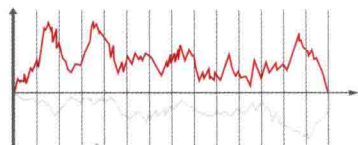


国家自然科学基金重点项目

ZHENG FU ZI CHAN FU ZHAI BIAO
JIBEN YUAN LI JI ZHONG GUO YING YONG



政府资产负债表： 基本原理及中国应用

杜金富 等◎ 编著

 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： 基本原理及中国应用

ZHENG FU ZI CHAN FU ZHAI BIAO
JIBEN YUAN LI JI ZHONG GUO YING YONG

杜金富 等◎ 编著

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

政府资产负债表：基本原理及中国应用 (Zhengfu Zichan Fuzhaibiao: Jiben Yuanli ji Zhongguo Yingyong) / 杜金富等编著. —北京：中国金融出版社，2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5049 - 8155 - 4

I. ①政… II. ①杜… III. ①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 237518 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 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 14.5

字数 247 千

版次 2015 年 10 月第 1 版

印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8155 - 4/F. 7715

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

前 言

2013 年我们申报的“政府资产负债测度核算的理论方法与政策研究”课题获国家自然科学基金重点项目资助后，我们便开始研究中国政府资产负债表的编制。我们一方面研究政府资产负债表编制的国际标准及有关国家的编制实践；另一方面对我国编制政府资产负债表的基础进行了调查研究，提出了编制的基本框架，也梳理出需要深入研究和完善的主要问题。《政府资产负债表：基本原理及中国应用》就是课题阶段性研究成果。

本书围绕编制政府资产负债表的基本框架，即编制政府资产负债表的主体——政府机构核算的范围与层次；编制政府资产负债表的客体——政府资产负债核算的范围与分类；编制政府资产负债核算方法——计价、记账、数据的收集和整理、表式的确定及数据的填录等方面展开论述。每一部分又分为三节：第一节为国际准则；第二节为国外的实践；第三节为对我国编制的研究。

本书由杜金富研究员主持，参加撰写的有：杜金富、王毅、郭永强、李红岗、罗猛、贾晶磊。杜金富、王毅对全书进行了总纂。提供初稿和资料的有：戴国海、付秋虹、计茜、李红霞、温娇月、谢保嵩、徐雄飞、岳丹、郑桂环等。

本书定稿前，征求了国家统计局副局长许宪春研究员、财政部财政科学研究所所长刘尚希研究员、中国人民银行调查统计司副司长阮健弘博士、中国人民大学副教授李静萍博士等专家学者的意见（他们的意见附后），在此向他们表示感谢！

受作者水平所限，书中难免有些不足，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概述	1
第一节 政府资产负债表编制的意义	1
一、政府资产负债核算的产生和发展	1
二、国外政府资产负债核算的基本情况	2
三、编制中国政府资产负债表的意义	4
第二节 政府资产负债表编制的一般准则	6
一、政府部门核算范围和层次的界定	6
二、政府资产负债核算范围与分类的一般准则	10
三、政府资产负债表编制的一般方法	13
第三节 中国政府资产负债表编制的研究	15
一、中国政府机构核算范围与层次的研究	16
二、中国政府资产负债核算范围与分类的研究	19
三、中国政府资产负债表编制的研究	24
第二章 政府机构核算的范围与层次	30
第一节 政府机构核算范围与层次的一般界定	30
一、狭义政府	30
二、广义政府	31
三、公共部门	36
第二节 国外政府机构核算的范围与层次	40
一、英国	40
二、美国	45
三、加拿大	48
四、澳大利亚	53
五、小结	57
第三节 中国政府机构核算范围及层次的研究	57
一、党政机关机构部门	58

政府资产负债表：基本原理及中国应用

二、社会保障基金	59
三、事业单位	60
四、社会团体	62
五、国有企业	62
六、中国政府机构核算范围与层次划分的建议和探讨	64
第三章 政府非金融资产核算的范围与分类	68
第一节 政府非金融资产核算范围与分类的一般准则	68
一、政府资产及其分类	68
二、政府非金融资产及其分类	70
三、固定资产	71
四、库存	74
五、贵重物品	76
六、非生产资产	76
第二节 国外政府非金融资产核算的范围与分类	78
一、英国	78
二、美国	82
三、加拿大	84
四、澳大利亚	86
五、小结	89
第三节 中国政府非金融资产核算范围与分类的研究	90
一、中国政府资产范围与分类的研究	90
二、固定资产	95
三、库存	97
四、贵重物品	97
五、非生产资产	98
六、中国政府非金融资产核算范围与分类的建议和探讨	98
第四章 政府金融资产和负债核算的范围与分类	101
第一节 政府金融资产和负债核算范围与分类的一般准则	101
一、货币黄金和特别提款权	101
二、通货和存款	102
三、债务性证券	103

四、贷款	104
五、股权和投资基金份额	105
六、保险技术准备金	105
七、金融衍生工具	107
八、其他应收应付款	108
第二节 国外政府金融资产和负债核算的范围与分类	109
一、英国	109
二、美国	112
三、加拿大	116
四、澳大利亚	118
五、小结	121
第三节 中国政府金融资产和负债核算范围与分类的研究	121
一、金融资产与负债的定义与分类	122
二、储备资产	123
三、货币和存款	123
四、债务性证券	123
五、贷款和贷款性质的金融产品	124
六、股票和其他权益	125
七、保险技术准备金	125
八、金融衍生工具和雇员股票期权	126
九、理财产品	127
十、其他应收应付款	127
十一、中国政府金融资产负债核算范围与层次的建议和探索	127
第五章 政府资产负债的估价	130
第一节 政府资产负债估价的一般准则	130
一、资产负债估价的一般原则	130
二、资产负债的估价	132
第二节 国外政府资产和负债的估价	140
一、英国	140
二、美国	144
三、加拿大	146
四、澳大利亚	148

政府资产负债表：基本原理及中国应用

五、小结	150
第三节 中国政府资产负债估价的研究	150
一、各单位机构资产负债表的计价	151
二、资产负债估价的实践与探索	170
三、中国政府资产负债估价的建议和需要研究的问题	172
第六章 政府资产负债表的编制	175
第一节 编制政府资产负债表的一般要素	175
一、政府资产负债表的结构与表式	175
二、政府资产负债表的数据来源及记账原则	179
三、政府资产负债表的数据整理	181
第二节 国外政府资产负债表的编制	182
一、英国	182
二、美国	187
三、加拿大	190
四、澳大利亚	192
五、小结	196
第三节 中国政府资产负债表编制的研究	198
一、中国政府资产负债表的结构与表式的建议	198
二、数据收集和整理的建议	200
三、数据登录的建议	211
附件	214
附件1 国家统计局副局长许宪春研究员的审稿意见	214
附件2 财政部财政科学研究所所长刘尚希研究员的审稿意见	216
附件3 中国人民银行调查统计司副司长阮健弘博士的审稿意见	218
附件4 中国人民大学副教授李静萍博士的审稿意见	220

第一章 政府资产负债表编制概述

编制政府资产负债表首先要清楚编制的意义，其次要了解编制的国际准则和各国的实践，调查研究我国编制的基础、存在的问题及需要完善的问题，在此基础上，提出编制的意见。这是我们研究中国政府资产负债表编制的思路，也是本书的撰写框架。

第一节 政府资产负债表编制的意义

政府资产负债核算是伴随国民经济核算的产生和发展的，许多国家在编制国家资产负债表的同时，也编制政府资产负债表。政府资产负债表如同国家资产负债表一样，也具有反映、管理、预警和比较等功能。中国编制政府资产负债表还具有重要的现实意义。

一、政府资产负债核算的产生和发展

政府资产负债核算是国民经济核算的重要组成部分，是伴随国民经济核算的产生和发展的。要说清政府资产负债核算的意义，我们还得从国民经济核算说起。国民经济核算体系通行于全球始于 20 世纪 50 年代，由于各国运行机制和国民经济管理体系不同，世界上形成了两套国民经济核算体系，即国民账户体系（SNA）和物质平衡体系（MPS），曾在相当长时期内并存发展。后来，由于独联体和东欧各国为适应向市场经济过渡，放弃使用物质平衡体系。截至目前，全球主要国家基本都按照 SNA 体系编制国民经济账户核算表，进行国民经济核算。

政府资产负债核算的兴起源于政府债务危机。一国经济健康状况的好坏集中反映在该国的资产负债表中。如日本泡沫经济破灭后，政府财政状况恶化，社会公众对政府公布资产负债状况的呼声日趋高涨。1999 年 2 月，日本首相直属的咨询机关经济战略会议出台《日本经济再生战略》，并提出“为了便于国民理解政府资产负债的情况，应当公布基于企业会计原则的政府财务报表”的建

议。英国、美国、澳大利亚等发达国家也都或早或晚开始核算政府资产负债，编制政府资产负债表，研究政府资产负债风险。

国民经济核算体系的发展促进了政府资产负债核算框架的成熟。目前国际公认的编制政府资产负债表的准则有：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《政府财政收支统计指南》(GFS)。这两个国际准则对编制政府资产负债表作出了以下方面的规定：政府部门核算范围与层次；资产负债核算范围与分类；资产负债核算方法及反映核算结果的结构和表式等。

二、国外政府资产负债核算的基本情况

在实践中，英国、美国、加拿大、澳大利亚等国都按照 SNA 准则建立了完备的国民经济核算体系，分部门的数据统计基础较好，都定期开展政府部门的资产负债核算。欧洲统计局以 SNA 体系为基础，结合欧盟国家实际情况，设计了欧洲账户体系，英国、法国、德国等欧盟国家都按照欧盟国家国民账户核算标准 ESA 的要求，开展政府部门的资产负债核算。

美国政府资产负债核算分两条主线：（1）州和地方政府的资金核算历程，第一阶段是 20 世纪初至 30 年代大萧条之前；第二阶段是 20 世纪 30 年代大萧条到 70 年代中期；第三阶段从 20 世纪 70 年代中期开始，改变了以往以基金报告为基础的报告模式，推出了政府整体范围的财务报告。（2）联邦政府的资金核算历程，第一阶段从 19 世纪 20 年代初开始，第二阶段从 1956 年开始。目前，美国政府有两个机构发布资产负债表，分为两套：一个是政府发布的年度政府财务报告；另一个是美国经济分析局（BEA）和美联储联合编制的资产负债表。

英国政府资产负债核算也可分为两条主线：（1）财政部门政府资产负债核算历程，从 1998 年开始，财政部以公共部门为编制对象，开展政府整体财务报告（WGA）相关研究工作；2004 年，第一次试编完成了 2003—2004 财年的中央政府整体财务报告，但没有对外公开。之后，英国财政部不再编制中央政府整体财务报告，而开始着手试编政府整体财务报告；2011 年，英国财政部首次公布了 2009—2010 财年政府整体财务报告，披露了政府资产负债表相关内容。目前，该报表涵盖的公共部门数量已经从 2009—2010 财年的 1500 多家发展到 2013—2014 财年的 3000 余家。（2）统计部门政府资产负债核算历程，第一阶段为 1665 年到第二次世界大战前夕，以民间自发研究为主，官方参与较少。第二阶段为第二次世界大战之后至今。从 1975 年起，英国国家统计局（ONS）每年

以蓝皮书的形式发布国家资产负债表（政府资产负债表是其中的组成部分）。从2014年开始，英国的国家资产负债表和政府资产负债表也依据ESA2010作出相应调整。目前，英国的政府资产负债状况主要由两个部门编制和发布。一个是英国财政部编制和发布的政府整体财务报告中的合并财务状况表。政府整体财务报告的核算原则遵从国际财务报告标准。另一个是英国国家统计局编制和发布的国家资产负债表中的政府资产负债表，其核算原则基本遵从国际通用标准SNA体系以及欧盟国家国民账户核算标准ESA。

加拿大政府资产负债核算也可分为两条主线：一是统计局，主要分为四个阶段：（1）探索阶段。1976年加拿大统计局首次尝试编制了1970—1972年部分部门的资产负债表，随后利用相关的金融流量账户，将部门资产负债表修订和扩展至1961—1976年，但在项目构成上仍仅包含金融资产和负债。（2）突破阶段。1985年加拿大在资产负债表编制上取得重大进展，首次测算了非金融资产存量，并且覆盖了所有的部门和分部门。（3）成熟阶段。1997年加拿大统计局参照1993年版SNA发布了加拿大国家资产负债表账户，并一直沿用至2012年二季度。在NBSA97体系下，加拿大国家资产负债表包含三个主要的部门资产负债表，分别是个人和非法人组织部门、公司和国有企业部门以及政府部门。（4）完善阶段。2012年10月，加拿大统计局根据SNA2008的最新发展进一步完善了非金融资产的界定和各类资产的定值，并且在部门划分上采用了住户部门、为住户部门服务的非营利机构、非金融企业部门、金融企业部门和广义政府部门国际通行方式。二是财政部每年会定期发布年度政府财务报告，其中包括资产负债表。财政部编制资产负债表始于1995年，其编制会计基础由收付实现制逐步转向权责发生制。从2001年4月起，所有政府部门开始采用权责发生制编制预算。

澳大利亚政府资产负债核算也可分为两条主线：一是统计局，统计局基于SNA核算原理和GFS来编制本国政府资产负债表。1981年和1994年，澳大利亚统计局分别根据SNA1968和GFS1986编写发布了《澳大利亚国民账户体系》和《澳大利亚政府财政统计体系：概念、来源和方法》。这两个标准搭建了澳大利亚政府财政统计的理论体系和核算框架。二是财政部，自1995—1996财年起，澳大利亚财政部根据《澳大利亚会计准则》和政府财务报表编制相关要求，如《政府财务报表》以及《整个政府和广义政府部门财务报表》，逐年编制发布《合并后的联邦政府财务报表》。该报表包含联邦政府层级资产负债表。

比较上述国家政府资产负债核算实践发现：一是各国一般有两个机构编制

和发布政府资产负债表。一个是财政部发布的联邦政府资产负债表，另一个是统计局发布的整体政府资产负债表。二是有些资产负债表采用的是平衡表表样，即将资产负债分列；有些采用的是矩阵式表样，即从资产负债、机构两个维度构建矩阵表样。三是财政部编制的联邦政府资产负债表主要依据各国的会计准则，而统计局编制的政府资产负债表更多的是参考 SNA 体系和 GFS 体系国际标准。在会计原则上，各国均结合使用权责发生制和收付实现制。一般来说，在核算政府各项收入支出时，使用收付实现制；核算公共企业和养老金的资产负债时，使用权责发生制。四是由于各国国情、制度和法律框架体系不同，各国对政府部门核实的范围和分类也有些不同。五是由于各国经济金融发展不同，其对资产负债核算范围和分类也不完全相同。

三、编制中国政府资产负债表的意义

政府资产负债表如同国家资产负债表一样，也具有反映、管理、经济功能。我国编制政府资产负债表还具有重要的现实意义。

国家资产负债表的经济核算有三大功能，即反映功能、管理功能、经济功能。一是反映功能。国家资产负债表的国民经济核算是反映国民经济运行状况的有效工具。国民经济核算有助于揭示经济联系，帮助人们发现经济发展规律，促使人们发现和解决经济体系整体与各组成部分之间的问题，提高了解和把握经济运行的能力。二是管理功能。国家资产负债表的国民经济核算既是微观决策的重要依据，也是宏观经济管理的重要参考。国民经济核算提供的生产、消费、投资、对外经济往来、收入分配等国民经济基础数据，勾勒出国民经济体系完整画卷，在揭示各组成部分经济联系的同时为微观经济主体经济行为提供了重要决策参考，同时也为制定国民经济规划、计划和宏观经济政策提供了重要参考，有助于推进宏观经济管理。三是经济功能。国家资产负债表的国民经济核算影响一国的经济利益和政治利益。国民经济核算准确与否在一定程度上决定了一国承担的国际义务和享受的优惠待遇，决定了一国在国际社会所能发挥的作用。

2013 年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“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”。所谓国家资产负债表，是将国家这一经济体中所有经济部门的资产以及负债分别加总，得到反映该经济体总量的报表。经济部门一般划分为实体部门、金融部门、政府部门和国外部门。其中政府部门的资产负债核算既是重点，又是难点。通过

广义政府资产负债核算，编制政府资产负债表，提供完备的数据基础和翔实的核算信息，分析政府运行风险，对于国家维护经济稳定和金融稳定具有重要的现实意义和应用价值。

编制政府资产负债表，监测政府部门运行，摸清政府家底，一方面是为了促进政府职能转变，推动财政体制改革，防范政府运行风险；另一方面是为了提高政府透明度便于公众监督，提高宏观决策的科学性和前瞻性，同时与国际标准接轨。

首先，有助于完善国民账户核算体系，全面准确反映国民经济运行状况。政府部门是国民经济核算五大部门之一，其账户是国民经济账户的重要组成部分。由于政府部门在国民经济中处于主导和调控地位，政府资产负债核算是经济循环全过程核算的重要环节。

其次，有助于为经济运行分析提供基础数据，提高宏观经济决策和管理的科学性和前瞻性。政府资产负债表时序，提供政府资产负债的流量和存量数据，是宏观部门经济政策制定和评价的主要依据，是编制全口径财政预算决算的数据基础，也是实体部门进行生产、消费和投资决策的重要参考。

再次，有助于推动政府职能转变，理清政府与市场的关系。探索政府资产负债的量化衡量框架和标准，核算广义政府资产负债，可以全面衡量政府掌控资源的规模。

最后，有助于促进财政体制改革，提高财政管理水平和效率。国外已经编制政府资产负债表的国家，其政府资产负债表的编制研究工作都伴随着财政体制的改革。通过编制政府资产负债表，可以客观评价中央和地方财政分配关系，政府提供公共服务、调节收入分配的能力；有利于健全中央和地方财权与事权相匹配的财政体制，完善公共财政体系，提高政府财政管理水平和效率。

编制政府资产负债表，也有助于全面衡量政府风险，从国家资产负债表角度深入分析风险形成机理、传导机制及其对宏观经济的深刻影响，使中短期经济政策的长期成本显性化，使结构性因素变化导致的长期成本显性化，并在此基础上加强金融监管，这个视角能够加深我们对政府运行风险的认识和理解。

政府资产负债表可以反映政府运行效率和财政稳健性。提高政府透明度便于公众监督，增强指标的国际可比性。编制并定期公布政府资产负债表便于公众监督，严格实行财政预算，避免产生不良资产。通过建立兼顾国际规范和中

国实际的广义政府资产负债核算体系，可以增强指标的国际可比性，提高比较分析研究结论的可靠性。通过国际比较，准确评价我国政府的资产质量、运行效率等指标，有助于我国政府改进自身不足，提高国际声誉。

第二节 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表编制的基本框架。

一、政府部门核算范围和层次的界定

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、与立法和司法部门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，也要从事生产和提供公共产品。根据其提供公共产品是免费或价格不具有显著经济意义等，把政府部门划分狭义政府部门、广义政府部门和公共部门。

（一）狭义政府

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。在所有的国家，都存在一个规模和权力方面很重要的国民政府，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。

狭义政府又划分为中央政府、省级政府和地方政府。还有的划分为四级：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的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。

1. 政府控制的非市场非营利机构

非营利机构（NPI）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。

政府控制的非营利机构被定义为：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 是否被政府控制，应该考虑以下五个控制标志：（1）官员的任命；（2）授权文书的其他条款；（3）合约安排；（4）资金来源状况；（5）风险暴露。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。

2. 广义政府的分部门

通过两组可供选择的分部门划分，根据广义政府单位的政府层次以及它们是否是社会保障基金，对广义政府单位进行分类。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

政府资产负债表：基本原理及中国应用

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确定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单独的分类。

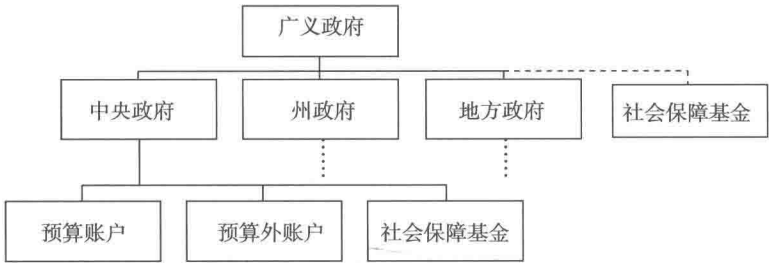


图 1-1 广义政府部门构成

(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在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、与其他国家的关系、公共秩序、安全以及该国社会和经济制度的高效运作。此外，它主要为了各个住户的利益而提供服务，如教育或医疗卫生服务，并且它可以向其他单位包括其他层次的政府进行转移支付。

(2) 州政府、省政府

州政府、省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，一般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。

(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。

(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。

1. 政府控制的公司

如果一家公司由一个政府单位或另一家公营公司，或某种政府单位和公营公司的组合形式所控制，则称其为公营公司。

由于控制公司的安排多种多样、差异很大，无法（也没有必要）明确给出一张罗列各种需要考虑的要素的清单。但是，以下还是列出了八个标志，它们通常是最重要也是最可能想到的要素：（1）控制大多数有投票意愿者；（2）控制董事会或其他主管团体；（3）控制关键人员的任免；（4）控制实体中关键的委员会；（5）黄金股和期权；（6）管制和控制；（7）以大客户身份实施控制；（8）通过政府借款实施控制。上述某一个标志就足以确定控制的存在，但对其他一些情况来说，则需要一组标志共同确定控制的存在。综合各方面标志做出的判断从本质上讲肯定是具有主观性的，但在类似情况下做出的判断必须是明显类似的。

2. 公共部门的划分

为了满足分析的需要，可以对公共部门进一步划分。通常有两种划分方法。

第一，可以将公共部门划分为广义政府部门，以及由所有公共公司构成的另一个子部门。公共公司子部门又可以进一步划分为非金融性公共公司与中央银行以外的公共金融性公司和中央银行。

第二，可以根据与广义政府部门相同的方式将公共部门按政府层级进行划分。这样划分的子部门有：中央政府公共部门、省级政府公共部门和地方政府公共部门。每一个子部门又包含相应层级的广义政府部门以及该层级政府单位