

政府财政统计手册

中国金融出版社
国际货币基金组织

政府财政统计手册

18955

中国金融出版社
国际货币基金组织

B 618631



A Manual on Government Finance Statistics

根据国际货币基金组织1986年版译出

责任编辑 赵天朗

政府财政统计手册

中国金融出版社 出版
新华书店北京发行所发行
北京华光印刷厂 印刷

787×1092毫米 8开本 44印张 550千字
1988年4月第一版 1988年4月第一次印刷
印数: 1—5000
ISBN 7-5049-0315-9/F·37 定价: 8.40元

前言

这本《政府财政统计手册》是为了帮助从事政府财政统计工作的人员而编辑的。本手册从许多来源¹引用了大量的资料，为了避免任何人为的推论而导致对原义的曲解，有时将这些资料直接引入本书，不作修饰。本手册上一版本的英文、西班牙文和法文文本已分送给各国政府、各中央银行和各中央统计机构，以及各国际组织，并在五次地区研讨会上以本手册作为讲义讨论过。在这些研讨会上对手册的评价，从一百多个国家来信中所提的意见，以及根据上一版本的手册对编制《政府财政统计年鉴》中的应用情况，编辑本版手册时，考虑了以上因素，力求使本手册广泛地应用于研究工作和实际应用，并能从中取得更多的经验，进行更多的讨论，以利于今后版本的完善和修改。

本手册是一本参考书，供使用者随时查阅，它包括政府财政统计编制中的概念、定义以及工作程序，但没有系统地阐述它们的用途和给予系统的解释。由于各国政府结构和经济情况大不相同，因此，本手册的各个部分不会对所有国家的情况都适用。与其它的统计分类一样，不论对某一特定国家的经济活动的性质和所能提供信息的了解程度有多少，本手册分类体系的设计尽可能地提供一种有条理的表示数据的方法。有些大标题和许多小标题对大多数国家来说可能不适用，但在其它场合，用更加精细的分类方法，比标准表式分类更为详细，可以获得更多的详细结果，不仅是可能的，而且是需要的。本手册的可取之处是，给出了一个统一的概念、定义和编制程序，满足大多数国家的共同基础，各国可以根据本国的国情应用本手册和作适当的补充。

由于可利用的信息和人员缺乏，要尽快地以最佳的形式编制政府财政统计资料，往往受到限制。因而在很多情况下，若要获得一个非常满意的统计体系，则要经过很长的过程。

本手册的编辑工作是国际货币基金组织的统计局和财政事务部共同完成的，起草工作主要由统计局的政府财政处副处长乔纳森·莱文先生完成的。

1. 本手册资料来源包括：联合国（UN）——《国民经济核算体系》（SNA）（纽约，1968）；联合国（UN）——《政府职能的分类》（COFOG）（纽约，1980）；联合国（UN）——《国民经济核算手册》中涉及公共部门帐户的章节（在编写中）；欧洲共同体统计局《欧洲一体化经济核算体系》（ESA）（布鲁塞尔，1971）；经济合作发展组织——《经济合作发展组织成员国的收入统计，1965—1982，标准化分类》（巴黎，1983）；美国商务部和普查局——《政府财政分类手册》（华盛顿，1971）；欧洲理事会——《欧洲标准地方核算的职能与经济分析的统计制度手册（SELA），都市与地区事务合作委员会的调查报告》（斯特拉斯堡，1973）；约瑟夫·贝洛捷墨（Josef Berolzheimer）——《公共财政的国际比较问题》，译自德文《公共财政百科全书》，第2版，第4卷，1—90页（托宾根，1965）；乔纳森·莱文（Jonathan Levin）——《关于衡量政府的问题》，刊于《金融与发展》，第9卷（1972年9月），14—20页，以及《衡量政府财政工作的新工具》，刊于《金融与发展》，第12卷（1975年6月），14—18页，31页。

这本手册是论述政府财政统计的编制工作的。由于政府活动在大多数经济中起着比较重要的作用，以及政府活动的特点，编辑有关这方面问题的专用手册是需要的。本手册的重点放在财政往来项目方面——征税、举债、开支和贷款——而不是劳动力的利用，商品的消费和生产以及其它具体活动的量度，也不是为了登记和控制个别的经济活动而簿记帐户，而是侧重于将数据汇总和组织成统计资料，满足分析、计划和决策的需要。

经过适当选择和组织的政府财政统计资料，既可用于分析政府业务活动对整个国民经济的影响，又可用于分析对国民经济的某一特定部分的影响。尽管每个国家的制度和惯例不同，会反映到它们的统计资料上去，但是，对统计资料的使用者来说，有一个共同的定义和分类体系，可以更加明确地鉴别经济的影响，还可以与其它国家进行比较。

政府财政统计能够同其它两种数据体系相区别。一是各个业务单位为了控制和核算的目的统计的各种政府帐户，另一是国民帐户，以所有各部门都相同的形式，把有关政府的生产、收益、消费、资本积累和融资以及反映政府各部门之间往来项目的数据，进行量度和加总。这三种数据体系分别满足它们各自不同的和重要的需要，然而，它们又是相互联系的，政府财政统计依赖于行政管理的帐户；政府财政统计又为编制国民帐户提供了所需的数据。

这样的相互关系会影响这三种数据体系中各自所采取的形式。因此，虽然每一体系都满足其自身的基本任务——行政管理核算、政府业务活动的经济分析和整个国民经济的综合分析——然而也应考虑从其它数据体系中可能得到的数据特征，同时，还要考虑数据体系对其它数据体系的需要能提供的数据服务。这种关系从两方面对政府财政统计的编辑工作产生影响。一方面，这些统计资料将作为反映政府财政往来项目的政府行政管理帐户中所取得的最可靠的数据以资使用，必要时，对数据进行调整，为帮助决策和执行，使得能够对预算政策和发展进行经常的和一致的经济评估；另一方面，则要求政府财政统计遵循整个国民经济设立的国民帐户时所使用的惯例和分类方法，就象设计联合国的“国民经济核算体系”

（SNA）和“国民经济核算手册”中的公共部门帐户一样，所有这些都与分析政府部门本身业务的基本目标相适应。这样，同其它部门在概念和数据协调之后，就可随之将编制政府财政统计的资料列入国民帐户中。从某种程度上讲，本手册与国民经济核算体系（SNA）的作法有不同之处，以后将要说明。譬如，国民帐户在计算本期内所有的生产、收益、消费、资本积累和融资等项目时，不论其费用是在本期支付的，或是在过去支付的（资本商品款项），还是将来支付的（本期未纳税的无基金的养老金），而本手册则集中反映本期的费用支出。然而，本手册主要遵循了国民经济核算体系（SNA）的作法，两者不一致的地方，一般在文内给予说明或附加注释。有关本手册与国民经济核算体系（SNA）全面的对照关系在本手册第V章第C节中进行了论述，同时对本手册中的数据如何用于编制相应的国民帐户也进行了详细的说明。可以说，只要国民经济核算体系（SNA）有所变动，都会影响今后本手册的编辑。

本手册数据体系的提出依据以下三个指导原则。第一个原则是，政府执行的职能同其它经济部门不同。本手册所定义的政府部门的组织范围包括执行政府职能的各个单位，即，对其它部门强行征税，主要通过提供非市场性劳务和转移收入来执行国家政策的各个单位。在这一点上，本手册一般遵循国民经济核算体系（SNA）所规定的机构组织分部门的原则，即，按其主要职能进行分类。和国民经济核算体系（SNA）一样，本手册中的政府不包括

那些大规模向公众出售工业或商业性商品和劳务的单位以及法人单位。然而，区分政府和金融机构在经济中执行的职能方面，本手册比国民经济核算体系（SNA）更深入一层。与国民经济核算体系（SNA）不同，本手册将货币当局职能的活动（如：外汇和货币管理）和具有银行职能的活动（如：接收来自社会的活期、短期和定期的储蓄的单位，甚至它们无权在资本市场上承担债务和购买金融资产的上述单位）从政府中划分出去。将上述具有货币当局和银行职能的单位同其它金融机构合并，构成一个部门，有助于在各国之间进行经济分析和比较。将政府同金融机构完全分开，是分析政府同这些部门之间重要往来项目的先决条件。

第二个指导原则是，要计算一段给定期限内政府收支总流量，而不能估计或推断。除了政府内部的小规模企业外，对政府而言，都应计算总流量，尽可能多地反映政府活动的信息。净流量或者与其它项目冲抵的一些项目，有些会掩盖政府某一组成部分的活动。只表示与其它经济部门往来项目的外部流量而不表示政府各部门之间的内部流量。企业必须登记其对他人的应计负债帐户（应付帐款），和他人对企业的应计负债帐户（应收帐款），以便计算企业的净产值、成本和收益；政府与企业不同，不可能采用完全的应计制帐户。因为大部分其他欠付政府或政府欠付其他的负债并不是在支付时才产生，这是由于政府并不直接借贷，只间接地了解所发生的情况。当某单位进行销售或取得收入时，按照法律，对政府就有了应计的纳税债务。然而，只有这个单位向政府报告后，政府才知道他们的负债。同样，一旦有人失业，政府就可能有对失业救济金的应计负债，可是，政府只是在收到申请书后才知道有此负债。因此，政府通常记帐是以支付为基础的，而不是以应计为基础的。本手册中采用支付数据，特别是总收入和总支出流量，因为它们是资金和资源流量的最好的近似值，这样做一则避免了对资源流量的估价问题，二来与其它的财政统计数据相适应，又是大多数政府据以记帐的基础。如果不能获得有关政府业务活动的详细支付数据，建议采用支付与交付阶段之间的最可靠的数据，但要标明与其它支付数据的差别。

本手册的主要目的在于收集资金往来项目的资料，但是，如果要分析政府对国民经济的影响，那么还有其它方面的政府业务活动也不能忽视。例如，政府购买东西尚未付款，可能导致卖方寻求银行信贷，这种信贷在很多方面类似于银行直接对政府的信贷。在买卖中真正交付或支付贷款以前，政府处理卖方发出的定单方式的变动，对就业和经济活动有着重大的影响。同样，在收入方面，如果每年所得的税款是根据逐年提高的所得收益征收的，那么就要检查所得收益的变动对所得税的影响。另外，实物收支项目对政府的收支流量是主要的补充。这些数据在本手册的第II章第B节中的补充表中给出。

这些补充表提供经过整理的数据，描述政府业务活动的某些特殊方面。但还有其它一些重要方面，用数据来描述相当困难或完全不能描述。例如，有些特殊的集团或活动只有支出，没有收益，政府意欲使它们受益的税收减免，只有在违背假设标准或正常的税收处理办法的时候，才能够编制出统计数据，一定要根据完全一致的标准去衡量是难以编制出来的。其它方面的政府业务活动，虽然不涉及政府的资金往来项目，因而未列入政府财政统计中，然而，它们可能对经济产生重要影响。例如，通过政府的调节和控制干预经济，这些业务活动适用于其它类型的分析，在本手册中不进行论述。

本手册的第二个指导原则要求对政府资金收支流量进行计算，而第三个指导原则则要求根据反方向的流量对这些资金支付流量加以分类——商品和劳务、其他对政府的负债、或政府对其他的负债。资金往来项目根据以下若干准则判断：是政府的收受还是政府的支付？它们是否涉及偿付要求？如不涉及，那么支付是否有报酬？即，付出后有收回。支付是为了经常项目还是资本项目的用途？资本资产是指用于非军事生产的物质，要使用一年以上，并且

超过某一最低的价值水平。如果支付不涉及偿付要求,那么是政府的金融资产还是金融负债?如果是金融资产,那么购买的目的是为了执行公共政策,还是为了管理政府的流动资金?以这种分析框架为准则对资金往来项目进行的分类,形成了本手册的主要分析项目——收入、赠款、支出、贷款减还款、赤字/盈余和融资。每一项根据其它鉴别特征——每种税收的课征基础、每项支出的作用和目的及其经济性质,以及获得融资时债务证券的形式和债权人的类型——再进行分类。编制涉及到政府贷款和投资的主要项目时,本手册与国民经济核算体系(SNA)有一个重要的不同点,在国民经济核算体系(SNA)中,政府的资金往来项目的编制方法与其它部门是一样的,而本手册视其促动因素的不同采用了不同的编制方法。在确定赤字/盈余问题上,本手册所采用的方法是把政府的贷款和购买证券或股票的支付和其它推行政策的支付放在一起,作为一次性支出类考虑,而不是象国民经济核算体系(SNA)那样,把赤字/盈余同作为财政支出手段的政府借款对称处理。

本手册资料的编制按由一般到较个别的原则,按照下列步骤编写。

I. 本手册以概述政府的范围开始,即论述整个政府部门的活动性质和组织机构的范围,以及它的各个部分的范围,这些部分是指中央政府、州政府、地方政府和一些国家内的超国家当局。本手册也论述了非金融公共企业的范围,即在政府外部又为政府所有或受政府控制的企业,可以视为政府的非金融公共部门。显然,政府财政统计工作的出发点,就是确定研究的各种政府活动确实在所考察的政府部门内,同时也不能忽视这个政府部门的其它部分。

II. 在活动性质和组织机构的范围问题解决之后,进一步就是考察描述这些活动和组织的数据,即数据的选择和预处理,随后提出选择、预处理和调整数据的准则,以便能编制成按时间顺序排列的、前后一致的、汇总的政府经济活动的统计资料,这些资料应该是以实际支付为基础的总额,其中的数据应取尽可能接近支付阶段的最可靠合用的数字。

III. 而后本手册转向分析框架,根据基本财政分析目标的要求对反映政府活动的数据的编制进行指导。

IV. 然而,这种分析框架的各种主要项目——收入、赠款、支出、贷款减还款、赤字/盈余、融资和债务——本身不能使人全面了解政府对经济的影响,为此,在按照经济特征、用途和财政影响进行分类的一章中,对这些主要项目中的具体内容的合并分类,给出了编制原则。

V. 随后,本手册扼要地说明了政府财政统计和其它数据体系的关系(主要是和货币和银行统计、国际收支平衡统计和国民帐户等的关系)。为了便于使用根据本手册编制的政府财政统计资料编制国民帐户,本手册提供了这两种数据体系之间关系的对照表,在联合国的《国民经济核算手册》中涉及公共部门帐户的章节中,也有此对照表。这个对照表显示在建立政府的国民帐户的每个标题时,所要使用的某些特定的政府财政统计类目,和所要进行的补充或调整。关于对政府的国民帐户、非金融公共企业和公共金融机构的完整说明和指导,可以在联合国的《国民经济核算手册》中找到。

VI. 为了补充本手册前几章对政府的论述,在最后一章中列出了另外一组表,适于分析非金融公共企业的以应计制为基础所编制的数字,而后,提出一种框架,用来汇总已调整为近似现金制的政府选择的非金融公共企业的数字,代表非金融公共部门的某些方面。

在第III章第K节中,对本手册的分析框架的主要项目进行了概括,在第IV章中,从表A到表H给出了有关这些主要项目的标准分类法。各表边沿上的黑色标记与本手册封三所列的各表的黑色标记相对应,很容易找到。除了特别提出外,利用这些表可用于所研究的各级政府 and 政府的各个部门。这些表的细目主要适用于年度数据,而较粗的项目也适用于季度或月度

数据。

本文论述中所使用的许多辞汇作为本手册的结束部分。

统计表的项目的查找要将表的编号和项目的编号合起来考虑，例如A · 2，表示表A中的第2项，当然，要查找同一个表中的其它项目，那么，只考虑项目本身的编号就可以了。

目 录

前言.....	1
导言.....	1
第 I 章 范围	1
引言: 经济部门划分	1
A. 政府的性质.....	3
B. 广义政府.....	6
C. 中央政府.....	7
1. “中央政府现有数据资料”	8
D. 州、省或地区政府.....	9
E. 地方政府.....	10
F. 社会保险规划.....	10
G. 超国家当局.....	12
H. 机关企业.....	14
I. 非金融公共企业.....	15
J. 金融机构.....	17
K. 非金融公共部门.....	20
第 II 章 数据的选择和预处理.....	22
引言.....	22
A. 统计报告的基础.....	24
1. 支出和收入的阶段.....	24
2. 以现金为基础的统计报告.....	26
3. 与企业应计应付制数据的对比.....	28
4. 现金流量的性质.....	29
5. 通过单独帐户的支付.....	31
6. 用债务证券进行的支付.....	32
7. 实物交易.....	33
B. 补充性非现金数据.....	34
C. 时间选择.....	42

D. 时间频度.....	42
E. 地方政府的抽样调查.....	44
F. 非产业性支付和收入的总额计算.....	45
G. 税款收入的归属.....	46
H. 产业活动的净额计算.....	47
I. 从政府帐户中分离公共企业.....	53
J. 分离政府帐户中的金融机构职能.....	53
1. 货币当局交易.....	55
K. 合并.....	56
1. 政府内合并.....	57
(1) 与偿债基金的汇总.....	58
(2) 与社会保险基金的汇总.....	59
2. 同一层次(即国级)内的政府间汇总.....	61
3. 广义政府的政府间汇总.....	62
L. 衍变程序.....	63
M. 预算和会计制度.....	77
N. 在法国预算制度中的应用.....	80

第三章 分析框架

引言.....	83
A. 基本区别点.....	83
B. 收入.....	89
C. 赠款.....	92
D. 支出.....	93
E. 贷款减还款.....	94
F. 融资.....	95
G. 赤字/ 盈余.....	95
H. 自有储蓄.....	98
I. 债务.....	99
J. 与国外的资金往来项目.....	100
K. 主要内容的概要表.....	101

第四章 分类

引言.....	103
A. 财政收入和赠款.....	104

1. 各类目说明.....	109
2. 按类目编排的税收和其它财政收入目录.....	125
3. 按笔划次序排列的税收和其它收入目录.....	130
B. 支出与贷款减还款.....	134
1. 按职能分类.....	134
2. 经济分类.....	164
3. 交叉分类.....	183
C. 融资.....	183
1. 按债务凭证持有人类型分类的融资.....	187
2. 按债务证券类型分类的政府融资.....	203
D. 债务.....	208
1. 按债务凭证持有人类型分类的政府未偿债务.....	212
2. 按债券类型分类的政府未偿债务.....	219
3. 按偿还期时间分类的政府未偿债务.....	225
E. 分类科目.....	227
 第 V 章 与其他数据体系的关系	
A. 与货币和银行统计之间的关系.....	230
B. 与国际收支帐户的关系.....	236
C. 与国民帐户的关系.....	242
1. 政府财政统计——国民帐户对照表.....	243
 第 VI 章 非金融公共企业和非金融公共部门	
A. 非金融公共企业.....	267
1. 主要指标.....	268
2. 资产负债表.....	273
3. 损益计算书.....	279
4. 简明损益计算书.....	304
5. 向近似现金制调整.....	306
B. 非金融公共部门.....	309
 词汇表.....	317
常用名词英汉对照表.....	330
译者后记.....	335

表 目

政府活动的简表

表 A.	政府财政收入和赠款.....	105
表 B.	政府职能分类.....	138
表 C.	政府财政支出和贷款减还款的经济分类.....	165
表 B C.	政府支出和贷款减还款的经济和职能的交叉分类.....	184
表 D.	按债务凭证持有人类型分类的政府融资.....	189
表 E.	按债务证券类型分类的政府融资.....	204
表 F.	按债务凭证持有人类型划分的政府未偿债务.....	212
表 G.	按债券类型分类的政府未偿债务.....	219
表 H.	政府未偿债务的偿还时间.....	226
表 I.	有关非金融公共企业经营方面的主要指标 (应计应付制).....	269
表 J.	非金融公共企业的资产负债表.....	275
表 K.	非金融公共企业损益计算书 (应计应付制).....	280
表 K. 1.	非金融公共企业损益计算书, 简表 (应计应付制).....	305
表 L.	非金融公共企业损益计算书, 调整为近似现金制.....	307
表 M.	非金融公共部门的损益和债务.....	311

关系对照表

表 1.	政府财政统计表和有关的公共部门统计行目.....	245
A.	政府财政收入和赠款.....	245
C.	按经济类型分类的政府的财政支出和贷款减还款.....	250
E.	按债务证券类型分类的融资.....	254
表 2.	从政府财政统计项目中推导出的公共部门统计行目.....	256
5.1.1.	广义政府的生产帐户.....	256
5.1.2.	广义政府的收入和支出帐户.....	259
5.1.3.	广义政府的资本积累帐户.....	262
5.1.4.	广义政府的资本筹集帐户.....	264

工 作 表

表1.	支出的阶段.....	35
表2.	由公路建筑项目引起的政府支出.....	36
表3.	预算拨款, 结转额, 失效拨款和已签的付款委托书总额.....	37
表4.	税收抵免凭证的发行与赎回.....	38
表5.	按基期年度和征收年度的所得税征集.....	39

表6. 按税率分类的销售税征集.....	40
表7. 部门企业向公众销售的现金营业盈余或亏损的计算.....	50
表8. 从政府帐户分离的公共企业的盈余或亏损的处理.....	52
表9. 从政府帐户到主要政府财政统计总计的衍变: 矩阵格式	65
表10. 从政府帐户到主要政府财政统计总计的衍变: 时间系列格式	70
表11. 州政府层次的政府间汇总.....	73
表12. 广义政府部分的汇总.....	74
表13. 广义政府分部门之间的交易.....	75
表14. 按职能分类的政府间转移.....	76
表15. 政府内部和政府之间持有的政府债务凭证.....	211
表16. 插入财政收入明细科目的分类表.....	227
表17. 列出财政支出明细科目的分类表.....	228
表18. 列出按债务证券持有者划分的融资项目的分类表.....	229
表19. 非金融公共部门损益和债务的汇总数.....	313

图 表

图表1. 联合国国民经济核算体系中的主要帐户和机构部门.....	2
图表2. 广义政府部门和其他部门的界限的划分标准.....	4
图表3. 政府财政统计中属于金融机构部门的政府金融职能.....	18
图表4. 流入和流出政府的流量.....	30
图表5. 政府财政统计中产业和非产业活动的处理.....	49
图表6. 从政府帐户中分离的公共企业的盈余或亏损的处理	51
图表7. 根据流入与流出政府的种类划分政府经济活动.....	85
图表8. 政府货币流动项目按性质的区分.....	86
图表9. 根据流量的性质编制政府的资金往来项目.....	90
图表10. 政府业务活动分类的分析框架.....	91
图表11. 《国际金融统计》中有关一个经济范例的货币和银行的部分.....	234
图表12. 包括在货币当局综合帐户中的政府货币当局的交易	235
图表13. 国际收支帐户中数据的标准组成部分	238
图表14. 政府财政统计分类与国际收支帐户之间的关系	241

第 I 章

范 围

引言：经济部门划分

虽然政府财政统计主要涉及经济的一个部分，但研究整个经济如何分成若干组成部分，以及如何将政府置于经济结构中也是有益的。

国民帐户以两种方式划分经济部门，为了分析生产和技术经济的关系，经济活动通常按进行同类生产活动的生产部门来划分，不论它属于哪个机构¹。为了说明有关收入、支出和资金流动的关系，经济活动又可按具有同样目的和行为方式的决策机构——如企业——来划分成不同的部门。《政府财政统计手册》正是按照决策机构确定政府的组成，以及取得政府财政统计资料的，而不是根据从事同类生产活动的单位划分经济部门。

除国外的部门外，国民经济核算体系（SNA）把整个经济分为五个部门：（1）非金融法人企业和准法人企业；（2）金融机构；（3）政府；（4）为居民住户服务的私人非营利机构；（5）居民住户。上述每个部门都执行一个主要职能，这样，非金融企业生产商品和提供非金融服务；金融机构通过负债吸收资金，并转手为其它部门的活动提供融资；非营利机构利用自愿的捐助，为某些特定居民住户提供非市场性服务；居民住户是消费者，而且有时也作为非法人企业，生产非金融市场商品和劳务。国外的部门与非本国单位划为一类，同样与本国单位进行交易，其执行的主要职能不止一个。根据这个分析框架，广义政府的主要职能是通过提供主要用于集体消费的非市场性商品和劳务以及转移收益来执行公共政策，它的资金来源于对其它部门的强制性征税。

在国民经济核算体系中，有三套主要帐户反映各部门的活动：（1）生产帐户；（2）收益和开支帐户；（3）资本融通帐户（积累）。图表1概括了各部门及其帐户，横项为部门，纵项为三个帐户。该图纵项所表示的往来项目和帐户的排列方法在这本手册的第三章、第四章中也要讨论，关于政府财政统计的分析框架和政府经济活动的分类也有论述。如何通过本手册的经济活动分类得出国民帐户中往来项目的分类，在第五章中说明。

图表1中的横向项目表示部门之间的划分，将在本章中讨论。这一章描述政府的性质、目的和特征，以便使用者可以分清整个广义政府的范围，以及其中的政府和它的各个组成部分的范围。

必须注意的是，经济部门除根据上面所述按目的划分外，各个机构及其活动还可按属谁拥有和由谁控制的原则来划分，因此，企业和金融机构可以按是否属政府拥有和控制来划分。政府拥有和控制的单位称为非金融公共企业和公共金融机构，与广义政府划在一起，而在国民经济核算体系（SNA）中，这些单位称为公共部门。政府业务活动的一个主要作用是从金融部门为政府筹集资金，包括公共金融机构，如中央银行等。但把政府和公共金融机构

¹ 根据联合国的《所有经济活动的国际标准产业分类》（ISIC），生产单位按其主要经济活动，大体上根据所生产的商品和所提供劳务的类别来划分。政府的活动可分为公共行政管理和国防事务，和一些其它政府和私人从事的活动，如教育部门。联合国的《商品和劳务的国际标准分类》（ICGS）将上述活动所生产的商品和劳务又进一步分类。《商品和劳务的国际标准分类》与《国际标准贸易分类》对进入国际贸易的商品的分类有联系，但不完全一致。

图表 1. 联合国国民经济核算体系中的主要帐户和机构部门

		工 业 (包括各级政府经营的 企业和私人劳务)		政府劳务提供者		私 人 劳 务		对 外 交 易					
						私人非 营 利 机 构	居 民 住 户						
生 产 帐 户										经 常 项 目			
总 产 出	总 投 入	工业性活动产品 自有帐户资本形成 其它产品		提供内部使用的劳务 非商品性销售 生产的商品		国内劳务		商品和劳务出口					
		中间产品消费 雇员补偿 固定资本消耗 间接税减补贴 经营盈余		中间产品消费 雇员补偿 固定资本消耗 间接税		雇员补偿		商品和劳务进口					
		非金融企业		金融机构		广义政府		私人非 营 利 机 构		居民住户			
收 益 和 开 支 帐 户												财 产 收 益 其它经常性转移	
收 受	支 付	经营盈余 财产收益 其它收受		经营盈余 财产收益 直接税 间接税 其它收受		雇员补偿 经营盈余 财产收益 其它收受		财产收益 其它经常性转移					
		财产收益 直接税 其它支付 储蓄		最终消费支出 财产收益 转移 其它支付 储蓄		最终消费支出 财产收益 直接税 其它支付 储蓄		财产收益 其它经常性转移 经常项目盈余					
资 本 融 通 帐 户												资 本 项 目	
融 资 积 累 总 额	积 累 总 额			储蓄 固定资本消耗 资本转移 (净值)				经常项目盈余 资本转移 (净值) 购买无形资产 (净值)					
				库存增加 固定资本形成总值 购买土地和无形资产 (净值) 净贷款									
负 债 净 值 加 贷 款 净 值	购 买 的 金 融 资 产 净 值	货币发行 存款		净贷款 短期借款 长期借款 其它负债				短期借款 长期借款 其它负债					
		国外资产 国际储备 其它国外资产		国外资产 短期国内贷款 长期国内贷款 其它国内资产		国外资产 国外资产		国际储备 其它国外资产					

笼统地都划在公共部门也有不利之处，因为这意味着在编制政府财政统计的汇总过程中要剔除政府与公共金融机构进行交易的统计数字。为此，根据本手册的原则，在编制政府财政统计过程中，只将非金融公共企业加以汇总，这一点将在第Ⅰ章第Ⅰ节和第Ⅵ章第A节中讨论。非公共金融企业在政府财政统计中形成一个单独的部门，称为非金融公共部门，关于此点，将在第Ⅰ章第K节和第Ⅵ章第B节中讨论。本书考虑将公共金融机构作为金融部门的一部分来分析更为合适。然而，在编制政府部门下属的分部门和非金融公共企业的数据资料时，本手册采用“垒积木”的方法，以便按分析人员认为合适的方法收集和综合数据。

I. A. 政府的性质

哪些活动和机构应作为政府的一部分，是根据它们的性质，和是否符合政府的定义来确定的。一国的政府由公共当局及其通过政治程序设立的机构组成，并在它的疆界内或管辖地区实施强制性的垄断权力。政府的活动出于经济、社会和政治方面的公共目的考虑，政府从事为公共服务提供款项，其特点、成本和资金来源方面不同于其它部门的公共服务。

正如上面所指出的，政府的主要职能是通过提供用于集体消费的非市场性质的劳务和转移收益，它的资金来源主要是对其它部门强制性征收的税款，从而执行其公共政策。于是，为了某一项公共目标，政府执行的主要职能是提供某些用于公共消费的商品和劳务，并出于非商业或财务方面的考虑，如果所提供的商品和劳务具有商业和财务方面的性质，则不是以此为主，或者其主要目的不是出于赚取利润。

但是，除主要职能外，政府为实现其政策目标有时还执行一些次要的、辅助性的职能。仍然必要从统计角度描绘这些辅助职能，因为广义政府部门与其它经济部门有时可能执行类似的职能，因而要划清二者的界限是个困难的问题。划分界限问题对大多数其它部门来说，其重要性各不相同。图表2试图通过图解对界限划分加以概括，为便于区别，图的右侧为广义政府部门，左侧为其它部门。虽然政府和其它部门的区别在本章后部分还要更详细讨论，在此依次简要地讨论这些问题也是有益的。

区别广义政府部门和非金融法人企业及准法人企业部门，需要考虑区别它们从事的工商业活动。当政府拥有的或控制的单位向其它经济部门出售商品和劳务，经营的工商业规模较大，或者该单位本身就是法人企业，应考虑将这种活动划到非金融企业部门中去。当非法人单位出售的商品和劳务对政府其它部门或其它经济部门属于辅助性质或者规模较小时，这些活动可划为广义政府部门之中。为收取费用，对其它经济部门提供属于管理性质的商品和劳务，如护照费、法庭费，或执行其它的政府职能所附带的活动，如出售博物馆的明信片或实验农场的种子，也是广义政府部门的一部分。因而主要的是，除了非法人单位外，政府为自身其它部门从事的所有商业和产业活动，只要不是小规模，均视为政府以外的活动，应属于非金融公共企业的范围。这种区别将在下面的第Ⅰ章第H节和第Ⅰ章第I节中更详细地研究。

由于政府与金融机构的往来对于财政政策起着关键作用，因此，明确地区分这两个部门有着重要意义。这种区别主要基于这样一种原则，即金融机构部门不在政府部门内部执行自身职能。从金融机构子部门的角度，可更加明确地区分广义政府部门和金融机构部门（见第Ⅰ章第J节）。货币当局管理国家的国际储备，左右货币供应量和维持货币金融体系。在大多数国家，历来授予中央银行执行这些职能，它是货币当局的主要组成部分。然而有些国家，中央政府仍旧执行一些货币当局的职能并继续从事这种性质的交易。本手册中，任何机构执行

图 表 2. 广义政府部门和其它部门的界限的划分标准

	其 它 部 门		广 义 政 府 部 门		
非金融法人企业及 准法人企业部门	私人企业 大部分股份不为政府 所有或不受政府控制	公共企业 股份大部分归政府 所有或由政府控制， 并大规模向公众销 售商品和劳务，或 混合型	机关企业 辅助性的或小规模 向公众销售	具有管理性质的 商品和劳务的销 售（护照）	其它政府职能所 附带的销售（博 物馆明信片）
金融机构部门	货币当局	全 体	无		
	存款银行	所有接受活期存款 的机构，包括政府 接受活期存款的负 债机构	无		
	保险公司和养老金 基金	除社会保险规划和 全部由雇主投资的 养老金基金以外的 全部机构	社会保险规划	全部由政府投资的政府雇员养老金基金	
	其它金融机构	有权选择资产和负 债的形式或接受短 期、定期存款的机 构	仅使用政府资金从事贷款的机构，不以短期或定期存款形式 吸收负债和其收入自动流向政府的储蓄机构		
服务于居民住户的 私人非营利机构	主要地不是以政府提供资金和受政府实际 控制的非营利机构		主要由政府提供资金并受政府实际控制的非营利机构		
国外部门	在国内不征税的 国际组织	在国内征税的超国 家当局的交易	为在国内征税的超国家当局的交易补足的过渡帐户		