

中国政府 资产负债表

(2017)

杨志勇 主编
张 斌
汤林闽 执笔

*Chinese Government
Balance Sheet in 2017*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国政府 资产负债表

(2017)

杨志勇 主编
张 斌
汤林闽 执笔

*Chinese Government
Balance Sheet in 2017*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国政府资产负债表. 2017 / 杨志勇, 张斌主编
-- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 10
ISBN 978 - 7 - 5201 - 1638 - 1

I. ①中… II. ①杨… ②张… III. ①国家行政机关
- 资金平衡表 - 中国 - 2017 IV. ①F231. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 260893 号

中国政府资产负债表 (2017)

主 编 / 杨志勇 张 斌

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈凤玲

责任编辑 / 陈凤玲 田 康

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.25 字 数: 126 千字

版 次 / 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1638 - 1

定 价 / 68.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

序 言

探究中国特色的政府资产负债表 促进财政治理的现代化

2008 年美国次贷危机爆发之后，欧洲主权债务危机又接踵而至，中国会发生类似危机呢？社会各界比过去任何时候都更加关心中国政府到底有多强的应对债务风险的能力。释疑需要了解中国政府的资产负债状况。当时，对于地方债规模到底有多大，有不小的争议。不同的假设会得出不同的结论。唱衰者甚至认为中国债务负担会让中国崩溃，显然这不是事实，但中国到底有多强的应对债务风险能力呢？持续增长的财政收入有助于应对债务风险，但经常性收入毕竟首先要满足经常性支出的需要，应对历史累积起来的债务风险，在相当大程度上需要考虑政府资产因素。资产是可以带来未来经济效益的资源，资产持续带来的收入和资产变卖的一次性收入都可以用于应对债务风险。中国规模庞大的国有经济、国有土地和其他国有资源都可以带来巨额收入，但是政府资产到底有多大，仍然需要给出较为明确的答案。摸清家底，是国家治理现代化的基础。基于此，中国社会科学院财政税收研究中心启动中国政府资产负债表项目的研究。

一 编制政府资产负债表的现实意义

“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”在帝王占尽天下资源的时代，帝王家也必须掌握自身可动用资源的情况，要不时地进行权衡取舍，什么可以做，什么不能做。现代社会中，政府所谓的理财实际上只是代理天下之财，所掌握的资源也只是社会资源的一部分，铺张浪费、奢靡之风，均非社会所需。现代政府更有必要了解自己的资产和负债情况。

涓涓细流，各种财政收入或者当即转化为支出，或者形成各类资产。如此，收支在预算表中就会得到体现。政府在不同时期形成的资产未来都有可能转化为政府可支配财力。由此，政府资产就成为应对不时之需的“储备”。面对各种不确定性，现代国家基本上放弃了“量入为出”的理财原则，而转向“量出为入”，这样，收支缺口的出现就非常正常。收不抵支，就有了赤字和公债。债务需要偿还。政府有多少偿债能力，除了看当期财政收入之外，还要参考政府资产状况。在经济遇到困难时，财政收入往往增长乏力，甚至负增长，但这并不意味着政府就一定要惨淡过日。往昔所积累的资产能够在这个关键的时刻助政府一臂之力。当金融风险累积到一定程度时，金融风险就可能转化为财政风险，严重时甚至酿成财政危机。因此，政府未雨绸缪，实属必要。

未雨绸缪要求财政有应对未来风险的能力。这就要求政府能预测未来风险，且对自身应对未来风险的能力有充分的了解。

政府资产负债表，可以帮助政府了解这方面的信息。现代政府是受人民之托而成立的政府。人民对政府的监督也需要有充分披露政府信息的载体。政府预算可以帮助人民了解政府收支信息，政府资产负债表以及其他报表可以让人民掌握更全面的政府财务状况。中国正在完善预算管理制度，以实现预算改革的“全面规范、公开透明”目标。这不仅仅需要改进收支预算管理制度，而且还要构建政府综合财务报告体系。

二 编制中国政府资产负债表需注意特殊国情

中国政府资产负债表的编制尚处于试点阶段，其中存在许多需要克服的难题。政府资产负债表的编制服从于目标，政府资产的内涵界定同样要从目标出发。不是政府控制的资产在政府资产负债表上体现，意义不大。

政府资产负债表的编制首先因金融危机而起。编制政府资产负债表，所要解决的是中国政府应对金融危机的能力到底有多大这一问题。不是所有资产都是可以动用的资产。矿产资源属于国家所有，但一方面我们无法真正掌握矿产资源的实际总数，另一方面有些矿产资源即使我们明知它在那里，也不适合开采，这样的矿产资源肯定属于国有资产范畴，但在编制政府资产负债表时需要慎重处理。总的原则应该是，不能动用的资产即使是政府资产，也不必在政府资产负债表中体现。现代政府所拥有的资产形式多样，中央银行作为一个特殊机构，它所拥有的资产应该怎么处理？中央银行发行货币，实际上是通过负债的方式

扩大自己的资产。中央银行自身的资产负债表会随着货币发行而扩张，但是，政府的实际可支配财力增加了多少，是一个不好回答的问题，因为实际可支配财力与物价水平有密切关系。因此，中央银行资产不能被直接列入政府资产，否则可能产生误导。

土地作为自然资源，一些国家的政府资产负债表中不列示。但是，对于中国来说，土地在中国地方政府可支配财力形成中发挥着至关重要的作用，如果不列示，那么这就很容易低估政府的可支配财力。最近 20 年，地方政府无论是建设基础设施，还是提供公共服务，都离不开土地所产生的财力。因此，无论如何，土地都应该在政府资产负债表中得到体现。但是，这里有一个估值问题。不是所有的土地都值钱，不是所有的土地都能得到利用。因此，应该有合适的方法区分不同的土地，并用合理的方法对土地进行估价。

中国国有经济规模不小。国有企业、国有控股企业、国家参股企业的国有资产如何计算也是一个难题。不同企业根据会计准则采取不同的资产计量方法，直接加总肯定有这样那样的问题。但是，舍弃直接加总方法，又有什么方法可以替代呢？能做到用统一的方法计量，确实不错。这样的理想状态实际上是无法达到的。例如，同样是无形资产，有并购交易的企业就可能计算在内；没有并购交易的企业，就可能不予计算，而且即使都计算无形资产的价格，由于所采用的评估方法不同，也可能有不同的结论。考虑到这样那样的因素，次优的直接加总计算政府资产总额的方法可能会胜出一筹。

三 采取谨慎性原则编制中国政府资产负债表

政府负债状况一直是争议很大的问题。直接显性负债几乎没有争议，但是间接负债、或有负债、隐性负债等争议不断。间接负债在多大程度上才会传递到政府，并最终转化为政府的债务责任呢？这中间的传递过程，不同的间接负债可能有不同的情形，很难一刀切。或有负债同样如此，或有负债或者转化为直接负债，或者不转化，一切皆有可能，但是转化的可能性又有多大呢？隐性负债可能更加复杂，潜在的债务负担首先要历经显性化过程，各种各样的计量问题都可能出现。中国地方政府的间接负债和或有负债问题是最受关注的问题。地方政府不直接举债，但是只要地方政府拥有地方国有企业，间接举债机制就一直存在，间接负债以及或有负债问题就会不同程度地存在。我们需要确立的是，即使地方政府没有举债的额度限制，地方层面也应有力量遏制地方政府的盲目举债冲动。现阶段显然这一目标还没有实现，地方政府的债务问题仍然会复杂下去。虽然我们很难一一厘清地方政府的债务责任，但是采取谨慎的做法，可以最大限度地防范债务风险，应对可能发生的金融危机。

中国亟须设计出符合自身特点政府资产负债表框架体系，无论是从应对金融风险的角度，还是从提高财政治理的现代化水平来看，这都是应当的。现代财政制度需要有与之匹配的良好政府综合财务报告体系。当下，太多的人关注地方债问题，实际上，人口老龄化所带来的养老和医疗保障问题的严重性超出

社会的想象。这意味着，社保基金的缺口问题不容小觑。我们的研究表明，中国政府的总资产完全能够覆盖包括社保基金缺口在内的总负债，且还有较大空间。这是我们试编制政府资产负债表的一个应用。

四 中国政府资产负债的新数据

由于数据所限，本书正文提供的中国政府资产负债表全面数据截至 2015 年。在此，汇总整理已经公开的 2016 年相关数据，以提前与读者分享。

（一）资产方概况

1. 服务性资产概况

政府存款是主要部分。按照中央银行的金融机构本外币信贷收支表，截至 2016 年底，财政性存款为 35,292.87 亿元，机关团体存款为 235,771.60 亿元，二者合计即政府存款达 271,064.47 亿元。

2. 财力性资产概况

国有经济中，企业的国有净资产是主要部分，但估算使用的相关数据尚未公布。按照财政部月报《2016 年 1 ~12 月全国国有及国有控股企业经济运行情况》，2016 年 12 月末，国有企业所有者权益合计为 446,797.2 亿元，同比增长 9.2%。所有者权益并不全部是政府资产，需扣除非国有的所有者权益，但该月报并无相关数据。并且，该月报数据与财政年鉴中的数据有较大

差异，从 2015 年的情况来看，按照《2015 年 1 ~12 月全国国有及国有控股企业经济运行情况》，2015 年 12 月末全国国有企业所有者权益为 401,378.2 亿元，其中中央企业所有者权益为 205,789.4 亿元、地方国有企业所有者权益为 195,588.8 亿元。而按照《中国财政年鉴 2016》，2015 年末全国国有企业所有者权益为 482,414.4 亿元，其中中央企业所有者权益为 206,807.0 亿元、地方国有企业所有者权益为 275,607.4 亿元。二者的数据差异为：全国相差 81,036.2 亿元，其中中央企业相差 1017.6 亿元，地方国有企业相差 80,018.6 亿元。所以，二者的差异主要在于地方国有企业所有者权益的数据。按照财政部月报的说明，其数据不包含国有金融类企业，因而财政年鉴中的数据有可能将地方国有金融类企业包含在内。

假设财政部月报《2016 年 1 ~12 月全国国有及国有控股企业经济运行情况》中提供的同比增长 9.2% 为所有者权益中各个部分的共同增长率，则 2016 年二者数据的差异也可以用 2015 年二者数据差异乘以此增长率来大致估算。同时，根据《中国会计年鉴 2016》，2015 年末全国国有企业所有者权益中的少数股东权益为 101,080.0 亿元。那么，可以计算出 2016 年末财政部月报与财政年鉴数据的差异中，中央企业所有者权益大致为 $1017.6 \times (1 + 9.2\%) = 1,111.2192$ 亿元，地方国有企业所有者权益大致为 $80,018.6 \times (1 + 9.2\%) = 87,380.3112$ 亿元；同时，2016 年末全国国有企业所有者权益中的少数股东权益为 $101,080.0 \times (1 + 9.2\%) = 110,379.360$ 亿元。因此，可以估算 2016 年末全国国有企业所有者权益中归属国有的所有者权

益，即企业的国有净资产约为： $446,797.2 + 1,111.22 + 87,380.31 - 110,379.36 = 424,909.37$ 亿元。

金融机构的国有净资产中，2016 年末，工、农、中、建、交、国开行的国有净资产合计为 22,485.39 亿元。中投公司的国有净资产为 7,349.56 亿美元，按 2016 年 12 月 31 日人民币兑美元中间价 100 美元兑 693.7 元人民币，折合人民币共计 50,983.90 亿元。

资源性资产中，土地资产是主要部分。在估算所需的相关数据中，只能从国土资源部网站上获得土地交易价格即土地出让成交价款，约为 3.56 万亿元。其余数据，特别是土地成本数据，未能查询到。如果按照 2015 年的土地成本占比 79.76%、土地出让面积 224,885.95 公顷、土地交易面积 140,191.44 平方公里估算，则截至 2016 年末土地资产价值约为 449,233.01 亿元。

（二）负债方概况

1. 直接显性负债概况

国债内债。按照财政部《2016 年中央财政国债余额决算表》数据，截至 2016 年末，国债内债的实际数为 118,811.24 亿元。

地方政府直接负债。按照《2016 年地方政府一般债务余额决算表》和《2016 年地方政府专项债务余额决算表》，截至 2016 年末，地方政府一般债务余额的实际数为 97,867.78 亿元，地方政府专项债务余额的实际数为 55,296.23 亿元，二者合计为

153,164.01 亿元。

外债直接负债。按照《中国全口径外债情况表》，截至2016年12月末，广义政府的外债余额为1239亿美元，按照2016年12月31日人民币兑美元中间价100美元兑693.7元人民币折合，约为8,594.94亿元。

2. 或有和隐性负债概况

地方政府或有负债。无法从公开渠道获得确切数据。如果仍沿用2014年的数据，则为86,000亿元。如果按照2016年10月27日发布的《国务院办公厅关于印发〈地方政府性债务风险应急处置预案〉的通知》（国办函〔2016〕88号，简称“88号文”）的有关规定，那么对于截至2016年末的地方政府存量或有负债，即使不考虑已经化解的部分，其总量也应大幅减少。即使按全部都是担保负债计算，政府最多也只需要承担1/2的总额，即43,000亿元。^①

外债或有负债。按照《中国全口径外债情况表》，截至2016年12月末，其他接受存款公司外债余额、其他部门外债余额和“直接投资：公司间贷款”分别为6,042亿美元、4277亿美元和2094亿美元，按照2016年12月31日人民币兑美元中间价100美元兑693.7元人民币折合，约为80,605.06亿元。

① 由于88号文于2016年10月出台，所以估算2015年数据时没有考虑该文件的影响。

六 未来的工作

近年来，已有几个研究团队致力于中国政府资产负债表的研究。不同的出发点、不同的知识结构、不同的会计假设，可能导致设计出不同的政府资产负债表框架体系。我们所设计的政府资产负债表框架体系以及所选择的方法，都是基于特定假设所选择的结果，肯定还有许多需要完善之处。本书只是抛砖引玉，让这个问题引起社会更多人的关注，以集中更充分的力量，一起把国家大账算好，为防范金融风险做好基础工作，共同推进国家治理的现代化。

仅有政府资产负债表还不足以充分判断政府的财政风险，因为不是所有资产的变现条件都一样，各项资产流动性的差异也很大。因此，综合评估财政风险，需要构建政府综合财务报告体系。政府资产负债表是整个政府综合财务报告体系中最重要的一個，必須加以重視。政府资产负债表的编制，面临数据滞后难题。这在正常时期可能不是什么大事，但在特殊时期，就可能影响判断，因此除了编制政府资产负债表之外，还应该有一套能够大致厘清资产负债表报告日之后的情况说明办法。

政府资产负债表的编制问题，有许多在国际上也尚未形成共识。只有从编制资产负债表的目的出发，我们才可能找到解决问题的合理方法。政府资产负债表的编制，既是财政问题，又是会计问题，还涉及统计问题。财政学界、会计学界、统计学界以及社会各界人士当携手共同攻关，发挥各自学科的优势，克

服难题，编制出既能为社会广泛接受又符合中国社会特点政府资产负债表。

我们相信中国政府资产负债表研究的意义重大。我们希望读者关注数据，但也希望读者能更多地关注中国政府资产负债表编制方法的探索。我们将持续关注这一课题，并开展相关研究成果的应用研究。我们愿意和社会各界一起共同努力，并期待中国官方正式的政府资产负债表的公开问世，期待中国政府综合财务报告体系能够早日完善！

杨志勇 张斌 汤林闽

中国社会科学院财政税收研究中心

中国社会科学院财政学优势学科

2017 年 10 月 10 日

Contents

目 录

1 绪论	001
1.1 研究背景	001
1.2 研究的必要性	003
1.2.1 客观现实方面：中国当前尚无真正意义上的政府资产负债表	003
1.2.2 理论研究方面：缺乏对中国政府资产负债表全面、深入、系统的研究	007
1.2.3 国家资产负债表和政府资产负债表辨析	008
1.3 主要研究内容、研究方法和创新	019
2 中国政府资产负债表的理论框架	021
2.1 中国政府资产负债表相关概念的考察和界定	021
2.1.1 概念界定相关原则	021
2.1.2 政府资产定义和相关范畴的考察和界定	022
2.1.3 政府负债定义和相关范畴的考察和界定	036
2.2 中国政府资产负债表的框架构建	038
2.2.1 框架构建相关原则和思路	038
2.2.2 资产方构建	039

2.2.3	负债方构建	044
2.2.4	完整的中国政府资产负债表框架	047
3	中国政府资产的规模估算	050
3.1	相关原则及说明	050
3.2	服务性资产：金融资产	053
3.2.1	政府存款	054
3.2.2	全国社保基金资产	055
3.2.3	金融资产合计	055
3.3	服务性资产：固定资产、存货及相关资产和 无形资产等	056
3.4	财力性资产：国有经济	057
3.4.1	重复计算及其处理	057
3.4.2	企业的国有净资产	058
3.4.3	金融机构的国有净资产	059
3.5	财力性资产：资源性资产	063
3.5.1	资源性资产估算说明	063
3.5.2	土地资产估算	064
3.5.3	石油和天然气资产估算	070
3.5.4	财力性资产的估算结果	078
3.6	政府资产情况小结 (2010 ~ 2015 年)	079
4	中国政府负债的规模估算	080
4.1	直接显性负债	080
4.1.1	国债内债	080

4.1.2	地方政府直接负债	080
4.1.3	对外债的处理	081
4.1.4	直接显性负债合计	082
4.2	或有和隐性负债	083
4.2.1	准公共部门发行的债券	083
4.2.2	地方政府或有负债	084
4.2.3	国有金融机构不良资产	086
4.2.4	外债或有（隐性）负债	087
4.2.5	社保基金缺口	088
4.2.6	或有和隐性负债的相关结果	088
4.3	政府负债情况小结（2010 ~ 2015 年）	089
5	估算的中国政府资产负债表总规模	091
6	中国政府资产负债表分析	094
6.1	对资产方的分析	094
6.1.1	总资产规模及结构分析	094
6.1.2	财力性资产规模及结构分析	096
6.2	对负债方的分析	100
6.2.1	总负债规模及结构分析	100
6.2.2	直接显性负债规模及结构分析	104
6.2.3	对或有和隐性负债的分析	105
6.3	政府资产负债联合分析	109
6.3.1	考虑总量的资产负债联合分析	109