

完善中央银行会计财务体制的建议

侯甜甜 ■

人民银行在健全双支柱调节框架、深化金融供给侧改革等领域持续发挥牵头统领作用,但会计财务制度不能适应发挥央行宏观调控核心角色的需要。本文从机制设计的角度,探讨如何在实现履职目标的同时,保持会计财务体系的合理性和稳健度。

一、现行会计财务体制落后于新型履职需要

长期以来,人民银行会计体系简单适用行政事业单位会计准则。近年来,为适应经济金融体制改革深化的需要,央行会计引入了部分符合国际惯例的会计原则、设置了更加科学合理的会计科目、优化了会计核算方法和会计账务组织程序,但会计准则、计量模式、记账基础等基础问题未能得到根本解决,导致央行会计在信息质量水平、资源配置效率、风险防控功能等方面出现功能上的不协调,很大程度制约了央行的履职效能。

(一)滞后的会计标准无法真实反映财务状况和履职效果

目前人民银行采用历史成本法(计量基础)和收付实现制(核算基础)。这种体系在会计计量的符合性、合规性控制方面具有独特功效,且操作简单,数据处理成本比较低廉。但在深化金融改革开放的背景下,必须更加重视并趋向市场化业务操作。一是重视采取市场化手段执行货币政策,更频繁地采用SLF、MLF、SLO、

PSL、准备金率等数量型政策工具替代行政干预。二是重视存量资产的市场化运营,随着人民币国际化进程,央行持有的外汇、证券、黄金以及其他国外资产(国际货币基金组织头寸,SDR等)均更频繁地参与国际相关市场运作。三是趋向用市场化手段化解金融风险,现有不良贷款不再使用行政手段强制核销,而是通过发行金融票据、资产证券化等手段在金融市场中处置,下一步,新增不良贷款也必须符合市场化操作要求。

市场化操作下的政策成本完全突破了过去行政干预手段下的调控成本概念,市场化运作的收益及相关影响也需要会计进行合理核算和反映。但历史成本法使账面价值与市场价值严重偏离,各项资产在存续期内不做调整,可能导致隐形负债问题,同时,收付实现制无法有效匹配市场操作带来的相关收入和支出,计量的损益缺乏与业务活动的对应性最终导致会计提供的信息有限且相关性较差,无法满足政策制定部门决策需要。以外汇为例,我国强制结售汇制度和外向型经济策略导致外汇占款在央行资产中占比高达60%左右,但外汇占款采用历史成本法,外汇储备却用市值估价,导致外汇占款的数额不能真实反映外汇储备价值,资产负债表上外汇资产出现高估。

(二)不完善的会计信息披露影响政策传导机制

随着市场化改革和宏观调控不断加强,人民银行信息披露的范围和内容逐步扩充,但仍不能引导公众产生稳定的政策预期:一是会计信息披露的制度体系缺失。目前,《中国人民银行法》和《中华人民共和国政府信息公开条例》中,仅有会计信息披露的原则性规定,但没有形成完整的会计信息披露制度体系。二是滞后的会计标准无法真实反映资产质量和政策效果。目前的计量方法不能真实反映央行财务运行的健康度、宏观调控资金的运用情况及对人民银行的财务收支影响,间接影响了各项政策执行的有效性。三是会计信息的生产环节过于繁琐,人民银行会计核算具有“纵向集中、横向分散”的特点,各业务职能部门易形成“信息孤岛”,导致会计信息时滞和制造成本上升。四是信息披露的内容不够完善,主要是信息披露的频率、详尽程度和表外事项与发达国家有较大差距。五是会计信息披露缺乏监督机制,年度报告不需独立审计机构的审计和鉴证。

(三)没有合理的财务风险缓冲机制影响财务实力

持续的财务损失、权益减少或资本金发生重大损失,可能损害中央银行的公信力、独立性和货币政策自由度。

一是未建立拨备体系。汇率和贵金属价格波动、货币政策操作引致的资产配置变动、维护金融稳定发放的各类贷款,都导致央行面临极大的财

务风险。近年来，人民银行发放大量贷款用于化解金融机构局部性风险以及清偿退市金融机构债务，形成大量不良资产“挂账”，但没有合理的处置机制予以消化，长此以往，将弱化人民银行财务实力，降低人民银行履职能力和效力。

二是没有合理的收益分配政策。收益分配政策解决中央银行利润如何在央行准备金和政府财政之间分配的问题。《中国人民银行法》规定，人民银行的年度利润扣除提取的总准备金后全部上缴中央财政（总准备金的提取比例由国务院财政部门核定），亏损由中央财政拨款弥补。这种制度安排体现了政府干预的鲜明特征。同时，财政主导的收益分配政策表现为顺周期的特征，央行主导的货币政策表现为逆周期的特征，根据“逆向操作原则”，两者存在潜在冲突：经济不景气时，央行倾向于执行宽松的货币政策，但根据会计审慎原则和配比原则，将增加贷款损失准备并减少对财政的分配，又再加速经济紧缩。当然，政府可以强制中央银行高额分配收益，此时中央银行的大量损失和负资本意味着对政府事实上没有披露的无息贷款，当它产生的通货膨胀影响渗透到经济中时，将对中央银行的货币政策和汇率政策产生双重不利影响。经济繁荣扩张期，反之。

二、改善人民银行会计财务体制的可选择路径

笔者认为，在当前的金融监管格局下，有必要增强人民银行对会计财务制度安排的自主权，研究制定人民银行会计改革发展的总体规划及相关配套措施。

（一）改革人民银行会计制度

适度分离人民银行会计（银行性资产活动）和预算会计（行政性资产

活动），重构符合国际惯例的会计准则和会计政策。在核算基础上，建议推行权责发生制或采取渐进式改革模式——并行权责发生制和收付实现制。在计量基础上，建议引入公允价值、可变现净值、重置成本等多种计量属性，对存在成熟交易市场、价格受市场影响较大或变现能力较强的外汇储备、贵金属、有价证券等资产进行重新估值。鉴于中央银行肩负稳定金融市场和提振公众信心的特殊使命，也可根据谨慎性原则，对未实现收益和未实现损失采用不对称的确认原则，同时允许隐性储备的存在。应注意的是，会计处理并不能消除风险，也不能减少损失的可能性，只能改变确认损失的时间。

会计标准并非一成不变，金融科技发展倒逼传统金融模式转型，也对会计理论框架和规则制度提出新的挑战，例如基于区块链技术的央行数字货币（DC/EP）作为央行负债应采用何种方法计量？仍有待进一步观察和研究。

（二）提高人民银行会计信息披露透明度

会计信息具有时效性、外部性以及自然垄断性等特征，会计信息披露没有强制性要求则容易失去价值或获取成本高昂。人民银行有必要科学、及时地对宏观调控资金运用情况及其对人民银行财务收支的影响进行全面、及时的披露，有效管理宏观经济和金融市场各利益主体的预期，传导中央银行政策意图。同时，高透明度的会计信息披露也是对中央银行独立性的有效制衡和有力支持。鉴于中央银行会计信息蕴含更多的宏观审慎管理视角和对经济金融市场的后期驱动影响，这要求中央银行在会计信息的载体，信息披露内容、时点及形式上更趋严谨和理智。不恰当的披露可能

影响政策的执行，比如，在希望提振公众信心时，披露信用损失或计提风险准备金反而可能损害信心。

近年，受经济周期下行、同业市场波动和负面舆情等多重因素影响，部分区域及机构流动性形势较为严峻，中央经济工作会议提出降低社会融资成本，人民银行配套出台了再贴现和再贷款等政策和LPR定价机制，可以说，央行作为“最后贷款人”发挥了金融稳定和政策支持功能，但央行资产如何承载实体经济的兴盛与衰退，央行负债如何加强逆周期调节，央行红利如何惠及民生并服务高质量发展，人民银行在信息披露的研究上仍任重道远。

（三）完善人民银行财务缓冲机制

中央银行不以利润为导向，其政策目标比财务结果更为重要，但是，充足的财务实力是央行发挥金融市场“定海神针”作用的重要保障。完善人民银行财务缓冲机制，可以减缓系统性风险发生时对资本和权益造成的冲击，增强公众抗击经济金融风险的信心，提高中央银行履职的公信力。一是建立完善人民银行的资本金制度，厘清人民银行作为国家代表运营管理的资本额度，评估确定资产负债规模。二是改善收益分配制度，通过法律框架允许人民银行建立自主性的收益分配政策，以公积金的形式留存一定比例的利润，增强资本的自我补充能力，以及提升央行履职独立性。三是尽快制定负债准备金和专项准备金的制度范式，对存在活跃市场的风险资产，用公允价值变动形成的收益备抵损失，对不存在活跃市场的资产进行减值测试，同时覆盖其他未能识别的风险。

（作者单位：中国人民银行成都分行会计财务处）

责任编辑 武献杰