

# 构建适应全球新经济增长的国民经济账户体系

□中国国际经济交流中心副研究员 张莱楠

国家统计局近日宣布调整国内生产总值（GDP）的核算方法,改革研发支出核算方法,将此前从GDP中扣除的企业研发费按照国际标准加入GDP中。的确,越来越多的事实表明,GDP已不能准确反映一国国民财富的真实状况,也并非仅仅体现在经济增长的速度上。到底如何评估中国真实的GDP增长水平,反映一国财富创造的能力,以及经济内生增长的动力源泉,这是一个重大而具有挑战性的议题。

### 一、对传统GDP核算局限性的再思考

从世界范围看,当今全球进入了大数据、云计算、物联网、能源互联网、工业互联网的新时代,经济发展动力进入了以颠覆性技术创新为主导的历史阶段。正在出现的全球新一轮科技革命和产业变革, 与我国加快转变经济发展方式转变的“新常态”形成历史性交汇。全球经济增长的动力机制也在发生重大变化, 需要新的国民经济核算体系来反映这种内生的变化。

2013年7月31日, 美国商务部下属的经济分析局（BEA）公布了新的GDP统计方式,将研发支出（R&D）、娱乐文化支出以及退休金等指标纳入新的GDP统计之中, 成为全球率先践行SNA—2008国民经济核算新标准体系的国家, 也对全球经济未来发展趋势产生新的引领作用。

当前, 中国国民经济核算体系明显滞后于国际新标准, 也难以符合中国经济转型升级的要求。近日,国家统计局宣布已制定了修订中国国民经济核算体系的初步计划和框架, 并将R&D、土地流转收入等计入其中, 加快与国际新标准体系的接轨, 这意味着中国正在摆脱传统GDP导向的增长思维, 把长期以来无法被传统GDP核算所识别的无形资产和要素 “有形化”、“资本化”, 创新发展观倒逼经济转型升级。

一直以来, 在中国国民经济核算体系中, GDP核算一直占据主导, 但GDP核算有非常大的局限性:一是GDP是流量核算, 只能反映一国在一定时期内生产产品和服务的总价值, 但不能反映该国的实际富裕程度（即国家财富存量）。

二是GDP核算只反映了最终产出和总收入, 未反映为获得总产出而付出的成本和代价, 没有考虑生产和消费对自然资源、环境所支付的生态成本和其他外部性, 更不能反映增长方式是否可持续以及经济结构是否优化。

三是GDP核算更多关注投资、消费、进出口等需求的变化而忽视了供给结构的变化, 特别是不能够反映中国人口老龄化以及劳动力成本上升等要素结构的变化。

四是GDP以产出为核算标准, 只重数量不重质量, 容易高估经济规模和总量, 造成“增长幻觉”, 同时重复核算和过剩产能很可能被计入GDP核算中, 过剩产能和重复投资的计算并不有利于促进财富的真实积累。

### 二、美国及其他发达国家GDP核算方法的调整情况

事实上, 调整国民经济统计核算体系已成为全球新的大趋势。美国经济统计局

（BEA）每五年调整一次国民账户核算, 2013年7月1日的调整第十四次调整, 也是1999年将计算机软件产业纳入统计以来的最大一次调整, 主要包括:（1）将私人和政府的研究和开发支出作为固定资产;（2）将私人用于娱乐、文化及其他艺术创作的支出作为固定资产;（3）扩大作为固定资产投资的住宅固定资产的所有权转移成本, 改进相关资产价值和使用寿命统计的质量;（4）将房屋交易时的多项税费和固定收益养老金计划赤字等也将并入计算, 以权责发生制来测度固定收益养老金计划的交易, 将养老金计划视为金融企业部门的子部门（5）对国民收入和生产账户中的工资和薪金统一按照应计制方法估计。

日本政府也宣布将于2016年采用新的GDP核算标准。由于基础数据不足, 新标准未考虑将娱乐作品计算在内, 如果加上动漫作品等知识产权的价值, GDP将仍有扩大的空间。相比其他国家, 日本GDP的增加率将更大, 因为在日本企业将生产基地向国外转移的同时, 研究开发基地仍然留在国内, 并一直保持了高水平的投资。据日本内阁府统计, 如果将研发费用纳入GDP, 日本的名义GDP有望被推高3.1%—3.4%, 被推高的金额将达到约15万亿美元。

此外, 澳大利亚和加拿大也已经采用了加上研发费用后的新核算标准, GDP上调了约1.1%—1.6%。欧盟也表示将在2014年采用新的GDP核算标准。

### 三、近年来全球国民经济核算演进新趋势及其影响

根据美国商务部和美国专利商标局去年联合发布的一份报告显示, 创新是美国经济增长和国家竞争力提升的主要驱动力, 知识产权的授予和保护是促进创新和创造力的关键。2010年的数据显示, 知识产权密集型产业为当年美国经济贡献超过5万亿美元, 约占GDP的34.8%, 美国GDP核算新标准凸显了美国经济增长动力的变化。

事实上, 越来越多的事实表明, 随着全球经济发展实践和经济学理论地不断的变化和演进, 以GDP为核心指标的国民经济核算体系的局限性日益突出: 现有的国民经济核算不能准确反映国民财富增长情况, 不能反映经济发展质量的差异, 不能反映社会福利的改善情况, 更不能反映资源消耗、环境损失以及人力资本投资、技术进步等无形资产的真实状况, 国民经济核算的全面性受到前所未有的挑战。

2009年, 联合国、世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、欧盟等五个国际组织联合发布了新的国民经济核算国际标准SNA—2008 (System of National Accounts 2008), 并鼓励各国在国民经济核算中采用这一新的国际标准 [联合国统计委员会及相关机构曾向世界各国推荐过4个核算体系:《国民经济核算体系》（SNA）、《物质产品平衡表体系》（MPS）、《社会和人口统计体系》（SSDS）和《环境和经济综合核算体系》（SEEA）, 其中影响最大的是SNA。

与以往相比, SNA—2008明显的一大变化是对卫星账户的内容进行了扩展与补充, 将

SNA—1993之后开发的卫星账户纳入到了SNA—2008。如国家资产负债表核算（国民资产负债表（National Balance Sheet）是以一国总体经济存量为考察对象, 反映某一时点上经济体的资产负债总规模及结构状况）、环境核算账户、旅游卫星账户、卫生卫星账户、未付酬的住户活动等。

SNA—2008新核算方式推出后, 联合国国民经济核算工作组和国民经济核算专家组最重要的工作是推动SNA—2008的实施, 并强调联合国成员国要根据全球实施方案, 制订实施SNA—2008的本国方案。当前澳大利亚、加拿大、美国已相继启动新标准, 欧盟成员国将于2014年9月开始实施新的国民经济核算方案, 日本也将于2016年开始实行。而包括我国在内的大多数国家采用仍采用SNA—1993进行国民经济核算, 统计方式明显滞后。

### 四、GDP统计调整凸显发展观和财富观的创新

去年, 国家统计局已经明确要把R&D计入GDP账户。将企业研发投入“计入”固定资产投资, 有利于激励重视GDP增长的地方政府更有动力地推动企业投资研发, 而不是简单扩大规模生产的意愿, 这对于我国产品升级和企业转型将具有深远影响。

近几年, 美国、日本、澳大利亚、欧盟等GDP核算新标准的推出将带来极大的示范效应。随着全球经济发展实践和经济学理论不断变化和演进, 以GDP为核心指标的国民经济核算体系的局限性日益突出: 现有的国民经济核算不能准确反映国民财富增长情况, 不能反映经济发展质量的差异, 不能反映社会福利的改善情况, 更不能反映资源消耗、环境损失以及人力资本投资、技术进步等无形资产的真实状况。

其实, 国民经济统计核算方法的调整意义并不止于此, 国民经济核算体系的创新与拓展不仅是统计方法和统计口径上的调整, 其背后反映了人类经济观以及对财富认识的变革, 反映了可持续增长和包容性增长的发展理念。事实证明, 无形财富对一国经济发展越来越重要。一国无形财富的总量和构成不仅是生产力的基础, 也影响着未来产出水平和可持续性, 并成为一国财富之源。

世界银行研究发现, “人力资本和制度的价值是所有国家最大的财富”。数据显示, 在高收入的OECD国家中, 无形资产在国民总财富中所占比例达到80%。以美国为例, 其自然资源只占其全部财富的很小一部分——通常是1%—3%, 但是其与机械设备、人力资本、科学技术、以及强大的产权结合起来就生产出更大的价值。相比之下, 低收入国家的自然资源 and 无形资产绝对量都处于较低水平。因此, 把无形资产纳入国家资产负债表核算中, 用人力资本、知识（教育）资本、文化资本、制度资本等来抵消自然资源的消耗、通货膨胀的折损以及经济增速的下滑, 并提高国民财富和经济增长质量是不可逆转的大趋势。

### 五、加快建立国民核算新体系推动经济转型升级

此次, 统计局将R&D、土地流转计入财政

性收入, 以及将雇员股票期权计入报酬, 意味着更加重视要素的作用, 并以此为标尺加快建立新的国民经济核算体系框架, 推动经济全面转型升级。

1、加快推进与SNA2008接轨。其一, 确定优先实施的领域。SNA2008涉及生产资产特别是知识产权产品的修订比较多, 而且知识产权产品测度的难度较大, 基础资料难以获得, 国际上也没有通用的标准。因此在实施时, 应结合我国基础资料的可获得性以及修订对国民经济核算影响程度的大小来确定重点研究改进的方面及优先实施的顺序。其二, 逐步细化我国的资产分类。目前, 我国在核算支出法GDP 中的固定资本形成总额时, 仅分为住宅、非住宅建筑物、机器和设备、土地改良支出、矿藏勘探费、计算机软件、其他七个主要类别, 由于基础资料的限制, 没有对研究与开发、数据库、娱乐、文学或艺术原作、非生产资产所有权转移费用等固定资本形成总额进行核算, 与SNA建议的分类差距较大, 因此须对资产进行进一步细分。

2、基于联合国SNA2008的规定和要求, 研究制定我国国民经济核算改革的路线图和时间表。联合国SNA2008作重大修订的44个核心议题, 几乎贯穿了SNA的所有内容, R&D核算只是其中之一。但从整体看, 修订更加关注政府公共服务活动、资产、金融服务和国际经济活动, 强调对国民经济账户的拓展应用, 新增增加的内容都是以国民经济账户为基础, 扩展在新经济、环境和重要核算问题上的应用。因此, 为了对我国国民经济核算进行适当和全面调整, 需要相关部门协调, 找出重点和不足, 研究制定我国国民经济核算改革的路线图和时间表。

3、完善国家资产负债表账户核算。编制资产负债表账户, 完整地反映国民经济乃至各经济部门经济循环全过程。按照经济活动的观察时间, 经济循环表现为一定时期的经济流量、以及在某一时点上的经济存量。为此, 只有编制反映经济存量的资产负债账户, 与反映经济流量的账户相结合, 才能完整反映国民经济乃至各机构部门的经济循环全过程。国家统计局曾于1997年和2007年先后两次出版《中国资产负债表编制方法》, 迄今为止还处于试编阶段, 尚未公布数据, 应加快国家资产负债表的编制以及金融部门、政府部门以及居民部门的资产负债表, 以反映国民财富存量以及中国资产负债表结构及风险状况。特别是可以考虑加入数据资产、专利资产、知识产权等无形资本的统计核算。

4、完善各类卫星账户统计核算。对于经济处于转型升级的中国, 很多问题具有特殊性, 需要进行专门研究, 因此更需要卫星账户的编制。如住户卫星账户、R&D卫星账户、环境资源卫星账户、服务卫星账户等, 我们需要借鉴国际成熟经验, 积极推进卫星账户开发。

（1）完善以R&D为代表的新经济账户统计与核算。

我国的R&D统计始于20世纪80年代, 至今已初步建立了依托于科技统计制度的符合国际标准的R&D统计制度。但是由于开展R&D统计的时间较短, 现行R&D统计制度中还存在一定的缺陷, 影响到统计数据的质量, 如R&D统计

由此, 都会圈内城市耕地保护“红线”反而成了壁垒。京津沪大幅调减耕地是都会圈建设的第一步。以日本为例, 2188平方公里的东京约相当于上海的1/3, 但1.3平方公里的东京圈却相当于两个上海, 人口近4000万。如此密度实际并不拥挤, 大都会圈功不可没。1960年—1990年的30年间, 东京轨道交通的通车里程从1000公里增加到了2025公里, 东京的人口也从1786万增加到了3180万。也就是说, 轨道交通增加了1倍, 人口也增加了1倍。

土地和空间规划也应顺应城市化新规律。2003年以来, 基于区域平衡和控制城市规模的考虑, 新增土地更倾向于中西部, 东部地区及特大城市一直强调要“减量供地”甚至“零供地”。土地供应不足是特大城市“地王”频现和房价上涨的重要推手。2010年以来, 北京宅地供应计划平均完成率不足50%。2015年, 北京供应宅地建筑面积1483万平方米, 同比下降了11%, 创8年新低; 2016年上半年, 北京供应宅地仅38.7万平米建筑面积, 仅提供3000套住房, 而2015年北京新房成交就达到10万套。宅地供应屡创历史新低, 恶化了市场供求预期, 成为“逢拍地、必地王”的主要推手。城市化过程中, 建设用地配置并没有适应就业创造和人流方向。

目前, 包括北京在内的特大城市, “地王”和房价相互推动, 住房“豪宅化”已成常态。房价是实体经济的基础成本, 房价和租金快速上涨导致城市集聚效应弱化, 用工成本和公共服务分摊成本上升。2003年以来频繁的“劳工荒”即是佐证; 另一方面, 房价带动工资上涨, 影响企业选址, 高端制造业受冲击, 近期智能设备企业外迁与此相关。当然, 在地均产值上, 相比发达国家, 特大城市用地效率需提升。但高房价下, 存量盘活成本高、周期长, 涉及利益繁杂。中短期内, 存量盘活很难为城市腾挪出低成本

范围不全面, 存在遗漏; 专门针对R&D活动的统计指标较少, 分类不够细致; 缺乏详细行业分类的R&D统计等。此外, 如果将R&D纳入固定资本形成, 还需要研究解决作为资本的R&D的界定问题、R&D 产出的评估问题、R&D 价格指数的编制问题、R&D 资产存量及折旧率的确定问题等。为此, 笔者建议研究制定以R&D为核心的激励政策体系政策, 推动经济向创新驱动转变。

一是国外税收优惠对企业创新的激励在很大程度上是放在R&D的投入上, 而我国现行的科技税收激励政策的优惠重点却在生产投入和应用环节, 对R&D活动的支持较为薄弱。因此, 未来税收激励政策应加强对R&D投入的优惠力度。

二是允许企业建立研发基金制度。国外政府为分担企业研发风险, 允许企业按标准提取一定的费用, 用作科技开发基金, 直接用于高新技术企业R&D活动。建议制定具体的税收激励措施, 允许企业按照营业收入的一定比例提取研发基金, 在税前抵扣。

三是发挥增值税对创新的激励作用。我国增值税已从“生产型”向“消费型”转变, 企业固定资产进项税额允许抵扣, 对于需要大量研发投入设备投入的高新技术企业而言, 在一定程度上降低了投资成本。然而, 随着新技术、新工艺的采用, 投资活动的成本发生了很大变化, 材料、设备等直接投资所占比例不断降低, 而研发所需的人力成本、技术转让费、科技咨询费等间接成本逐渐增加。在税收政策的制定上, 建议将研发成本纳入增值税的抵扣范围, 允许技术转让费、新产品试制费、研究开发费用、外购的专利权和非专利技术等无形资产按照固定资产投资对进项税额进行扣除, 对为R&D的人力成本缴纳的增值税根据不同情况给予“先征后返”的优惠, 从而达到刺激R&D投入、推动创新的目的。

（2）建立环境资源卫星账户。

环境资源正成为影响全球经济社会发展的重要变量。联合国《2002年人类发展报告》指出, 环境问题使中国损失GDP的3.5%—8%大多数估计与气候有关。世界银行估计, 中国空气质量恶化对人的健康损失, 每年329亿美元; 酸雨对农作物和森林的影响每年50亿美元; 水源等环境损失, 占GNP8%左右。据有关报告测算, 中国环境污染每年导致GDP损失2830亿元, 在一定程度上抵消了经济发展的部分成果。

国际上, 美国已建立了国家环境资源流量账户体系, 并在SEEA的框架下开展了美国环境经济、环境保护支出、资源耗减成本、环境退化成本的实际核算; 日本也从1991年起开始研究环境经济综合核算体系, 现已建立了一个包括实物量和价值量在内的全面综合的环境经济核算体系, 又被称为国民环境经济核算矩阵。

为此, 中国须加快环境资源核算: 一是将环境资产纳入国民经济核算的经济资产概念; 二是记录环境系统与经济系统之间的实物流量。反映环境资产的经济利用过程; 三是核算资源消耗价值和环境退化价值以反映经济过程的环境资产消耗; 四是对国民经济核算的总量进行调整, 核算出“绿色国民经济账户”。

# 特大城市供地“新政”让城镇化和楼市实现双赢

□深圳市房地产研究中心 李宇嘉

近日, 国土部发布《土地利用总体规划纲要（2006—2020年）调整方案》, 大幅调低了2020年前京津沪耕地保有量。北京从21.5万公顷调至11.1万公顷, 天津从43.7万公顷调至24.9万公顷, 上海从33.4万公顷调至18.8万公顷。三个直辖市平均调减幅度达23.3%, 北京调减幅度近50%, 调整分别为京津地区和上海释放1000和600平方公里城市用地。问题是, 出于城市“摊大饼”、缓解承载力考虑, 近年来国家一直强调, 特大城市用地要“减量发展”, 并为特大城市“划定边界”作为刚性约束。大幅缩减耕地保有量, 是否是特大城市用地政策的转折、对楼市有何影响?

《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》明确的量化指标, 是包括京津沪在内的所有城市执行耕地保护任务的“红线”。但是, 随着城市规模快速扩张, 京津沪三地距离突破2020年耕地保护指标已是“咫尺之遥”。2014年土地“二调”显示, 北京耕地实保面积为22.71万公顷, 这意味着未来6年仅有1.24万公顷的新增占用空间; 上海土地“二调”显示, 沪上耕地“红线”已被侵占6万公顷。人口持续涌入, 三大直辖市调减耕地或是城市扩张倒逼所致。

笔者认为, 此举或预示着特大城市供地政策转变。2015年底召开的全国城市工作会议明确指出, “必须认识、尊重、顺应城市发展规律”。事实上, 在城市化“下半场”, 即城市化率达到50%以后, 都市圈将引领城镇化, 人口大规模向都市圈集聚, 这是未来我国城市化的主旋律。近年来, 人口向三大都市圈集聚趋势十分明显。目前, 我国2.6亿转移人口中, 50%（1亿人左右）集中在三大都市圈, 京沪穗深就吸收了近5000万外来人口。截至2015年, 三大都市圈集中了城市人口的55%、GDP的42.1%、进出口的60%、利用外资的90%, 京沪穗深四大机场占全国机场吞吐量的35.2%。

联合国预测, 未来10年我国还有1.7亿人口流入城市, 多数会流入生产效率高、以服务业为主的三大都市圈。而且, 为更好地发挥对区域经济的辐射带动作用, 培育区域发展增长极, 城市群规划开始向更大空间范围的大都会圈规划转变。2014年《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》及2015年中共关于“十三五”规划编制的建议, 首次提出要建立京津冀、长三角和珠三角三个世界级城市群, 在中西部建设若干区域城市群及省内城市群。

今年以来, “十三五”城市群大修编渐次展开。相比“十一五”和“十二五”, 此次修编的最大看点就是扩大单体都市群的空间范围, 打造由“世界级—区域中心—省级中心—一般城市”组成的大都会圈。如新的京津冀都市圈涵盖了环渤海、山东内陆部分城市; 3月底发布的成渝城市群规划, 基本包含重庆和四川全境, 辐射长江经济带和丝绸之路经济带; 6月初发布的长三角城市群规划, 将合肥为区域中心的皖江城市群纳入其中; 深港都会圈、深莞惠都市圈和广佛都市圈, 已通过自贸区, 向包含中山、汕尾和河源在内的香港—珠三角大都会圈发展。

特大城市高房价和“去库存”实践及反思, 倒逼大都会圈规划加速。近年来, 为支持经济转型和缓解系统性风险所进行的宽松操作, 客观上推高一线城市楼市价格。人口、资源过度向一线城市集中带来了庞大刚需、投资需求, 过去10年扬汤止沸的“10年9调”无法解决根本问题。但同时, 旨在缓解特大城市承载力, 促进区域平衡, 通过压缩特大城市用地供应, 疏导人口、产业向内地二三线城市转移的战略也难以避免地带来内地房地产过剩的“后遗症”。

“去库存”需全面反思。一边是特大城市限制人口的政策不断加码, 但外来人口“削尖脑

袋”往里挤, 另一边是内地城市优惠多多, 但无法成为就业和购房首选, 楼市和城镇化发展都出现了严重的“空间错配”。城镇化红利一样被认为是继出口之后, 拉动中国经济的新引擎, 也一度被赋予引领中国经济新常态的重任。目前, 中国城市化进程刚刚过半, 远未达到发达国家的比率。需要反思的不是城镇化红利, 而是城市化布局的战略和导向。一线城市“豪宅化”, 无地可供、“地王”频现、超高的旧改成本不可推责, 但无法打破行政壁垒, 将资源疏解到周边受辐射区域才是症结。

轨道交通时代的到来, 为破解难题提供了绝佳机会。轨道交通是大都会圈的先导, 也是大都会圈资源集聚的载体。近日, 国务院通过了《中长期铁路网规划》, 我国将打造“八纵八横”铁路网, 取代2008年版《中长期铁路网规划》提出的“四纵四横”的铁路网规划。根据最新规划, 到2020年, 我国普通铁路网将覆盖20万以上人口城市, 快速铁路网基本覆盖50万以上人口城市; 建立以城际客运为主、“零距离”换乘为规划主旨、与地铁和公交等其他交通工具“无缝对接”的综合交通体系, 从而实现相邻大中城市间1—4小时、城市群内0.5—2小时的交通圈。

在东京和香港, 轨道对公共交通的分担率在90%以上。目前, 京沪穗深这一比率分别为42%、51%、47%、28%。轨道交通路网密度不够, 加上行政壁垒限制, 资源高度集中在中心城区, 这是“城市病”的罪魁祸首、也是一线城市房价暴涨的规划原因。轨道交通导向的城市空间再造就是大都会圈化。目前, 上海地铁11号线已通往苏州、北京6号线和平谷线将通往河北、深圳8号线将通往东莞。三大都会圈中长期轨道交通规划基本都遵循向外开拓的思路, 高效利用城市远郊空间, 并通过轨道交通、高铁路网实现与周边城市互联互通, 彻底打破空间约束。

空间资源。

因此, 特大城市用地政策亟待调整。在全球大都市中, 很难找到像我国北上广深等特大城市的东京约相当于一半的农业用地、设立严格的耕地保护指标。目前, 我国特大城市农业用地占市域面积的比例在25%—30%, 在全球最高。上海市域面积为6300余平方公里, 但到2020年的农业用地将有量竟然高达2500平方公里, 也就是至少有一半土地留给农业（耕地、林地等）。粮食和耕地保护应是全国目标, 非区域僵化的指标考核。建设用地产出效率高的特大城市, 不应以高房价、低效率为代价保持耕地。土地从第一产业到第二、三产业的功能转变, 可以平抑房价, 创造巨大的经济和社会价值, 如投资、税收和就业。同时, 土地功能转变也有利于吸纳外来农业人口, 为人口转出地区的宅基地复垦为耕地、耕地规模化和农业产业化创造条件。

就耕地保护而言, 可通过建设用地“增减挂钩”、耕地“占补平衡”实现。北京等大城市调减的耕地, 可通过内地宅基地和非农建设用地复垦为耕地, 并以市场化交易的方式来平衡。这样, 内地农业人口也分享到了城市化、土地资本化的巨大红利。当然, 调减耕地腾出来的土地, 不意味着京津沪等城市房地产用地会相应增加, 在基础设施等方面也会给予相应的空间供应。

土地用途调整和轨道交通密度增加, 高附加值的城市空间扩大, 大都会圈将吸附更多的人口和资源, 城市的集聚效应将进一步提升。而且, 轨道交通能填平房价高低区域之间的鸿沟, 人口随轨道延伸择洼地而居, 城市化成本趋于降低。在房地产投资和基建投资、消费水平保持和升级上, 经济稳定和转型的引领上, 更具集聚能力的大都会圈具有“压舱石”作用, 这也是我国未来城镇化和楼市发展“双赢”格局形成的标志。