

中国人民银行总行与西南财经大学中国金融研究中心研究项目
西南财经大学“十五”“211工程”项目课题

中国国库

统计体系研究

——以政府财政统计
和货币与金融统计的协调为视角

聂富强 曾志耕等著

中国统计出版社
China Statistics Press



中国统计出版社
CHINA STATISTICS PRESS

中国国库

统计体系研究

—— 以建立国家统计
制度和地区统计制度的实践为例

中国统计出版社

ISBN 7-5017-0111-9

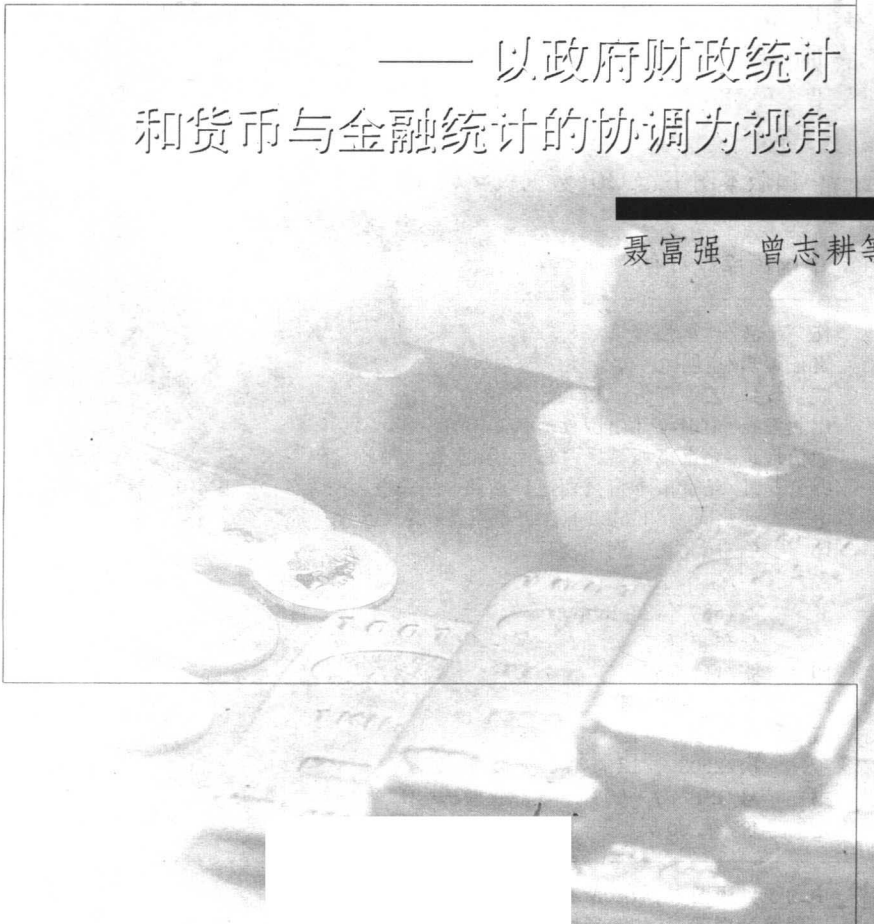
中国人民银行总行与西南财经大学中国金融研究中心研究项目
西南财经大学“十五”“211工程”项目课题


中国国库

统计体系研究

——以政府财政统计
和货币与金融统计的协调为视角

聂富强 曾志耕等著



 中国统计出版社
China Statistics Press

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

中国国库统计体系研究/聂富强等著.

—北京:中国统计出版社,2005.12

ISBN 7-5037-4838-9

I. 中…

II. 聂…

III. 国库—经济统计学—研究—中国

IV. F832.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 148877 号

中国国库统计体系研究

作 者/聂富强等著

责任编辑/申明九

装帧设计/艺编广告·杨燕超

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市西城区月坛南街 75 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

电 话/(010)63459084 63266600-22500(发行部)

印 刷/河北天普润印刷厂

经 销/新华书店

开 本/880×1230mm 1/32

字 数/300 千字

印 张/11.375

印 数/1—1500 册

版 别/2005 年 12 月第 1 版

版 次/2005 年 12 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-5037-4838-9/F·2199

定 价/22.00 元

中国统计版图书,版权所有。侵权必究。

中国统计版图书,如有印装错误,本社发行部负责调换。

本研究报告是中国人民银行总行与教育部中国金融研究中心合作研究课题《中国国库改革与发展研究》(主持人:刘锡良、邵长年)的子课题《中国国库统计体系研究》(负责人:聂富强、曾志耕)的研究成果。同时,也是西南财经大学中国金融研究中心和西南财经大学“十五”、“211工程”项目的研究成果。

本课题于2004年5月立项。在课题负责人西南财经大学中国金融研究中心聂富强和曾志耕两位副教授的率领下,经过全体课题组成员的共同努力,几易其稿,于2004年11月完成初稿。随后经过进一步的讨论,发现过去思路较窄,主要是忽略了人民银行代理国库制度安排下的国库统计有关特殊性和一般性约束。在拓展的框架下,经过几个月的分工与协作,于2005年3月完成本课题第二稿。在讨论与总纂中,又感觉一些内容研究不够深入,分析还嫌粗糙,于是决定继续调整、补充与修改,于2005年5月完成终稿。

整个研究大致由以下阶段构成:(1)启动阶段(2004年5月)。课题组主要成员与人民银行国库部门有关同志在西南财经大学召开的研讨会上,就双方感兴趣的问题进行了广泛而深入的交流,在目标、范围与合作方式等大的问题上初步达成共识。(2)调查阶段(2004年7月至8月)。课题组成员先后赴人民银行成都分行、重庆营管部、乌鲁木齐中心支行等机构,了解国库统计工

作的现状。特别是在新疆与重庆两地,在选典的基础上,对辖区内具有代表性的国库机构(包括代理机构和乡镇金库)和相关部门(包括财政、税务、海关、专员办等)进行了广泛而深入的调查。(3)分析阶段(2004年9月至2005年5月)。聂富强副教授全面主持本研究报告的撰写,并提出研究的基本思路和框架。曾志耕副教授、甘嵘静副教授和谢小燕副教授分别承担有关部分的研究。宋国军、高显岳、田雨、刘楠澜、孙建宇、李笑六位同志参与课题讨论、调研与部分初稿和二稿的撰写,蔡晓山和王燕同志帮助统一格式与图表制作,最后由聂富强和曾志耕对全文作总纂。

在本课题的研究中,得到中国人民银行国库司和西南财经大学中国金融研究中心的大力支持和帮助,并得到人民银行成都分行国库处,人民银行乌鲁木齐中心支行国库处,建设银行新疆维吾尔自治区分行营业部钻石城分理处,乌鲁木齐市商业银行汇通支行,国库金库头屯河区支库,乌鲁木齐市财政局、国税局、地税局、海关,人民银行博乐市中心支行,农业银行博乐市分行小营盘营业所,人民银行温泉县支行,温泉县财政局,新疆博尔塔拉蒙古自治州达勒特镇人民政府、代理国库,新疆建行阿拉山口支行、代理国库,人民银行重庆市营业管理部国库处,重庆市财政局、国税局、地税局、海关,人民银行万州区中心支行国库科,人民银行梁平县支行国库股、国税局、地税局、财政局和西南财经大学的许多专家和同志的帮助和指导。在此一并表示感谢!

聂富强

2005年7月

国库统计既是一个国家政府财政统计体系的重要组成部分,又是一个国家货币与金融统计体系的重要延伸;同时,它也是政府对国民经济进行宏观管理,特别是制定相互协调的财政政策和货币金融政策的基本依据。因此,尽管世界各国国库管理体制不同,但都十分重视建立本国的国库统计体系。改革开放以来,中国政府对建立宏观经济统计体系的研究倾注了极大的热情,经过 20 多年的努力,已经建立了基本适应社会主义市场经济体制的中国国民经济核算体系(SNA)。对与之配套的货币与金融统计体系(MFS)、政府财政统计体系(GFS)、国际收支统计体系(BOP)也作了较为深入的理论和方法研究。相对说来,对作为这四大宏观经济统计核算拓展与延伸的统计体系的研究还很薄弱,很难见到这方面系统的理论研究成果。特别是对代理国库制度安排下国库统计体系的理论与方法研究就基本是空白了。

中国的国库统计是伴随着中国财政金融事业的发展而逐步建立起来的。但是,随着市场经济体制改革的深化和进一步对外开放,中国的财政金融体制发生了重大变化,财政风险与金融风险的相互交织与传递极大地威胁着国家经济与金融安全,特别是中国加入 WTO 后,经济全球化进程加快,对人民银行宏观国库监管和服务提供的要求愈来愈高。这一切使中国的国库统计又面临着许多新情况,对中国国库统计也提出了新的要求。

本课题正是针对这些情况,对中国国库统计的基础理论和方法论作了深入的研究,充分借鉴了国际货币基金组织及其他国家的经验,紧密结合中国财政金融体制的实际,力争在国库统计核算、宏观国库监管统计以及国库统计信息与利用等诸多方面有所创新,提出了适应中国市场体制新要求的国库统计的框架体系,并对中国国库统计工作进行了全方位的思考。本研究成果对完善中国的财政金融统计学科建设,促进国库统计理论方法的研究,充实中国宏观财政金融理论体系都有重要理论意义。中国的国库统计正在改革之中,本课题的研究对进一步深化中国的国库统计工作的改革也有很大的实际参考价值。

本研究报告的第一章,系统总结了我国国库统计的发展历程,实事求是地评价了各个时期国库统计发挥的积极作用与局限性,充分肯定了改革开放以来国库统计工作所作的努力。同时也分析了国库统计所面临的新挑战。在论证国库统计在整个宏观经济统计体系中的地位和作用的基础上,提出了进一步改革我国国库统计的基本原则。除第一章以外,本研究报告分为三个部分:第一部分是第二至第五章,在充分研究国际统计标准和国际经验的基础上,从理论上分析了国库统计的一般原则与方法论架构。第二章在对政府财政统计和货币与金融统计比较的基础上,研究了代理国库制度安排下我国国库统计核算的原理、原则与方法;第三章以国库统计核算为基础讨论了影响国库资金运行的主要因素,构建了与政策目的有关的我国国库统计的分析框架,并在借鉴的基础上提出了编制国库规划的设想。第四章在网络化与信息化背景下,研究了国库统计信息系统构建的理论和方法;第五章在国库统计信息深度开发角度,仔细讨论了国库统计预测预警的方法论,特别是现代统计方法在国库统计预测预警中的适应性质。第二部分

由第六、七、八、九章组成,主要是对中国国库统计工作进行了全方位的分析 and 思考,指出了存在的相应问题。第六章针对人民银行系统内部的国库统计工作,分析其现状和存在的主要问题;第七章和第八章分别针对中国经济社会发展不平衡的现实和五级政府体制安排,对中国国库统计工作进行了分地区分层次分析,指出了中国国库统计资源配置的结构性问题;第九章对人民银行国库统计的相关部门统计(包括财政统计、海关统计与税务统计等)进行了分析,并指出了制约中国国库统计水平提高的协调性问题。第三部分是第十至第十三章,属于对策性的内容。既包括对第二部分问题的针对性回应,也有对未来国库统计水平提高的前瞻性思考。第十章提出了提高人民银行国库统计水平的系统内建议,特别是加强与相关部门统计协调的建议;第十一章则从国家整体利益视角,提出了全面提高中国国库统计水平的分地区分层次建议;第十二章从国库统计信息化角度,分析了中国国库信息化建设中存在的主要问题,并提出了加强基础与外部环境建设的若干建议;第十三章借鉴国家经济安全监测预警理论,在对财政金融监管国际标准进行较深入研究的基础上,对中国国库非现场监管的指标体系作了探讨,进而提出了构建中国国库监管统计体系的建议性方案。

本研究的主要特点是:1. 高度重视研究思路、内容及研究报告的系统性,力求全面反映有关研究的已有成果,力图全面分析中国国库统计的现实状态,力求全面探讨国库统计的理论与方法;2. 注重以基础理论为先导,从理论上阐明国库统计与政府财政统计和货币金融统计、国库统计核算与国库统计信息系统、国库统计调查与分析、国库统计预测与预警以及国库统计监管与国库规划等基本概念及相互关系;3. 密切联系中国改革开放的实际,从全方位视角深入讨论中国国库统计工作的历史、现状与存在的主要问题;

4. 充分借鉴联合国与国际货币基金组织等国际机构制定的相关国际统计标准,研究发达市场经济国家国库统计工作的成功经验,在认真考虑科学性、可行性和前瞻性的前提下,提出了建立并完善中国相对独立国库统计体系的对策思路。

这项研究成果在贯彻“理论与实际相结合、整体与结构相匹配和借鉴与创新相统一”的思想指导下,与目前的国库统计制度相比,我们力图有所创新,这主要表现在以下几个方面:

1. 论证了在人民银行代理制度的长期安排下,中国完整的国库统计体系的范围,至少应当包括全国所有的与财政资金有关的金融活动。目前,中国已形成以中国人民银行为主体,财政部门为辅助,海关、税务、商业银行与农村信用社等部门和机构为补充的国库管理系统。适应市场经济体制需要的完整的国库统计体系,要求把各管理部门的国库统计按统一的框架整合起来,才能真正形成全国宏观国库信息的主体。并且提出了完整的中国国库统计体系应当完成的三大任务:一是按国民经济核算体系的要求,提供与之协调一致的国库统计的相关数据,为宏观经济管理服务;二是为制定和实施相互协调的财政金融政策提供数据保障;三是为宏观国库监管提供数据支持。

2. 在对政府财政统计和货币与金融统计比较研究的基础上,提出了转轨期代理国库制度安排下人民银行国库统计核算的原理、原则与方法。并以此为基础,构建了国库统计分析预测的框架。

3. 从人民银行、相关部门以及分地区(分层次)方面多视角并全方位审视中国国库统计工作现状出发,指出了中国国库统计问题的复杂性、区域性、层次性特征,提出了基于针对性与渐进性考虑的处理的系统思路。

4. 为适应宏观国库监管要求,在借鉴的基础上对中国国库监管统计体系的理论和方法作了探讨,从建立中国的财政稳健性指标和宏观审慎分析框架的角度,提出了中国国库非现场监管统计的指标体系。

5. 为适应国库管理水平提高的新要求,借鉴国际货币基金组织提出的金融规划,提出了旨在提高国库统计数据综合运用水平的国库规划编制思想,特别是国库效率规划与国库安全规划的框架形成,为进入操作层面的考虑提供了一条切实可行的方法论选择。

需要说明的是,从中国人民银行代理国库制度安排的实际出发,本研究力图构建一个中国国库统计体系的全景图:既基于“代理”的特殊性约束,站在中央银行视角看问题,又考虑到“国库”的一般性特点,从政府财政稳健角度进行分析。在以创新思想指导下探索多视角研究的同时,必然增加了研究的困难,特别是对现实问题分析的局部重复就常常难于避免。对此问题的容忍自然保留了对中国国库统计体系分析的全面、深入与系统的特点。

由于本课题组的成员主要是从事金融、统计、数量经济与计算机方面教学与科研的人员,虽然在対实际国库统计工作开展调查研究方面作了许多努力,但是国库统计体系涉及的领域十分广泛,我们深感研究水平有限。因此,本报告提出的研究成果还只是初步的,肯定会存在不足和缺陷,还有待今后与国库统计实际部门的同志们共同努力去完善。

第一章 总论 / 1**第一节 国库统计的改革与发展 / 1**

- 一、中国国库统计的建立 / 1
- 二、转轨时期中国国库统计的发展 / 3

第二节 中国国库统计面临的新挑战 / 6

- 一、市场经济体制改革不断深化的新要求 / 6
- 二、国家经济与金融安全维护的新要求 / 7
- 三、经济全球化的新要求 / 8
- 四、国库管理水平进一步提高的新要求 / 9

第三节 国库统计在宏观经济统计体系中的地位与作用 / 11

- 一、国民经济核算体系中的政府财政统计 / 11
- 二、政府财政统计体系中的国库统计 / 12
- 三、需要建立相对独立的国库统计体系 / 13

第四节 中国国库统计体系改革的基本原则 / 15

- 一、适应中国市场经济体制的需要，建设成为全国宏观
国库信息的主体 / 15
- 二、适应市场化与国际化的需要，保持和相关宏观经济
统计体系的协调与一致 / 16
- 三、立足现实、面向未来，积极探索中国特色的国库
统计体系 / 17

第二章 国库统计核算研究 / 18**第一节 国库统计的若干基本问题 / 18**

- 一、理论基础 / 19
- 二、基本范畴 / 20
- 三、机构单位和机构部门 / 22

- 四、国库统计核算的方法 / 24
- 第二节 国库统计同政府财政统计和货币与金融统计的比较研究 / 29
 - 一、国库统计同政府财政统计和货币与金融统计的区别 / 29
 - 二、国库统计同政府财政统计和货币与金融统计的联系 / 33
- 第三节 国库统计核算的框架 / 36
 - 一、核算框架的结构 / 36
 - 二、四大报表的主要内容 / 38
 - 三、国库统计的主要分析指标 / 46
- 第四节 中国国库统计核算的现实思考 / 48
 - 一、国库统计内容不够全面 / 48
 - 二、分类标准不规范 / 49
 - 三、统计分析框架不完整 / 50
- 第三章 国库统计分析的框架 / 51
 - 第一节 国库统计分析的基本问题 / 51
 - 一、国库统计分析的作用 / 51
 - 二、国库统计分析的主要特点 / 53
 - 三、国库统计分析框架构建的原则 / 54
 - 第二节 国库统计分析的主要内容 / 56
 - 一、国库收入的影响因素分析 / 57
 - 二、国库支出的影响因素分析 / 66
 - 三、国库退库的影响因素分析 / 67
 - 四、国库库存的影响因素分析 / 69
 - 第三节 国库统计数据综合运用：国库规划 / 72
 - 一、什么是国库规划 / 72
 - 二、国库规划的内容 / 74
 - 三、基于我国国库统计约束的现实思考 / 81

- 第四节 国库规划中的统计方法 / 83
 - 一、统计帐户分析方法 / 83
 - 二、统计计量分析方法 / 87
- 第四章 国库统计预测的理论和方法 / 89
 - 第一节 国库统计预测的一般问题 / 89
 - 一、国库统计预测的作用 / 89
 - 二、国库统计预测的原则 / 91
 - 三、预测方法的选择 / 92
 - 第二节 国库统计预测方法综述 / 94
 - 一、定性预测方法 / 95
 - 二、回归分析 / 97
 - 三、时间序列分析方法 / 99
 - 四、面板数据方法 / 109
 - 五、小结 / 116
 - 第三节 国库统计预测的框架 / 117
 - 一、库底资金预测 / 117
 - 二、国库收入预测 / 118
 - 三、国库支出预测 / 118
 - 四、退库预测 / 118
 - 五、小结 / 118
- 第五章 国库统计信息系统研究 / 120
 - 第一节 国库统计信息系统的基本问题 / 120
 - 一、国库统计信息系统的内涵 / 120
 - 二、国库统计信息系统建立的必要性 / 122
 - 三、国库统计信息系统建立的原则 / 124
 - 四、国库统计信息系统的功能划分 / 125
 - 第二节 国库统计信息系统与管理体制的关系 / 129
 - 一、国库统计信息系统与管理体制的一般关系分析 / 129
 - 二、现代国库制度类型与国库统计信息系统 / 130

- 三、国库统计信息系统与财、税、关之间的关系 / 135
- 第三节 国库统计信息系统与人力资源配置之间的关系 / 136
 - 一、国库统计信息系统与统计人员 / 137
 - 二、国库统计信息系统与计算机技术人员 / 138
- 第四节 国库统计信息系统与技术手段的关系 / 139
 - 一、网络技术的应用 / 140
 - 二、软件技术的应用 / 141
 - 三、安全控制策略 / 143
- 第六章 人民银行国库统计的历史、现状与问题 / 145
 - 第一节 我国人民银行国库统计的历史 / 145
 - 一、我国当前的人民银行经理国库制度及基本职能 / 145
 - 二、国库统计业务与国库业务的关系 / 146
 - 三、国库统计业务的历史 / 148
 - 四、人民银行国库统计工作演变的特点 / 152
 - 第二节 我国人民银行国库统计工作的现状 / 154
 - 一、国库统计机构体系和管理体制渐趋完善 / 154
 - 二、国库统计业务电子化开始实现 / 155
 - 三、国库综合反映能力逐年提高 / 156
 - 四、国库统计分析方法逐渐科学 / 157
 - 五、财政监督功能逐渐增强 / 158
 - 第三节 我国人民银行国库统计中存在的主要问题 / 158
 - 一、国库机构建设严重断层 / 159
 - 二、基础信息制约 / 163
 - 三、信息交流受阻 / 163
 - 四、人员配备不能满足要求 / 164
 - 五、指标体系不完善 / 165
 - 六、分析方法落后 / 166
 - 七、预测手段简单 / 167
 - 八、数据质量评估系统不健全 / 167

- 九、统计监管职能发挥有限 / 168
- 十、电子化水平差异大 / 168
- 第七章 中国国库统计的地区差异分析 / 170**
 - 第一节 东部地区的国库统计 / 172
 - 一、东部地区经济现状 / 172
 - 二、东部地区国库统计面临的问题 / 173
 - 三、成因分析 / 175
 - 第二节 中部地区国库统计 / 177
 - 一、中部地区的经济现状 / 177
 - 二、中部地区国库统计面临的问题 / 178
 - 三、成因分析 / 181
 - 第三节 西部地区国库统计 / 183
 - 一、西部地区经济现状 / 183
 - 二、西部地区国库统计面临的问题 / 185
 - 三、成因分析 / 186
- 第八章 中国国库统计的层次差异分析 / 188**
 - 第一节 中国国库统计职能层次的划分 / 188
 - 一、中国各级政府的职能 / 188
 - 二、中国各级国库的统计职能 / 190
 - 第二节 人民银行总库的统计工作 / 192
 - 一、人民银行总库统计工作的现状 / 192
 - 二、人民银行总库统计工作面临的问题 / 193
 - 三、成因分析 / 194
 - 第三节 人民银行省级国库统计工作 / 196
 - 一、人民银行省级国库的现状 / 197
 - 二、人民银行省级国库统计工作面临的问题 / 198
 - 三、成因分析 / 200
 - 第四节 人民银行市级国库统计工作分析 / 201
 - 一、人民银行市级国库的现状 / 202

- 二、人民银行市级国库统计面临的问题 / 202
- 三、成因分析 / 204
- 第五节 人民银行县级国库统计工作 / 205
 - 一、人民银行县级支行的现状 / 206
 - 二、人民银行县级支行国库统计工作面临的主要问题 / 207
 - 三、成因分析 / 209
- 第六节 人民银行乡镇国库统计工作 / 212
 - 一、乡镇国库的现状 / 212
 - 二、目前乡镇国库统计中存在的主要问题 / 213
 - 三、成因分析 / 215
- 第九章 人民银行国库统计与相关部门统计的关系 / 217
 - 第一节 人民银行国库统计与财政统计的关系 / 217
 - 一、两者之间的联系 / 218
 - 二、两者之间仍存在一定差别 / 219
 - 三、财政统计制度对人民银行国库统计的影响 / 221
 - 第二节 人民银行国库统计与货币金融统计之间的关系 / 222
 - 一、两者之间的联系 / 222
 - 二、两者之间仍存在一定差别 / 222
 - 三、两者间的相互关系 / 223
 - 第三节 人民银行国库统计与税务统计的关系 / 226
 - 一、两者之间的联系 / 227
 - 二、两者仍存在一定差别 / 227
 - 三、税收制度对国库统计的影响 / 229
 - 第四节 人民银行国库统计与海关统计的关系 / 230
 - 一、两者之间的联系 / 230
 - 二、两者仍存在一定差别 / 231
 - 三、海关业务对人民银行国库统计的影响 / 232
 - 第五节 人民银行国库统计与代理国库统计之间的关系 / 233