

国家和政府资产负债表初探

林忠华

(上海市审计局, 上海 200125)

摘要: 本文阐述了编制国家资产负债表的重要意义和编制政府资产负债表的重要作用, 分析了编制国家和政府资产负债表的难点, 从研究制定政府会计准则、加快政府会计的改革、严格界定资产负债表与表内项目的范围、尽快编制国家和政府资产负债表、地方政府应当公布资产负债表、发挥政府资产负债表对中长期财政的预测作用、加强对政府资产负债表的审计监督等7个方面, 提出了探索编制国家资产负债表和建立权责发生制的政府综合财务报告制度的建议。

关键词: 国家资产负债表; 政府资产负债表; 探索

中图分类号: F239 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—7184(2014)03—48—10

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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”、“建立跨年度预算平衡机制, 建立权责发生制的政府综合财务报告制度”。学习贯彻党的十八届三中全会精神, 研究探索编制国家资产负债表和建立权责发生制的政府综合财务报告制度等改革, 对于指导做好政府审计工作至关重要。

一、国家和政府资产负债表概述及中外概况

1. 国家资产负债表概述。“国家资产负债表”并不是一个新概念, 它借助了企业资产负债表的概念。国家资产负债表是将一个经济体视为与企业类似的实体, 将经济的多个部门在某一个时点上的所有资产和负债进行分类, 然后加总, 得到反映该经济体总体存量的报表。在国民经济核算体系当中, 也称为国民经济资产负债表。国家资产负债表由政府资产负债表、企业资产负债表、金融部门资产负债表和居民资产负债表几个部分加总组成。国民资产负债核算是我国国民经济核算体系的重要组成部分, 是以一个国家或地区经济资产的存量对象的核算。它反映某一时点上机构单位、机构部门及经济总体所拥有的财力、物力的历史积累和与之相对应的债权债务关系, 反映一个国家或地区的资产负债总规模及结构、经济实力和发展水平。

我国资产负债核算的资产是经济资产, 分为非金融资产和金融资产两大类。前者包括固定资产、存货和其他非金融资产(资源资产、无形资产等), 后者包括国内外各种金融债权、储备资产等。由于受核算条件限制, 目前我国只对资产进行初步核算, 尚未包括估价和重估价核算, 也尚未包括对艺术品、资源等方面进行核算。

国家资产负债表与政府资产负债表有所不同, 前者属于国民经济核算范畴的内容, 后者则属于政府会计范畴的内容。宏观的国民经济核算与微观的会计核算之间存

在许多差异。我国原先处于计划经济时代,国家的资产、负债与政府的资产、负债曾经有较高的统一度。即使经过多年的改革和发展,目前政府资产负债依然是国家资产负债中十分重要的组成部分。

2. 政府资产负债表概述。建立基于权责发生制的包含政府资产负债表的政府综合财务报告制度,是建立现代财政制度的统计和数据基础。作为会计报表体系中最主要的一张报表,政府资产负债表通过政府的资产和负债,反映政府未来将面临的风险和抗风险能力。政府资产负债表提供了某一个时点上的债务和资产存量,可以为评估地方政府的举债能力提供更加合理的科学依据。

权责发生制(又被称为应收应付制、应计制)和收付实现制(又被称为现收现付制)是两种不同的会计核算制度。目前我国行政单位基本采用收付实现制,事业单位正在进行权责发生制的会计制度改革,但尚不完全。在行业内,仅医院和出版社以权责发生制为会计核算基础。

我国现行的政府会计报表是按照收付实现制进行编制的,无法满足政府管理者全面了解政府债务规模、债务结构和债务风险的需求,其原因在于按照收付实现制编制的报表反映的信息存在“滞后性”和“狭隘性”。“滞后性”是因为只有在实际发生现金收支时才进行会计核算和报告,不能提供管理政府债务风险的前瞻性信息。“狭隘性”是因为采用收付实现制的现行预算会计报表无法完整反映贷款担保等隐性负债和或有负债信息,无法反映政府对该部分负债所承担的责任和风险,容易误导外部信息使用者对政府业绩和受托责任的评价。

在收付实现制的政府会计体系下,自然无从评估我国的政府债务风险。目前我国的政府预算只反映流量而缺乏存量,只反映当年的财政活动而缺乏长期的财政趋势和风险评估,只反映直接负债而缺乏或有负债。要评估政府债务风险,要掌握政府资产状况,就需要编制政府资产负债表。政府资产负债表的编制,离不开政府会计制度改革。未来我国的政府会计制度将从收付实现制向权责发生制改革。建立权责发生制的政府综合财务报告制度,可以积极主动地预防财政风险,克服政府财务报告制度中的缺陷,有效管理公共债务,提高财政的稳定性和可持续性。

3. 中外国家资产负债表概况。西方国家在上世纪30年代就开始了针对国家资产负债表的研究,在发布国家资产负债表方面已经有很多先进和成熟的经验。目前加拿大、澳大利亚、英国等发达国家以及巴西等发展中国家的官方统计部门,都会定期公布其国家资产负债表或政府金融资产负债表。

我国国家统计局在上世纪80年代中期开始研究资产负债核算,1992年把资产负债核算正式纳入《中国国民经济核算体系》,1995年制定了全国统一的国民资产负债核算制度,1996年开始试行编制国家资产负债表,至今已编制过十多年国家资产负债表,其中绝大多数内容均未公布。资产负债核算为国家和地方宏观经济管理决策部门提供了经济存量方面的数据依据,为了解国情、摸清家底发挥了重要作用。但目前此项工作还停留在统计方法和数据层面,缺乏对政策含义的分析,缺乏前瞻性的判断能力。

4. 中外政府资产负债表概况。上世纪80年代起,由于政府财政赤字快速扩张、

债务不断积累,仅靠传统年度决算报告无法全面反映政府真实的财务状况,澳大利亚、新西兰、美国、英国等一些西方国家开始推行政府财务报告制度,并将政府财务报告作为政府债务信用评级的重要依据。政府资产负债表在国外已有成功实践,例如美国联邦政府采取双轨制,“既有一张现收现付的预算表,又有一张资产负债的权益表”。完全的权责发生制改革如英国,决算和会计核算制度都是权责发生制,出具(决算)报告的时候有权责发生制和收付实现制两份报告。目前可供我国借鉴政府资产负债表编制和公开经验的国家有新西兰、澳大利亚,甚至哥伦比亚等国家。最早引入权责发生制会计制度的新西兰已编制了20年。

我国编制政府资产负债表工作已经准备多年。2009年8月,财政部发布《医院会计制度》,规定医院的会计制度以权责发生制为主,这被认为叩响了公共部门会计制度变革大门。紧跟其后,财政部又发布了《高等学校会计制度》、《中小学校会计制度(修订)》、《科学事业单位会计制度(修订)》、《事业单位会计制度》等事业单位会计制度。上述新的会计制度实施后,医院会计制度相对清晰,自有资产的会计核算制度是权责发生制,财政拨款则采用收付实现制核算。2010年底,财政部发布了《权责发生制政府综合财务报告试编办法》,并于2011年在海南、广东、甘肃、上海、四川等11个省市开展试编工作。2011年颁布的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中,编制政府资产负债表作为一项重要的财税体制改革被写入。2012年,财政部提出,积极开展权责发生制政府财务报告试编工作,健全预算会计制度体系。2012年至今,在继续采用收付实现制进行日常会计核算的基础上,财政部选择北京、黑龙江、江苏等23个省(自治区、直辖市、计划单列市)探索试编权责发生制政府综合财务报告。一些省市还在辖区内选择部分县市开展试编工作。

二、编制国家资产负债表的重要意义

1. 有利于摸清国家的家底,提高“国家财富”管理的透明度。通过编制国家资产负债表,可以反映国家的资产负债水平。有了国家资产负债表,人大、政府和社会公众可以了解国家和各个部门的资产、负债和净资产情况。有了国家净资产的公开数据,人大和社会公众就可以判断国家的“富裕程度”和可能的变化趋势。有了国家资产负债表,可以看出国家的财政状况,国家可以参考相关财政指标制定相关政策,未雨绸缪,更好地促进经济的发展。编制并定期公布国家资产负债表,从宏观看能看到整个国家经济的全景,为深化改革和顶层设计提供可靠的依据。从微观看,可以摸清国家的家底,提高“国家财富”管理的透明度。

2. 将中短期经济政策的长期成本显性化。越来越多的国际经验表明,导致宏观经济大幅波动甚至危机的原因不仅是外部的冲击,更多的原因来自于不适当的经济政策和经济制度。国家资产负债表的编制、发表和对一系列风险指标的及时分析,可以将短期经济政策的长期成本显性化,对于“短期化”政策行为构成一定的约束。在经济和社会生活中,许多政策可以带来短期利益,可以刺激经济和缓解社会压力(“花钱买稳定”),但却导致了当前难以识别的长期成本。在国家资产负债表的基础上建立

“政府显性债务的可持续模型”，可以通过分析这些政策对今后政府中长期债务影响的预测，反映政策的长期成本。只有把资产和负债搞清楚，才能够真正理解国家未来将面临的风险和抗风险能力。

3. 将结构性因素变化导致的长期成本显性化，帮助规划国有企业和养老金体系的配套改革。通过预测由长期结构性因素导致的政府债务，可以用来估算对财政的压力。比如人口因素，今后几十年内我国人口老龄化是一个不可逆转的趋势。在这个过程中，养老金缺口肯定会扩大，医疗成本肯定会上升。人口快速老化和劳动力人口快速下降是我国今后财政债务可持续性面临的最大挑战。在国家资产负债表基础上建立的“政府显性债务的可持续模型”，可以用来预测这些因素导致的养老金缺口、对财政压力的规模及其将会发生的时点。另外，许多重大改革将涉及到部门间资产和负债的重新配置。比如国家需要从资产负债表的角度，清晰地了解养老金体系未来支付缺口的大小和发生的时点，判断何时需要将多大规模的国有资产划拨到社会保障系统。

4. 帮助规划地方融资平台问题的解决方案,提高地方财政透明度。地方财政在今后几年内面临的主要挑战是地方融资平台的不良债务。综合的解决方案必然要考虑各种具体措施，如从地方资产的存量中拿出一部分来变现、增加地方政府直接发债、中央转移支付等。规划这些措施的前提是编制各地方政府的资产负债表，“盘点”每个有融资平台的地方政府有多少资产，哪些是目前可以变现的，哪些是未来通过金融操作(如证券化)后可以变现的，哪些地方政府有支付能力因而可以发更多的地方债来为融资平台提供再融资等等。

三、编制政府资产负债表的重要作用

1. 有利于增加政府财政的透明度。如果只有政府财政收支透明，资产和负债不透明，那么这种透明度是不完整的。我国是公有制为主体的社会主义国家，政府拥有庞大的资产，而且政府债务规模也非常庞大和引人注目。政府每年的财政收支是流量，政府资产和负债是存量数据。如果只公布财政收支，将只局限于流量的透明。从市场经济角度审视，政府运营与企业经营并无两样。无论是作为市场化的承债主体，还是制定短、中、长期的整体运行目标，政府应该像企业一样编制健全的资产负债表。透过这张表，投资者、债权人以及社会公众能了解“国家财富”的资产与负债的结构、比例、期限，实现政府财政信息透明化。

2. 有利于起到预警作用。比如有些资源枯竭型城市，靠卖地筹集财政资金，从财政收支情况看收入不错，但是会造成社会公众对其财政状况的错误判断。而政府资产负债表则会显示政府资产净值，令政府更明晰需要改进的方面。有了政府资产负债表，上级政府对下级政府的管理和考核将更加科学合理。例如，现在一些地方政府官员通过腾挪公共部门资产来掩盖财政赤字，这种方法在政府资产负债表下就行不通了。又如，有些官员把举债建设的功劳算在自己头上，把还本付息的责任抛给下一任官员，这种行径在政府资产负债表的分析上也容易暴露无遗。

3. 有利于地方政府更好地加强债务管理，防范风险。近两年，我国地方政府债

务规模急剧扩大, 地方政府在经济发展方面高度依赖信用规模的扩展, 但是对自身真正的负债能力并不完全清楚。有的地方政府甚至不断盲目举债。目前地方债务已成为影响宏观经济稳定的最大风险之一, 对此需要加强管控力度。通过编制地方政府资产负债表, 可以盘点每个地方政府有多少资产是可以变现的, 比如政府持有的上市公司股份, 或哪些是未来通过金融操作比如证券化后可以变现的, 哪些地方政府有较强的偿债能力。地方政府要实现真正的自行发债, 必须有自己规范完整的资产负债表。要适度放开地方债规模, 并合理规避风险, 编制科学、明晰的地方政府资产负债表是前提。地方的负债风险增大也成为建立地方政府资产负债表的驱动因素。

4. 有利于强化对政府的监督。政府资产负债表的编制, 可以令人大等监督机关更多关注政府掌握的资产情况, 也有助于政策制定的科学性。更重要的一点是, 公开信息以后, 也便于监督。编制政府资产负债表后, 应当通过审计机关的审计, 向社会公开。政府基于合适的理由, 可以由小到大逐步扩大披露范围。此外, 还要定期接受人大代表的审议, 其中涉及国家机密的信息可以剔除或用其他保密形式体现。

5. 有利于加强预算的完整性。目前全口径预算一直都只有政府财政收支, 如果不纳入资产和负债, “全口径”是落空的。一个好的预算口径, 首先, 必须要全面反映政府和公共部门的活动。如果只能反映一小部分的政府活动, 就不太可能搞清楚整个政府经济活动的规模到底有多大, 也很难理清政府负债到底有多大, 政府干预应该是加强还是应该减弱? 其次, 预算口径不光要反映流量也要反映存量。所谓“流量”就是收支和结余或赤字, “存量”就是资产、负债和净资产、净负债的概念。从财政风险角度来看, 分析负债的意义往往大于赤字的意义。第三, 好的预算口径不光要反映当年的财政活动, 还要反映长期的财政趋势和风险。最后, 不但要反映显性负债, 也要反映或有负债。最典型的或有负债就是担保。

四、编制国家和政府资产负债表的难点

1. 国有资产过于庞大而难以统计。我国是社会主义国家, 公共部门非常庞大, 统计上有一定的难度。公共部门内部之间的借贷款往来也非常复杂, 很难准确统计。例如银监会公布的我国地方政府融资平台就有1万多个。目前政府资产负债表编制面临的难题是: 行政单位归财政部管, 国有非金融企业归国资委管, 国有金融企业没有全面数据, 财政拨款的事业单位只能隔几年普查一次, 自然资源(土地、矿产等)更没有明确的统计数字。编制政府资产负债表的难点还在于那些地方与中央共同拥有的国有企业, 能否有效纳入统计范围。由于企业的所有权性质十分复杂, 其资产评估和资金划分等问题要厘清比较困难。再者, 企业处于不断的动态发展中, 而国家资产负债表是静态的, 以静制动十分被动。

2. 隐形债务难以计量。比如我国养老金的隐性缺口问题, 有的统计数据表明, 我国养老金的缺口达4万亿元, 有的说达10万亿元。除此之外, 或有债务也难以计量。或有债务的大小取决于债务违约的可能性, 乐观和悲观的估计会导致债务规模差异很大。例如中国铁路总公司目前约有2.91万亿元债务(即原铁道部债务), 这些债

务是否一定需要中央政府来偿付?有可能需要部分偿付,也有可能通过中国铁路总公司自身的努力独立偿还。

3. 尚未完全建立权责发生制会计准则。随着我国市场经济环境的变化和财政管理体制改革的深入,建立在收付实现制基础上的现行预算会计体系,已难以担当起提供各方所需政府财务会计信息的重任。现行的预算会计主要反映的是收支的计划和收支的执行,擅长对资金使用过程的控制,但对资金使用的结果是缺乏控制的。现有行政事业单位财务制度仅限于记账,对于固定资产不计提折旧,很难明确核算政府的资产状况。按照现有的政府会计核算,是典型的资产不实。如果按照这种方法来清产核资,既没有计算折旧,也没有计算增值,是没有意义的。

4. 财政管理难度加大。单一权责发生制的会计核算制度也并非尽善尽美,因为反映的是应计而非现计情况,现金流量的不可观就是其主要缺陷。为了弥补权责发生制看出现金流情况的缺陷,企业往往会提供一份现金流量表。但现金流量表不是按提供公共服务种类归集支出的,跟预算管理肯定会有一些脱节。在我国预算仍是收付实现制的情况下,向权责发生制改革,如何让预算和决算对应起来,将使得财政管理变得比较复杂。这将成为此项改革的难点所在。

因为财政预算是收付实现制,所以财政拨款后的会计核算制度如果采用权责发生制,就无法与预算对应。从财政管理角度来看,决算和预算要对应,就会要求决算也要用收付实现制编制。如果核算是权责发生制,这将会对政府会计提出很高的要求。相当于两种会计核算都要在账面上记录清楚,才能够出具两份报告。有效的地方政府资产负债表需要做到标准合理、内容完整、口径规范。而目前预算透明度不高、评估口径不够规范统一、地方政府对各项评估的专业人才与技术经验缺乏,影响了目标的实现。大量难以评估的隐性债务的存在更增添了压力。此外,灵活性很大的无形资产评估也是个难题,地方政府存在着为借债而夸大其价值的操作空间。

五、探索编制国家资产负债表和建立权责发生制的政府综合财务报告制度的若干建议

1. 研究制定政府会计准则。目前,我国还没有比较完整的政府会计体系。从国外的经验看,一般而言,政府会计主要包括两个方面的内容:一是反映政府预算情况的政府预算会计,二是反映政府财务活动的政府财务会计。我国目前只有反映政府收支状况、资金使用情况的政府预算会计,尚未建立政府财务会计。我国的预算会计包括财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计。后两者比较能统一。而财政总预算会计的设计与后两者有很大的不一致。如何使三者有机衔接需要研究。如果政府会计实行权责发生制核算,必须处理好决算和预算的衔接。因为财务数据会根据权责发生制会计制度形成,而预算则是基于收付实现制的。现行的预算会计制度相对于经济社会发展需要严重滞后,政府会计改革必须首先从改革预算会计制度开始。

完善政府会计制度,不仅是进行会计制度改革,更要有相关支撑和配套的法律、法规及制度作保障。美国、加拿大进行政府会计改革都首先制定了统一的适用于政

府整体及其组成部门和机构的政府会计准则,作为编制政府财务报告和实施审计的依据。相较之下,我国推进政府会计改革的当务之急是建立和实施统一适用于行政单位、事业单位及其他政府组成主体的权责发生制政府会计准则。这两年随着预决算、“三公经费”的公开以及中央政府对地方债风险的越发重视,为未来政府财务会计的建立与权责发生制的引入提供了契机。没有科学的政府会计体系作为基础,地方政府债务风险的监控,以至于整个财政风险的监控都会失去判断依据。有关部门应尽快制定出台政府会计准则,以规范权责发生制的政府综合财务报告编制工作。

2. 加快政府会计的改革。要编制好政府资产负债表,前提条件是政府会计的改革必须到位。目前政府部门的核算基础是收付实现制,更关注于流量信息而忽视存量的信息,其必然的结果是政府财务报表中资产和负债反映的信息不充分。目前如要生成权责发生制的政府财务报告有两种方式:一是平时的会计核算就采用权责发生制来计量,从而生成权责发生制的财务报告;二是平时的会计核算仍然采用传统的收付实现制的核算基础,期末通过分析和调整收付实现制与权责发生制的差异事项,生成权责发生制的财务报表。简言之,通过调表不调账的方式产生权责发生制的信息。

我国政府会计改革的关键点,是处理好收付实现制和权责发生制的关系。这两者不应是替代关系,未来的改革趋势不是权责发生制去替代收付实现制。收付实现制是适合预算会计的,它对预算资金收和支来龙去脉的反映是比较清楚的。而权责发生制擅长对资金使用结果的控制。未来的政府会计系统将实行“双体系”制度,一个是财务会计以权责发生制为基础,一个是预算会计以收付实现制为基础。即便实现了完全的权责发生制,财务报表最后也有两套,一套是按照权责发生制编制的,一套是按照收付实现制编制的,后者有利于与预算管理的衔接。

政府会计制度的改革是一个系统工程,涉及确认范围、计量基础和报告类型等不同方面的改革,要做好统筹规划。由于政府债务种类复杂,在会计核算过程中需要合理的估算方法的支持,同时还需要充分考虑权责发生制的采用成本。在符合成本效益的原则下,结合不同债务的特点,逐步、有针对性地推进权责发生制。

3. 严格界定资产负债表与表内项目的范围。由于政府资产负债表没有确切的定义,这使得其覆盖范围也存在一些争议。政府资产负债表的覆盖范围是公共部门,一般包括政府、政府机构、政策性银行(国家开发银行、进出口银行和农业发展银行)以及国有非盈利性组织(例如国有医院、国有高校)等。地方政府的资产负债表不仅应覆盖政府部门的资产,还应覆盖地方政府的全部下属法人,包括企业法人、事业法人、机关法人、特设机构等,最终形成县、(地)市、省三级政府财政部门出具的完整的地方政府财务报告。就全国改革方向而言,目前试编工作仅限于接受预算拨款的行政单位和事业单位,没有覆盖企业化管理的事业单位,也没有覆盖国有金融企业和国有非金融企业。从可操作角度考虑,可将各级地方政府所属政府部门、行政单位及其行政职能的派出机构(包括垂直管理的下属机构)、目前列入决算口径的事业单位纳入政府财务报告的具体列报范围。国有企业、未纳入决算口径的其他国有事业单位、有严格限定用途的基金等暂不纳入具体列报范围。

建立规范化反映和披露地方政府财务状况的机制,是加强地方政府债务管理,防

范财政风险的迫切需要。目前需要统计核实的政府负债有下列类型：第一，政府显性负债。第二，乡镇的隐性负债。第三，地方政府和行政事业单位积欠的工程款。第四，地方政府的或有负债。

4. **尽快编制国家和政府资产负债表。**现在通过审计署组织的审计，地方政府性债务的情况已经清楚，但地方政府的资产情况还不清楚。资产情况不清楚，对风险的判断还会存在很多模糊的地方。下一步，要进一步摸清楚地方政府的资产情况，并让地方政府编制资产负债表，这对控制债务的风险和整个财政风险会打下一个很好的基础。针对那些债务情况比较严重、还款能力差的地方政府，应当重点加强检查，不允许它过度放债。而对于财政状况比较好，经济发展比较好的地方政府，也可以量力而行。在这种情况下，我国地方政府的资产负债表实际上是整个构建大的风险管理的前提或基础。

有关部门应通过拟定并颁布相应的制度，明确编制国家资产负债表的部门、编制时间、编制政策，明确资产负债核算概述、资产负债表编制方法、资产负债核算指标解释等，使这项工作制度化、程序化和规范化。在资产、负债的分类设置上，可根据国家实际情况，区别并创新设置资产、负债分类，以达到国家资产负债管理目的。在定期编制国家资产负债表的基础上，还要建立多维度、多角度的精细化国家资产、负债分析体系，并结合国家财政收支预算，制定财务模型，做出精细的分析报告，为国家拟定相关政策提供科学依据。

5. **地方政府应当公布资产负债表。**我国的地方政府应当编制和公布资产负债表，作为其增加透明度、防范财政风险的一项重要改革。在构建地方政府资产负债表过程中，一些城市可以先试点起来。如果公布出一张相对比较健康的资产负债表，其实可以显著降低地方债的融资成本，尤其是证明相关城市在长期上有更强的支付与偿还能力。如果地方政府的资产负债表做出来了，就可以根据地方政府的资产负债表给出的存量指标，更加科学地提出三年到五年期的滚动预算，使财政工作更加科学有效地推进。在资本市场发展和金融工具完善方面，如果独立发行市政债，不但可以解决资金问题，还可以通过市政债进一步完善债券市场和金融工具。

上海是我国较早实践政府资产负债表的地区之一。上海将“建立政府财务报告制度，试编政府资产负债表，建立健全管理规范、风险可控、成本合理、运行高效的地方政府举债融资机制，切实发挥政府债券在支持和促进上海‘十二五’时期经济社会发展中的重要作用。”上海已开展并完成市级政府权责发生制政府综合财务报告和政府资产负债表的试编工作。上海可以率先试点公布政府资产负债表。地方政府的资产和负债情况的公开，或有负债的披露，本身就可以改善上海的投资环境，加快上海国际金融中心建设。

6. **发挥政府资产负债表对中长期财政的预测作用。**政府资产负债表试编过程中的最主要原则是更全面反映地方政府的财政形势，是为了服务于财政管理体制改革的整体需要，并非单独着力于加强地方政府债务管理。事实上，社会公众关注的不仅仅是一纸政府资产负债表，更关注对资产负债表的分析，及其所反映的相关问题。就具体的风险而言，在未来一个相当长时期内，我国发生主权债务危机的可能性极低，但

是,包括养老金缺口在内的或有负债风险需要引起警惕。我国国家资产负债表的近期风险体现在房地产信贷和地方政府债务上,中长期风险则为对外资产负债、企业债务和社会保障资金欠账。债务本身不是问题,关键是债务的风险问题。在市场经济条件下,各级政府总是会有债务。我们的目标不是消除债务,而是把债务用好。积极推动地方政府编制资产负债表,对于控制债务的风险和整个财政风险将起到基础性的作用,意义非常重大。

土地储备和地方国有资产是地方政府资产的主要来源,银行贷款则是地方政府负债的主要渠道。目前尝试编制的政府资产负债表只限于行政事业单位,今后应当包括企业化管理的事业单位、国有金融企业和国有非金融企业,这几块加起来也称为公共部门。为公共部门的每一部分都编制资产负债表,这样分子部门编制的地方公共部门资产负债表可以帮助政府判断债务产生的来源;哪些子部门是可以有利润来源和现金流入来支撑债务,从而把金融和债务关系看得更清楚。

7. 加强对政府资产负债表的审计监督。审计机关要按照“摸清底数,反映问题,揭示风险,提出建议”的总体思路,通过“同级审”和“上审下”相结合的方式,对政府资产负债表进行审计监督,重点对地方政府公布的资产负债表的偿债能力数据进行真实性审计。通过审计,摸清政府性债务的规模、结构及增减变化情况,发现政府性债务举借、管理和使用中出现的 new 情况和新问题,揭示债务风险隐患;摸清财政结余资金、留存未用资金的规模、结构、分布以及存储等情况;提出促进加强政府性债务管理,有效防范和化解潜在风险,清理压缩财政结余、结转资金,促进盘活财政存量资金,保障经济持续健康发展的意见和建议。

政府资产负债表审计内容和重点:一是政府性债务规模,以及债务人、债务来源和债务资金投向等结构情况。二是政府性债务管理情况。政府性债务管理制度是否健全,风险预警和控制机制是否完善。是否按照国务院要求清理规范地方政府融资平台公司。三是政府性债务举借情况。各级政府及其全额拨款事业单位有无违规提供直接和间接担保等问题;乡镇政府有无违规举借政府性债务的问题;融资平台公司有无违规通过财务公司、信托公司、基金公司、金融租赁公司、保险公司等举借政府负有偿还责任的债务。四是政府性债务资金使用情况。有无违反国家产业政策,将政府性债务资金违规投向“两高一剩”(高耗能、高污染、产能过剩)行业,违规进入资本市场、房地产市场,投资建设“形象工程”、楼堂馆所,未按合同规定用途使用债务资金等问题,有无债务资金闲置浪费等问题。五是本级财政和预算部门、单位结余资金,留存未用资金,包括预算净结余资金、预算结转类资金、各类财政专户结存资金,以及其他财政存量资金的规模、结存期限结构、项目构成、资金结存形态等情况。重点关注财政资金有无长期沉淀、闲置,未发挥应有的效益,以及财政管理不细化、预算编制不科学、预算约束软化、公共资金管理效率低等问题。

审计中要注重分析研究,提升审计成果的质量和水平。一是运用负债率(年末债务余额占GDP的比率)、债务率(年末债务余额占当年综合财力的比率)、偿债率(当年偿还债务本息占当年综合财力的比率)等指标,分析政府性债务的风险情况。二是运用债务率、偿债率、逾期债务率(年末逾期债务额占年末债务总余额的比重)和借新还

旧率(举借新债偿还的债务本金占当年偿还债务本金总额的比重)等指标,对比分析政府性债务风险的增长变化情况。三是分析以土地出让收入为偿债资金来源的债务规模及偿债风险变化情况。四是分析公路等交通运输行业和地铁等市政建设项目的债务规模及偿债风险变化情况。五是分析地方政府融资平台公司的资产质量、财务状况、盈利能力和偿债风险变化情况。六是从不同的结存期限、预算内预算外、财政部门 and 预算单位、不同的结余构成等角度,分析财政存量资金的规模、结构、分布以及存储等情况。

参考文献

- [1] 曹远征,马骏.警惕国家资产负债表揭示的风险[J].财经,2012(15).
- [2] 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[J].经济研究,2012(6~7).
- [3] 徐以升.比较三份国家资产负债表[N].第一财经日报,2012-09-10.
- [4] 丁静,王丽英.编制政府资产负债表还有多远的路要走[N].财会信报,2012-09-17.
- [5] 胥会云,王一茹.上海可率先公布地方政府资产负债表[N].第一财经日报,2013-05-14.
- [6] 冯兰茜.全国人大代表:尽快编制国家资产负债表[EB/OL].解放牛网[2013-03-07]. <http://data.jfdaily.com/a/5399867.htm>.
- [7] 梁嘉琳.政府资产负债表试编扩至20多地[N].经济参考报,2013-01-04.
- [8] 屈涛.编制政府资产负债表正当其时[N].中国会计报,2013-08-02.
- [9] 唐玮婕.摸清家底,防范危机[N].文汇报,2013-06-30.
- [10] 张静.多地试编政府资产负债表,会计制度成技术难点[N].第一财经日报,2013-11-19.

【作者简介】林忠华:高级经济师,法学学士,上海市审计局总审计师。研究方向:审计。

A Brief Exploration on the National and Governmental Balance Sheet

LIN Zhong-hua

(Shanghai Municipal Audit Bureau, Shanghai 200125, China)

Abstract: This article expounds the significance as well as difficulties of preparing the national and governmental balance sheet. As a conclusion, this article makes 7 suggestions on the exploration of preparing a national balance sheet and setting up a comprehensive financial reporting system of the government on accrual basis, namely: formulating the governmental accounting standards, expediting the reform of government accounting system, strictly defining the scope of balance sheet as well as its items, preparing the national and governmental balance sheet as soon as possible, disclosing the governmental balance sheets on local basis, forecasting the long-term fiscal situation based on governmental balance sheet, and strengthening the audit supervision of governmental balance sheet.

Keywords: national balance sheet; governmental balance sheet; exploration

(责任编辑:王伟民)