

论文 NO. 2017 年 11

发表时间：2017 年 11 月 20 日

官方“国家账本”编制进行时

张晓晶

摘要：国家资产负债表也称“国家账本”，表列整个国家的“家底”。依托这一框架，可以揭示各经济主体主要经济活动之间的对应关系，勾画一国经济运行的机制。这套框架不仅有助于我们准确把握国家经济的健康状况，了解可能产生冲击的来源及强度，而且在危机期间，它可为政府探讨对策空间提供基本依据。

国家资产负债表提供了基础性的存量数据，其应用范围非常广泛。可以用来从事经济金融分析，资产负债表方法的兴起是与金融危机紧密相连的。上世纪 90 年代拉美和亚洲地区相继爆发大规模金融危机以来，国家资产负债表编制功能也超越单纯的统计核算，逐渐显示出成为宏观经济分析基本方法之一的强劲势头。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

自 2013 年党的十八届三中全会提出“编制全国和地方资产负债表”，相关工作在加速推进。在国家最高层面上推动国家资产负债表的编制和研究工作，在当今世界实属罕见，充分显示了中国政府努力“推进国家治理体系和治理能力现代化”的决心和智慧。2017 年 6 月 26 日，中央全面深化改革领导小组第三十六次会议审议通过了《全国和地方资产负债表编制工作方案》，标志着官方层面将加快推进全国和地方资产负债表编制工作。

国家账本的编纂历史过程

关于国家资产负债表的编制已经有较长时间的历史，斯密《国富论》发表前，就有了国家资产负债表编制的萌芽。配第在其著名的《政治算术》中估算并比较了英国、荷兰、法国的财富。1936 年，有美国学者提出把企业资产负债表编制技术应用于国民经济的构想。资产负债核算作为一种成熟的宏观经济核算方法，形成于上世纪 60 年代。作为此领域的开创性工作，戈德史密斯等人曾编制了美国自 20 世纪初至 1980 年若干年份的综合与分部门的资产负债表。英国自 20 世纪 60 年代中后期开始试编国家资产负债表。目前，大部分 OECD 成员国家公布了不含有实物资产的金融资产负债表。2008 年的全球金融危机推动了世界各国资产负债表编制的进展。

中国资产负债表的编制与研究起步较晚，但也取得了不少成就。国家统计局在上世纪 90 年代就将资产负债核算纳入了

中国国民经济核算体系，并开始研究资产负债表的编制。此后，中国人民银行及国务院发展研究中心也尝试编制了政府资产负债表。2011 年财政部发布了《权责发生制政府综合财务报告试编办法》，已在 20 多个省（市）开展试编工作。

表列国家“家底”

为政府对策提供依据

概括而言，国家资产负债表能够提供一整套基础数据，与 GDP 等国民账户中的其它数据一起，为国家宏观经济决策与管理服务。进一步剖析，国家资产负债表的主要功能，是表列整个国家的“家底”，并依托这一框架，揭示各经济主体主要经济活动之间的对应关系，借以勾画一国经济运行的机制。这套框架不仅有助于我们准确把握国家经济的健康状况，了解可能产生冲击的来源及强度，而且在危机期间，它可为政府探讨对策空间提供基本依据。

第一，国家资产负债表为监测宏观运行提供新的视角。传统的宏观研究侧重于流量分析，重点在 GDP 及其相关组成部分（如投资、消费、净出口这三驾马车），而事实上，结构性矛盾的产生以及宏观风险的累积，从存量指标上才能更清晰地反映出来。

第二，从国家资产负债表角度评估债务风险更加全面客观。当前对中国债务风险的很多分析，往往聚焦于中国的债务存量

（及占 GDP 比重），较少关注到与债务相对应的资产，这在国际机构的评估中尤为常见。事实上，正是由于中国政府拥有大量的存量资产且高于存量债务，才使得在应对债务风险问题上游刃有余。脱离资产仅论负债的做法，对中国债务风险的评估都是片面和不准确的。

第三，国家资产负债表能够揭示经济的结构性矛盾并预示未来发展方向。我们还可从存量视角对经济的结构特点与体制特征进行剖析，包括金融相关比、存量财富的结构与不平衡、全社会杠杆率及其部门分布等，从而揭示宏观经济运行与发展方式转型面临的问题，预示未来经济改革与发展的方向。

国家账本如何编制

国家资产负债表的编制，一般来说，都是依据联合国、欧盟委员会、经济合作与发展组织、国际货币基金组织以及世界银行共同制定的国民账户体系（SNA2008）。不过，各国也都会根据本国国情有所调整，从而体现一定的国别特色。

这次中央全面深化改革领导小组审议通过的《全国与地方资产负债表编制工作方案》，为如何编制中国的国家资产负债表提供了指南。

首先，要认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚

持客观真实，注重顶层设计，强化制度创新，建立科学严谨、规范统一的全国和地方资产负债核算制度。

其次，通过编制国家资产负债表，客观真实准确地反映我国企业、政府、住户等常住机构部门所拥有资产负债的规模、结构，以及机构部门之间的债权债务关系，摸清“家底”，为推进供给侧结构性改革、优化生产要素等资源配置提供基础数据，为推进国家治理体系和治理能力现代化、提高宏观调控科学性有效性、完善发展成果考核评价体系提供更好的统计服务保障。

再次，遵循三个基本原则。一是真实准确与审慎核算相统一。按照可确认、可计量、可交易、可核实的原则，对基础资料状况较好、核算方法成熟的项目先行核算；对核算方法不够完善、基础数据较难以支撑的项目，先不纳入核算，待条件成熟再逐步拓宽核算范围。二是整体推进与分步实施相结合。考虑到我国各地区发展不平衡、实施条件差异大，应先编制全国资产负债表，及时总结经验后再编制地方资产负债表。三是国际标准与中国实际相协调。立足 2008 年 SNA，借鉴发达国家先进经验，但同时也要符合中国国情。比如，在机构部门的划分上，把我国所有常住机构单位划分为非金融企业部门、金融机构部门、广义政府部门、住户部门，另外还有一个国外部门，作为与我国常住机构发生交易的非常住机构单位的统称。

国家账本编制中的困难

尽管国家资产负债表的编制历史已经很长，但仍存在不少困难。从国际上看，美国至今没有发布包括所有机构部门的完整资产负债表。加拿大从编制历史成本价的资产负债表到编制重估价的资产负债表，历经了 20 多年的时间。

编制资产负债表主要存在以下困难和问题：

一是资产和负债的范围界定。资产负债表应包含哪些科目，以及科目该如何定义，这是全球普遍存在的问题。比如文物资产、国防资产、地下资源甚至太空资产要不要纳入资产范畴，怎样纳入？负债方面，尤其是或有负债的认定，也非常复杂并存在很大分歧。比如社保欠债、影子银行、地方政府融资平台债务等的估算很难。

二是估价问题。在资产负债表编制中，从来都是“负债好算，资产难合”，这主要涉及对于资产的估价，比如基础设施的估价。有些市政道路、桥梁等，只有实物量，没有价值量，特别是还没有现金流，难以进行价值估算。行政事业单位的土地使用权多数属划拨取得，重置成本较难找到合理的市场价格。还有，资产价值具有很强的顺周期性，典型的如房地产。因此，基于市场价值估算的资产有时候并不能非常客观地反映资产负债的结构关系以及应对风险的能力。

三是数据问题。对编制国家资产负债表来讲，数据一直是个大问题。一些数据无法直接获得，如我国企业所获得的境外

融资；一些数据可能需要估算和补充调研，如影子银行数据、地方融资平台债务数据等；还有数据缺口问题。

四是国际接轨问题。强调了“中国特色”就会影响到国际比较或国际接轨，当然这是全球性问题。中国的制度性特点，也使得国际接轨问题更加突出，其中最明显的是所有制问题。比如，土地资产一般是归到政府资产中，但国际上有学者认为，中国农民拥有的土地应按一定比重分配到居民部门。还有，货币与金融统计方面，我国的社会融资总量概念还不是国际惯用的广义信用衡量指标。

鉴于存在以上困难，国际货币基金组织召集全球学者对相关问题进行讨论，形成了一些共识。首先，各国标准尚未统一，资产负债表国际比较困难，因此亟须建立具有可操作性的国际统一标准。第二，各国国家资产负债表存在一些普遍的缺陷，这些困难需要全球统一的标准来解决。第三，国际货币基金组织呼吁建立一个跨国合作的“全球资产负债表项目”，召集相关的专家学者分享经验并统一各国间的假设标准和统计规范，从而使国家资产负债表对金融危机和金融稳定性研究产生更重要的作用。这需要宏观经济学家、国民账户统计专家和金融专家的密切配合。

国家账本的应用及其拓展

国家资产负债表因为提供了基础性的存量数据，是国民账户体系的重要组成部分，其应用范围非常广泛。

最典型的应用莫过于资产负债表方法（Balance sheet approach，简称 BSA），即利用国家（及部门）资产负债表来从事经济金融分析的方法。资产负债表方法的兴起是与金融危机紧密相连的。

早在 1979 年，美国学者克鲁格曼就采用了资产负债表方法来分析财政赤字的货币化对固定汇率的影响。这可以看作是现代经济学应用资产负债表方法的开端。自上世纪 90 年代拉美和亚洲地区相继爆发大规模金融危机以来，关于国家资产负债表编制和研究方法的讨论日趋活跃，其功能也超越单纯的统计核算，逐渐显示出成为宏观经济分析基本方法之一的强劲势头。其中尤为值得注意的是，国际货币基金组织在推广这一方法上的努力。一篇发表于 2002 年的 IMF 工作论文指出，资产负债表方法的特点与优势在于，通过这一方法可以清晰地界定出四类主要的金融风险，即：期限错配、货币错配、资本结构错配以及清偿力缺失。而分析考察这四类问题，则是揭示危机根源，认识危机的传导机制，理解微观经济主体应对危机的行为方式，以及研判应对政策的关键所在。2008 年的金融海啸席卷全球，资产负债表分析方法进一步得到了学界、政府以及国际机构的广泛重视与认可，国内也有学者敏锐地跟上潮流，并用之对中国经济问题展开了初步分析。

对于国家资产负债表的卓越应用不能不提风行一时的《二十一世纪资本论》。其核心思想是从资本/收入比的上升导致

“资本的归来”(即来自资本的收入占比上升而劳动收入下滑),进而讨论二十一世纪的不平等。而这个关键的资本/收入比中资本数据的估算,很大程度上是基于主要发达经济体国家资产负债表(包括相应的历史统计)中的资产。也正是这个卓越的应用,让我们看到国家资产负债表在研究资本积累、结构与分布中所发挥的重要作用。

进一步的拓展应用还有很多。比如国家资产负债表视角下的结构性改革。从资产结构角度,通过国际比较发现,政府净资产,美国、英国基本上是负值,日本、德国也仅占社会净资产的1%左右。而中国政府部门拥有大量净资产,是国家能力的重要体现,这样的资产负债表较为健康,不惧危机,过于注重风险维度,会导致效率损失。改革的方向则是重置政府存量资产,提高资源配置效率。债务结构方面,国有企业债务占到非金融企业债务的六成,因此,国企去杠杆成为重中之重。

此外,如果将国家资产负债表数据的时间序列扩展,就可以反映出更长时段的经济结构变迁,其所能获得的重要研究发现也将会更多。