

中 国 经 济 丛 书



中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

中国政府财政统计
核算体系 (GFS) 通论

ZHONGGUO ZHENGFU CAIZHENG TONGJI HESUAN TIXI (GFS) TONGLUN

葛守中 主编

中国财政经济出版社

中国经济丛书

中国政府财政统计 核算体系（GFS）通论

葛守中 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府财政统计核算体系 (GFS) 通论/葛守中主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2000.10

(中国经济丛书)

ISBN 7-5005-4849-4

I. 中… II. 葛… III. 财政-经济统计-研究-中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 53061 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 5.75 印张 135 000 字

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 12.00 元

ISBN 7-5005-4849-4/F·4353

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

课题组成员

顾问：虞列贵 财政部经济建设司司长 高级经济师
张秋萍 财政部综合司统计处 统计师
蔡旭初 上海市统计局综合处处长 高级统计师
密海雄 上海市统计局平衡处处长 高级统计师
徐沪滨 上海市财政局办公室主任 高级经济师

课题组长：葛守中 上海财经大学统计系副教授

副组长：张鸣芳 上海财经大学统计系副教授

朱建中 上海财经大学统计系副教授

组员：卞祖武 上海财经大学统计系教授

朱荣明 上海财经大学统计系讲师

吴永新 上海财经大学统计系助研

朱海平 上海财经大学统计系研究生

陈虹 上海财经大学统计系研究生

陆惟恺 上海财经大学统计系研究生

朱力崎 上海财经大学统计系研究生

吴翔 上海财经大学统计系研究生

研究写作分工

- | | | |
|-----|--|----------------|
| 第一章 | GFS 核算原理研究 | 葛守中 |
| 第二章 | 中国 GFS 整体框架设计 | 葛守中 |
| 第三章 | 中国广义政府范围界定研究 | 葛守中 张鸣芳 陈虹 朱力崎 |
| 第四章 | 中国 GFS 的编制之一
——编制方法，预算外资金处理和汇总程序研究 | 朱建中 朱荣明 朱海平 |
| 第五章 | 中国 GFS 的编制之二
——中国财政预算科目与 GFS 项目转换研究 | 朱海平 葛守中 吴永新 |
| 第六章 | 上海宝山区和杨行镇 GFS 编制实例 | 朱海平 陈虹 |
| 第七章 | GFS 与 SNA 比较研究 | 卞祖武 陆惟恺 葛守中 吴翔 |

前 言

经济核算体系是开展经济分析、进行宏观管理、实行科学决策的重要工具。因此，国际上市场经济国家特别是发达国家，都建立了两套各有重点、相互补充的经济核算体系：由联合国创导的综合反映整个国民经济总体运行状况的“国民经济核算体系(SNA)”和由国际货币基金组织制订的反映政府管理活动及其对国民经济影响的“政府财政统计核算体系”(A System of Government Finance Statistics, 简称 GFS)。SNA 以国民(National)为主体进行核算，GFS 则以政府(Government)为主体进行核算；SNA 对本期发生的经济活动进行核算而不管它是否是本期支付，GFS 则对本期的支付进行核算而不管这一支付是否是反映本期发生的经济活动。可见，仅仅依靠 SNA 的资料或者仅仅依靠 GFS 的资料，都不能完整地全面地满足对宏观经济分析、评估和管理的需要。

在市场体制中，经济主体多元化、经济决策多元化。政府不再像高度集权的计划经济那样以行政方式直接管理经济，而是通过市场间接地对各经济主体进行宏观调控。政府宏观调控的一大重要手段就是通过政府财政(Finance)的收与支来影响多元经济主体的经济行为。很显然，宏观调控作用的广泛程度、细致程度、效率高低，都依赖于对财政收支信息了解掌握的深度与广度。正因如此，发达国家在重视 SNA 的同时，也十分重视 GFS，并将两者有机地结合应用，成为政府决策和制订政策的高精度的

支持依据。

然而在我国, GFS 却还是一件鲜为人知的陌生事物, 对 GFS 的研究, 至今还是一片空白。当前, 我国正处在向社会主义市场经济转变的重要时期, 特别是我国政府的经济管理体制已有根本性变革, 由过去计划经济时期的直接管理转变为通过市场进行的间接宏观调控, 我国财税体制已有重大改革, 社会保障体系也正在发展完善, 分税制、统一税率、增值税、养老金社会统筹等等, 都是前所未有的新举措。可现在我国的政府财政统计, 虽然几经改革, 但还留有许多计划经济时的老套套, 不仅内容不完整不系统, 方法上也不完善, 已经滞后于改革的现实, 不能全面反映我国政府财政运行的实际状况, 不能全面适应市场经济的需要。因此, 研究建立中国的 GFS 是当前深化改革中一件十分有意义的工作。

本书研究从理论到方法, 从内涵到功能, 从历史到现实, 从原理到实务, 全面系统地研究了 GFS 及其在中国的建立。全部研究成果共分七章, 主要内容可分为四个方面。第一, 在宏观经济核算理论和方法论的高度, 全面系统地研究和挖掘了国际货币基金组织 GFS 核算的基本原理、核算方法和应用条件, 论述了 GFS 在整个统计宏观核算领域的地位与作用, 并重点阐述了 GFS 在市场经济体制下的独特功能。第二, 从我国社会主义市场经济的深化改革出发, 以国际货币基金组织的 GFS 为目标模式, 紧密结合我国实际, 从核算范围、核算方法原则、账户设计、分类标准、总量指标、分析框架到我国财政科目与 GFS 项目的对应转换, 建立起一套完整的中国 GFS 核算体系。第三, 成功地编制了上海宝山区和杨行镇的 GFS, 完成了 GFS 在我国的第一次实践, 为建立和完善中国 GFS 核算体系积累了许多有益的经验。第四, 在核算理论和方法论层次上对 GFS 与 SNA 这

两大核算体系进行了系统的比较研究。

这一研究成果的学术价值在于：不仅设计建立了中国的 GFS，而且从核算理论与核算方法论的层次对 GFS 进行了系统的研究，填补了我国 GFS 研究的空白，实现了我国 GFS 核算与国际前沿的接轨，丰富和完善了我国宏观经济统计核算的理论与方法，拓展了我国宏观核算的领域，使我国宏观经济统计核算的内容和体系更加充实和完整。

从我国深化社会主义市场经济体制改革出发，为改革服务，理论与实践紧密结合，原理与实务紧密结合，是本项研究的特色。整个研究不仅在理论设计的完美性上做了很多工作，而且对设计方案的实际可操作性进行了系统详尽的研究，并完成了两个实际编制范例。中国 GFS 的建立，为反映我国财政运行的全貌、分析政府业务活动对国民经济的各种影响，分析政府政策的效果，为政府的宏观调控，提供了丰富的、科学的定量分析依据。这使本项研究成果不仅具有重大的理论价值，而且具有重要的实际应用意义。

本书的写作是共同劳动的结晶。研究生王永明和陆虹同学为本书的研究写作做了大量调查研究工作，吴泽智同学为书稿的打印提供了大量帮助，在此特致以诚挚的感谢。

GFS 是我国宏观核算的一个新领域、新命题。由于我们水平有限，书中肯定存在不少缺点，恳请专家、学者和读者批评指正。

课 题 组

1999 年 3 月 20 日

目 录

第一章 政府财政统计核算体系 (GFS) 原理研究	(1)
第一节 市场经济体制下的两套经济核算体系 ——SNA 与 GFS	(1)
第二节 政府财政统计核算体系 (GFS) 发展简史	(3)
第三节 政府财政统计核算体系 (GFS) 基本原理	(7)
第四节 GFS 与 SNA 的关系	(24)
第二章 中国 GFS 总体框架设计	(27)
第一节 中国政府财政核算现状研究	(27)
第二节 中国 GFS 设计指导原则和目标模式	(30)
第三节 中国 GFS 的分类标准和总量指标	(32)
第四节 中国 GFS 账户体系设计	(40)
第三章 中国广义政府范围界定	(55)
第一节 GFS 对政府范围的界定	(55)
第二节 我国广义政府的鉴别	(64)
第三节 中国 GFS 核算范围	(68)
第四章 中国 GFS 的编制之一 ——编制方法、预算外资金处理和汇总程序	(73)
第一节 中国 GFS 编制方法概述	(73)
第二节 我国预算外资金与 GFS 项目转换研究	(76)
第三节 GFS 汇总方法研究	(85)
第五章 中国 GFS 的编制之二	

——中国财政预算科目与 GFS 项目转换	(92)
第一节 我国财政预算科目和 GFS 收入与赠与项 目的对应转换	(92)
第二节 我国财政预算科目与 GFS 支出及贷款减 还款项目的对应转换	(100)
第三节 我国财政预算科目和 GFS 融资项目的对 应转换	(120)
第四节 GFS 债务表的编制	(125)
第六章 上海市宝山区和杨行镇广义政府 GFS 编制实 例	(126)
第一节 杨行镇 GFS 编制	(126)
第二节 宝山区 GFS 编制	(136)
第七章 政府财政统计核算体系 (GFS) 与国民经济核算 体系 (SNA) 比较研究	(146)
第一节 GFS 与 SNA 比较研究的意义	(146)
第二节 GFS 与 SNA 的区别与联系	(147)
第三节 GFS 与 SNA 的转换调整	(155)
第四节 SNA 项目向 GFS 项目的转换对照	(157)
参考文献	(172)

第一章 政府财政统计核算体系 (GFS) 原理研究

第一节 市场经济体制下的两套经济 核算体系——SNA 与 GFS

经济核算体系是开展经济分析、进行宏观管理、实行科学决策的重要工具。因此，在国际上市场经济国家，特别是发达国家，都建立了两套各有重点、相互补充的经济核算体系：由联合国创导的综合反映整个国民经济总体运行状况的“国民经济核算体系（SNA）”和由国际货币基金组织制订的反映政府经济管理活动及其对国民经济影响的“政府财政统计核算体系（GFS）”。

国民经济核算体系（SNA）已经为我国经济界人士所熟悉，并且正在我国经济界推广普及。政府财政统计核算体系（GFS）却还是一件鲜为人知的陌生事物。

政府财政统计核算体系（A System of Government Finance Statistics），简称 GFS，是从经济角度反映一个政府治理国家、管理经济活动运行情况的多功能体系。

与 SNA 一样，GFS 也是一个逻辑严密、协调一致的经济核算体系，一个反映经济运行状况的宏观数据库。与 SNA 不同，SNA 以国民（National）为主体进行核算，GFS 则以政府（Government）为主体进行核算；SNA 对本期发生的经济活动进

行核算而不管它是否是本期支付, GFS 则对本期的支付进行核算而不管这一支付是否是反映本期发生的经济活动。可见, 仅仅依靠 SNA 的资料或者仅仅依靠 GFS 的资料, 都不能完整地全面地满足对宏观经济分析、评估和管理的需要。

在市场经济体制下, GFS 更有着独特的重要作用。

在市场体制中, 经济主体多元化、经济决策多元化。各经济主体根据自己掌握的市场信息自主决策, 政府不再像高度集权的计划经济那样以行政方式直接管理经济, 而是通过市场间接地对各经济主体进行宏观调控, 并且调控更多地采用经济手段, 而不是行政手段。政府宏观调控的经济手段就是通过政府财政 (Finance) 的收与支来影响多元经济主体的经济行为。很显然, 宏观调控作用的广泛程度、细致程度、效率高低, 都依赖于对财政收支信息了解掌握的深度与广度。因此, 对政府财政收支的统计核算便成为市场体制下国民经济管理不可缺少的重要工具。具体而言, GFS 至少有以下几条重要作用:

1. 反映政府收支的全部规模, 从整体上测定政府参与经济活动的广度与深度。

2. 反映各级政府收支的筹措和使用过程, 收支的结构及相互关系;

3. 反映通过政府进行的资源分配状况, 分析政府支配经济资源的能力与作用;

4. 分析政府经济管理活动 (GFS 称之为政府业务活动) 对国民经济的影响;

5. 为政府制订财政政策、预算政策、税收政策、社会保障政策等提供科学的定量依据;

6. 为政府的宏观调控提供财政方面的充分的有效信息;

7. 与 SNA 分工协调的 GFS 可以为国民经济核算账户提供可

靠的政府活动数据。

正因如此,发达国家在重视 SNA 的同时,也十分重视 GFS,并将两者有机地结合应用,成为政府决策和制订政策的高精度的支持依据。

当前,我国正处在向社会主义市场经济转变的重要时期,与市场经济相适应的新国民经济核算体系已经建立,但政府财政统计核算却还未起步,对 GFS 的研究至今还是一块空白。特别是我国政府的经济管理体制已有根本性变革,由过去计划经济时期的直接管理转变为通过市场进行的间接宏观调控,我国财税体制已有重大改革,社会保障体系也正在发展完善,分税制、统一税率、增值税、养老金社会统筹等等,都是前所未有的新举措。可现在我国政府财政统计基本上是计划经济时的老套套,不仅内容不完整不系统,方法上也不完善,已经滞后于改革的现实,也已经不能反映我国政府财政运行的实际状况,也已经不适应市场经济的需要。因此,研制、建立中国的 GFS,是当前深化改革中一件十分有意义的工作。

第二节 政府财政统计核算体系 (GFS) 发展简史

人类记录政府收支的统计活动起源很早,几千年前的奴隶主国家,就有国库的管理活动,但作为描述政府管理经济活动的统计方法体系——政府财政统计核算体系 GFS 的出现,却只是最近二三十年的事。

回顾和总结政府财政收支统计发展演变的过程,可以看到,GFS 是循着三条主线发展、演进而形成的。

第一条主线：凯恩斯宏观经济理论的兴起是 GFS 产生和推广的重要理论因素。在自由资本主义时期，经济学家主张实行自由放任的经济政策，极力反对国家干预经济。对政府的收支活动，他们的看法是政府的经费支出会妨碍社会资本的积累，因此政府应尽可能地节俭，把开支降到最低限度。这就是亚当·斯密提出的著名的“廉价政府”思想。资本主义周期性经济危机，打破了自由资本主义的美梦。凯恩斯主义提出了反经济危机理论，其核心内容之一就是积极主张政府干预经济，扩大政府职能。政府干预经济最直接最强有力的工具之一，就是政府财政，通过财政赤字和大量举债等政策，扩大政府开支，刺激有效需求。急剧扩大的财政收入与支出，需要有相应的方法来核算。

第二条主线：政府治理国家、管理经济职能的扩大是推动 GFS 产生的政治经济体制因素。在“廉价政府”思想的指导下，政府在经济方面的职能仅仅限制在公共工程建设方面。凯恩斯主义的兴起，政府产生了干预和调控经济的新职能，并且这新职能还被不断地大大强化。这强化的新职能需要强大的政府财政支撑，对财政业务核算的要求也就越来越高，越来越严格。

第三条主线：财政预决算方法的变革是推动 GFS 产生的方法因素。与“廉价政府”狭小的职能相适应，政府财政收入和支出的种类和项目都很少，财政奉行公共预算平衡政策，只有在非常时期才容许出现赤字。政府也极少举债。这样，简单的单式预决算方式便能反映和描述政府管理经济活动的状况。随着政府干预经济职能的强化，赤字成为政府调节经济的常用工具，财政收支的年度平衡原则为周期平衡原则所代替，举债等于创造资本这一私人企业的商业原则被引入政府财政活动。这样政府收入和支出都出现许许多多性质不同的新类别新项目，例如，债务收入的特点是要还本付息，因此用债务收入安排的支出就应是有收益的

项目,这就有必要将政府支出划分为一般性支出和有收益的资本性支出,并将它们单独列示和核算。传统的单式预决算方法已适应不了这变化了的财政收支活动,于是复式预算法被创造出来。复式预算在方法上,其实就是将统计的复合分组法引入单式预算,将财政活动按多个标志复合分组(最典型的是按收入还是支出,经常性还是资本性两个标志复合分组),从而将整个预算分成两个或两个以上部分编制,国家预算的全部收支平衡也就转变为各个部分的平衡。复合预算法的创立是财政核算方法上一大里程碑式的进步,它适应了政府扩大职能、干预经济的需要。1927年丹麦首先采用了复式预算,到30—40年代,大多数国家相继以复式预算取代了单式预算。

经过几十年的实践,复式预算的缺点也慢慢暴露出来。这种把财政核算分成两块或两块以上的结构,不仅失去了核算的完整性,不能一目了然地反映财政收支的全貌,而且可能使政府利用资本项目掩盖支出浪费和财政赤字。

GFS总结了单式、复式预算方法的优缺点,提出了测定政府经济活动的新方法。GFS将复式预算的复合分组改为统计的分组体系法,分别按职能和按经济分类等标志各自单独编制核算表,并把财政收支分类标志扩展到六组,按这六组标志将不同质的收支严格区分,从而大大增强了分析功能;GFS又将表式还原到单式预算的单一账户结构,取消了分块核算分块平衡,从而使整个表式简明了,充分反映了财政收支的全貌,保持了核算的完整性,克服了复式预算的缺点。这样财政核算完成了一次螺旋式上升,表式结构又回到了单式预算,然而是对收支进行详细分组,形成分组体系的更高层次的单式核算。

最早研究政府财政统计核算体系的理论著作可追溯到德国公共财政学家约瑟夫·贝洛捷默(Josef Berolzheimer),1965年他长

达 90 页的专著《公共财政国际比较问题》在托宾根 (Tubingen) 主编的《公共财政百科全书》上发表, 从理论上阐述了政府财政统计的若干主要问题。1971 年美国商务普查局编制了《政府财政分类手册》, 为财政收支的科学分类奠定了基础。1972 年, 日后成为国际货币基金组织统计局局长助理、主持起草了 1986 版 GFS 手册的统计学家乔纳森·利文 (Jonathan Levin), 在《金融与发展》杂志第 9 卷上发表了论文《衡量政府的有关问题》, 系统论述了政府财政统计核算的原理、原则和方法, 为 GFS 的建立作出了开创性贡献。1973 年, 欧洲理事会编制了《欧洲标准地方账户的职能与经济分析的统计体系手段——都市与地区事务委员会的调查报告》已经出现了财政统计账户。作为上述研究和实践活动的总结, 1974 年国际货币基金组织 (IMF) 制定出版了《政府财政统计手册: 草稿》, 详细阐述了财政统计的理论、原则、方法、分类和分析框架, 这标志着 GFS 作为一个独立的经济核算体系创立起来了。1975 年 4 月, 乔纳森·利文又发表了新作《衡量政府的新工具》, 从理论的高度评论和介绍了 GFS。1977 年国际货币基金组织出版了第一本《政府财政统计年鉴》, 汇集了几十个成员国 GFS 的系统数据。此后这一年鉴便每年出版发行。再往后, IMF 统计局先后五次组织讨论会对 GFS 手册进行研讨, 100 多个国家的财政统计专家根据本国的实践经验对 GFS 手册提出改进意见。1985 年 IMF 组织多国统计专家在乔纳森·利文的主持下, 总结 10 年的经验教训, 对 GFS 进行了修订, 并于 1986 年出版了 GFS 修订版。1986 年版 GFS 在政府界定、账户设计、交易分类和项目设置上比 1974 年版 GFS 更科学更详尽。1990—1992 年, IMF 在积极参与联合国主持的 SNA 修订的同时, 密切配合, 进一步修订 GFS, 不仅使 GFS 更为完善, 而且在与 SNA 的分工协调方面取得非常有效的进展。在 1993 年版

SNA 出版后, 新一版 GFS 也即将面世。

目前 GFS 已被众多国家广泛采纳。GFS 也已由年报发展成季报和月报。IMF 现在每月每季都出版一集《GFS 数据报告》, 月报中的国家少些, 季报中的国家多些。到 1997 年, 已有达 145 个国家和地区的政府财政统计数据列入了《GFS 年度报告, 1997》。可见 GFS 已经成为一个与 SNA 相提并论, 各有重点又优势互补的宏观经济核算体系, 在市场经济体制下, GFS 与 SNA 一起组成了国民经济宏观分析和宏观调控的不可缺一的工具。

第三节 政府财政统计核算体系 (GFS) 基本原理

1. GFS 的理论基础。GFS 的建立与宏观经济理论特别是宏观财政理论的兴起和发展息息相关。1936 年凯恩斯出版了《就业、利息和货币通论》, 建立了包括宏观财政理论在内的宏观经济学, 提出了关于政府干预经济的一整套理论和政策。在此基础上, 西方经济学家又发展建立了现代公共财政学。GFS 就是以现代公共财政学为理论指导创立起来的。

现代公共财政学 (Modern Public Finance) 认为所有的经济活动主体可分为两类: 公共经济部门 (Public Sector) 和私人经济部门 (Private Sector)。公共经济部门是指政府, 私人经济部门是指居民住户和私人企业。现代公共财政学就是专门研究政府经济行为的科学。现代公共财政学关于公共部门的定义, 公共部门范围的界定, 以及公共财政支出理论, 公共财政收入理论, 公共财政职能理论, 直接为 GFS 所吸收, 形成了 GFS 一整套概念