

地方政府资产负债表重构研究

陈云贤 王方方 邹方斌

内容提要 文章针对现行地方政府资产负债表在资产估值失真、动态性缺失及政府行为动机理解偏差等方面的局限,重构了其编制框架。研究强调地方政府具有资源生成者和区域竞争者的双重经济角色,提出以财政与经济价值生成能力为标准的资产分类方法,区分驱动财政收入的内生性资产与履行公共职能的外生性资产;进一步结合地方政府准微观与准宏观双重属性,重新界定负债来源与公共权益内涵,并建立适应资源动态生成特征的估值与信息披露机制。文章所构建的框架可为“十五五”时期科学评估地方政府财政能力、优化资源配置提供理论依据与决策支持。

关键词 政府资产负债表;内生性资产;外生性资产;公共权益

作者简介 陈云贤 广东省人民政府 1193209461@qq.com

王方方 广东财经大学中观经济学研究中心 wff@gdufe.edu.cn

邹方斌(通讯作者) 广东财经大学经济学院 zfb30@126.com

基金项目 国家社会科学基金重大项目“全国统一大市场的发展进程测度和评价研究”(23&ZD124)

一、引言

当前，我国正处在全面建设社会主义现代化国家新征程的关键阶段，“十五五”规划正进入全面实施的关键时期，有效实施这一中长期规划，对推动高质量发展、实现中国式现代化宏伟蓝图具有决定性意义。精准评估地方政府承载规划目标的基础能力、优化财政资源配置效率，成为确保规划目标落地的关键前置环节。在此背景下，政府资产负债表的编制不仅是学术研究的热点，更直接关系到国家财政可持续和经济稳定发展的大局。

然而，传统政府资产负债表在实践和理论上均面临显著挑战。在实践层面，其难以充分捕捉隐性资产及负债、资源动态生成性及政府前瞻性投资的长远效益。更深层次的原因在于，其依赖的传统经济理论未能有效刻画地方政府在区域经济中的核心角色：既非单纯的宏观调控者，亦非被动管理者，而是资源生成与市场竞争的积极参与主体。这导致现有框架在评估政府资产价值、理解负债动机与可持续性，以及反映竞争对财政资源影响等方面存在系统性偏差。

为弥补上述缺陷，本文运用资源生成型中观经济学关于资源生成、政府双重属性及区域竞争与合作的核心理论，重构一个更能精准反映地方政府经济行为逻辑与财政状况动态演进的资产负债表分析框架。本文的核心贡献在于：第一，创新性地将中观经济学理论系统引入政府资产负债表研究，为理解地方政府作为资源生成者和区域竞争者的经济角色提供了全新的理论视角和分析范式；第二，依据政府双重属性，重构了资产分类逻辑，提出了基于财政与经济价值生成能力的内生性资产与外生性资产关键区分，并对其确认与估值方法进行了开创性探讨；第三，基于重构框架，设计并提供了具体的资产负债表样表结构，将理论创新转化为可操作的报表工具，清晰呈现了资产与负债的重分类如何映射政府的经济行为；第四，建立了一套与重构框架紧密耦合的动态分析范式与指标体系，实现了从静态核算向效能评价的转变，为支撑规划实施中的动态监控与决策提供了方法论基础。

本文的结构安排如下：第一部分为引言；第二部分阐述中观经济学的核心理论视角；第三部分综述国内外政府资产负债表的实践与研究现状；第四部分系统剖析现有研究存在的问题与挑战；第五部分构建本文的创新框架，详细阐述资产与负债的重构逻辑、估值方法并展示具体的样表设计；第六部分提出基

于中观经济学视角的资产负债表分析范式与核心指标体系；第七部分是研究结论与政策建议。

二、中观经济学理论视角

以资源生成、政府双重属性及区域竞争合作为核心的中国特色中观经济学（以下简称“资源生成型中观经济学”）理论体系突破了宏观—微观二分法，将区域政府视为具有独立经济目标的关键行为主体（陈云贤等，2023）^①。需要特别说明的是，本文所依托的这一理论框架，有别于传统研究区域经济、部门经济及产业经济的中观经济学，其核心创新在于将政府视为能动的资源生成者和兼具准微观与准宏观双重属性的区域竞争者，而非被动的市场参与者或单纯的宏观调控者。本文着重借鉴其三个核心理论：

一是资源生成理论。该理论挑战了资源稀缺的静态假设，强调政府，尤其是地方政府，通过前瞻性投资，如基础设施建设和创新环境培育，能够生成新的经济资源，特别是准经营性资源^②（陈云贤和顾文静，2026）。这对本文的启示在于，政府资产负债表亟需突破对存量资产的静态记录，纳入对资产生成过程及其未来收益潜力的评估。其中，政府通过前瞻性投资来识别、培育和转化准经营性资源，是实现资源生成的关键行为机制。

二是政府双重属性理论。该理论揭示了地方政府角色的复杂性，即其同时具备准微观属性与准宏观属性（陈云贤和顾文静，2026）。准微观属性体现

① 习近平总书记高度重视构建中国特色哲学社会科学自主知识体系。2022年4月25日习近平总书记在中国人民大学考察时明确指出：“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系。”参见《坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路》，《人民日报海外版》2022年04月26日第01版。这一重大论断为我们开展经济学理论研究提供了根本遵循。本文所依据的中观经济学，正是中国学者在构建自主知识体系进程中的重要探索。它突破宏观—微观二分传统，将区域政府视为能动性的资源生成者与区域竞争者，为理解中国地方政府的经济行为提供了全新的理论范式。

② 中观经济学将区域资源划分为三类：一是可经营性资源，主要指产业经济领域可通过市场化运营产生收益的资源，由企业作为主要配置主体；二是非经营性资源，主要指民生保障领域的纯公共产品与服务，由政府承担主要供给责任；三是准经营性资源，主要指城市经济领域的基础设施、创新平台等，兼具一定的收益潜力与公共属性，其价值实现需要政府通过前瞻性投资和市场化运作相结合的方式培育 and 转化。准经营性资源是政府发挥资源生成者功能和前瞻性投资引领作用的核心对象。

为地方政府如同市场主体，积极参与准经营性资源的开发与竞争，追求区域经济利益最大化；准宏观属性则体现为履行宏观调控、提供公共服务等职能。这一理论为本文重构资产负债表的范畴提供了关键依据，要求框架必须同时容纳反映市场参与效益的资产（如能带来直接或间接财政收入的内生性资产）和体现公共责任的负债（如纯公益设施的维护成本），并揭示其互动关系。现有研究往往将政府视为被动的管理者或单纯的规则制定者，未能充分理解其作为具有准微观属性的市场主体（后简称“准微观主体”）进行主动投资（如特定基础设施或创新平台）的复杂动机和风险收益权衡。

三是区域竞争与合作理论。中观经济学关于区域政府竞争与合作的理论（陈云贤和顾文静，2017；陈云贤，2020）指出，地方政府不仅通过竞争机制（如吸引人才、资本、产业以提升区域竞争力），也常通过合作机制（如共同建设跨区域基础设施、共享创新平台或联合环境治理），来实现资源的优化配置和规模效应。这种竞争与合作的动态关系显著影响地方政府内生性资产的结构、规模与价值。例如，竞争可能导致地方政府对特定创新资源类资产的倾斜投资，而合作则可能催生共享型基础设施或数据资产。因此，资产负债表框架必须能够体现这种由区域互动塑造的资产形态，并有助于解释政府在合作框架下资源配置的优先序与潜在收益分享机制。

中观经济学视角的核心价值在于将政府视为资源生成者和兼具准微观与准宏观双重属性的区域竞争者，为理解地方政府的经济行为逻辑提供了新范式，这正是现有政府资产负债表理论所欠缺的，也为本文后续构建创新框架奠定了理论基础。

三、政府资产负债表的编制实践与研究进展

（一）国内外政府资产负债表编制实践

1. 国外实践

国际上，编制政府资产负债表的实践起步较早，理论框架与准则体系也更为成熟。联合国《国民账户体系2008》（SNA2008）为各国界定政府经济活动的范围和分类提供了基础性框架。国际货币基金组织（IMF）通过《政府财政统计手册2014》（GFSM 2014）为政府财政统计提供了标准，而其《公共部门

债务统计：编制者与使用者指南》（2011年）则致力于统一债务计量标准。此外，国际公共部门会计准则理事会（IPSASB）制定的《国际公共部门会计准则》（IPSAS）基于权责发生制，为政府财务报告提供了详细的会计处理指引，旨在增强全球公共部门财务信息的可比性和透明度（IPSASB，2025）。

主要发达国家已建立了较为完善的政府财政报告制度。例如，美国政府遵循联邦会计准则咨询委员会（FASAB）发布的《联邦财务会计准则公告》（SFFAS），其年度财务报告全面反映了包括金融资产、非金融资产及各类负债在内的整体财政状况，《美国政府2024年财务报告》显示其总资产达5.7万亿美元，总负债约45.5万亿美元，净资产约为-39.9万亿美元。许多国家在编制中仍面临挑战，尤其在资产边界认定与估值上存在差异，如仅有少数国家将国际储备、未来税收现值等纳入核算（Cangoz等，2018）。近年来，为应对危机和提升财政可持续性，英国等国家开展了全面的资产负债表评估（HM Treasury，2020），旨在识别风险、优化资产管理和提升负债透明度，这标志着管理重点从流量向存量的深刻转变。

2. 国内实践

在我国，政府资产负债表的编制工作始于21世纪初。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》发布后，建立权责发生制的政府综合财务报告制度成为重大改革任务。2014年12月，国务院批转了财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，标志着编制工作进入实质性阶段。近年来，多数省级政府已基本完成试编工作，尝试将政府财务信息以资产负债表的形式展现，反映政府的资产总额、负债总额以及净资产。

然而，我国的实践仍处于初级阶段，我国尚无真正意义上的、符合政府经济角色特质的国家标准资产负债表。实践中面临理论框架不清、资产（尤其是资源性资产和基础设施）估值困难、隐性债务识别等挑战（林忠华，2014；王丽英和俞伯阳，2015）。尽管存在困难，但编制政府资产负债表、建立权责发生制政府综合财务报告制度对摸清政府家底、评估偿债能力和支持中长期规划具有重要意义（马骏，2014；陈穗红等，2015）。

（二）国内外政府资产负债表研究进展

政府资产负债表研究是一个多学科交叉的领域（李宗彦和何子信，2021），

其发展深受全球金融危机、债务可持续性担忧及公共管理现代化需求的推动。

1. 国内研究进展

国内研究早期聚焦于国家层面试算与国家治理。曹远征和马骏（2012）及李扬等（2013）先后对中国政府资产负债表的规模进行了开创性估算，开启了从国家层面审视总体债务风险与财富储备的研究。杨志宏（2015）进一步探讨了其服务于国家治理能力现代化的潜力。同时，研究向地方政府层面深化与应用。马骏（2014）讨论了地方政府资产负债表的目的与使用。陈穗红等（2015）、王柏杰（2018）等学者探索了基于资产负债表评估地方政府偿债能力、债务风险的方法与实践。此外，学界持续关注编制难点与理论重构。大量研究揭示了编制过程中在理论基础、会计准则、资产估值、负债确认等方面面临的困境（林忠华，2014；王丽英和俞伯阳，2015），并不断探索符合中国政府角色特性的理论框架与会计准则。李金华（2015）的研究从方法论高度系统构建了中国国家资产负债表的理论谱系，指出其编制可分为反映存量的“资产负债静态表”与反映流量变化的“资产负债动态表”。姜宏青和郑晓慧（2024）基于政府契约理论提出三环财务关系理论，重新界定了政府财务状况的内涵，并据此重构了政府资产负债表的信息体系。

2. 国外研究进展

国外政府资产负债表研究已形成多维度、多层次的理论体系，其研究进展主要体现在以下三个层面：

在理论框架构建方面，国际学术界突破了传统财政分析范式。公共净财富（Public Net Worth）作为核心分析指标得到深入研究，Ball 等（2024）在“Public Net Worth: Accounting-Government-Democracy”中系统论证了公共净财富作为衡量政府财政健康程度的关键指标的重要性。Yousefi（2019）的实证研究表明，资产负债表强度与主权信用风险显著负相关，公共净财富水平直接影响国家宏观经济韧性。Ebdon 和 Khatun（2021）的研究进一步证实，公共部门净值（PSNW）能够有效克服传统净债务指标引发的“财政幻觉”，提供更真实的财政状况评估。Zaranko（2023）认为 PSNW 作为核心财政目标仍面临估值方法敏感、波动性较大等实施挑战，建议将其作为债务指标的补充而非替代性框架。Warren（2013）则分析了公共部门资产负债表信息在决策应用中的实际障碍与挑战。

在分析方法创新层面，研究呈现出从静态核算向动态评估的重要转变。

IMF通过建立公共部门资产负债表(Public Sector Balance Sheets, PSBS)数据库,为跨国比较研究提供了方法论基础(Alves等,2020)。Koshima等(2021)提出的跨期资产负债表框架,将未来收支现值纳入评估体系,为财政可持续性研究提供了新视角。Ruzzante(2018)通过面板数据分析,揭示了危机期间政府资产负债表的非对称响应特征,负债更敏感且主动调整,资产则呈现“粘性”甚至被动扩张。

在风险管理应用领域,研究聚焦于资产负债表的政策指导价值。英国财政部的实践表明,资产负债表评估能够识别系统性风险并指导政策优化(HM Treasury,2020)。PSBS方法提供了比传统债务—赤字框架更全面的财政健康视图,有助于改善风险管理和政策制定(IMF,2018)。Lam和Moreno-Badia(2023)分析了中国政府资产负债表的独特结构,发现其金融资产中国企业股权占比过高,但多数国企盈利能力疲弱,这种资产结构虽然规模庞大但效率低下,加上地方政府通过融资平台积累的隐性债务持续增长,共同导致了中国政府净金融财富自2007年达到峰值后的持续下降趋势。Grant和Skilling(2014)指出政府应像企业一样,从资产负债表视角出发系统管理资产,提升资本生产率,释放财政空间,增强抗风险能力。

这些研究推动了政府资产负债表分析范式的根本转变,从静态核算扩展到动态风险监测,从单一政府评估发展到跨国比较,公共净财富作为核心指标的地位日益凸显。这种转变为理解政府财政状况提供了更加全面的视角,也为中国地方政府资产负债表研究提供了重要的理论参考和方法论借鉴。

3. 研究述评

纵观国内外研究,政府资产负债表的研究已呈现出从早期会计技术探讨,转向更强调宏观经济分析、风险管理与决策支持功能的明显趋势。国际研究在准则标准化、分析框架创新及政策应用深度方面持续领先,不仅建立了以公共净财富为核心的系统评估范式,更推动了资产负债表在风险预警和跨期财政可持续性分析中的前瞻性应用。相较而言,国内研究紧密契合中国财政体制改革进程,在国家与地方层面的政府资产负债核算、债务风险预警等领域取得了务实进展。然而,其在理论建构与视角创新方面仍存在一定滞后,尤其对地方政府作为资源生成者、区域竞争者复杂行为动机及其资产负债结构影响的诠释尚显不足。现有研究未能充分融合政府双重属性和资源生成动态性,难以系

统评估前瞻性投资、区域协作等行为的长期财政影响，而这正是中观经济学所能提供的关键洞见并推动本研究框架创新的核心所在。

四、政府资产负债表研究存在的问题与挑战

如文献综述所揭示，现有政府资产负债表研究在理论基础及政府行为动机理解等方面存在系统性局限。立足于资源生成型中观经济学的独特视角，本部分将深入剖析这些局限的具体表现、深层成因及其对准确评估政府财政状况的负面影响，核心问题集中体现在以下方面：

（一）资产分类与价值评估存在局限性

现有资产分类框架，无论是国际通行的SNA2008/GFSM准则，还是我国当前政府综合财务报告制度改革及地方试编工作中所应用的方法，主要遵循功能或流动性标准，未能充分反映资产的经济生成性及其与地方政府核心目标即财政收入增长和竞争力提升的关联。基于中观经济学视角，现有资产分类框架的一个关键缺陷是缺乏对资产经济属性的系统性区分，尤其是其驱动财政收入增长和区域竞争力提升能力的区分。这种区分的缺失导致对政府真实财富创造能力和偿债核心来源的严重低估。例如，将具有巨大潜在收益的创新园区与纯粹的公园设施等量齐观，忽视了能直接促进财政收入增长的内生性资产的价值评估，导致政府真实财富和潜在经济效益的低估。

（二）对资产的动态生成性与未来收益潜力的忽视

现有资产负债表本质上是静态快照，忽视了政府作为资源生成者的核心功能及其资产的动态演化特性。具体而言，其无法有效捕捉三方面价值：一是前瞻性基础设施投资等资源生成活动的过程价值；二是此类资产未来收益流的不确定性及其评估；三是政策引导如创新激励对资源生成的催化效应。这使得对政府财政健康状况的评估停留在过去时，缺乏前瞻性，也忽视了这些资产的未来收益潜力。

在“十五五”规划强调前瞻布局、培育新质生产力、推动绿色转型的背景下，现有资产负债表对资产动态生成性及未来收益潜力捕捉的严重不足，将极大制约对地方政府落实相关规划部署（如重大科技基础设施投入、新能源网络建设、生态产品价值实现机制探索）的财政支撑能力和长期效益的科学预判。

（三）对资产与负债结构对应关系考虑不够

中观经济学理论强调政府在资源生成领域的投资与负债相匹配的重要性，以确保财政的可持续性。然而，现有政府资产负债表研究多侧重于资产总量与负债总量的静态对比，较少深入分析资产与负债之间的结构对应关系。具体而言，不同类型的负债往往对应着不同性质和用途的资产，如专项债务主要对应有一定收益的公益性项目资产并以项目收益偿还，一般债务主要对应公益性项目资产并以一般公共预算收入偿还。但现行资产负债表的信息分类未能体现这种对应性，导致无法判断负债资金是否真正形成了与之匹配的优质资产。此外，资产与负债在期限结构、流动性特征等方面的匹配状况同样缺乏系统考察，这使得政府是否面临短期偿付压力或长期资产闲置等问题难以被有效识别。这种匹配性分析的欠缺，可能掩盖政府实际的财政状况，也不利于评估政府偿债能力的真实水平。

（四）对政府行为动机与角色复杂性的理解不足

现有研究对政府行为动机的理解过于简化，多将政府视为被动的规则执行者或服务提供者，忽略了中观经济学所揭示的其作为准微观主体追求区域经济利益最大化的主动性与复杂性。这种忽略导致资产负债表难以解释政府为何积极投资某些高风险、长周期项目（如特定基础设施或创新平台），也难以评估此类行为背后的风险收益权衡及其对长期财政可持续性的影响，未能充分理解政府在这一过程中的主动性及背后复杂的经济动机。

“十五五”规划要求地方政府更加积极主动地发挥市场培育者和产业引领者作用。现有框架对政府作为准微观主体的主动投资动机与风险收益权衡理解的偏差，难以有效评估其在规划框架下推动战略性新兴产业布局、打造区域创新高地等关键行为的财务逻辑与潜在财政影响，不利于规划资源配置决策的精准性和风险可控性。

（五）对区域政府间竞争与合作的忽视

中观经济学理论强调区域政府间的竞争与合作对经济发展至关重要。现有政府资产负债表研究往往聚焦于单一政府的财政状况，未能充分反映区域政府间的互动对财政收入和资产配置的影响，特别是内生性资产竞争与合作的作用。

“十五五”规划将进一步强化区域协调发展战略。现有框架对区域政府间竞争与合作效应的忽视，使其难以反映跨区域重大基础设施共建共享、产业协同发展等规划部署对地方财政资源投入、资产结构形态及未来收益格局的深刻影响，不利于评估规划区域协同政策的地方财政协同效应与可持续性。

所以，从中观经济学理论视角来看，现有政府资产负债表研究存在显著缺陷，未能充分反映政府在资源生成与优化配置中的复杂角色，以及财政收入增长的内在驱动因素，这限制了对政府财政状况和经济政策效果的全面评估。优化政府资产负债表研究的关键在于更细致地分类和评估资产，考虑资产的动态生成性与未来收益潜力，分析资产与负债的匹配性，以及深入理解政府在资源生成与优化配置中的多重角色与动机。

五、政府资产负债表的创新框架

（一）政府资产负债表重构的理论基础

传统政府资产负债表框架的局限，其根源在于所依赖的理论基础未能准确刻画地方政府在区域经济中的独特角色，在资产估值、动态性捕捉及政府行为动机理解方面存在系统性偏差。为从根本上破解这些问题，本文基于资源生成型中观经济学视角，为重构工作确立新的理论基石。该理论基石的核心在于，将地方政府视为一个能动的资源生成者与兼具准微观市场主体及准宏观公共服务主体双重属性的复杂经济主体，并据此确立以下三大重构维度。

1. 纳入政府双重属性的重构原则

中观经济学揭示，地方政府并非被动的管理者，而是同时具备准微观与准宏观双重属性的经济主体。这一本质属性要求资产负债表框架必须能够并行不悖地反映两类截然不同的经济行为及其财务后果。一方面，地方政府作为准微观市场主体，其积极参与区域竞争，通过前瞻性投资培育产业并运营平台，旨在生成新资源并创造新价值。这种行为的经济后果是形成能够驱动未来财政收入增长和提升区域竞争力的资产，同时也可能承担相应的市场性债务与风险。另一方面，地方政府作为准宏观公共服务主体，履行宏观调控、社会治理与公共服务供给等传统职能，旨在保障民生、维护稳定并实现公

平。此行为的经济后果是形成主要服务于社会目标的资产，并承担提供公共产品所带来的长期支付承诺与隐性负债。因此，资产负债表的重构必须贯穿双重主线，清晰区分并完整反映源于市场参与的发展性权责与源于公共服务的保障性权责，同时揭示其内在互动关系。

2. 拓展的资产与负债范畴：纳入生成性资源及其责任

在双重属性理论指引下，资产与负债的范畴必须实现战略性拓展，以全面涵盖生成性资源及其对应责任。资产范畴需要从静态存量拓展至动态的生成性资源，如重大科技基础设施、创新平台以及数据与生态资产等。这些资源是政府发挥前瞻性投资引领作用的核心体现，是其通过战略性投资所创造的、能够驱动未来经济增长的经济价值源泉。传统框架将基础设施简单归入固定资产类别并采用历史成本计量，严重低估了其经济实质。相应地，负债范畴也需要从显性债务扩展至全面责任，以匹配拓展的资产范畴和双重属性。这不仅包括源于市场参与的或有与隐性责任，如PPP项目财政补贴承诺、产业引导基金的未来出资义务等；还包括源于公共服务的长期隐性承诺，如养老金未来支付缺口、环境治理与生态修复的历史欠账等。

3. 生成性资源的会计处理核心：捕捉动态性与价值

对生成性资源及其对应责任的会计处理构成重构的又一核心维度，其关键在于确立动态与价值导向的计量原则。这一维度要求突破传统静态核算的局限，建立能够捕捉资源动态生成特性和应对价值不确定性的会计方法体系。在确认原则上，对于符合资产定义、由政府控制并能带来未来经济利益的生成性资源，应积极探索将其纳入表内确认的可能性，从而真实反映政府的家底和经济战略投入。在计量导向上，应超越历史成本法的局限，确立以价值计量为导向的原则，发展能够评估其未来收益潜力与经济价值的补充计量方法体系。鉴于生成性资源价值的高度不确定性，强制性规范化的补充披露与表内确认具有同等重要性。披露应当聚焦于估值所采用的关键假设、多情景分析的结果以及反映资源生成效能的关键绩效指标，从而为报表使用者提供充分的前瞻性信息。

总之，中观经济学视角下的重构要求资产负债表实现从静态核算到动态反映的根本性转变。其核心在于依据政府的双重经济属性，拓展资产与负债的范畴，并确立动态价值计量的会计原则。下文将具体构建以内生性资产与外生性资产分类为核心的新报表结构，并详细阐述其确认、计量与披露方法。

（二）政府资产负债表的结构与内容

在中观经济学的框架下，政府资产负债表的结构与内容得到了重新定义，以适应现代市场经济条件下政府行为的复杂性和多样性。中观经济学特别强调政府作为区域经济发展的关键主体，不仅市场中扮演守夜人和调控者的角色，还承担着资源生成与前瞻性投资引领的责任，这要求对政府的资产、负债及所有者权益的定义和分类进行创新性拓展。

1. 基于政府双重属性的资产重构：内生性资产（准微观属性）与外生性资产（准宏观属性）

传统资产负债表对政府资产的界定模糊了其经济属性的本质差异。本文依据中观经济学对政府资源生成功能及双重属性（即准微观市场主体属性与准宏观公共服务主体属性）的分析，创新性地提出以财政与经济价值生成能力为核心标准，将地方政府资产划分为内生性资产和外生性资产。

（1）内生性资产

内生性资产直接映射地方政府的准微观属性，指地方政府持有或控制，且经过其管理、运营或前瞻性投资，能够通过市场交易、资源转化、价值外溢等相对明确的机制直接或间接驱动财政收入可持续增长、提升区域经济竞争力的资产^①。其核心特征是具备可识别、可量化的经济价值生成潜力或资源生成效能。在实践判定中，对于同时具备公共服务功能与潜在经济价值的混合属性资产，如高水平研究型大学、区域性医疗中心等，应依据其经济价值贡献是否具有显著性来决定归类。

内生性资产的核心构成是具有准经营性特征的资源，即那些虽不完全市场化运营，但具备显著收益潜力或能创造经济价值的资产，主要包括能够通过市场化运作或资源转化机制直接贡献财政收入的资产类别。一是开发性土地资产。其核心价值在于通过出让、租赁或开发直接产生土地出让金、相关税费及未来

① 判断一项资产属于内生性资产还是外生性资产，关键在于其主要经济目的是否在于创造或显著提升可转化为财政收入的经济价值，具体包括直接增加财政收入、间接扩大税基，或通过增强区域竞争力最终服务于财政收入增长。例如，一条以缓解交通拥堵、促进产业园区发展的主干道即使不收费，也因其主要功能是驱动经济活动，应归类为内生性资产，属于经济性基础设施；而一条主要服务于偏远居民通勤、无显著经济溢出效应的公路，则属于外生性资产。

持续的房产税等财政收入。二是具有使用者付费机制或显著经济溢出效应的经济性基础设施。如收费公路、桥梁、港口或产业配套路网、管网等，其价值不仅体现在直接收费收入，更在于促进产业集聚和商业活动，间接扩大税基。三是政府通过资源生成行为主动培育的创新资源类资产。如由政府主导建设并运营的科技园区、孵化器、公共研发中心等，是典型的准经营性资源。其内生性不仅体现在通过孵化企业、吸引投资、促进成果转化间接创造持续税源，还直接体现了地方政府作为准微观主体在塑造区域创新生态系统、参与创新竞争和驱动未来经济增长方面的核心作用。四是具备明确市场交易价值或融资能力的自然景观与碳资产。如具有旅游开发价值的景区或可用于碳配额交易的生态资源，其价值在于能够通过市场化运营（如门票、特许经营）或金融手段（如碳金融）直接转化为财政收入或融资能力。准确识别和评估此类资产是衡量政府真实财富创造力与核心偿债能力的重要方面。

内生性资产是驱动财政收入可持续增长、提升区域经济竞争力的核心载体。创新资源类资产、战略性基础设施、碳资产等内生性资产的规模、结构、质量与效能，直接关系到地方政府落实创新驱动发展、绿色低碳转型、现代化产业体系建设等关键规划任务的能力基础与潜力空间。本框架对这类资产的识别与评估，为规划资源配置的优先序和精准投入提供了关键依据。

地方政府的竞争行为如争夺产业投资、人才或政策高地，也有可能负面影响内生性资产的配置结构与质量。首先，倾斜性投资导致结构性失衡。为吸引新能源汽车、半导体等特定产业，地方政府可能过度倾斜投资于专用产业园、测试平台等配套基础设施，挤占对其他内生性资产的投入，形成单一化资产结构。若目标产业未达预期，将引发资产闲置风险和投资回报率下降。其次，重复建设降低资产效能。在缺乏协调的区域竞争中，毗邻地区可能重复建设同质化设施，导致规模效应缺失和利用率低下。

需要特别说明的是，部分内生性资产可能源于区域政府间的合作项目，如共建共享的基础设施、联合开发的产业园区或数据平台，此类资产按其经济属性归类于相应的内生性子项，如基础设施对应地方经济性基础设施、创新资源对应创新资源类资产、数据资产对应公共数据资产等。但其形成背景，包括合作性质、权属划分、收益分享机制，是分析其价值、风险及政府行为逻辑的关键信息，应在报表附注中予以详细披露。

(2) 外生性资产

外生性资产直接映射地方政府的准宏观属性，主要服务于社会民生目标，其经济价值难以货币化或对财政收入的直接或间接贡献微乎其微、不可靠或未达到显著水平的资产^①。其存在体现了政府的准宏观属性与公共责任。典型类别包括：大部分基础的纯公益性教育医疗设施（如公立学校、非营利性医院的基础设施），无收益机制的环保设施（如公益性质的公园、污水处理厂），需持续补贴的保障性住房，以及其他经济驱动效应不显著的公共服务设施。尽管不直接创收，其维护与质量对区域长期竞争力和社会稳定至关重要，构成政府责任的重要组成部分。

上述资产分类框架的价值在于：第一，清晰映射政府双重属性，即准微观属性下追求收益和准宏观属性下履行责任的经济后果；第二，聚焦财政可持续性的核心来源，即内生性资产；第三，为差异化资产管理策略提供依据，内生性资产侧重效率与收益，外生性资产侧重公平与质量。挑战主要在于混合属性资产的判定^②，以及内生性资产价值的评估。对这些内生性资产，尤其是创新资源类资产、依赖间接溢出的部分经济性基础设施、市场价值波动大的自然景观与碳资产、价值实现路径不确定的公共数据资产，其动态生成性和未来收益不确定性对传统历史成本计量模式构成重大挑战。历史成本仅能反映初始投入，难以捕捉资源生成过程中的增值效应及其潜在经济价值。

(3) 内生性资产估值的方法论框架

为破解上述估值难题，真实反映内生性资产的经济实质，本框架提出分层级的估值原则与方法论体系作为解决方案：

在基础计量层面，历史成本法仍然作为资产负债表主表确认大部分内生性

① 凡不符合内生性资产判定标准的政府资产，原则上应归入外生性资产。对存疑的资产，应倾向于保守处理，即归类为外生性资产。

② 对于兼具公共服务与经济功能的混合属性资产，如研究型大学附属医院或兼具科普与旅游功能的生态公园，需评估其经济价值贡献是否达到显著水平。可采用以下量化标准（具体阈值需结合地方实际并经审计或财政部门确认）：一是直接收益贡献：该资产产生的直接收入包括学费、医疗服务费、门票等占其运营维护成本的比例超过50%，或年收益绝对值超过设定门槛。二是间接经济贡献：存在可靠证据如投入产出分析或引力模型，证明该资产对周边地价、特定产业投资或就业的拉动效应显著，且可合理预期未来年均增量税收超过资产年均折旧或维护成本。满足任一标准即可判定为内生性资产，但需在附注中详细说明其混合属性特征及主要经济价值来源。

资产的依据，以维护信息的可靠性和不同时期、不同主体间的可比性。然而，为了更真实地反映内生性资产的经济实质，必须同步建立强制性、规范化的补充信息披露机制，并积极探索应用更能体现经济价值的计量方法作为补充。

首要的补充方法是预期收益流模型结合情景分析。此方法主要适用于那些具备相对清晰收益模式或可量化经济影响的内生性资产，如收费公路、开发性土地、部分旅游景区以及具有明确商业化路径的公共数据资产。其核心在于采用折现现金流模型或成本效益分析技术，预测资产未来生命周期内产生的净收益流，即现金流入扣除必要的运营维护等现金流出后的净值。这一过程的关键在于参数的合理选择与充分披露。折现率的确定必须切实反映项目风险，可考虑的方法包括调整后的加权平均资本成本，纳入政府项目特性考量、社会折现率或参照类似风险私营项目的回报率，明确披露所选折现率的类型、具体数值及其选取理由。收益预测应基于市场研究、历史数据和政策规划等可靠来源，并详细披露预测所依赖的关键假设，如交通流量增长率、地价变动趋势、游客数量增幅、数据授权价格预期或碳价走势等，同时说明预测期的设定和数据来源。更重要的是，必须进行多情景分析，至少涵盖基准情景、乐观情景和悲观情景，用以评估关键假设变动对资产价值的影响程度，这些关键假设的变动可能源于宏观经济增长变化、政策调整、技术迭代或市场波动等因素，并需披露各情景下的核心分析结果，如净现值、内部收益率或价值区间范围。此外，还需进行敏感性分析，识别对估值结果影响最为显著的少数关键变量，并量化分析其变动对资产价值的边际影响。

其次是市场法探索。该方法适用于存在活跃交易市场或能找到可比参照物的内生性资产类型，如某些开发性土地、特定的特许经营权或已上市的园区开发公司股权。其思路是参考同类资产的实际市场交易价格，或运用可比上市公司的市场乘数（如市盈率、市净率或企业价值乘数等）进行估值。采用此方法时，必须详细披露所参照的具体标的物信息、选用的市场乘数、对参照物差异进行的调整因素（如流动性折价或控制权溢价），以及最终的估值结果。同时必须强调该结果的探索性质，明确其并非作为主表确认的依据。

再次是为成本法提供补充信息。对于那些难以预测未来现金流但具有重大战略意义的前瞻性投资项目，如大型基础科研设施或前沿产业孵化平台，除了在报表上按历史成本列示外，补充披露其重置成本或更新重置成本信息，可以

提供关于资产规模和经济重要性的额外视角。

最后是资源生成效能指标作为替代性表征手段。对于短期内难以进行货币化估值，但其资源生成属性明确的内生性资产，如处于早期发展阶段的科技园区或新型数据平台，重点应转向披露反映其资源生成效能的关键非财务指标。创新资源类资产可关注入驻的高科技企业数量与质量、研发投入强度、专利产出量、孵化企业的估值增长或上市数量以及吸引的风险投资额。公共数据资产则需监测数据集的访问量、下载量、授权使用协议数量、基于该数据开发的第三方应用或企业数量以及用户反馈。生态碳汇类资产应披露碳汇量监测数据、潜在可交易配额规模以及生物多样性改善指标等。这些效能指标虽非货币价值，但能为评估资产的未来价值实现潜力提供重要的前瞻性信号。

上述补充估值信息，包括折现现金流模型分析、成本效益评估、市场法探索结果、情景分析结论以及关键效能指标，应统一在资产负债表附注或专门的补充报告中单独列示。披露内容必须遵循清晰性、一致性和谨慎性原则，关键假设需有合理的依据支撑。审计工作的重点应在于审查估值模型应用的合理性、关键假设是否有充分的支持性证据、数据来源是否可靠以及披露内容是否完整，而非苛求预测结果的绝对精确性。管理层应对所做出的重大判断和使用的关键假设承担相应的责任。

2. 基于政府双重属性的负债与净资产再认识：准微观属性下的市场责任与准宏观属性下的公共权益

传统政府资产负债表对负债与净资产的理解往往囿于会计等式本身，未能深刻反映地方政府经济行为的复杂逻辑及其责任本质。基于中观经济学的政府双重属性理论，本文对负债与净资产的内涵进行创新性拓展，并据此重构负债分类逻辑。

（1）负债分类：依据双重属性识别责任来源

第一，准微观属性负债（源于市场参与的责任）。地方政府作为准微观主体参与资源生成和竞争，其举债行为具有显著的经营性特征。因此，只要一笔负债所募集的资金最终用于可产生或预期可产生经济效益、提升区域竞争力的项目或活动（即服务于内生性资产的生成与运营），无论其法律借债主体是政府部门、融资平台还是项目公司，其对应的偿还责任在经济实质上均属于准微观属性负债。这不仅包括直接显性债务，更需纳入因参与准经营性资源

开发而产生的或有债务和隐性债务。典型代表包括：一是用于收益性项目的直接债务。这包括地方政府为交通、能源、产业园区等具有明确收益预期的项目发行的专项债券，以及政府部门为同类目的的直接借款。这些债务虽形式上是政府部门直接负债，但其资金用途和偿还来源（项目收益）明确指向市场行为，应归为此类。二是公私合作（PPP、PSPC）项目相关债务。政府在此类项目中常承担财政补贴、最低需求担保或兜底责任，其风险敞口取决于项目收益的不确定性。三是地方政府融资平台为经济性项目融资形成的直接债务及其关联的或有担保责任。平台公司为地方经济性项目融资形成的债务，虽形式上独立，但政府常承担最终偿付的隐性责任。四是创新引导基金、产业扶持基金等产生的未来支出承诺。政府为促进产业发展提供的扶持资金或担保，可能在未来转化为财政支出压力。五是区域合作项目中，本地区承担的用于经济性设施的债务份额。这是指地方政府在参与跨区域合作项目时，如联合建设大型交通枢纽、共享环保设施、共建研发中心等，根据合作协议需承担的本地区份额的债务，如合作体贷款的本地区分摊部分、未来运营补贴义务或潜在的财政兜底责任。

第二，准宏观属性负债（源于公共服务的责任）。作为公共职能履行者，政府负债还必须直接反映其基于公共信托、法律或社会契约承担的提供公共服务和维护社会稳定的长期承诺。只要一笔负债的责任源于普遍的、非排他的公共福利承诺，无论其在会计上被确认为直接负债还是或有负债，均应归为此类。这包括：一是用于纯公益性项目的直接债务，如政府部门为建设义务教育学校、公共卫生设施、市政道路等无收益的纯公益项目所发生的直接借款或债务。二是未来养老金支付缺口，反映对公职人员及社保体系参与者的长期支付义务。三是环境治理与生态修复的历史累积责任。四是其他公共卫生、基本民生保障等领域的长期支付承诺。

中观经济学视角下的负债管理关键在于穿透法律形式，识别债务形成的根本经济动因。必须重点评估准微观属性负债与所对应内生性资产未来收益能力的匹配度，这是偿还此类债务的核心来源；同时需量化准宏观属性负债对未来财政可持续性构成的长期、刚性压力。

（2）净资产（公共权益）：双重属性下政府资源治理成果的净值

在政府语境下，净资产并非传统意义上的所有者权益，而是表征地方政府

在履行其准微观市场主体角色和准宏观公共服务主体角色过程中所积累的公共财富净值，是其作为公共资本管理者受托责任的最终体现，是两种属性下经济活动结果的财务净额。净资产（公共权益）的经济实质与核心价值内涵，主要从三个相互关联的维度进行解读：一是内生性资产的累积价值^①。这一部分体现了准微观属性成果，反映政府作为资源生成者和市场参与者所创造的、可支撑未来财政收入增长的实质性财富积累，如开发性土地储备增值、高效运营的基础设施净值、成功的创新平台价值等。二是前瞻性投资形成的未来收益权^②。这一部分体现了准微观属性战略，体现政府前瞻性投资引领战略（如对战略性基础设施、前沿科技领域的投入）所锁定的、尚未在当前现金流中体现的长期收益潜力。三是政府信用与社会资本。这一部分体现了双重属性下有效治理的信誉积累，政府有效管理债务、履行公共服务承诺所积累的社会信任度、市场信誉及融资能力，构成重要的“软性”公共财富^③。

需要强调的是，这三个维度绝非彼此独立、可截然分割的会计科目，而是深刻交织、共同塑造公共权益内涵的分析视角。内生性资产价值是基础和存量体现，成功的前瞻性投资最终会转化为其价值，而良好的治理信誉是两者得以有效实现的保障，其本身也源于成功的价值创造。

“公共权益”的评估意义是，中观经济学视角下，净资产的规模与结构变动，是衡量地方政府资源生成效能、财政健康度、发展战略可持续性 & 国家或区域财富积累水平的关键综合性指标。它综合反映了地方政府在平衡准微观市场价值创造与准宏观公共服务保障双重目标下的长期财政健康度与财富积累效能。健康增长的公共权益，表明政府不仅履行了当前责任，更通过有效投资为未来创造了财富基础。

① 主表以历史成本净值反映，需结合披露的预期价值信息（DCF、情景分析结果）或效能指标综合解读其经济意义。

② 主要通过附注详细列示主要的前瞻性投资项目（如重大科技基础设施、前沿产业引导基金），披露其累计投入成本、战略目标、预期价值实现路径、探索性估值及效能指标。

③ 通过市场代理指标趋势分析表征。一是融资成本差异：地方政府债券发行利率与同期国债利率的利差（反映市场对其信用风险的定价）。二是资本市场认可度：地方政府债券/平台债的发行规模、认购倍数、二级市场流动性。三是企业信心指数：第三方发布的区域营商环境评价、企业对当地政府诚信和效率的满意度调查结果。四是社会信任度指标：涉及政府公共项目的公众参与度、对政府透明度评价的民调数据。

综上所述，中观经济学视角对负债与净资产的再认识，突破了传统会计记录的局限，核心在于将政府双重属性下的经济行为逻辑与责任本质深度融入财务信息框架。这不仅使资产负债表能更真实地反映地方政府的财政状况，也使其成为评估政府作为公共财富创造者和守护者长期绩效的强有力工具。

3. 基于中观框架的资产负债表样表：结构与应用示范

为将前述理论框架转化为可操作的报表工具，在借鉴现有地方政府资产负债表研究成果（汤林闽，2014；马骏，2014；李扬等，2020）的基础上，本部分构建了中观经济学视角下的政府资产负债表样表，旨在示范重构后的报表结构、科目列报逻辑及关键信息的披露方式，从而直观呈现资产与负债的重分类如何深刻反映地方政府的经济行为与双重属性。

（1）样表结构的设计逻辑与政策含义

如表1、表2及表3所示，重构后的资产负债表在结构上进行了根本性革新。一是资产侧的重构逻辑。报表资产侧以财政与经济价值生成能力为标准，划分为内生性资产与外生性资产。此种结构设计使报表使用者能够直接区分驱动财政收入与竞争力的核心资本和主要履行公共责任的资产，为实施差异化的“效率优先”与“公平优先”资产管理策略提供了清晰的财务依据。二是负债与权益侧的风险映射。负债在按显性、隐性分类的基础上，在其附注中要求披露其责任来源（市场行为或公共服务），从而将负债与政府的不同经济角色直接关联。公共权益科目则旨在量化表征政府资源生成效能与公共财富积累的净值。

（2）样表的应用价值：从静态核算到动态管理

该样表的核心价值在于其构建了一个能够支持动态财政管理的分析框架，其结构能够提供远超传统报表的洞察力。一是清晰映射政府战略行为。报表结构本身成为解读政府施政重点的“地图”。内生性资产的总量、构成及变化趋势，直接反映了地方政府在培育新动能、参与区域竞争方面的投入与决心；而外生性资产的规模则量化了其承担的公共服务责任。这为评估“十五五”规划中政府职能的履行情况提供了结构性数据基础。二是构建前瞻性风险分析框架。该表为系统性地识别和评估财政风险提供了基础。通过分析内生性资产的结构（如对特定产业的倾斜度）及其相关或有负债的规模，可以初步研判未来财政风险的集中点和传导路径。对公共服务类负债的全面列示，则为评估长期财政可

持续性压力提供了可能。三是确立效能导向的信息披露标准。本框架最重要的创新之一在于确立了以效能指标和价值评估方法论为核心的非货币信息披露标准。要求附注披露关键绩效指标如创新园区的企业入驻率、专利产出等，估值方法如收益法、市场法的选用等，以及重大合作条款如区域共建项目的收益分享机制等，这些信息为未来进行动态估值、效益追踪和精准问责提供了不可或缺的决策依据，使得资产负债表从一个静态快照转变为可持续更新的管理数据库。

该样表演示了如何将中观经济学的理论原则落地为一份结构严谨、逻辑清晰的财务报表。它表明，通过科学的科目重设和效能导向的信息披露要求，能够构建出一个更真实、更全面反映地方政府财政状况、经济行为逻辑和风险敞口的分析框架。这一框架超越了传统的静态核算功能，可以为“十五五”规划期间优化前瞻性投资布局、动态监控财政风险敞口和提升资源配置效能，提供微观数据基础和管理范式。

表1 XX市资产负债表（20YY年）：资产表			
资产类别	子类别	期末值（万元）	理论依据
内生性资产（准微观属性）			资源生成理论
经营性资产	企业国有净资产		市场主体权益
	金融机构的国有净资产		金融资源配置功能
	地方收益土地资产		土地财政基础
	地方收益资源类资产		自然资源资本化
准经营性资产	地方经济性基础设施		经济发展基础支撑
	公共数据资产		数字经济新要素
	创新资源类资产		创新驱动发展载体
	自然景观与碳资产		生态价值转化
外生性资产（准宏观属性）			公共服务职能
非经营性资产	地方政府部门和机构资产		行政运行保障
	教育和医疗设施		基本公共服务供给
	文化、艺术类设施		精神文明载体
	环保设施		环境治理能力
	保障性住房		住房保障职能
	其他事业性单位资产		综合公共服务
资产总计			政府控制资源总量

表2 XX市资产负债表（20YY年）：负债表			
负债类别	子类别	期末值（万元）	理论依据
准微观属性负债 （源于市场参与的责任）			政府市场参与 行为的经济责任
直接市场债务	用于收益性项目的专项债券与借款		市场性项目融资责任
	PPP项目支付义务		政企合作契约责任
	融资平台用于经济性项目的直接债务		政府融资工具责任
或有及隐性市场责任	融资平台债务的或有担保责任		区域风险兜底
	产业基金未来出资承诺		产业引导责任
准宏观属性负债 （源于公共服务的责任）			公共受托责任
直接公共债务	用于纯公益性项目的直接债务		基本公共服务供给责任
	政府部门日常运转产生的直接负债		行政运行责任
长期公共承诺与或有责任	养老金未来支付缺口		社会保障长期承诺
	环境治理与生态修复责任		生态保护历史责任
	其他基本民生保障长期承诺		公共服务持续性责任
负债总计			债务总承担

表3 XX市资产负债表（20YY年）：净资产表			
净资产类别	子类别	期末值（万元）	理论依据
公共权益			公共财富积累
风险缓冲储备			中观审慎原则
	国有企业风险拨备		市场风险隔离
调整后公共权益			实际可控权益
负债和净资产总计			会计恒等式

六、中观经济学视角下的政府资产负债表分析

重构资产负债表本身并非终点，其最终价值在于为解读地方政府经济行为、评估财政健康度和预警潜在风险提供全新的分析工具。基于第五部分构建的框架，其分析逻辑应超越传统的偿债能力、流动性等财务比率分析，转而聚焦于能够揭示政府资源生成效能、双重属性下权责匹配度以及前瞻性投资引领战略有效性的新维度。本部分旨在建立一套与重构框架紧密耦合的分析范式与指标体系。

（一）分析范式：从静态核算到动态效能评价

资源生成型中观经济学视角下的分析，旨在透过报表数据解读地方政府的

经济行为逻辑与战略取向。其核心范式体现为三个转变：一是从资产存量到资源生成效能的转变。分析重点从关注资产规模转向评估资产的价值创造能力。不再仅仅追问“政府有多少资产”，而是深入分析“这些资产在多大程度上成功催生了新产业、吸引了新投资、扩大了税基”，其核心是度量政府作为资源生成者的绩效。二是从孤立项目到权责匹配的转变。分析需摒弃孤立的项目视角，致力于考察政府双重属性下的权责匹配关系。评估由准微观市场行为形成的资产（内生性资产）与其带来的市场化债务和责任之间，以及由准宏观公共服务形成的资产（外生性资产）与其对应的长期公共承诺之间的动态平衡关系，以此判断财政行为的可持续性。三是从历史成本到战略价值的转变。分析需超越历史成本的局限，着力评估政府前瞻性投资的战略价值。不仅记录花了多少钱，更要结合附注披露的效能指标与前瞻信息，分析当前投入如何在未来转化为区域竞争力、财政收入增长以及公共财富的积累。

（二）核心指标体系：量化政府经济行为与财政韧性

为贯彻上述分析范式，需构建一套融合财务与非财务、存量与流量的综合指标体系。该体系旨在系统量化地方政府的资源生成能力、风险暴露程度与战略实施效果。其核心指标归纳如表4所示。

表4 基于中观经济学视角的政府资产负债表核心分析指标			
分析维度	核心指标	指标内涵与计算公式	政策解读意义
资源生成效能	内生性资产占比	内生性资产总额/ 资产总额	衡量政府财政资源中用于驱动经济增长和竞争的核心资本比重，反映其发展导向的强度
	内生性资产收益率	内生性资产创造的年度相关 财政收入/内生性资产净值	衡量政府作为准微观主体的资本运营效率和价值创造能力
	前瞻性投资形成率	当期前瞻性投资支出/ 当期财政支出总额	衡量政府对培育未来新增增长点的投入力度，反映其战略视野和决心
权责结构与匹配度	市场化债务覆盖倍数	内生性资产净值/ 市场化债务余额	评估政府市场性债务是否有足够的潜在收益性资产作为支撑，反映其市场行为的风险边界
	公共权益增长率	本期公共权益增量/ 上期公共权益总额	衡量政府公共财富的积累速度，是评估其长期财政健康度和可持续性的综合性核心指标
	隐性负债压力指数	各类或有隐性负债估算值/ 年度财政收入	量化由担保、承诺等引发的潜在财政压力，反映未来财政资源的或有索取权大小

续表

分析维度	核心指标	指标内涵与计算公式	政策解读意义
战略实施 与区域竞 争力	单位创新 投入税收 增益	高新技术产业税收增量/ 相关创新资源资产投入	评估政府对创新平台、园区等投资的实际财政 回报效率，衡量创新驱动发展战略成效
	重大项目 动态跟踪	重大前瞻性投资项目（如重大科技 基础设施）的进程与中期评估 指标（如技术突破、企业集聚度）	通过跟踪附注披露的非财务信息，定性结合 定量评估前瞻性投资的阶段性成果与未来价值 实现前景

（三）分析框架的应用价值：实现三维透视

应用本分析框架，决策者与研究者能够对地方政府形成一种三维透视：一是效能透视。清晰判断政府的资源生成效率如何，其庞大的资产是否转化为实实在在的竞争力和财政收入。二是风险透视。精准识别风险是源于过度市场参与还是公共服务欠账，并能量化评估其整体财政韧性。三是战略透视。科学评估其产业政策、区域竞争策略和前瞻性投资布局的财务合理性与长期有效性。

在“十五五”规划的实施周期中，该分析框架的价值尤为凸显。它不仅能够用于初期评估地方政府承载规划目标的基础条件，更能在规划实施过程中，通过上述指标的动态追踪，实现对财政资源配置效能、重大工程效益和风险敞口的持续监控，为规划的精准调整和最终顺利实现提供坚实的数据支撑与决策依据。

本部分将中观经济学理论转化为可操作的分析工具，通过构建全新的分析范式与指标体系，实现了政府资产负债表从静态核算向动态管理工具的根本转变。这一转变使得政府财务分析超越了传统的健康度诊断，升级为对其经济行为逻辑、战略实施效能和长期可持续性的系统评估，为实现国家治理现代化提供了重要的中观分析路径。

七、结论与政策建议

（一）研究结论

本文系统论证了将资源生成型中观经济学理论引入地方政府资产负债表研究的必要性与创新价值。针对现有框架在资产估值失真、动态性缺失及对政府行为动机理解偏差等方面的系统性局限，本文基于中观经济学关于资源生成、

政府双重属性及区域竞争与合作的核心理论，重构了地方政府资产负债表的编制与分析框架，并得出以下核心结论：

第一，在理论层面，中观经济学为破解传统框架困境提供了独特而关键的分析视角。它将地方政府重新定位为能动的资源生成者和兼具准微观与准宏观双重属性的区域竞争者，这为准确理解其经济行为逻辑进而科学评估其真实财政状况奠定了全新的理论基础。特别是，依据政府的双重属性来区分资产的内生性与外生性，为评估地方政府真实财政能力与核心偿债来源提供了理论依据。

第二，在框架构建层面，本文创新性地提出了一个完整的地方政府资产负债表重构方案。其核心突破在于：（1）以财政与经济价值生成能力为标准，提出了内生性资产与外生性资产的二元分类框架，将能够驱动未来财政收入与区域竞争力的核心资本（如经济性基础设施、创新资源、碳资产等）置于分析中心；（2）基于政府双重属性重新界定了负债与净资产的内涵，将负债依据其经济实质来源（市场参与责任或公共服务责任）进行划分，并将净资产（公共权益）拓展为衡量政府资源生成效能与公共财富积累的综合指标；（3）提出了适应资源动态生成特性的会计处理与信息披露思路，针对内生性资产构建了以预期收益流模型为核心、结合情景分析与效能指标披露的补充估值与信息披露体系。

第三，在工具开发层面，本文不仅设计了一套与重构框架逻辑自洽的资产负债表样表，将理论转化为可操作的报表工具，还初步建立了一套从静态核算转向动态效能评价的分析范式与核心指标体系，如内生性资产占比、市场化债务覆盖倍数、公共权益增长率等。这为实现对地方政府资源生成效率、财政风险与前瞻性投资引领战略有效性的三维透视提供了方法论基础。

总之，本文不仅深化了政府资产负债表研究的理论基础，更以其鲜明的中观经济学特色，为理解中国地方政府的经济角色、评估其长期财政健康度及行为效能，提供了一个源自中国学术探索的自主性概念框架与分析范式。

（二）应用于“十五五”规划的政策建议

本文所构建的框架具有强烈的实践指向性，其最终价值在于服务于国家治理现代化与重大战略的精准实施。随着“十五五”规划进入全面贯彻阶段，为推动本框架从理论创新转化为实践工具，切实赋能于规划目标的达成、财政资

源的优化与系统性风险的防范，特提出如下政策建议：

1. 将框架纳入规划实施与评估的配套分析工具，精准评估地方政府承载能力

建议在“十五五”规划任务分解与地方承接能力评估中，试点应用本框架的核心指标。例如，运用内生性资产占比与结构分析，评估不同地区承载创新驱动、产业升级等发展型任务的资产基础；利用前瞻性投资形成率，监测地方政府对培育新质生产力等长远战略的投入强度。在重大项目审批与资金分配中，可要求项目方案提供基于本框架的财政影响分析，特别是对其形成资产的内生性属性判定及全生命周期财政收益测算，从而将有限的财政资金优先配置到与规划目标契合度高、长期财政回报显著的项目上。

2. 应用框架深化跨区域合作项目的成本收益与风险管理，推动区域协调发展

针对“十五五”时期将大力推进的跨区域重大基础设施共建、产业链协同、生态环境共保联治等项目，建议探索编制“项目联合资产负债表”或各参与方的“资产—责任份额表”。运用本框架，可将合作形成的资产（如共建园区、共享数据平台等）与产生的债务及未来支出责任，按照协议清晰界定其属性并量化分摊。这不仅能透明化各方投入与权益，更能为设计科学合理的收益分享、成本分担及风险应对机制（如运营补贴缺口的分摊）提供坚实的量化依据，从根本上保障区域合作项目的可持续性。

3. 基于框架创新地方政府债务管理与财政空间测算模式，筑牢风险防控底线

为更前瞻、更精细地管理地方政府债务风险，建议在传统流量指标管理基础上，引入本框架的存量资产视角。可研究建立基于优质内生性资产预期收益流折现的财政空间测算模型，评估地方政府因资产增值和能力提升带来的潜在、可持续的偿债资源增长潜力，并将其作为确定差异化债务限额的参考因素之一，推动实现举债规模与资产创收能力相匹配。同时，将市场化债务覆盖倍数（内生性资产净值/市场化债务余额）等指标纳入地方债务风险监测体系，实现对偿债基础资产质量的前瞻性预警。

通过上述举措，中观经济学资产负债表框架有望从理论蓝图转化为支撑“十五五”规划精准落地、提升国家财政治理效能的现实工具，在为推动高质量发展贡献财政方案的同时，也成为中国经济学自主知识体系构建进程中一项具有实践生命力的探索。

参考文献

- 曹远征、马骏（2012）：《警惕国家资产负债表揭示的风险》，《财经》第15期。
- 陈穗红、石英华、韩晓明（2015）：《权责发生制政府综合财务报告信息应用初探——政府资产负债表信息与地方政府偿债能力评价》，《地方财政研究》第9期。
- 陈云贤（2020）：《探寻中国改革之路：市场竞争双重主体论》，《经济学家》第8期。
- 陈云贤、顾文静（2017）：《区域政府竞争》，北京：北京大学出版社。
- 陈云贤、顾文静（2026）：《中观经济学：对经济学理论体系的创新与发展（第2版）》，北京：北京大学出版社。
- 陈云贤、李宜达、王方方（2023）：《“有为政府+有效市场”运行模式研究——中观经济学的逻辑与框架》，《广东财经大学学报》第4期。
- 姜宏青、郑晓慧（2024）：《我国政府资产负债表重构的理论研究》，《会计研究》第2期。
- 李金华（2015）：《中国国家资产负债表谱系及编制的方法论》，《管理世界》第9期。
- 李扬、张晓晶、常欣著（2013）：《中国国家资产负债表2013：理论、方法与风险评估》，北京：中国社会科学出版社。
- 李扬等著（2020）：《中国国家资产负债表2020》，北京：中国社会科学出版社。
- 李宗彦、何子信（2021）：《跨学科视角下政府资产负债表编制研究——概念比较及协调策略》，《财政研究》第7期。
- 林忠华（2014）：《国家和政府资产负债表编制难点及建议》，《地方财政研究》第1期。
- 马骏（2014）：《地方政府资产负债表的编制和使用》，《中国金融》第14期。
- 汤林闽（2014）：《我国地方政府资产负债表：框架构建及规模估算》，《财政研究》第7期。
- 王柏杰（2018）：《基于地方政府资产负债表的地方债务规模与风险估算——来自中国七个资源型省份的经验证据》，《山西财经大学学报》第10期。
- 王丽英、俞伯阳（2015）：《我国地方政府资产负债表编制的困境与对策》，《财经问题研究》第11期。
- 杨志宏（2015）：《政府资产负债表与国家治理能力现代化研究》，《地方财政研究》第9期。
- Alves, M., De Clerck, S., Gamboa, J. (2020). "Public Sector Balance Sheet Database: Overview and Guide for Compilers and Users". *IMF Working Paper*, No.20/130.

Ball, I., Buiter, W.H., Crompton, J., Detter, D., Soll, J. (2024). *Public Net Worth: Accounting-government-democracy*. Cham: Palgrave Macmillan.

Cangoz, M.C., Boitreaud, S., Dychala, C. (2018). “How Do Countries Use an Asset and Liability Management Approach? A Survey on Sovereign Balance Sheet Management” . *World Bank Policy Research Working Paper*, No.8624.

Ebdon, J., Khatun, F. (2021). “Forecasting the Balance Sheet: Public Sector Net Worth” . *Office for Budget Responsibility Working Paper*, No.16.

Grant, A., Skilling, D. (2014). “Beyond Budgeting: Capturing Value from the Government’s Asset Portfolio” . *McKinsey Center for Government*, September 2014.

HM Treasury (2020). “The Balance Sheet Review Report: Improving Public Sector Balance Sheet Management” . November 2020.

International Monetary Fund (IMF) (2018). *Fiscal Monitor: Managing Public Wealth*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IPSASB (2025). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. New York: The International Federation of Accountants (IFAC).

Koshima, Y., Harris, J., Tieman, A.F., De Sanctis, A. (2021). “The Cost of Future Policy: Intertemporal Public Sector Balance Sheets in the G7” . *IMF Working Paper*, No.21/128.

Lam, W.R., Moreno-Badia, M. (2023). “Fiscal Policy and the Government Balance Sheet in China” . *IMF Working Paper*, No.23/154.

Ruzzante, M. (2018). “Financial Crises, Macroeconomic Shocks, and the Government Balance Sheet: A Panel Analysis” . *IMF Working Paper*, No.18/93.

Warren, K. (2013). “The Development and Use of Public Sector Balance Sheets” in Allen, R., Hemming, R., Potter, B. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*. London: Palgrave Macmillan.

Yousefi, S. R. (2019). “Public Sector Balance Sheet Strength and the Macro Economy” . *IMF Working Paper*, No.19/170.

Zaranko, B. (2023). “Public Sector Net Worth as a Fiscal Target” . *IFS Report*, No. R276.

(责任编辑：黄 蕾)

Research on the Reconstruction of Local Government Balance Sheets

Chen Yunxian Wang Fangfang Zou Fangbin

Abstract: This study reconstructs the framework for compiling local government balance sheets to address the current limitations regarding distorted asset valuation, lack of dynamic representation, and misunderstanding of government behavioral motivations. The research highlights the dual economic role of local governments as both resource generators and regional competitors. It proposes an asset classification method based on the capacity to generate fiscal and economic value, distinguishing between endogenous assets that drive fiscal revenue and exogenous assets that fulfill public functions. Furthermore, by integrating the quasi-micro and quasi-macro attributes of local government, the study redefines the sources of liabilities and the connotation of public equity, and establishes a valuation and information disclosure mechanism adapted to the dynamic generation characteristics of resources. The framework constructed in this paper can provide a theoretical foundation and decision-making support for scientifically assessing local government fiscal capacity and optimizing resource allocation during the “15th Five-Year Plan” period.

Keywords: Government Balance Sheet, Endogenous Assets, Exogenous Assets, Public Equity

JEL: A1, H70, H83