

财政统计 评 价

刘世伟等 编著



辽宁大学出版社

上 篇

财 政 财 务 统 计

第一章 财政财务统计体系

财政财务统计体系是为满足财政基础管理工作需要，运用财政财务监管手段而建立的财政财务统计报告制度体系。随着我国进入 WTO，财政管理中信息数据统计工作愈来愈引起人们的高度重视，这是因为财政为加强宏观调控力度，急需获取大量的财政财务数据信息，并从财政财务信息统计分析中得出正确的结论，以客观分析财政经济的影响力，为国家宏观经济决策提供参数。因此，建立财政财务统计报告制度体系，是经济发展的必然趋势，也是财政经济管理工作的客观要求。

第一节 财政财务统计的定位

财政财务统计最主要的实现载体是通过年度会计决算报表，即财政财务统计是反映年度内各类企业和行政事业单位会计和财务管理、财政资金收支状况及其他补充信息的报表的收集、整理、汇总、加工和分析行为。

从填报的主体来看是定位在各类企业和行政事业单位，是反映企业、单位信息的报表。

从反映的内容来看是反映企业、单位的财务会计信息、资产管理信息、财政资金收支信息、税收解交清算信息、人员工资、机构状况等基本情况信息，另外还有一些行业补充信息等等。但是，在具体反映的内容上，企业和行政事业单位反映的信息侧重点不

一样，企业填报的报表侧重于会计信息的收集种类，企业类报表中的三张主表是依据会计制度和财务报表的要求而设计的，同时企业的报表中还涉及一些财政管理部门需要的附报、补充表，企业报表主要侧重于会计信息；而行政事业单位填报侧重于资金的使用信息，由于行政单位是财政资金主要的投资对象，因此，行政事业单位报表着重反映财政资金的收支情况，以及人员、机构等信息的收集，同时也反映预算监督、资产管理等基本情况信息内容。

一、财政财务统计主要功能

由于财政财务统计功能是随着体制的变化而变化的，以前决算的内容占大头，在计划体制下，它的功能是很单一的，主要是为了满足财政部门直接管理企业事业单位经费决算而设计的，报表的信息单一，各类指标封存不变，会计信息功能作用较小。然而，随着经济的发展，以及政府职能的逐步转变，必须充分发挥会计报表的信息功能作用，因此改革会计报表制度已经成为必然，目前，企业类报表已经突出了信息功能，而相应淡化了决算功能，为宏观决策提供了大量的信息，为国家对经济发展趋势作出正确的判断提供了依据。总的而言，财政财务统计信息功能归纳起来有以下六个方面：

（一）为国家各级管理部门提供统一口径的决策信息。因为只有统一了报表，口径才能统一，才能形成口径一致的决策信息，才能发挥统一决策信息对宏观决策的作用。目前，统一口径后的财政财务统计报表信息分析功能特别强，有分户信息、有汇总信息、有分行业的信息、还有分地区的、有各种封面代码提供的信息，通过计算机对封面的分析我们可以得出各种分析数据。

（二）能够形成上下统一，口径可比的基层单位会计（决算）

信息采集体系和功能强大的信息数据库。目前我省已储存累计五年的国有企业和行政事业单位的分户数据库。对这些历史数据按可比口径整理，为未来形成科学的预警体系打下基础，特别是企业效绩评价已成功的运用所积累的数据进行科学的定量分析，证明了分户积累数据的有效性，从发展的趋势来看，随着会计信息分析在经济分析及经营决策分析中的大量运用，财政统计数据库将越来越突出它的重要性。

（三）监督各级预算单位财政资金使用状况，为财政支出效益评价提供依据。根据财政职能工作的要求，将逐步建立财政支出后效绩评价体系。预算单位是财政支出的主要对象，目前各类预算单位的信息收集还落后于企业类报表，很多报表还仅仅限于主管部门填报，仅满足于预决算的需要，不能全面的掌握用款单位的情况，而从财政效益支出评价考虑，财政掌握的信息不仅仅需要主管部门，也需要基层单位，从科目上看，需要掌握到类、款、项，从未来的发展趋势来看，预算单位决算必须是分户单位数据，这是保障财政改革实行部门预算，国库直接支付制度的基础保障。必须打破原来的汇总信息报表制度（不反映基层单位，不能做数据库分析）。目前，预算单位决算已逐步反映单户单位用款情况，较仔细的反映财政支出水平，为今后做好财政支出效益评价提供合理、可靠依据。

（四）为准确核定财政资金支出标准提供依据。目前，财政预算要建立定额、定员的标准，实行零基预算，只有全面掌握了各用款单位的信息才有可能提供可靠的财政支出依据，逐步改变财政拨款的随意性。

（五）为建立市场经济条件下政府对企业经营者业绩评价机制以及国有资本金保值增值考核体系提供统一的依据（即目前企业效绩评价正在使用的标准值）。

(六)为现实条件下财政部门批复财政资金及部分行业年度决算提供依据。现行编制的这套决算报表在收集提供信息的工作中还有批复决算的作用,既对预算单位进行批复,同时对部分企业决算进行批复,如金融、粮食等企业。

二、财政财务统计与现行会计制度及总决算报表的关系

(一) 与现行会计制度的关系

企业类会计报表主要是以现行会计制度为基础填报依据。基层企业单位依据会计制度要求进行内部核算,在这个基础上根据各种会计核算资料进行核算。这套报表是以会计核算制度为基础填报的,会计核算信息为填报依据,用以满足政府对基层企业会计年度信息及其他补充信息的需要,同时,可以根据年度报表所掌握的大量信息为会计制度发展和完善提供依据。

从预算单位来看,由于它是以经费收支为依据的,原则上是以会计制度为依据,与经费口径不一致的,因此须按经费管理制度来填报。

(二) 预算单位决算报表与财政总决算报表的关系

财政总决算,它是反映中央、省、市、县、乡各级政府财政收支预算情况,核算依据是财政预算会计制度,而行政事业单位决算报表反映的是财政总决算支出的明细,行政事业单位和其他单位的收支情况是对财政总决算报表的细化和补充。

三、财政财务统计报表及软件设计的改进思路

(一) 主要改进思路

1. 适应财政各项管理活动的现实需要,与财政业务活动密切结合,突出财政管理工作的核心和重点。目前的报表偏重会计信息,对财政收支情况反应的不理想,今后要在这方面加以改进。

2. 准确反映各种经费管理方式及管理渠道下财政资金的活动信息。财政财务统计报表设计既要适应按资金来源渠道填报,又要适应部门预算单位、部门上报决算的需要。

3. 尽可能减少重复和利用价值低的内容和指标,简化操作方法,将指标简化,更适应初级使用者。

4. 规范和严格填报方法和各项要求,下发有关工作制度,提高报表信息的及时性和准确性。财政部准备下发《财务会计报告制度》、《预算单位决算办法》,同时,财政部为加大会计报表的抽查力度准备在每年组成抽查小组到各省检查,省、市、县各级财政部门也应比照财政部的做法组成抽查小组到有关单位检查。

5. 软件要适应不同客户的实际情况,提高可操作性和稳定性。设计了低级和高级两种用户。

6. 提高报表的数据共享水平和分析利用功能,完善财政系统的会计信息网络化水平。

(二) 处理好几个关系

1. 既要适应财政体制改革的需要,有先进性和前瞻考虑,又要兼顾现实条件下的实际需要并切实可行。

当前的财政改革是财政支出改革:第一是逐步建立单位和部门预算决算体制;第二要建立国库集中支付制度。所以这套报表既要适应财政改革的需要,同时又要在现时情况下切实可行,既要代表改革的方向,又要代表改革发展的趋势,同时又不能过于超前,从目前来看,分户报表是要坚持的,同时又要处理好与功能预算的关系。

2. 既要满足各级财政和各个业务口对报表内容、指标的各种需求,又要简便、易于操作。

3. 既要统一规范,有利于形成统一的会计信息体系,形成全国口径一致的汇总信息,又要满足各业务口对分口信息的需要。

4. 既要完整地反映单位和部门会计信息又要反映不同类型不同来源经费的收支状况。

四、财政财务统计报表的基本内容及适用范围

(一) 财政财务统计报表基本内容

1. 企业类：年度汇总会计报表（企业类）
2. 金融企业类：年度汇总会计报表（金融企业类）
3. 建设单位类：年度国有建设单位决算报表
4. 境外企业类：年度汇总会计报表（境外企业类）
5. 预算单位类：年度预算单位决算报表
6. 保险企业类：年度汇总会计报表（保险企业类）

(二) 财政财务统计报表的适用范围

1. 企业类报表：适应于境内的国有独资、控股以及城镇集体企业。不包括金融和保险企业以及国有参股企业。

2. 金融企业类报表：包括金融和境外金融两类。前者适用于境内各类国有、集体及中外合资的银行和非银行金融机构；后者适用于银行和非银行金融机构的境外分支机构和分行。典当行不再填报金融企业报表。

3. 国有建设单位决算报表：适用于当年列入国家基建投资计划的国有建设项目及以前年度安排但未办理竣工决算或未还清基建借款的建设项目。

4. 境外企业类报表：适用于在我国境外和香港、澳门特别行政区及台湾地区设立的从事非金融业务的各类境外企业、在境外从事投资活动的境内投资单位及境外办事机构。

5. 预算单位类报表：适用于各类行政事业单位，含有财政拨款的各类行政事业单位、企业化管理事业单位及无财政拨款的经费自理事业单位；适用于与财政部门直接发生缴、拨款关系并按

规定应报决算的企业或企业集团。

6. 保险企业类报表: 适用于所有经保险监督管理部门颁发业务经营许可证的在中华人民共和国境内登记成立的国家独资保险公司、股份制保险公司、中外合资保险公司以及外商独资保险公司(分支机构)等。

第二节 财政财务统计改革的总体思路

为做好财政统计评价基础管理工作, 建立适应于新时期财政管理的统计、评价工作运行机制, 提高财政宏观控制和决策水平, 发挥财政统计评价功能作用, 财政财务统计应适应现代管理信息的要求, 不断完善健全现有财政财务统计体系, 建立与国际接轨体系构架, 以满足不断更新理财观念的财政管理工作。

一、建立财政财务统计体系的目的和指导思想

随着财政改革逐步走向深入, 财政管理为获取最佳的调控决策手段, 需要分析自己的经济影响力, 找出保障财政经济运行的直接或间接因素, 反映财政管理的现实背景、矛盾冲突等数据信息, 通过对信息数据的收集、整理、分析、评价, 得出正确的结论优化财政理财、用财和经济控制的管理。财政财务统计体系架构的实现目标是: 建立一个方法先进、管理科学、工作实用、运行稳定、安全可靠的统计架构, 及时准确地为财政经济管理提供分析数据, 支持财政宏观调控。财政财务统计体系架构的基本设计思路是: 按照财政改革的要求, 从纵向上分设统计报表体系、监督检查体系, 构建财政会计信息分析中心数据库, 从横向上贯穿综合业务和部门业务两个工作层面, 完成相应的统计分析工作, 形成新的财政财务统计分析管理工作运行机制。

二、财政财务统计体系架构

财政财务统计架构由统计报表体系、监督检查体系和一个财政会计信息分析中心数据库组成。部门业务层和综合业务层是完成统计评价工作的具体操作机构。二个体系、一个中心数据库与两个工作层面的关系如下：

(一)统计报表体系是财政统计评价体系架构中的数据信息统计工作体系，由“综合数据汇总分析”和“部门业务数据收集”两个子体系完成财政会计信息统计收集等工作任务。

1. “综合数据汇总分析”子系中“综合业务层”依据部门分工对“部门业务层”的财政会计信息数据进行整理汇总，并将分行业、分部门、分单位的基础数据输送到中心数据库。

2. “部门业务数据收集”子系中“部门业务层”依据部门分工要求，进行报表布置、填报、统计、分析等工作。

(二)信息监督检查体系是保障财政统计评价工作质量的重要组成部分。在信息监督检查体系中，“综合业务层”和“部门业务层”共同完成数据质量的监督、检查等工作。

1. “综合业务层”依据《会计法》等法律法规制定检查办法和方案，提出检查纲要。

2. “部门业务层”按照检查纲要检查部门、单位上报数据的真实性，从数据源头把好质量关。

“综合业务层”负责收集“部门业务层”审核反馈信息，修正中心数据库有关信息。

(三)财政会计信息中心数据库将按财政会计资源构成、国民经济指标分类、行业部门单位归集组成信息数据，并设置数据管理应用终端，实现信息数据资源的共享。

三、建立财政财务统计评价体系架构的步骤

由于建立财政财务统计架构是要遵循新的工作运行机制来完成，涉及的财政管理问题较多，因此，应采取循序渐进，并逐步改进完善的方式完成，初步拟定近、中、远三个期限的工作目标：

（一）近期财政统计体系架构的建立

根据“综合业务层”和“部门业务层”的构想，明确统计和信息反馈关系，通过会计报表（决算）数据统计工作，运行财政会计信息数据统计工作运行机制，建立统计评价架构的雏形，具体做法如下：一是“综合业务层”统一布置会计报表决算，“部门业务层”做好具体信息数据的使用工作，做好“综合业务层”向“部门业务层”的数据反馈，做好数据的使用和分析，为建立统计体系架构打好基础；二是建立“综合业务层”自上而下的工作体系，研究解决横纵向中的数据统计交叉等问题；三是初步设计企业和行政事业单位会计信息数据库、财政收支数据库、国民经济指标数据库模型，研制开发计算机应用软件。

（二）建立财政统计体系架构的中期目标

按照财政统计评价架构总体设想，在不断总结经验的前提下，用一、二年的时间基本实现财政财务统计架构运行的有序化，并将两个业务层次贯穿于二个体系之中，中期实现目标如下：一是采纳初期运行模式中提出的补充修改意见，使各“业务层”形成稳定的协作关系；二是建立完成财政会计信息数据中心数据库，使计算机数据终端得到应用；三是将整个财政统计、分析等工作完全按照二个“体系”的模式运作，中心数据资源直接应用于实际；四是完成统计和检查等工作制度建立，体系运行结果基本适用财政改革管理要求；五是已积累比较丰富的数据库资源。

（三）建立远期财政统计体系架构的工作目标

建成一个制度规范、工作规程科学和完全满足财政管理决策要求的财政财务统计架构。主要实现标准如下：一是“综合业务层”和“部门业务层”随时拿出领导需要的信息评价资料，而且信息收集、汇总、分析呈高效率；二是“架构体系”贯穿于省、市、县（区）财政管理部门；三是反映的数据信息有应用价值；四是分析结果完全可以解释财政管理中产生的问题、背景、原因，对财政管理作出正确结论。

第三节 财政财务统计分析

财政财务统计分析和预测是为预算编制和执行、财政政策的制定服务的，做好财政财务统计分析及建立预测系统关键在于构建基础数据库，并建立必要的模型。财政财务统计分析系统的建立是财政管理走向科学、规范的必然要求，它在财政管理信息系统框架中是处于基础地位。利用宏观经济模型可以进行经济走势预测、实行财政规划、分析政策效应、进行经济监测和预警。

一、财政财务统计分析系统建立是加强财政管理的必然要求

财政财务统计分析是构成国民经济整体运行状况总体分析的重要环节，是财政宏观经济政策制定的基础，也是进行财政宏观经济管理的前提。财政是国家职能的重要组成部分，财政政策是国家宏观调控的一个重要工具。市场经济条件下财政功能的正常发挥，主要取决于财政政策的正确运用。财政政策运用得当，可以保证国民经济的持续、快速、健康发展。否则，会引起经济的波动和失衡。而财政政策是政府根据宏观经济规律的要求，为达到一定目标而制定的指导财政工作的基本方针、准则和措施。要

掌握宏观经济规律，就必须做好宏观经济分析，从现代化管理的要求来讲，就是要建立宏观经济分析系统。

做好市场经济条件下的财政工作，首先是要正确编制政府财政预算和正确执行预算。而做好这项工作的首要前提就是对未来的宏观经济运行趋势作出基本的判断。因此，建立一套财政财务统计分析系统，对宏观经济运行趋势进行预测，显然十分必要。

二、建立财政财务统计分析系统关键在于构建经济模型

经济模型一般是用数理形式来反映经济系统中各组成部分或整体之间的关系。建立模型的目的是用它来解释现实世界中的经济活动和预测未来的经济发展。

在政策分析的过程中，定性的概括描述和经验事实的比较分析往往是讨论的出发点，而进一步对不同政策建议的作用和影响加以模拟，则有助于我们深化这些定性判断。因此，我们依据一定的经济理论和假设，建造各种经济模型，得到解析结果，以揭示政策措施和经济绩效间的相互关系；或者在确定模型参数的条件下，给出数值解，以描述经济变量间的数量关系。因此，构建经济模型，对于理解经济运行机制和变量间因果关系，明确政策变化的影响范围和幅度都是非常重要的，经济模型已成为政策分析中的一个重要工具。同时，经济模型又可以预测未来经济发展，成为宏观经济分析和预测系统不可或缺的组成部分。

三、财政财务统计分析经济模型基本构成

经济计量模型是指在特定经济理论的假定下，用来描述经济变量间的数量关系的一个或一组关系式。这一个或一组关系式是运用经济计量技术，在处理大量统计资料的基础上，通过参数估计而得到的。如果某个计量模型只包括一个关系式，则称该模型

为单一方程模型；如果某个模型包括多个关系式，则称为联立方程组模型。

一般来说，一个经济计量模型应包括以下四个方面的构成要素：经济变量、参数、方程式和随机扰动项。经济变量是最重要的构成要素，它是把影响经济系统的主要因素量化、符号化的结果，应具有特定的经济含义，且具有可观测性、可量化的特征。例如，研究国民经济系统中的消费问题时，主要因素就是国民收入和消费额，这两个因素就可作为变量。计量模型中的经济变量可以分为两大类：被解释变量和解释变量。被解释变量是因变量，它的值随着自变量取值的变化而变化；解释变量则是自变量。被解释变量和解释变量不是绝对的，某个变量在这个模型中是被解释变量，在另一个模型中则可能是解释变量；在模型的这个方程中是被解释变量，在另一个方程中则可能是解释变量。

参数是指模型中解释变量前面的系数，它反应经济系统的稳定特征。例如，在下面这个单一方程模型中， a_1, a_2, a_3 就是参数，它们与 Y 和 r 一起构成了模型的系统部分或稳定部分：

$$C = a_1 + a_2 Y + a_3 r + U \quad (1)$$

一般来说，在经济计量模型中，参数是客观存在的，但其真实值是未知的，需要运用经济计量技术来估计。

经济变量和参数只有按照特定的规律组合成方程式，才能表达一定的经济关系。这种由经济变量和参数组合起来的表达一定经济关系的方程式是经济计量模型的关键构件。在单一方程模型里，模型本身就是一个方程式；而在联立方程组模型中，模型由若干个不同类型的方程式构成。例如，在如下联立方程组模型中，包括三个方程式，其中 $C_t I_t$ 是行为方程式， $Y_t = C_t + I_t + G_t$ 是定义方程式：

$$\begin{cases} C_t = a_1 + a_2 Y + a_3 r_t + U_{1t} \\ I_t = \beta_1 + \beta_2 + (Y_{t-1} + Y_{t-2}) + \beta_3 Y_{t-1} + U_{2t} \\ Y_t = C_t + I_t + G_t \end{cases} \quad (2)$$

所谓行为方程式是指根据经济系统各种行为而建立的方程式，如根据经济社会中消费支出由收入水平和利率水平决定的行为建立起消费方程。行为方程式的参数值本知，需要进行估计。定义方程式是指根据某种定义或规定而建立的方程式，如上述模型中根据国民收入的定义而建立方程式 $Y_t = C_t + I_t + G_t$ 。除此之外，经济计量模型中还可能还有其他方程式，如反映技术关系，受技术规律约束的技术方程式；按照某种政府法令或规则而制定的法规方程式；反映经济系统内部平衡状况的均衡方程式。

在前面的例子中我们已注意到，某些方程式中带有有一个特殊的变量，如模型 (1) 中的 U ，模型 (2) 中的 U_{1t} ， U_{2t} ，我们称之为随机扰动项。我们知道，经济系统是非常复杂的，影响它的因素非常多。理论上讲，要真正准确地研究该经济系统，就必须把所有这些因素都作为解释变量加以考虑。但我们在实际建立模型的时候，由于时间上和物质上的限制，不可能一个不落地把所有这些大大小小的因素都考虑进去，只能挑选几个主要的、可观测且可计量的因素加以量化、模型化，而那些次要的、不可观测、不可计量的以及未认识的因素则不能反映到模型中去，从而使模型估计值与实际位之间存在一个系统的偏差。另外，一些偶然因素如自然灾害、政治因素也会对经济系统发生冲击，由于统计上的误差也有可能造成估计值失真。因此，为了增强模型的适应性和说服力，人们在经济计量模型中加了一个特殊的项：随机扰动项，该项是一随机变更，随统计规律随机取值，具有不可观测性。因此，所谓随机扰动项就是指未被引入模型但对被解释变量有影响

的因素总和，它使模型更具有实证性。

建立经济计量模型的根本目的在于应用。由于经济计量模型能够处理多种因素相互影响经济现象，弄清经济系统的运行机制，分析各种经济政策对经济发展的影响，因此其应用相当广泛。概括地说，主要可应用于三个方面：经济分析、预测、政策评价。

经济分析是指应用经济计量模型对经济变量之间的关系给出定量的测定。通过经济计量模型，可以揭示经济变量之间的内在关系，给出它们之间相互影响的具体形式；可以探索经济发展的主要原因，寻找制约经济发展的关键因素，还可以进行理论实证检验，以大量经济数据为基础，通过实证分析检验经济理论的正确性。例如，有效市场假说提出以来，就有大量的研究者，做过大量关于证券市场有效性的经济计量来检验有效市场假说，这些研究工作大大推动有效市场理论的发展。

预测是经济计量学的主要应用领域。对于单一方程模型，无论是一元回归方程还是多元回归方程，只要方程通过了检验，将未来时间的外生变量代入方程，就可以得到模型中内生变量未来的预测值。通常以五年为范围，划分短期预测和长期预测。长期预测也可以认为是短期预测的连续发展，具体做法可以将从简化式得到的预测值加以替代得到长期预测。

政策评价是经济计量模型的另一个重要用途。决策者在经济管理中要考虑各种政策，如投资政策、财政政策、货币政策等，要对各种政策可供选择的方案作出决策，确定一个较好的政策方案，并对这些方案进行评估。所有这些工作，都离不开政策评价。政策评价与预测密切相关，是一个经济系统中紧密相连的两个方面。预测是根据决策者的假定进行的系统仿真，而政策评价是要对所选的政策变量加入模型后所产生的影响进行分析。各种预测方法都可以用来做政策评价，但一般都是用计量模型的结构进行政策