

国家自然科学基金重点项目

ZHENGFU ZICHAN FUZHAIBIAO:  
GUOJI BIAOZHUN YU SHIJIAN

# 政府资产负债表： 国际标准与实践

主编◎王 毅 郭永强

 中国金融出版社

国家自然科学基金重点项目：政府资产负债测度核算的  
理论方法与政策研究（项目编号：71333014）

# 政府资产负债表： 国际标准与实践

主编◎王 毅 郭永强

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府资产负债表：国际标准与实践 (Zhengfu Zichan Fuzhaibiao: Guoji Biao zhun yu Shijian) / 王毅, 郭永强主编. — 北京: 中国金融出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8227 - 8

I. ①政… II. ①王…②郭… III. ①国家行政机关—资金平衡表—编制—研究—中国 IV. ①F231.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 278599 号

出版  
发行

**中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 21.25

字数 370 千

版次 2015 年 11 月第 1 版

印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

定价 65.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8227 - 8/F. 7787

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

# 前 言

2013年我们课题组申报的“政府资产负债测度核算的理论方法与政策研究”获国家自然科学基金重点项目资助。之后我们便着手进行两方面研究：一方面研究编制政府资产负债表的国际标准及有关国家的实践，另一方面研究我国政府资产负债表的编制。现在编写的《政府资产负债表：国际标准与实践》就是我们研究第一方面内容的成果。

最初我们确定研究的国家有英国、美国、加拿大、澳大利亚、日本和新西兰，后来又增加了南非和泰国。课题启动初始我们确定研究的内容为：政府资产负债核算的有关法规依据、制度规定及操作实践等。研究中发现，各国政府资产负债核算很少有专门的法律或规章制度，大都散见于各种法律规章制度之中，有的具体操作实践也并未对外公布。鉴于此，我们研究内容集中在以下五个方面：一是有关国家政府资产负债表编制的基本情况，包括编制的发展完善过程、主要依据及现阶段政府资产负债表的主要内容；二是有关国家政府资产负债表的核算主体范围及层次，即政府机构的范围及层次；三是有关国家政府资产负债表的核算客体范围与分类，即资产负债的范围与分类；四是有关国家资产负债表的编制；五是有关国家资产负债表的初步分析。这些内容是研究编制我国政府或国家资产负债表需要了解和掌握的。本书没有对有关国家政府资产负债表的编制进行比较。

本书由王毅、郭永强主持编写。本书几易其稿。初稿第一章至第七章分别由郑桂环、高一铭、陈一非、雷进贤、王伟斌、戴国海和胡资斌编写。参与修改并最终定稿的人员是：王毅（第一章），郭永强（第二章、第三章、第四章、第六章），叶翔（第五章、第七章），罗猛（第八章），贾晶磊（第九章）。全书由杜金富总纂并审定。张璇、潘曾云、单漫于协助做了一些资料收集和前期整理工作。国家统计局许宪春和徐雄飞提供了大量的指导意见，在此一并感谢。

由于编者受资料以及水平等各方面的限制，书中可能存在不足，欢迎读者批评指正。

作者  
2015年8月

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 政府资产负债表编制的一般准则 .....   | 1  |
| 第一节 政府部门范围和层次的界定 .....     | 1  |
| 一、狭义政府部门 .....             | 1  |
| 二、广义政府 .....               | 2  |
| 三、公共部门 .....               | 7  |
| 第二节 资产负债核算的范围与分类 .....     | 11 |
| 一、资产和负债的定义 .....           | 11 |
| 二、非金融资产及其分类 .....          | 14 |
| 三、金融资产与负债及其分类 .....        | 21 |
| 第三节 政府资产负债表的编制 .....       | 29 |
| 一、记账的一般原则 .....            | 29 |
| 二、估价的一般原则和方法 .....         | 30 |
| 三、数据整理 .....               | 40 |
| 四、资产负债表的表式 .....           | 41 |
| 第二章 英国政府资产负债表的编制 .....     | 43 |
| 第一节 英国政府资产负债表编制的基本情况 ..... | 43 |
| 一、英国政府资产负债核算的发展过程 .....    | 43 |
| 二、英国政府资产负债表编制的现状 .....     | 46 |
| 第二节 英国政府部门的范围及其划分 .....    | 50 |
| 一、狭义政府 .....               | 51 |
| 二、社会保障基金 .....             | 54 |
| 三、非营利组织 .....              | 54 |
| 四、公共公司 .....               | 55 |
| 五、广义政府 .....               | 56 |
| 六、公共部门 .....               | 56 |
| 第三节 英国政府资产负债核算的范围与分类 ..... | 57 |

## 政府资产负债表：国际标准与实践

|                                            |     |
|--------------------------------------------|-----|
| 一、政府整体财务报告中财务状况表的资产负债核算的范围与分类 .....        | 57  |
| 二、国民经济核算政府资产负债表中资产负债核算的范围与分类 .....         | 63  |
| 第四节 英国政府资产负债表的编制 .....                     | 68  |
| 一、财政部门政府资产负债表的编制 .....                     | 68  |
| 二、统计部门政府资产负债表的编制 .....                     | 71  |
| 三、英国政府整体财务报告和国民经济核算中的政府资产负债表<br>比较 .....   | 78  |
| 第五节 对英国政府资产负债表的初步分析 .....                  | 79  |
| 一、英国政府整体财务报告分析 .....                       | 79  |
| 二、广义政府资产负债表分析 .....                        | 81  |
| 第三章 美国政府资产负债表的编制 .....                     | 84  |
| 第一节 美国政府资产负债表编制的基本情况 .....                 | 84  |
| 一、美国政府资产负债核算的发展过程 .....                    | 84  |
| 二、美国政府资产负债表编制的现状 .....                     | 85  |
| 第二节 美国政府部门的范围及其划分 .....                    | 89  |
| 一、狭义政府 .....                               | 90  |
| 二、非营利组织 .....                              | 93  |
| 三、公共公司 .....                               | 94  |
| 第三节 美国政府资产负债核算的范围与分类 .....                 | 94  |
| 一、财务报告中的政府资产负债表的资产负债核算的范围与分类 .....         | 94  |
| 二、统计部门编制的政府资产负债表的资产负债核算范围与分类 .....         | 99  |
| 第四节 美国政府资产负债表的编制 .....                     | 104 |
| 一、美国政府财务报告中资产负债表的编制 .....                  | 104 |
| 二、美国统计部门资产负债表的编制 .....                     | 107 |
| 三、美国联邦政府财务报告和综合宏观经济账户中的政府资产负债表<br>比较 ..... | 115 |
| 第五节 对美国政府资产负债表的简要分析 .....                  | 117 |
| 一、美国联邦政府财务报告的资产负债表分析 .....                 | 117 |
| 二、对 IMA 资产负债表的分析 .....                     | 120 |
| 第四章 加拿大政府资产负债表的编制 .....                    | 124 |
| 第一节 加拿大政府资产负债表编制的基本情况 .....                | 124 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 一、加拿大政府资产负债核算的发展过程 .....          | 124 |
| 二、加拿大政府资产负债表的编制现状 .....           | 125 |
| 第二节 加拿大政府部门核算的范围与层次范围 .....       | 127 |
| 一、政府部门 .....                      | 127 |
| 二、公共部门 .....                      | 133 |
| 三、加拿大现行政府资产负债表核算的政府范围及层次 .....    | 135 |
| 第三节 加拿大政府资产负债核算的范围与分类 .....       | 136 |
| 一、加拿大政府财务报告中资产负债核算的范围与分类 .....    | 136 |
| 二、加拿大统计局对政府资产负债核算的范围与分类 .....     | 138 |
| 第四节 加拿大政府资产负债表的编制 .....           | 146 |
| 一、加拿大政府财务报告的编制 .....              | 146 |
| 二、加拿大统计局政府资产负债表的编制 .....          | 147 |
| 三、政府财务报告与统计局的政府资产负债表比较 .....      | 152 |
| 第五节 对加拿大政府资产负债表的简要分析 .....        | 153 |
| 一、对加拿大政府财务报告政府资产负债表的分析 .....      | 153 |
| 二、对加拿大统计局政府资产负债表的分析 .....         | 154 |
| 第五章 澳大利亚政府资产负债表的编制 .....          | 156 |
| 第一节 澳大利亚政府资产负债表编制的基本情况 .....      | 156 |
| 一、统计局编制政府资产负债表的基本情况 .....         | 156 |
| 二、澳大利亚财政部门编制政府资产负债表的基本情况 .....    | 159 |
| 三、澳大利亚政府编制的两套政府资产负债表的简要比较 .....   | 161 |
| 第二节 澳大利亚政府机构范围与层次 .....           | 162 |
| 一、澳大利亚统计局资产负债表的机构范围与层次 .....      | 162 |
| 二、澳大利亚财政部编制的资产负债表核算的机构范围与层次 ..... | 166 |
| 第三节 澳大利亚政府资产负债核算的范围、分类和计价 .....   | 168 |
| 一、澳大利亚统计局编表资产负债核算的范围和分类 .....     | 168 |
| 二、澳大利亚财政部报表资产负债核算的范围与分类 .....     | 172 |
| 三、资产负债的计价 .....                   | 178 |
| 第四节 澳大利亚政府资产负债表的编制 .....          | 181 |
| 一、数据的来源和采集 .....                  | 181 |
| 二、数据的整理 .....                     | 182 |
| 三、报表的编制流程 .....                   | 185 |

## 政府资产负债表：国际标准与实践

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第五节 对澳大利亚政府资产负债表的初步分析 .....          | 188 |
| 一、对澳大利亚联邦政府的分析 .....                 | 188 |
| 二、对澳大利亚所有层级政府的分析 .....               | 189 |
| 三、对不同层级政府的比较分析 .....                 | 189 |
| 第六章 日本政府资产负债表的编制 .....               | 197 |
| 第一节 日本政府资产负债表编制的基本情况 .....           | 197 |
| 一、日本政府资产负债表编制的基本发展过程 .....           | 197 |
| 二、日本政府资产负债表编制的现状 .....               | 198 |
| 第二节 日本政府部门的范围和层次 .....               | 205 |
| 一、狭义政府及其构成 .....                     | 205 |
| 二、非市场非营利机构及其构成 .....                 | 207 |
| 三、公共公司及其构成 .....                     | 208 |
| 四、社会保障基金 .....                       | 209 |
| 第三节 日本政府资产负债核算范围与分类 .....            | 210 |
| 一、日本财务省资产负债核算范围、分类和计价 .....          | 210 |
| 二、统计部门资产负债分类和计价 .....                | 218 |
| 第四节 日本政府资产负债表的编制 .....               | 220 |
| 一、日本政府财务报告中资产负债表的编制 .....            | 220 |
| 二、日本统计部门资产负债表的编制 .....               | 227 |
| 三、日本财务省财务报表和统计部门政府资产负债表比较 .....      | 230 |
| 四、对日本财务省资产负债表的简要分析 .....             | 230 |
| 第七章 新西兰政府资产负债表的编制 .....              | 235 |
| 第一节 新西兰政府资产负债表编制的基本情况 .....          | 235 |
| 一、新西兰财政部编制政府资产负债表的基本情况 .....         | 235 |
| 二、新西兰统计局编制政府资产负债表的基本情况 .....         | 238 |
| 三、两套政府资产负债表的简要比较 .....               | 240 |
| 第二节 新西兰政府的机构范围与层次 .....              | 240 |
| 一、新西兰财政部报表的机构范围与层次 .....             | 241 |
| 二、新西兰统计局报表的机构范围、层次以及其与财政部报表的区别 ..... | 244 |
| 第三节 新西兰政府资产负债的范围、分类和计价 .....         | 246 |
| 一、新西兰财政部报表资产负债的范围和分类 .....           | 246 |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 二、统计局报表资产负债的分类及其与财政部的区别 .....     | 249 |
| 三、资产负债的计价 .....                   | 254 |
| 第四节 新西兰政府资产负债表的编制 .....           | 256 |
| 一、新西兰财政部报表的编制 .....               | 256 |
| 二、统计局报表的编制及其与财政部报表的主要差异 .....     | 258 |
| 第五节 对新西兰政府资产负债表的初步分析 .....        | 259 |
| 一、对新西兰中央政府的分析 .....               | 259 |
| 二、对不同层级政府的比较分析 .....              | 263 |
| 第八章 南非政府资产负债表的编制 .....            | 267 |
| 第一节 南非政府资产负债表编制的基本情况 .....        | 267 |
| 一、南非政府资产负债表编制的发展过程 .....          | 267 |
| 二、现行南非编制的政府资产负债表 .....            | 268 |
| 第二节 南非政府机构核算范围与层次 .....           | 270 |
| 一、政府部门 .....                      | 270 |
| 二、公共机构 .....                      | 271 |
| 三、议会 .....                        | 271 |
| 四、南非储备银行 .....                    | 272 |
| 五、南非审计署 .....                     | 272 |
| 第三节 南非政府资产负债核算范围与分类 .....         | 273 |
| 一、南非财政部门编制的资产负债表的资产负债分类及估值 .....  | 273 |
| 二、南非统计部门编制的资产负债表中的资产负债分类及估值 ..... | 276 |
| 第四节 南非政府资产负债表编制 .....             | 277 |
| 一、南非财政部门资产负债表的编制 .....            | 277 |
| 二、统计部门编制的资产负债表 .....              | 284 |
| 三、南非储备银行发布的资产负债表 .....            | 289 |
| 四、部门间资产负债表比较 .....                | 297 |
| 第五节 对南非政府资产负债状况的分析 .....          | 299 |
| 第九章 泰国政府资产负债表的编制 .....            | 308 |
| 第一节 泰国政府资产负债表编制的基本情况 .....        | 308 |
| 一、泰国政府资产负债表的编制历程 .....            | 308 |
| 二、泰国政府资产负债表的现状 .....              | 308 |

## 政府资产负债表：国际标准与实践

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第二节 泰国政府机构范围与层次 .....      | 313 |
| 一、预算内中央政府部门 .....          | 313 |
| 二、预算外基金和机构 .....           | 314 |
| 三、社保基金 .....               | 314 |
| 四、地方政府 .....               | 315 |
| 五、广义政府部门 .....             | 315 |
| 第三节 泰国政府资产负债核算的范围与分类 ..... | 315 |
| 一、非金融资产 .....              | 315 |
| 二、金融资产 .....               | 316 |
| 三、负债 .....                 | 316 |
| 四、备忘项 .....                | 317 |
| 第四节 泰国政府资产负债表的编制 .....     | 317 |
| 一、记录时间 .....               | 317 |
| 二、数据来源 .....               | 318 |
| 三、数据整理 .....               | 318 |
| 四、数据发布 .....               | 319 |
| 第五节 对泰国政府资产负债表的初步分析 .....  | 319 |
| 一、对泰国中央政府的分析 .....         | 324 |
| 二、对广义政府部门的分析 .....         | 324 |

# 第一章 政府资产负债表编制的一般准则

目前国际公认的政府资产负债表编制的准则有：联合国等机构制定的《国民经济核算体系 2008》和 2001 年国际货币基金组织出版的《政府财政收支统计手册》。在政府资产负债表核算方面，这两个国际准则的主要内容有：对政府机构部门范围和层次的界定；对核算的资产负债进行定义和分类；制定核算的方法。这三个方面的准则也构成了政府资产负债核算的基本框架。本章主要介绍政府资产负债核算的框架及一般准则。

## 第一节 政府部门范围和层次的界定

国民经济核算中的政府部门与我们通常所说的行使行政权、与立法和司法机构并列的政府部门不是一个概念。国民经济核算的政府部门是从对经济体的影响来定义的，政府部门作为国民经济的一个部门，也要从事生产并提供公共产品。根据其提供的公共产品是免费或价格是否具有显著经济意义等，把政府部门划分为狭义政府部门、一般政府部门和公共部门。

### 一、狭义政府部门

政府部门作为经济部门是政府单位和机构单位的汇总。经济部门是对经济目标、功能和行为相同的机构单位的归并。政府单位的经济目标是为了向社会或住户提供公共产品，即非市场性货物和服务，并对收入和财富进行再分配。政府单位提供公共产品的方式有两种：一种方式是向非营利机构提供资助，由非营利机构组织生产；另一种方式是由政府直接组织生产，这些公共产品被视为政府单位的最终消费。

政府作为机构单位是通过政治程序设立的，在特定区域内对其他机构单位拥有立法权、司法权或行政权的法律实体。其主要功能有，用来源于税收或其他收入的资金承担为社会和住户提供货物和服务的责任；通过转移手段进行收入和财富的再分配；从事非市场生产。政府单位通常具有以下特点：一是政府

## 政府资产负债表：国际标准与实践

单位通常有权通过税收或从其他机构单位强制转移获得资金。政府单位必须通过对其他单位征税或接受其他政府单位的转移为自己筹措资金；在追求其政策目标过程中必须有权支出上述资金中的部分或全部。它必须能够自行借入资金。二是政府单位通常会做出以下不同的最终支付：第一类，由政府统一组织实施、资金来源于一般税收或其他收入、向整个社会免费提供公共服务（如公共管理、国防、司法和公共卫生等）所发生的实际或虚拟支出。第二类，向单个住户免费或以没有显著经济意义的价格提供货物服务所发生的支出。这些支出是政府在追求其社会或政治目标过程中有意发生的，资金来源于税收或其他收入，即便个人可能根据其使用情况支付了费用。第三类，为了收入或财富的再分配而向其他机构单位（主要是住户）的转移支付。

在所有的国家，都存在一个规模和权力方面起重要作用的国民政府，并由主预算账户所覆盖。正是由这个单一的中央政府单位来完成全国行政、立法和司法等基础性活动，其收入以及其花费和支出通常由财政部或与其功能相当的部门通过由立法授权的一般预算来规约和控制。组成这一中央政府单位的各部委、部门、机关、理事会、委员会、司法当局、立法实体以及其他实体，大多都不是独立的机构单位，而只是这一主要中央政府机构单位的一部分，因为它们一般无权以其自身的名义拥有资产、发生负债或进行交易。如果存在省级或地方政府，则这些政府也可能拥有一个涵盖核心执法、立法和司法权力的主要政府单位。此外，也可能存在具有独立法律身份和充分自主的政府实体。设立此类实体常常是为了实现某些具体的功能，比如道路建设，或卫生、教育服务的非市场生产。如果这些实体保有全套的账户，以自己的名义拥有货物或资产，依法从事可进行核算的非市场活动，有能力以自身名义发生负债和对外订立契约，则它们可作为单独的政府单位处理。这些单位常被称作预算外单位。

狭义政府有两种划分方法，一是划分为中央政府、省级政府和地方政府，这些政府通常包括其所负责的社会保障基金。二是将社会保障基金单列，划分为四级：中央政府、省级政府、地方政府、社会保障基金。社会保障基金是一种致力于运作一个或多个社会保障计划的特殊政府单位。社会保障基金必须满足作为一个机构单位的一般要求，即必须区别于政府单位的其他活动而另行组织，单独持有其资产和负债，并以自身的名义从事金融交易。社会保障基金也属于政府单位。

## 二、广义政府

广义政府部门包括所有的狭义政府部门和所有政府控制并主要由政府提供

融资的非市场非营利机构。前面我们已经介绍了政府部门，下面介绍政府控制的非市场非营利机构。

### （一）非营利机构的定义

非营利机构是这样一类法律或社会实体，其创建目标虽然也是生产货物和服务，但其法律地位不允许建立并控制它们或为其提供资金的单位用该实体获得收入、利润或其他财务收益。

非营利机构（NPI）的主要特征有：

1. NPI 是按照法律程序成立的法律实体，被承认独立于成立它、向它提供资金、控制或管理它的个人、公司或政府单位而存在。NPI 的宗旨通常会在其成立时明确记载在机构章程的条文或类似文件中。在一些国家，尤其是发展中国家，非营利机构可能是一个非正式实体，其存在虽被社会承认但并不具有任何正式的法律身份；成立此类 NPI 的目的是为个体住户或住户群提供非市场货物或服务。

2. 许多 NPI 的控制者是团体，团体的成员有平等的权利，包括对所有影响 NPI 事务的重大决定的平等投票权。成员对 NPI 的运营承担有限责任。

3. 不存在对 NPI 的利润或权利具有索取权的股东。所有成员都无权分享 NPI 通过生产活动所创造的任何利润或盈余，这些利润要存留在 NPI 中。

4. NPI 的政策决定通常归属于一组管理人员、理事会或类似的团体。它们是全体成员以简单多数原则投票选出来的。这些管理人员就相当于公司董事会中的董事，并负责任命付酬的经理人员。

5. NPI 的称谓来自于如下事实：控制 NPI 的团体的任何成员都不可以从其运营中获得财务利益，也不能将其所挣得的任何盈余划归己有。但这并不意味着 NPI 不能通过其生产获得营业盈余。

在有些国家里，NPI 享有优惠的税收政策，如免征所得税等，但这并非必然如此，也不是认定 NPI 的决定性因素之一。

对于政府单位拥有的生产者单位，区分市场 NPI 和非市场 NPI 是很重要的，因为这关系到把 NPI 归属到哪一个经济部门。NPI 不一定从事非市场生产。

### （二）政府控制的非营利机构

控制一个 NPI 被定义为：具有决定其总体政策或规划的能力。所有归入一般政府部门的 NPI 应该在统计记录上保持其 NPI 的身份，以方便对全体 NPI 进行分析的需要。判断一个 NPI 是否被政府所控制，应该考虑以下五个控制标志：

### 1. 官员的任命

根据 NPI 的章程、协会的规定，或其他可授权文书，政府有权任命管理 NPI 的高级管理人员。

### 2. 授权文书的其他条款

授权文书可能含有有别于管理人员任命的条款，该条款实际上允许政府决定 NPI 总体政策或规划的重要方面。例如，授权文书可以规定或限制 NPI 的功能、目标或其他一些经营方面的事项，从而使得管理层的任命变得较不重要，甚至无所谓；授权文书也可以赋予政府更换关键人员或否决任命提名的权利；其他可能形成控制的条款还包括：要求在预算和资金安排上预先征得政府的同意；不允许 NPI 未经政府同意而修改章程、宣布解散或终止与政府的关系。

### 3. 合约安排

政府和 NPI 间合约安排的存在，可能会允许政府决定 NPI 总体政策或规划的关键方面。只要 NPI 对其政策或规划的最终决定权达到一个显著的程度，比如能够违反合约安排并承担后果，除了通行的规则要求外，能够无须征得政府同意即可修订自己的章程或宣布解散，则可认为它未受政府控制。

### 4. 资金来源状况

一个 NPI 的资金若主要来源于政府，则可能受政府控制。但一般而言，如果 NPI 能够保持其对政策或规划的决定权达到如上条所述的显著程度，则可认为它未受政府控制。

### 5. 风险暴露

如果政府公开地让自己暴露在与 NPI 活动有关联的所有或大部分的财务风险面前，那么这样的安排会形成控制。当然仍然需要判别是否满足以上两条所涉及的不受控制的条件。

在有些情况下，只需以上一个方面的标志就足以识别控制，而在另一些情况下，需要把多个方面的标志结合起来识别控制的存在。综合各方面指标做出的判断肯定具有主观性。

## （三）广义政府部门的分部门

根据广义政府单位是否包括社会保障基金，对广义政府单位分类有两种方法。第一种方法是，所有社会保障基金都可以根据经营它们的政府层次进行分类，并与那一级的其他广义政府单位合并起来。假设所有三级政府都存在，分部门将是中央政府、州政府和地方政府（见图 1-1）。第二种方法是，将全部社会保障基金合并一个单独的分部门，将所有其他广义政府单位按其层次进行分

类。这两种方法适应不同分析的需要。在一个国家，哪一种方法更适合，取决于社会保障基金的组织及其重要性，取决于社会保障基金的管理在多大程度上是独立于政府单位的。如果社会保障基金的管理与政府的总体经济政策在短期与中期的要求紧密结合，以至于为了总体经济政策而有意调整缴款和福利，那么从概念上来说，就难以在社会保障基金的管理与政府的其他经济职能之间进行任何明确的区分。在一些国家，社会保障基金可能处于发展的初期，这就难以将社会保障基金作为中央政府、州政府或地方政府等同等的单独的分部门。除了根据政府的层次和是否存在社会保障基金而划分的分部门外，还可以根据有关单位是由该级政府的立法预算提供资金还是由预算外来源提供资金来划分其在每一级政府中所处的分部门。从分析的角度来说，由于这些单位有不同的经费来源并且公众对其操作进行不同类别的监督，人们往往希望对这些单位进行分类。

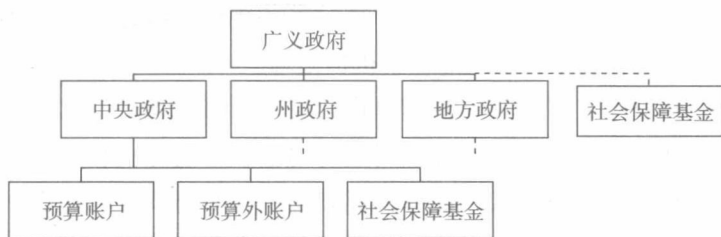


图 1-1 广义政府的分部门

### 1. 中央政府

一国中央政府的政治权力遍及该国的整个领土。中央政府可以对所有居民机构单位和该国从事经济活动的非居民单位征税。中央政府往往负责为整个社会提供集体服务。如国防、外交、公共秩序、安全以及该国社会和经济制度的运作。此外，它可以为各个住户的利益提供服务，如教育或医疗卫生，还可以向其他单位包括其他层次的政府进行转移支付。

编制中央政府的统计数据特别重要，因为中央政府在货币和经济分析方面发挥特殊的作用。财政政策主要是通过中央政府对经济中的通货膨胀压力和通货紧缩压力产生影响。一般只有在中央政府层次上，决策机构才能制定并实行旨在实现全国经济目标的政策。其他层次的政府既不以全国的经济政策作为其目标，也不具备中央政府具有的获得中央银行信贷的渠道。

### 2. 州政府

州政府是出于政治与行政管理的目的而设立的仅次于国家的行政单位，一

国可分成若干行政区域。这些区域可以用其他术语来描述，例如，州、省、府、共和国、专区和行政区。为了便于表述并与《1993 年国民账户体系》保持一致，以下将这一级政府称为州政府。

州政府立法、司法和行政权力遍及一个州的整个区域（往往包括众多地方），但是不延伸到其他州。在一些国家可能没有州和州政府。在那些具有联邦宪法的国家，州政府可能被赋予相当大的权力和承担相当大的责任。

州政府往往具有财政权力，对常驻其管辖区域的机构单位或在其管辖区域从事经济活动的机构单位征税。一个实体要确定为政府单位，它必须能够以自己的名义拥有资产、筹集资金并产生负债，它还必须至少有权支出或分配它根据自己的政策得到的税收或其他收入的一部分。但是，该实体可以从中央政府得到转移支付，这些转移支付与某些指定的目的挂钩。州政府还应能够独立于外部行政管理控制，任命自己的官员。如果在一个州运作的一个政府实体完全依靠来自中央政府的资金，并且如果中央政府还规定这些经费的支出方式，那么，该实体政府应作为中央政府的一个机构处理。

如果存在州政府，那么其主要部门将构成一个机构单位，其方式类似于中央政府的核心部门。此外，可能有在州政府的权限下运作的机构，它们具有单独的法律身份和足够的自主权，能够构成其他机构单位。还可能有一些机构单位，其权力延伸到两个或两个以上的州，但是它们要对相应的州政府负责。这些单位也应包括在州政府部门中。

### 3. 地方政府

地方政府单位的立法、司法和行政权力限于最小的地理区域。地方政府的权力范围一般远远小于中央政府或州政府的权力范围，这些政府可能有权力，也可能没有权力对其管辖区域内的机构单位或在其管辖区域内从事经济活动的机构单位征税。它们往往严重依靠上级政府的赠与，它们还可能在一定程度上作为中央政府或州政府的代理机构。但是，要作为机构单位来处理，它们必须有权以自己的名义拥有资产、筹集资产和通过借款产生负债；它们还必须对如何支出这些资产具有一定的自主权，它们应能独立于外部行政管理控制，任免自己的官员。

地方政府往往向当地居民提供广泛的服务，其中一些服务可能由来自更高层次的政府的转移支付提供资金。地方政府的统计数据涵盖广泛的政府单位，例如县、自治区、市、镇、乡、市行政区、学区和水区或卫生区。通常负有不同责任的政府单位可能具有对同一地理区域的权力。例如，代表一个镇、县和

学区的不同的政府单位可能具有对同一区域的权力。此外，两个或两个以上相邻的地方政府可以组织一个具有地区权力的政府单位，该单位对这些地方政府负责。这些单位也应包括在地方政府子部门中。

地方政府一些最典型的职能包括：（1）教育设施，相对于由地方政府承担的主要成本来说，用户对这些设施支付的费用很少；（2）医院和社会福利设施，如幼儿园、托儿所和福利院；（3）公共卫生及有关实体，如水净化处理系统和工厂、废物收集和处理机构、公墓和火葬场；（4）文化、娱乐和体育设施，如电影院、音乐厅、博物馆、艺术画廊、图书馆、公园和露天场所。

如果一个政府单位既为州政府服务，也为一个或一个以上的地方政府服务，那么该政府单位纳入在其运作和经费方面占主导地位的那级政府中。在一些国家，在中央政府与地方层次上的最小政府机构单位之间，存在不止一级政府。在这些情况下，这些中间层次的政府和与它们关系最为密切的那级政府（州政府或地方政府）划为一组。

### 三、公共部门

公共部门包括广义政府部门和政府控制的公司。广义政府部门我们在前面已经作了介绍。政府控制的公司又称为公共公司，主要从事商业活动。

#### （一）公司与准公司

##### 1. 公司

公司是一个法律实体，其目的是向市场提供货物或服务，并以此作为公司所有者获得利润或其他财务收益来源；它由股东集体所有，股东有权任命负责常规管理的管理者。公司主要特征有：

（1）公司是依法设立的实体，法律上假定的存在是永久的，而且规定公司的存在独立于其所有者，即股东。

（2）公司对自己的行为负全部法律责任，所有者通常承担有限责任。

（3）公司从事市场活动，创造营业盈余，这些盈余可以分配给其所有者，也可以保留在公司内部作为营运资本或用于其他目的。

依法成立的法人公司可以有多种名称：公司、法人企业、公营有限公司、公营公司、私营公司、股份公司、有限责任公司、有限责任合伙企业等。

根据从事的经济活动及功能的差异，公司可以划分为两种类型：即金融性公司和非金融性公司。金融性公司是指从事金融中介以及与金融中介密切相关的辅助金融活动的公司，其主要功能是在资金需求与供给之间充当中介。非金