

中国政府资产负债核算的理论与实践问题*

王 毅 郑桂环 宋光磊

内容提要:通过编制政府资产负债表,提供完备的数据基础和翔实的核算信息,分析政府运行风险,对于维护国家经济安全和金融稳定具有重要的应用价值。从编制现状看,已有的研究对我国政府资产负债表核算进行了积极探索,但编制政府资产负债表的核算理论基础不完备,尚未建立完整的核算体系。在当前的经济发展阶段,中国政府层级与组织结构的复杂性,增加了中国政府资产负债核算理论体系构建的困难程度。本文从政府部门的定义与内涵、资产负债范围划分与分类、核算原则的确定、核算理论体系与国民经济核算(SNA)衔接等几个方面,研究构建中国政府资产负债核算理论体系需要解决的问题以及存在的困难,旨在为下一步构建具有中国特色的政府资产负债核算基本理论体系提供重要基础,并从流量和存量的结合、分析框架建设、数据基础治理、隐性债务和或有负债等视角提出了思路,以期为政府资产负债表的编制及应用提供理论指导。

关键词:政府资产负债 政府核算 国家治理 国民经济核算

作者简介:王 毅,财政部金融司,博士、研究员,100820;

郑桂环,中证金融研究院,博士、研究员,100033;

宋光磊,中国工商银行,博士,100140。

中图分类号:F831.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2019)01-0005-15

一、引言

政府资产负债核算伴随着国民经济核算体系的产生和发展过程,西方主要国家在编制国家资产负债表的同时,也在开展政府资产负债表的编制。目前编制政府资产负债表已成为市场经济国家较为普遍的核算制度,在2008年国际金融危机和2010年欧洲债务危机后尤为学界和经济分析实践所重视。所谓国家资产负债表,是指将国家这一经济体中所有经济部门的资产以及负债分别加总,得到反映该经济体总量的报表。经济部门一般划分为实体部门(包括企业和居民)、金融部门(包括中央银行和商业银行)、政府部门(包括中央政府和地方政府)和国外部门,其中政府部门

* 基金项目:国家自然科学基金重点项目“政府资产负债测度核算的理论方法与政策研究”(71333014)。本文内容为作者个人观点,不代表所在机构。作者感谢匿名审稿专家所提宝贵建议,当然文责自负。

的资产负债核算是难点。通过政府资产负债核算,可以全面衡量政府掌控资源与承担债务的规模,明确资产和负债的“来龙去脉”,便于观察是否存在超出政府职能范围的资产与负债,监督政府职能转变的效果。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“加快建立国家统一的经济核算制度,编制全国和地方资产负债表”。

首先,核算需清晰地界定国家资产负债表与政府资产负债表的关系。与国家资产负债表相同的是,政府资产负债表遵循同一核算体系,可以反映、比较、预警宏观经济运行,从而为经济治理提供支撑的功能。与国家资产负债表相比,政府资产负债表的独特之处在于:一方面,政府资产负债表更聚焦于政府本身,可全视角透视政府各类经济活动及后果。另一方面,政府资产负债表本身也划分为广义、狭义等不同的层级,应当厘清狭义政府,广义政府和公共部门的概念和层次。一般而言,国家资产负债表包含非金融公司部门、金融公司部门、一般政府部门、为住户服务的非营利机构部门及住户部门。狭义的政府资产负债表通常对应的是上述一般政府部门的资产负债范畴;广义的政府资产负债表则在狭义政府资产负债表的基础上更进一步,还可包括政府控制的为住户服务的非营利机构;公共部门资产负债表对应的是国家资产负债表中由政府控制的全部内容,在广义政府资产负债表之上,增加了政府控制的金融公司和非金融公司(见图1)。

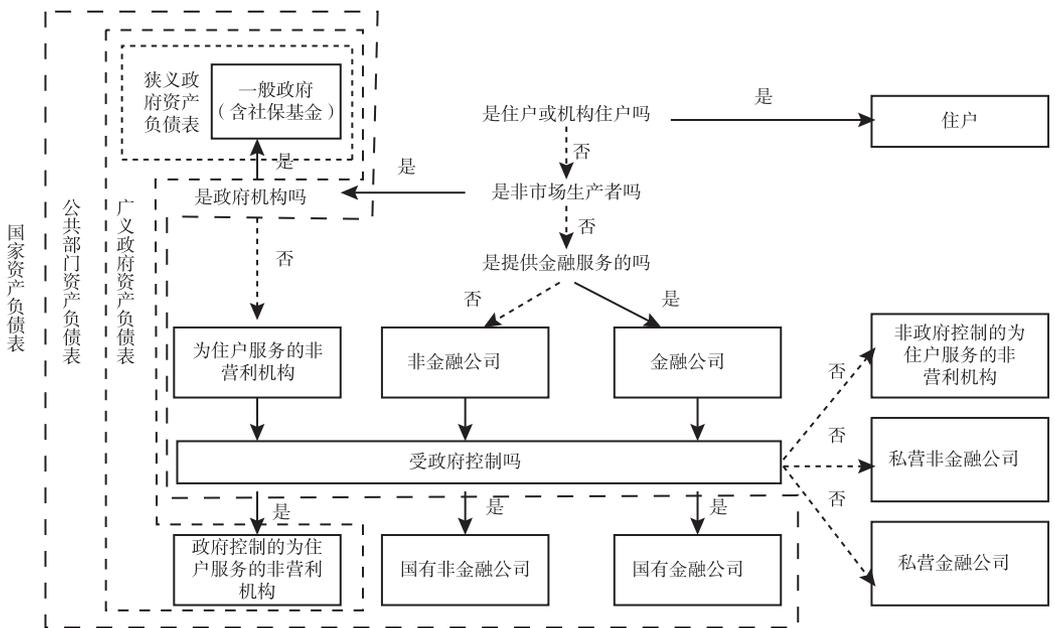


图1 国家和政府资产负债表的层次划分

其次,需合理划分政府资产负债表的核算框架,探索构建清晰完整的核算体系。联合国颁布的国民经济核算体系(System of National Accounts, SNA),是一套按照基于经济学原理和规范的核算、计值等规则对经济活动的测度标准,天然成为各国编制国家资产负债表的标尺,也是当前许多国家编制政府资产负债表的逻辑起点。国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)发布的《政府财政统计手册》(Government Finance Statistics Manual, GFSM)立足于各成员实践情况,在编制政府资产负债表方面,提供了有价值的研究范式 and 分类标准以及更接近实践的操作指引和编制参考,大大推进了各成员政府资产负债表的编制进展。此外,政府财务会计体系及对应的政府财

务报告,则是从会计权责发生制的视角对政府经营成果的反映和体现,与统计核算视角下的政府资产负债表分属不同的类型。

再次,核算涉及结构问题,有一套相互联系的指标和账户,每个账户都分别显示各机构单位可利用的来源及其使用。某一子账户的平衡项即是下一账户的起始项,通过这种关系将两类不同的账户相衔接。有必要强调的是,核算是建立在会计核算账户基础上,核算结果要求真实准确。核算数据是一整套核算制度严格执行的结果,既可以利用时序数据进行本国的纵向比较,也可开展跨国的横向分析。

因此,政府资产负债核算工作是一项庞大而复杂的系统工程,需要对经济运行基础和核算原理进行全面深入细致的研究。本文在介绍中国政府资产负债核算的现实作用与意义、国内外编制与应用现状的基础上,对中国政府资产负债核算需要解决的理论与实践问题进行系统的探讨与梳理,旨在为中国政府资产负债核算理论体系的构建提供重要基础。第二部分从金融危机分析的视角,分析政府资产负债表的重要作用及研究意义。第三部分对国内外早期研究进行了回顾分析和比较。第四部分结合中国实际情况,探讨了我国政府资产负债表编制在理论和实践中存在的差距和问题,并提出了针对性建议。第五部分是总结和展望。

二、政府资产负债研究的重要意义

国家或部门资产负债表的分析视角,源自对历次危机的深刻反思。1998年亚洲金融危机、2008年国际金融危机、2010年欧洲债务危机等系统性经济金融危机,是国家治理失败的案例体现。结合我国经济转型发展、供给侧结构性改革的方向和守住不发生系统性风险底线的目标导向,开展我国政府资产负债表的研究具有理论和现实上的重要意义。

(一)危机分析的新视角:资产负债表的错配

1. 国家资产负债的错配失衡是引发危机的重要诱因。2008年美国次贷危机本质上是家庭的储蓄不能支持高消费,造成家庭资产负债表恶化,传染到金融机构资产负债表的坍塌,最后需要财政部和美联储出手解决(Jensen和Johannesen,2015)。Baldi和Staehr(2016)指出,2011年欧洲债务危机的本质是财政危机,无节制的高福利导致主权债务高企,但经济增长不能支撑资产的相应增加,使得政府部门资产负债表失衡,最终被迫紧缩财政,通过中央银行释放货币来将债务货币化。20世纪新兴市场经济体发生的金融危机也不例外。1994年墨西哥债务危机(Gil-Diaz,1998)、1998年亚洲金融危机(Fratzscher,1998)、1999年俄罗斯和巴西经济危机(Yong和Hue,2002)等,都源于资产负债表层面的治理失败,均存在期限错配、货币错配和资本结构错配等问题。

IMF的工作论文对国家层面的资产负债治理失败与金融危机的关系进行了分析,运用国家资产负债表的视角,揭示了金融危机爆发的根源,提出“研究危机,就要从研究该国的资产负债表入手的论断”(Allen等,2002)。因此,我们探索危机产生的根源,分析危机蔓延的进程,研讨解救危机的措施,需要追溯到危机国家的资产、负债状况及其动态平衡关系上;一国经济健康状况的好坏,集中反映在该国的资产负债表中。在这样的宏观背景下,各国开始重视全面的资产负债核算与分析框架的探讨。

金融危机是一种存量危机,需要借助资产负债表的存量信息来进行有效测度(郭砚莉、汤吉军,2009)。近年来学术界利用资产负债分析方法对金融危机和货币危机的研究极大地提升了人们对危机的认识和理解。通过资产负债的视角,深入分析风险形成机理、传导机制及其对宏观经济的深刻影响,并在此基础上研究如何加强金融监管,这对于提升政府的风险治理能力而言大有裨益。实际上,资产负债表方法已经从单纯的统计方法上升为宏观经济分析的基本工具。

2. 编制政府资产负债表,为危机分析及政策优化提供了更务实的选择。国家资产负债表涉及实体、金融、政府等多个部门,各部门经济主体行为倾向不一、政策传导效应不同,且相互交织、互为因果,对防范和化解国家资产负债整体的错配失衡提出了挑战。首先,实体部门微观主体众多,行为偏好各异,在市场化的经济运行体系中,处于宏观政策传导的神经末梢,实施精准的分析 and 调控的难度较大。其次,金融部门是货币通往实体部门的桥梁,发挥社会信用资源配置的作用,其资产负债的结构特征会体现在实体部门的负债中。最后,从政府部门来看,政府是国家机器运行的保障,肩负结构调整和经济稳定器的使命,政府经济活动具有较强的外部性,通过财政收支和财政政策干预,可以对经济紊乱和资产负债失衡进行纠偏。

因此,沿着破解资产负债错配失衡的思路脉络,统筹考虑可监测、易实施、传导快的特点,不难理解各国把编制全面、完整的政府资产负债表,作为危机分析及政策应对的重要基础。编制全口径政府资产负债表,将使中短期经济政策的长期成本显性化、数量化,使结构性因素变化导致的长期成本显性化,便于政府全面监控运行风险,更加有效地维护经济运行和金融稳定。此外,基于公共部门资产负债表之上,对个人和非国有经济的资产负债做适当的扩展,可得出国家层面的资产负债表,这也是各国编制政府资产负债表的一个重要动因。

(二)研究中国政府资产负债核算的目标和意义

结合我国实际情况看,编制一张完整的政府资产负债表,实现对政府部门运行的全程监控、对政府“家底”全面清查的目标,可有效支持供给侧结构性改革的宏观政策目标。主要体现在三个方面:第一,促进政府职能转变,推动财政体制改革,强化对政府债务及或有事项的监测和前瞻性研判,提升防范和化解重大风险能力;第二,监测各部门的微观资产负债结构,便于对杠杆分层进行有效划分,以实现“精准拆弹”式的结构性去杠杆化;第三,提高政府透明度和治理水平,便于公众监督,提高宏观决策的科学性和前瞻性,同时与国际标准接轨,便于国际比较。

研究意义体现在以下几个方面。第一,有助于丰富国民账户核算体系,全面准确反映国民经济的运行状况。政府部门是国民经济核算的五大部门之一,其账户是国民经济账户的重要组成部分。由于政府部门在国民经济中处于主导和调控地位,政府资产负债核算是经济循环全过程核算的重要环节。第二,有助于为经济运行分析提供基础数据,提高宏观经济决策和管理的科学性和前瞻性。广义政府资产负债表的时序数据,可提供政府资产负债的流量和存量信息,是宏观部门经济政策制定和评价的主要依据,是编制全口径财政预算决算的数据基础,也是实体部门进行生产、消费和投资决策的重要参考。第三,有助于推动政府职能转变,厘清政府与市场的关系。探索符合中国实际的量化衡量框架和标准,核算广义政府资产负债,可以全面衡量政府掌控资源的规模。第四,有助于促进财政体制改革,提高财政管理水平和效率。通过编制政府资产负债表,可以客观评价中央和地方财政分配关系,政府提供公共服务、调节收入分配的能力,同时也有利于健全中央和地方财权与事权相匹配的财政体制,完善公共财政体系,提高政府财政管理水平和效率。第五,有助于提高政府透明度便于公众监督,增强指标的国际可比性。编制并定期公布政府资产负债表便于公众监督,严格实行财政预算。通过国际比较,准确评价我国政府的资产质量、运行效率等指标,有助于我国政府改进自身不足,提高国际声誉。

三、国内外研究现状评述

政府资产负债表的研究不是一个全新的话题,西方国家历史上就曾对国家的资产和财富问题

进行探索。目前,英国、美国和澳大利亚等国已定期编制披露政府资产负债表,对我国政府资产负债表的研究具有一定的借鉴意义。我国学者也开展了不同程度的探讨和思考。

(一)以国民财富估计为核心的早期萌芽

Petty(1695)曾计算出1665年英国国民财富为6.67亿英镑。King(1804)分别对1688年和1695年的英格兰和威尔士的国民财富进行统计。从此国民财富估算引起了经济学家和各国政府普遍关注。从17世纪开始到19世纪末为止,世界上有14个国家进行国民财富的估算,这为资产负债核算体系的积累和演化创造了条件。财富估算的传统在随后有了进一步的继承和发展,并伴随着会计制度的改革更迭而逐步完善。20世纪30年代,学界开始尝试从资产负债的全面视角,来更准确评判政府财富状况。1936年,美国迪金森和伊金出版了《国民经济资产负债》,提出把企业资产负债表技术应用于国民经济核算的构想(Dickinson和Eakin,1936)。早期研究的特点有三方面。第一,目的存在局限性。大多是围绕对国民财富的估计,主要是出于国力比较,用于国际竞争或战争,以及征税的需要。第二,缺乏系统性方法论。在此期间的研究主要是从实际的经济问题出发,缺少完整的核算体系和系统性方法论做指导。第三,重资产轻负债。在债务统计方面,由于存在偿债压力以及债务本身的刚性特征,通常不将之作为估算的重点。

(二)以资产负债核算体系为基础的现代阶段

1955年,美国学者古德史密斯出版了《美国储蓄研究》,其中以现价和1923年不变价格估算了美国1896—1949年国民财富的年度数字,并编制了若干年的资产负债表,奠定了以资产负债核算体系为基础的政府资产负债统计框架(Goldsmith,1955)。随后,1957—1961年英国的国民资产负债表也被估算出来(Revell,1966)。之后编制政府资产负债表成为各国的潮流,重点集中在三个领域。

1. 政府债务分析。Rosen(1997)将财务管理理论用于政府债务管理,提出政府隐性债务的概念,丰富了政府债务视角。Brixl和Schick(2002)提出了财政风险矩阵,将政府债务进一步分为显性、隐性债务,以及直接、或有债务。目前大部分国家官方发布了显性和直接债务,但对政府财政可持续性影响较大的隐性和或有负债统计不足。Easterly等(2003)以哥伦比亚和委内瑞拉为例,论述了运用资产负债表来评估政府财政状况及财政风险情况,即通过预测资产与负债的差额及其占GDP的比例来评估政府债务风险,由此推动了测度政府债务可持续性的深入研究。Xu和Ghezzi(2003)针对新兴国家的特征,构建了具有适用性的政府债务收益的期限模型,通过对该模型的扩展推导出包含内债、外债和外汇储备条件在内的政府预算约束,用外汇储备耗尽的概率测算了政府债务不可持续的概率。同期,Barnhill和Kopits(2003)考虑了新兴市场国家面临较大的不确定性,运用风险价值法研究财政可持续性,弥补了之前对或有债务和某一时点流动性等问题没有进行考虑的缺陷。但上述政府债务研究,未考虑政府债务与宏观经济的联系。因此,部分西方学者开始将债务纳入整个宏观经济体系中予以考虑,Mendoza和Oviedo(2006)将宏观经济不确定性和或有负债纳入政府债务可持续性研究体系中,提出了“自然债务限度”,将本国的实际债务负担率与自然债务限度进行比较,并提出了改善国家财务状况的相应政策。

2. 政府资产估算。根据各国的编制实践,从范围和分类上政府资产通常包括三类。第一类,实物资产。如建筑物、机器设备、交通工具、公共基础设施、森林矿产和土地资源等。对于地下资产、历史遗迹等概念辨析和估值存在困难的资产,目前大多数国家尚未覆盖。第二类,金融资产。如存款、政府持有的股份和其他有价证券等。第三类:无形资产。如电信频道、合约、租约、许可、商誉等。这类资产可通过拍卖等渠道获得收益,但如何准确计算其价值还有待进一步研究。Scott

(1956)最早使用资产核算的方法,估计了加拿大的可再生财富。1972年,古德史密斯详细估算了日本的土地、可再生固定资产、存货、耐用消费品和对外净资产的数量(Goldsmith, 1985)。Rymes (1964)分析了对加拿大国民财富的估计方法,包括资产项目的界定、数据采集、从部分调查数据中推断加总数据的方法,以及如何基于历史年份调查数据用永续盘存法得到当前的估计值。Garland和Goldsmith(1959)系统估计了澳大利亚的国民财富,其中短期资产以当前价格计算,固定资产以直线折旧法下的重置成本计算,但没有将澳大利亚丰富的资源存量计入。因此,澳大利亚开始尝试在政府资产负债表中纳入资源和环境资产的存量价值,澳大利亚统计局(ABS)的Cadogan-Cowper和Comisari(2009)等专门总结了如何在资产负债表上反映土地资源的方法。2012年,ABS开始将水资源和能源纳入政府资产负债表中。目前,关于政府资产的研究主要用于解决特殊实物资产和资本存量的估值问题,如英国用当前市值法取代历史成本法来评估中央政府的土木工程在建项目;改进用永续盘存法估计资本存量的做法,直接从企业收集资本存量数据,用正态分布取代均一分布设定企业报废资产的年限,有效解决了资本存量高估的问题。

3. 政府资产负债表的应用。目前,大部分经济合作与发展组织(OECD)成员国都至少公布了不含有实物资产的金融资产资产负债表(OECD, 2013),主要目的是用于全面分析和评估政府风险。其中,英国、加拿大、日本和澳大利亚等部分发达国家定期公布政府资产负债表。这些国家按照SNA准则建立了完备的国民经济核算体系,通过广义政府资产负债核算,用于全面了解政府的财政健康状况,研究政府的债务比例、融资能力、融资成本、政府债务风险与货币风险和国家债务的可持续能力等问题。欧洲统计局以SNA体系为基础,结合欧盟国家实际情况,设计了欧洲账户体系(European System of Accounts, ESA),组织成员国开展广义政府资产负债核算,以全面了解政府部门的资产负债状况,通过跟踪各成员国的政府赤字和国家债务情况掌握政府运行风险,广泛应用于宏观审慎与财政政策的协调配合领域(European Statistical office, 2013)。目前在应用中存在的局限:(1)对于或有和隐性部分的分析和应用不足。如2010年欧洲债务危机发生的一个重要原因就是部分国家对于未来的养老金缺口估计不够。(2)局限于“小政府”国家,缺少对于更多国有控股部门的研究应用案例。这对于以公有制为主体、国有体系体量巨大、政府资产庞大的“大政府”国家而言尤要探索解决。

(三)国内关于政府资产负债表的探索

国内在政府资产负债表方面也开展了一些相关研究。如世界银行曾经会同财政部对政府隐性债务负担问题进行过研究;北京大学国家经济研究院、中国人民银行调查统计司、财政部原财政科学研究所(现为中国财政科学研究院)、中国社会科学院财政税收研究中心、国家统计局也开展过相关课题;很多学者围绕资产负债的理论基础、设计与编制、发展与应用等方面展开了相关的研究。主要形成了以马骏、李扬、杜金富、杨志勇为主的四个团队(见表1)。这些团队分别围绕国家或政府资产负债表开展了一系列重要研究,并公布了研究成果。徐以升(2012)等还曾分析马骏、李扬和杜金富团队编制的资产负债表之间的差异及成因。

1. 研究框架和方法差异。第一,在框架体系上,马骏团队和李扬团队主要参考《国民经济核算体系2008》(SNA 2008)中相关标准,对机构和部门的划分结果较为相似。杜金富团队和杨志勇团队编制的政府资产负债表,除了参照SNA 2008的最新标准外,还参照了国际货币基金组织(IMF)发布的《政府财政统计手册2014》(GFSM 2014)的核算方法等国际经验,建立了现代政府资产负债表的统计核算框架。第二,在统计分类上,四个团队总体与SNA2008的分类保持吻合,但在无形资产、保险准备金、文化文物资产、油气和矿产资源资产、政府控制的服务于住户部门的民间非营利组织、是否考虑养老金缺口等方面,还有所区别。第三,在编制方法上,马骏团队将7张子表直接加

表 1 我国政府资产负债表各编制团队主要项目差异

分 类	马骏团队	李扬团队	杜金富团队	杨志勇团队
无形资产	包含	未包含	包含	包含
地方社保与全国社保基金	包含	未包含	包含	包含
保险准备金	未包含	包含	包含	未包含
文化文物资产	未包含	未包含	包含	未包含
政府控制的服务于住户部门的民间非营利组织	未包含	未包含	包含	包含
养老金缺口	包含	未包含	未包含	包含
金融部门与非金融企业部门债务,以及政府出资额抵消	未包含	未包含	包含	包含
油气和矿产资源资产	未包含	未包含	未包含	包含

资料来源:杜金富(2015);李杨等(2013);马骏等(2012);杨志勇等(2015)。

总生成国家资产负债表。李扬团队是基于国家金融资产、负债的资金存量表为基础,再补充后面年度流量数据和非金融资产数据后形成的。这两种方法囿于数据的可获得性,对不同的部门(企业、政府和居民)难以实现将一个指标体系分类到底,无法汇总轧差,但对比较资产负债时间序列间的变化仍有积极意义。杜金富团队和杨志勇团队的方法更接近政府资产负债的核算,资产负债的分类结构贴近国际标准,将较为完整的分部门资产负债汇总后,再实施抵消合并等会计处理,形成总体政府资产负债表,理论上应更接近真实数据。

2. 既有研究的局限。主要体现在以下方面。第一,对资产负债表的层次界定有待厘清。现有研究的一大通病是缺少对国家资产负债表、狭义政府资产负债表、广义政府或公共部门资产负债表的明确界定。三个层次的资产负债表有着紧密的联系,各自主体范围不同、核算基础各异、合并处理方法也有所区别,需严格划分,避免混为一谈。第二,主体范围还有待进一步明确。如容易在英美国家常用的履行“受托责任”和法国等国“国家法人”的概念之间产生混淆,导致政府资产负债表的编制和报告主体模糊(王天华,2012)。第三,对于政府资产负债的概念界定及相关理论研究较少,忽略了对政府及政府资产负债与企业及企业资产负债之间差异的理论分析。第四,缺乏一个运用政府资产负债表进行宏观经济分析的系统框架,尚未解决资产负债表与SNA整体核算框架的衔接问题。同时,缺少内生的政府资产负债表分析和评估的指标体系,导致分析结论略显片面和不深入。第五,未进一步对或有和隐性政府资产负债信息进行展开分析,无法实现对政府潜在债务风险的评估和预测,影响了政府资产负债表的决策应用价值,而这一点对应对人口老龄化下社会保障制度的设计和财政保障的可持续性尤为重要。同时,国有体系的非金融和金融部门持有数量可观的表外或有资产,也没有纳入政府资产负债表的研究视野之中。

四、中国政府资产负债核算需要解决的理论与实践问题

编制政府资产负债表,需要重点研究核算原理,既要做到全面核算又要避免交叉重复统计,也就是说要涵盖预算内外,兼顾流量和存量。基本原则如下。第一,界定政府部门的定义和内涵,明确其包含对象,使编制出的政府资产负债表,既可以全面反映政府资产规模,又能与国际标准接轨。第二,研究资产负债的范围以及分类。需要确定一套标准来鉴别哪些资源可以作为政府资产。如是否能将已经形成市场价格的自然资源和预期未来将产生经济利益的自然资源作为资产

来核算。核算负债时,是否要考虑隐性负债,如何界定并量化政府隐性负债。第三,确定核算原则,明确计价、合并、轧差等原则。在这些统一规范的基础上,才能有效准确地估量政府资产负债的规模。

政府资产负债核算原理建立在宏观经济学和公共财政学等经济理论基础,机构分类、资产负债核算范围、计值原则和数据合并等主体架构均是在公共财政理论范畴内产生的,国际上已经形成了以 SNA、GSFM 等具有完整经济理论基础和严谨核算方法的统计核算理论体系。不同于西方市场经济国家基于公共产品理论构建现代财政体系并配置财政资源,我国财政一直受计划经济体制下国家分配论影响,财政体制构建受社会收入再分配的原理左右,因此中国政府部门的内涵和外延与国外存在较大差异,政府资产和负债的统计覆盖范围与国外不尽相同,中国政府资产和负债对于经济和金融稳定性的作用机制与成熟的市场经济国家也有区别。在社会主义市场经济快速发展的背景下,我国至今尚未形成具有现代市场经济理论基础的财政统计理论体系,现有财政统计资料也局限于以预算统计为主。因此,有必要对我国政府部门的资产负债核算的基本目标、核算对象、范围和规则等核心理论进行深入研究,创新构建符合中国统计核算现状、有数据支撑的政府部门的资产负债核算基本理论。

(一) 界定政府部门中需要解决的问题

要准确把握政府债务规模,首先需要对政府部门的定义和内涵进行严谨科学的界定,需要从联合国国民经济核算框架和国际实践经验出发,并结合我国国情,按照政府部门承担的义务和所能调用的资源相匹配并同步拓展的原则,对我国的政府部门进行界定,使政府负债核算结果既符合我国的实际情况,又与国际标准接轨。构建完整的与国际标准衔接的符合中国统计核算现状的中国政府资产负债核算理论体系框架,可以为政府资产负债表的编制及应用提供理论指导。

一般地,政府部门由履行政府职能作为其主要活动的机构单位构成。准确界定政府的范围,关键在于政府和经济的边界划定,以及中央政府和地方政府的财权与事权匹配问题。(1) 出资边界的问题。我国存在庞大的国有经济,都属于政府可调用资源,要考虑国有企业是否纳入政府部门,并给出较为明确的判别标准。对于政府直接或间接出资的部分,尚且较为容易判别,但对于非政府出资,而是依靠政府信用成立的一些交易所、清算所等,理论上也是依托国家“公权力”形成的,如何准确辨析具有一定的挑战。(2) 职能交叉的问题。我国的一些政府部门存在“职能扩权”的情况(马斌,2008)。行政单位通常都有直属的事业单位;事业单位还可以对外进行投资活动,设立企业法人,形成相当数量的企业化管理的事业。这样的结果造成行政单位对企业的控制,形成了事实上的职能交叉(谭燕萍,2007)。因此,种类繁多的事业单位和社会团体,应探讨哪些应纳入政府部门,界定标准是什么,应计入哪个层次的政府子部门。(3) 多重身份的问题。由于历史原因,全国供销社、烟草专卖局等一些机构存在“一套人马、两块牌子”的情况(赵玉,2015)。如何对其政府和非政府的身份进行厘清,明确各自部分的权责,也是政府资产负债表必须要考虑的因素。(4) 经费掺杂的问题。我国政府机构大部分的资金理来源于财政拨款,其形成的资产权属自然是政府所有。但有一部分特殊的行政单位,如总工会、民主党派,除了拨款部分以外,还有自身收取的工会会费、党派党费等,客观上经费存在交织的情况,也影响政府资产负债信息的准确计量。(5) 上下混搭的问题。中央政府和地方政府在行为上和所控制资源上均有显著不同,是否应在划分政府子部门时有所考虑。如我国五大流域管理均归属水利部直辖,纳入中央政府的层次;全国约有上万座水库,但大多数是归属地方政府。在文化领域,各类公园、博物馆的管理归属也存在差异。类似这种现象不胜枚举。

(二)划分资产负债范围及分类中需要解决的问题

一般地,资产可分为非金融资产和金融资产两大类。由于实物负债现实中发生较少,鲜有体现,负债都体现为金融负债。

1. 非金融资产的范围和分类问题。IMF《政府财政统计手册 2014》中,将非金融资产分为固定资产(Fixed Assets)、存货(Inventories)、贵重物品(Valuables)、非生产资产(Nonproduced Assets)四部分。其中,固定资产和非生产资产分类更为细致,固定资产包括建筑和构筑物、机器和设备、其他固定资产和武器系统,非生产资产包括土地、矿藏和能源、水和生物资产等自然产生的资源以及无形资产。从我国的实际情况看,应重点考虑两方面的问题。一方面是非生产资产的范围界定问题。按照我国《宪法》规定,一切自然资源都属于国家或者集体所有。由于不可能把所有资源都核算进入政府资产负债表,需要综合考虑各方面条件来确定一套标准,用于鉴别哪些资源可以作为政府资产。如土地、地下矿藏、太空空间、在开放领海内的渔业等自然资产以及专利和租赁等社会构成物,都应纳入政府资产负债的范围。另一方面是如何对生产资产准确归属的问题。如我国战略储备是按照国家应急制度需要建立的储备系统,理论上是不用于生产经营的,但在实物属性上属于存货的性质,这涉及存货与非生产资产的边界划分;再比如,我国很多寺庙是国家重点保护文物,按照文化文物管理制度,应属于政府的贵重物品,但同时这些寺庙又是宗教僧侣办公居住的场所,也具备固定资产的属性,这又涉及对贵重物品和固定资产进行切割和衔接,以及负债的计值问题。

2. 金融资产的划分问题。《政府财政统计手册 2014》将金融资产分为货币黄金和特别提款权(Monetary Gold and Special Drawing Rights),货币和存款(Currency and Deposits),债务证券(Debt Securities),贷款(Loans),股权投资基金份额(Equity and Investment Fund Shares),保险、养老金和标准化(Insurance, Pension, and Standardized),保障计划(Guarantee Schemes),金融衍生工具与员工股票期权(Financial Derivatives and Employee Stock Options),其他应收款(Other Accounts Receivable)九个部分。结合我国的情况,在金融资产划分方面,重点围绕以下两个方面进行考虑:一方面是资本金的划分问题。广义政府部门通过资本投资形成对非金融部门的权益,形成国有全资、绝对控股、相对控股、参股等类型。对于全资的企业,其资产和负债理应全部并表纳入政府资产负债的范围。但对于非全资,甚至是参股的企业,如何将其并表处理,是需考虑和探讨的问题。另一方面是如何对资产实施精准识别和穿透的问题。随着社会金融产品的日益丰富,金融工具类型也在不断创新,政府和社会资本合作(Public-Private Partnership, PPP)、政府投资基金等新兴的政府金融工具快速涌现,发展速度很快。这些金融工具本身是由政府发起设立的,理应包含政府的权益,通过其投资行为,政府的权益延伸到实体部门。到底这些底层资产如何穿透,怎样在政府资产负债中进行体现,也是值得关注的问题。

3. 债务的界定问题。在债务划分方面,《政府财政统计手册 2014》采用了对照原则,即以金融资产对照负债的方式,将负债分为特别提款权(Special Drawing Rights, SDRs),货币和存款(Currency and Deposits),债务证券(Debt securities),贷款(Loans),股权投资基金份额(Equity and Investment Fund Shares),保险、养老金和标准化(Insurance, Pension, and Standardized),保障计划(Guarantee Schemes),金融衍生工具与员工股票期权(Financial Derivatives and Employee Stock Options)、其他应付账款(Other Accounts Payable)九个部分。此外,《政府财政统计手册 2014》也关注到了“隐性责任债务”(Implicit Contingent Liabilities)的问题,从隐性和显性区别的视角,给出了一些基础解释。对我国而言,显性债务是比较清晰的,统计的难点和关键更多体现在隐性和或有

债务领域。一方面是政府“隐性”债务的问题。危机以来,政府隐性债务,如地方政府通过实际控制的各类平台公司、城投公司、政府投资基金等形成的债务问题成为各方关注的焦点。基于风险防控的需要,可以要求财政预算与“隐性债务”进行切割,打消政府“兜底”与“刚性兑付幻觉”。但在政府资产负债核算中,如何基于权责发生制的原则和政府职能,考量是否应将隐性的债务纳入政府债务,以及如何较为准确地计量等问题,却是在编制政府资产负债表的过程中必须给出的答案。另一方面是关于社会保障“隐性缺口”的问题。任若恩等(2004)通过代际核算方法,对我国养老保险问题进行了分析,认为我国当时存在较为严重的城乡不平衡问题,如果不对社保体制进行变革,将出现隐性缺口。之后,随着我国人口向老龄化社会逼近,各级政府普遍面临的养老金缺口问题日趋恶化(李芳,2014)。政府资产负债表应考虑养老金在未来可能遇到的缺口问题,起到有效预警财政风险的作用,避免重蹈欧洲债务危机的覆辙。

(三)确定核算原则中需要解决的问题

确立我国政府资产负债表核算原则,是编制中国政府部门资产负债表的重要基础。核算原则包括核算基础、计值原则和合并原则,这是资产负债表编制过程中的关键问题,直接影响报表数据质量,研究难度较大。

1. 核算规则。政府部门资产负债表的核算基础主要有收付实现制和权责发生制。收付实现制仅需在现金和现金等价物流入或流出时入账,而权责发生制则是在经济事件发生(经济价值被创造、转移、交换或消失)的时点予以记录,而不管是否收到或支付现金。2018年3月,在前期试点工作的基础上,财政部组织开展2017年度政府财务报告编制试点工作,将大幅度提高政府核算质量。在此基础上,通过国家资产负债表的编制实践,应当在以下方面进行重点考虑。

第一,会计基础的衔接与转换。我国政府长期以来实行以收付实现制为基础的预算会计,政府和综合政府部门层级关系复杂,从收付实现制到权责发生制的转换需要大量调阅历史会计档案信息并对历史账务进行追溯调整,部分数据转化可能存在一定困难。因此,在编制政府部门资产负债表时,既要考虑核算的根本原则,也要重视数据的可得性。对于一些资产规模较小、影响较弱、调整成本较高的单位或机构,是同时参与转换,还是采用账户局部调整的方式将其纳入合并报表,需要对其成本收益进行综合权衡考虑。

第二,重点把握出资额。目前我国存在相当部分政府财政并未实际出资,但通过主权财富基金机构、事业单位和国有企业投资实现的国家出资的情况。虽然在政府财政总预算会计制度中,单独设立了“股权投资”用以核算对国际金融组织股权投资、对投资基金股权投资以及对企业股权投资,但没有涉及对事业单位、非营利机构和其他机构如小微企业担保基金等的一些出资核算。因此,在编制中,应完善“出资额”等核算项目,用以核算对事业单位、非营利机构和其他机构等的出资。同时还要厘清狭义政府出资额与主权财富基金机构、事业单位和国有企业对其他机构出资的关系。

第三,完善“固定资产”核算制度。主要包括以下方面。一是土地的核算问题。将固定资产中的土地项目与其他项目单独列示,准确反映土地的非生产价值。二是避免固定资产与文化文物的混淆。完善文化文物资产核算规则,设置触发排他性机制,使两者可以准确区分。三是增加公共基础设施资产。水库、大坝、桥梁、公路、公园等基础设施是国家进行大量投资形成的资产,对于提高社会文明、降低交易成本效果明显,应将其纳入固定资产进行核算。

第四,明确“非生产资产”核算标准。非生产资产作为非金融资产的一部分,是相对生产资产而言的,它不是作为生产过程的产出而产生的,而是自然产生或作为社会构成物,包括自然资产和社会构成物。自然资产包括土地、太空、地下矿藏和专利等无形资产。在编制国家资产负债表过程

中,要注意将其纳入,并予以合理估值。如地方政府储备中心管理的土地,以及拨付但尚未使用的建设用地等问题;此外,还涉及天空、地下、海洋、太空的资产分类和核算问题等。

2. 计值原则。会计计量属性反映的是会计要素金额的确定基础,主要包括历史成本、重置成本、可变现净值、现值、公允价值和其他计值技术等。其中,历史成本是根据实际交易时(或所有权及附属的其他权利发生转移时)的现金和等价物定值,计值方式简单客观、可操作性强。其不足在于,尽管会计上会对资产和负债价值随着时间推移而发生的损耗计提折旧、摊销和折耗,但历史成本计值仍无法全面准确反映其市价变化,特别是对于一些市场较为活跃、价格频繁波动的资产(如交易性金融资产、存货等),历史成本计值可能导致资产和利润高估,不利于准确计量企业经营和财务状况。

重置成本、可变现净值、现值和公允价值等计值方法,能够客观计量企业所持有的资产(或负债)可以为企业带来的潜在收益(或损失),在一定程度上弥补了历史成本计值的不足。但也有其缺点:一是需要活跃的交易市场和公平、公正的市场交易作为支持;二是计值过程中人为因素影响较大,有可能出现公允价值计量不可靠,甚至借机人为操纵利润的现象。在对政府资产负债进行计值时,对于一些不能被市场定价的项目,其计价方法将影响资产负债表的总量和结构。因此,在确定政府资产负债表计值原则时,需要对以下重点和难点问题进行研究。

第一,非市价问题。政府本身的权属是为全民服务,而非盈利部门,应发挥熨平经济周期的调控作用。但政府出于财政政策考虑,以低于或高于市场价格交易的资产如何计价?因此,政府在购买和出售的时候,出于全民得利的考虑,会出现非市价的交易。对于这类交易形成的资产负债,应考虑参照市场水平进行合理还原。

第二,市场切割的问题。主要体现在政府对于上市、非上市企业股权的衔接方面。政府在上市国有企业的权益可以根据其市场价值与股份占比进行测算。但对非上市企业,只有账面价值这一数据,需要对这部分非上市企业的市场价值进行估算,从而得出一个较为准确的总体权益。

第三,长端贴现的问题。政府的行政规划周期长,影响深远。因此,政府的投资期限通常相对企业会更长,具有抑制周期的作用。对于长期投资、长期借款、养老金等收款或付款时点距离实际交易或记账时点较远的项目,在计值时如何对未来发生的现金流量进行估算。特别是养老金,其入账价值依赖于以人口寿命、人口结构、投资收益等因素为基础的估算方法,需要借助于专业的计量和精算知识。

第四,估值技术的问题。对于文化资产、旅游资产、无形资产、或有负债等项目,由于缺乏活跃的交易市场,且历史文化因素的价值难以衡量,简单的计值方法可能会导致价值扭曲,需要引入估值技术进行估值。估值方法较难确定,估值技术的引入依赖于计量模型的建立,这是其中的难点。

3. 合并原则。一个实体的财务会计报告所提供的统计数据将这个实体和其控制的所有实体报表合并后的数据,描述的是作为整体的经营和财务状况。合并是冲销属于一个集团之内的机构单位之间发生的交易。合并涉及对被合并的单位之间发生的同一交易进行轧差处理,以减少重复记录。由于我国的特殊国情,综合政府部门数量庞大、性质纷繁,综合政府部门内部之间的借贷等交易往来复杂。因此,确定合并原则时需解决如下问题。一是确定合并的层级。如在中央政府层面,是否将财政部、中国人民银行等中央国家机构纳入合并范围;同时,在地方政府层面,是否将企业法人、事业单位、机关团体、特设机构纳入合并范围;此外,为数众多的医院、学校、寺院,应纳入中央还是地方政府合并报表;国有和国有控股企业掌握庞大的国有资产,如何在政府合并资产负债表中予以体现。二是如何保证会计核算和会计科目的一致性。合并报表涉及大量会计数据的

核算和调整,也是一个不容忽视的实践问题。

(四)政府资产负债核算与其他国民经济账户衔接问题

政府部门资产负债核算应基于国民经济核算的基本框架,在核算原则、核算方法、数据来源、核算结果等方面,需要解决如何与SNA其他账户的衔接匹配问题。主要集中在如下技术问题。

1. 与政府财务报告的协调问题。随着IMF政府统计报告体系的推广应用,我国财政部也在推进政府财务报告有关工作。政府资产负债与政府财务报告具有一定的内生联系,均是采用权责发生制对收付实现制的重大革新(缪臻彦,2018)。但两者的区别在于:一方面,在计值上,政府财务报告是基于历史会计账务的价值,政府资产负债采用的是公允价值的方法,更接近实际物价水平。由此,在衡量政府债务率时,由于金融负债表现多为现值,存在公允价值,而实物资产有债期长、历史成本不高的特点,基于政府财务报告的政府债务率在经济上升周期就会过高。但这或许不是一个坏事,而是政府审慎举债的有效约束。另一方面,政府财务报告的范围主要是政府经营管理的资产,政府资产负债的范围不仅包括政府经营管理的资产,还包括一些资源、古迹等虽未经营管理或由私营部门代管,但所有权归属于国家的资产。

2. 与国民经济核算体系的衔接问题。主要有两方面:一方面,存量和流量的衔接。SNA框架的国民经济核算体系,包括生产、进出口、货物、分配等多个部门的流量表^①。这些流量表是影响政府资产负债存量表年度变化的原因,两者需衔接起来考虑。一般而言,影响经济存量指标的因素有价格、汇率、交易和转移等因素,但我国尚无存量统计体系,这使得分析中衔接流量核算与存量核算的困难立彰。另一方面,需考虑建立一套完善的资产负债分析指标框架,明确指标之间的关系,避免造成体系之间的逻辑冲突。

3. 数据匹配和结果匹配问题。对所搜集的与政府部门核算相关的统计、会计、业务资料,需要解决如何按照国民经济核算原则和相应的会计准则进行核算、分解、归并,并辅之以多种方式的典型调查或重点调查进行核算,以保证政府部门资产负债的核算与国民经济核算的数据来源协调一致。同时,要考虑如何保证核算结果与国民经济核算已有的数据衔接,使得国民经济核算中的流量和存量核算在计价原则上相互衔接和统一。

五、总结与展望

在市场经济环境中,政府作为经济主体之一,是市场的参与者,也是宏观政策的制定者和执行者。政府收支会改变市场供需均衡点,政府的行为会影响其他经济主体的判断与决策。改革开放40年,中国取得的成就举世瞩目。但迄今为止,仍处于向市场经济转轨过程中的中国政府,在职能建设、运行效率和管理能力等方面仍有诸多不尽合理、颇有争议、亟须改善之处。更为关键的是由于缺乏政府运行的翔实数据,对此无法深入分析探讨。编制政府资产负债表,提供完备的数据基础和翔实的核算信息,丰富评估方法,以促进政府运作效率乃至整个国民经济效率的提升,是解决问题的重要工具。因此,全面核算政府部门的资产和负债具有重要的现实意义和学术价值。未来的研究展望包括四个方面。

第一,建立政府资产负债核算理论体系。主要解决两方面问题:一方面,丰富理论基础,研究政府部门的定义、内涵、资产负债分类、核算原则等基本原理解题,形成一套科学合理、划分清晰

^① 限于版面,基于SNA的我国政府资产负债表的分析框架图从略,如有需求,请与作者联系。

的理论体系,对核算主体和客体进行准确界定;另一方面,考虑我国国情的特殊性和复杂性,增加理论框架上的弹性空间,在出资额、抵消机制、非金融部门产融切割等方面,加强理论创新的灵活性。

第二,夯实我国政府资产负债的核算基础。通过前文的分析,我们看到政府资产负债的核算基础比较薄弱,需以财政部政府财务报告制度改革为契机,加快推进现代政府核算框架的建立。一方面,完善历史数据基础。当前政府财务报告核算的历史数据基础不完整,对于固定资产、存货、公共基础设施等入账计值上也有差距,将一定程度上影响政府资产负债结果的准确性。另一方面,政府核算的会计原则正处于从收付实现制向权责发生制的转变过程中,要做好两种制度的配套衔接,并考虑适当追溯调整。

第三,丰富政府资产负债的应用分析视角和指标体系。一方面,可以考虑与 SNA 体系的衔接,增加流量表的应用,与政府资产负债表的存量视角进行结合,提高分析应用的深入和前瞻性。另一方面,牢牢把握当前供给侧结构性改革、结构性去杠杆、外部贸易环境变化等政策和经济形势,加强分析指标的创新,提高政府资产负债指标的适用性和可操作性,为国民经济运行决策提供实际支持。

第四,完善政府或有和隐性债务的统计框架。在政府资产负债统计的基础上,还可以考虑进一步将政府或有和隐性债务的内容补充进来,整体反映政府显性和隐性活动创造的综合经济后果。通常政府的活动分为显性行为 (Implicit Behavior, IB)、隐性行为 (Recessive Behavior, RB)、直接债务 (Direct Debt, DD)、或有债务 (Contingent Debt, CD),可进一步按照不确定概率的分布结构,构建我国财政债务风险矩阵,如式 1 所示。这样的好处是,可将从政府行为到形成债务风险的整个传导路径纳入统一的监测管控视野之中,以实现有效监控、及时预警等目标。

$$GBS(\text{政府综合经济资产负债})_t = \sum \begin{bmatrix} IB_{t-1} & \cdots & RB_{t-1} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ DD_t & \cdots & CD_t \end{bmatrix} \quad (1)$$

综上,本文对政府资产负债表的问题和困难进行了详细的分析和研究,为核算理论体系的构建提供重要基础。同时,依据联合国颁布的国民经济核算体系 (SNA) 框架,结合国际通行标准和发达国家以及部分新兴市场经济体的有关经验和教训,联系我国实际,针对构建具有中国特色的政府资产负债核算基本理论体系,在流量和存量衔接、分析框架搭建、基础数据治理、隐性债务和或有负债等方面提出了思路。

参考文献:

1. 杜金富:《政府资产负债表:基本原理及中国应用》,中国金融出版社 2015 年版。
2. 杜金富、王毅、阮建红:《中国政府资产负债表编制研究》,中国金融出版社 2018 年版。
3. 郭砚莉、汤吉军:《金融危机的一种存量分析》,《重庆工商大学学报》2009 年第 4 期。
4. 李芳:《人口老龄化背景下我国城镇养老金收支缺口问题及对策研究》,上海师范大学硕士论文,2014。
5. 李扬、张晓晶、常欣:《中国国家资产负债表 2013——理论、方法与风险评估》,中国社会科学出版社 2013 年版。
6. 李扬、张晓晶、常欣、汤铎铎、李成:《中国主权资产负债表及其风险评估(上)》,《经济研究》2012 年第 6 期。
7. 马斌:《政府间关系:权力配置与地方治理》,浙江大学博士论文,2008。
8. 马骏、张晓蓉、李治国:《中国国家资产负债表研究》,社会科学文献出版社 2012 年版。

9. 马骏:《国家资产负债表探究》,《中国外汇》2013年第1期。
10. 马骏、张晓蓉、李治国:《国家资产负债表研究成果及其应用》,《科学发展》2013年第12期。
11. 缪彦彦:《政府财务报告体系渐进式发展路线分析——从政府会计改革到宏观资产负债》,《预算管理与会计》2018年第7期。
12. 任若恩、蒋云赞、徐楠楠、林黎:《中国代际核算体系的建立和对养老保险制度改革的研究》,《经济研究》2004年第9期。
13. 谭燕萍:《我国政府部门职能交叉中的利益博弈分析》,《学术论坛》2007年第10期。
14. 王天华:《国家法人说的兴衰及其法学遗产》,《法学研究》2012年第5期。
15. 王毅、郭永强:《政府资产负债表:国际标准与实践》,中国金融出版社2015年版。
16. 徐以升:《比较三份国家资产负债表》,《IMI研究动态》2012年合辑。
17. 杨志勇、张斌、汤林闽:《中国政府资产负债表》,社会科学文献出版社2015年版。
18. 赵玉:《烟草专卖局自用的房地产是否纳税》,《纳税》2015年第2期。
19. 政府资产负债核算的理论和政策研究课题组:《科学反映政府实力和调控能力——2012—2013年中国政府资产负债表编制报告》,《中国金融》2015年第3期。
20. Allen, M., Rosenberg, C. B., Keller, C., Setser, B., & Roubini, N., A Balance Sheet Approach to Financial Crisis. Social Science Electronic Publishing, Vol. 2, No. 210, 2002, pp. 1 – 22.
21. Baldi, G., & Staehr, K., The European Debt Crisis and Fiscal Reactions In Europe 2000—2014. *International Economics and Economic Policy*, Vol. 13, No. 2, 2016, pp. 297 – 317.
22. Barnhill, T. M., & Kopits, G., Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty. IMF Working Paper, No. 3 – 79. 2003.
23. Brixi, H., & Schick, K., *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Washington DC: The World Bank, 2002.
24. Cadogan-Cowpe, A., & Comisari, P., Recording Land in The National Balance Sheet. Information Paper for the London Group Meeting, 2009.
25. Dickinson, F. G., & Eakin, F., *A Balance sheet of the nation's economy*. Bulletin No 54. Urbana, University of Illinois, 1936.
26. Easterly, W., Levine, R. E., & Roodman, D., New data, new doubts: a comment on Burnside and Dollar's "Aid, policies, and growth" 2000, Cambridge, Mass. National Bureau of Economic Research, 2003.
27. European Statistical Office, *European System of Accounts (ESA) 2010*. Luxembourg: Publications Office of The European Union, 2013.
28. Fratzscher, M., Why Are Currency Crises Contagious? A Comparison of The Latin American Crisis of 1994—1995 and The Asian Crisis of 1997—1998. *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 134, No. 4, 1998, pp. 664 – 691.
29. Garland, J. M., & Goldsmith, R. W., The national wealth of Australia. *Review of Income and Wealth*, Vol. 8, No. 1, 1959, pp. 323 – 364.
30. Gil-Diaz, F., The Origin of Mexico's 1994 Financial Crisis. *Cato*, Vol. 17, issue 3, 1998, pp. 303 – 313.
31. Goldsmith, R. W., *A Study of Saving in The United States*. Princeton: Princeton University Press, 1955.
32. Goldsmith, R. W., *Comparative National Balance Sheets: A Study of Twenty Countries: 1688—1979*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.
33. International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Manualb 2014*. Washington DC: International Monetary Fund, 2014.
34. Jensen, T. L., & Johannesen, N., The Consumption Effects of The 2007—2008 Financial Crisis: Evidence From Household-level Data. CESifo Working Paper, No. 5600, 2015.
35. King, G., *Natural and Political Observations and Conclusions upon The State & Condition of England*. London, 1804.
36. OECD, National Accounts of OECD Countries: Financial Balance Sheets, 2013.
37. Petty, W., *Quantulumcunque Concerning Money*. London, 1695.
38. Revell, *The Wealth of The Nation*. Cambridge: University of Cambridge, 1966.
39. Rosen, H. S., The Way We Were (and Are): Changes in Public Finance and Its Textbooks. *National Tax Journal*, Vol. 50, No. 4, 1997, pp. 719 – 730.
40. Rymes, T., K., Appendix I-C: National Wealth Measurement in Canada. National Bureau of Economic Research, *Measuring The Nation's Wealth*. Washington DC: U. S. Government Printing Office, 1964, pp. 219 – 227.
41. Scott, A., National Wealth and Natural Wealth. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 22, No. 3, 1956,

pp. 373 – 378.

42. Xu, Ghezzi, From Fundamentals to Spreads: A Fair Spread Model for High Yield Emerging Markets Sovereigns. *Deutsche Bank Global Market Research*, 2003.

43. Yong, A. ,& Hue, H. , *Contagion And Casualty: Lessons From The Mexican, Asian, Russian and Brazilian crises*. Canterbury: Lincoln University, 2002.

The Theory and Practice of Government Assets and Liabilities Accounting in China

WANG Yi (Ministry of Finance, 100820)

ZHENG Guihuan (China Institute of Finance and Capital Markets, 100033)

SONG Guanglei (Industrial and Commercial Bank of China, 100140)

Abstract: The compilation of the government balance sheet which provides complete data and detailed accounting information, and helps analyze the government operational risks, is of important practical value for maintaining national economic security and financial stability. At present, there are some theoretical exploration of the accounting of government assets and liabilities, but the theoretical basis is still to be perfected and a complete accounting system is to be put in place. At the current stage of economic development, the Chinese government's complex hierarchy and organizational structure has imposed more difficulty on the establishment of such an accounting system. This paper looks at issues and difficulties to be addressed from perspectives such as the definition and connotation of government departments, the scope and classification of assets and liabilities, the determination of accounting principles, the connection between the accounting theory and the System of National Accounts (SNA). The purpose is to enhance the basis for establishing the basic theory of government asset-liability accounting with Chinese characteristics. This paper also puts forward new ideas from such perspectives as the combination of flows and stocks, analysis framework construction, data basis governance, hidden debts and contingent liabilities, and provides theoretical guidance for the preparation and application of the government balance sheet.

Keywords: Government Assets and Liabilities, Government Accounting, National Governance, System of National Accounts

JEL: H11, H63, H82

责任编辑: 汀 兰