

政府财政统计手册

中国金融出版社
国际货币基金组织

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 赵天明

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·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

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 III 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 IV 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

目 录

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

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 Berolzheimr）——《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，要计算一段给定时期内政府收支总流量，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。在头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是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的数据，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据，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。

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。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V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		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
总 投 入		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				
收 受		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
支 付		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		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)
积 累 总 额		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		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
购 买 的 金 融 资 产 净 值		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	<u>私人企业</u> 大部分股份不为政府 所有或不受政府控制	<u>公共企业</u> 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	<u>机关企业</u> 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)
	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		
金融机构部门	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		

的货币当局的职能均视为货币当局子部门的活动，而不应作为政府活动处理。如果政府的帐目中包括了货币当局的职能，在编制政府财政统计时必须进行调整，予以剔除，以便只反映资金流入、流出政府的净值。调整方法在以下第Ⅱ章第J节和第Ⅱ章第J节第1小节中说明。政府财政统计的这种处理方法与国民经济核算体系（SNA）不同，那里将货币当局的职能归为广义政府部门。²

同样的区别还适用于存款银行子部门，存款银行包括基本上是以社会团体持有货币的形式吸收负债的机构。所有这些活动，包括邮政储蓄系统，在本手册中均视为非政府部门，如果在政府帐户中出现，则需作适当的调整（见第Ⅱ章第J节）。

保险公司和养老金基金子部门，由于几方面的原因，与广义政府部门活动不同（见第Ⅰ章第F节）。社会保险规划是广义政府活动的一部分，全部社会团体或大部分社会团体的雇员和雇主对该规划的强制性捐助，这是由政府规定和控制的。不过，养老金基金可能是自愿的，限于特定的行业、联合会或雇主，也可能是经过协商付诸实施的，而不是根据政府的决定。然而，完全由政府投资的政府雇员养老金基金，属于广义政府的一部分，并不属于养老金基金部门。其它保险和养老金基金的活动，无论是由私人还是由政府所有或控制，都不属于广义政府部门的活动的活动的一部分。

其它金融机构子部门（保险公司和养老金基金除外），包括接受短期或定期存款的机构，或者有权吸收非货币形式的对社会的金融负债和在金融市场上取得金融债权的机构。本手册中包括在政府内的，只是那些资金唯一来源于政府的贷款机构，以及资金自动流向政府的储蓄存款机构，和不以短期或定期存款形式向社会吸收负债的机构。为此，政府部门要包括政府为唯一资金来源的住房贷款基金，以及自动将全部收款交给政府的储蓄债券计划。另一方面，象开发银行，直接在金融市场上吸收负债，与政府无关，应划为其它金融机构部门的一部分，还有邮政储蓄银行，以及具有某些国库性质的储蓄存款职能的机构，虽然它们从公众吸收准货币负债，将其收款自动交给政府，仍应划为其它金融机构部门。

本手册与国民经济核算体系（SNA）的金融机构职能的部门划分略有不同。虽然两者将所有主要从事在金融市场上吸收负债和获得金融资产的机构都视为非政府部门，但本手册还规定，接受活期、短期和定期存款以及执行货币当局职能的机构也不属于政府部门。

为居民住户服务的私人非营利机构与政府的区别在于筹资方式和由谁控制。全部或主要由政府提供资金和控制，政府可能参与了这些机构的建立和组织，这样一些服务于居民住户或企事业的非营利机构，应划为广义政府部门。政府提供的资金可采取资金转移的方式，或允许该机构收取会费和对该机构提供的劳务和出版物不能收回成本的部分给予的支付，而政府的控制包括实际决定这类机构的政策、规划和活动及其具体的经营准则。主要由私人自愿捐助，不受政府控制的非营利机构属于私人非营利机构部门。医院、大学和福利组织是容易出现归属问题的典型机构。

在某些国家中，有许多活动是由以合作形式组织起来的单位进行的，这类合作性单位的所有权和控制权掌握在参与其活动的生产者、消费者和其它一些社会集团手中，如果其活动主要属于工商业性质，这类机构应划为非金融私人企业，如其活动主要属于金融业性质，如信用社，则应划为私人金融机构。如果这些机构基本上不属于工商业性质，也不属于金融业性质，并主要以自愿捐助、如慈善捐赠为资金来源，向居民住户提供非市场服务，则应划为为居民住户服务的私人非营利机构。判定某一机构为合作性机构，并不是在所有情况下都意味着其成员掌握着该机构的大部分所有权、资金来源和控制权。工商业或金融合作机构的大

2. 在国民经济核算体系（SNA）的货币体系汇总金融交易补充表25中，所有货币当局的职能均划为一类。

部分所有权和控制权如果实际上掌握在政府手中，这些机构应分别划为非金融公共企业或者公共金融机构。如果向居民住户提供非市场服务的非商业和非金融合作机构的资金主要来源于并受控于政府时，这类合作机构应划入政府部门。

近几年来，一些国家政府决定赋予超国家当局某些政府的职能，如欧洲共同体，尽管它不隶属于某个国家，却可在该国征税。因此，不仅有必要将广义政府区别于其它经济部门，而且还应区别于国外部门。不直接以税收，而是通过捐助、政府认股或贷款的形式筹资的其它国际组织不属于超国家当局的范畴。出于国际收支平衡目的，为非本国单位的超国家当局征收的税收或者来自于超国家当局的资金在该国的支出，都看作是对国外的交易。如不包括这些税收和支出，会低估一国税收的总额和政府支出总额。因而为计算这些交易，所有与超国家当局往来的支付均应通过广义政府中称为超国家当局部门的一个单独的过渡帐户（见第 I 章第 G 节）。为求得整个经济的总计数，要小心谨慎，不要把上述交易重复计算，即不应作为政府部门的的活动，又同时作为对外交易部门的的活动。不过，只要把超国家当局部门的全部交易单独列出，作为一个积木块，和广义政府的其它部门一起统计，计算工作就可以简便，这样做可以有效地避免重复计算，但对其它方面未必有效。不含超国家当局部门的政府称为全国政府，如果根本不存在超国家当局部门，两者便是一回事。

根据定义，政府包括：（1）主要执行非商业职能的各部门、机构和组织；（2）由政府组织、控制和提供资金，为社会大部分部门安排社会保险规划的机构；（3）全部由政府投资的政府雇员养老金基金组织；（4）在有限的范围内从事工商业活动的非法人单位，包括一些辅助性职能，即满足政府内部的需要，或对公众小规模的销售活动；（5）少数金融组织，包括资金全部来源于政府的贷款机构，不以短期或定期存款形式吸收负债，其收入自动流向政府的储蓄机构；（6）为居民住户和企事业服务，资金全部或主要来源于政府，主要由政府控制的非盈利性机构，或者主要为政府部门服务的非盈利性机构；（7）在本国的经营并可以在几个国境内征税的超国家当局。

必须强调的是，执行上述职能的单位之所以划为政府的一部分，不是因其在政府预算或行政帐户中的处理方式，而是因其活动的性质。由于预算和财务核算用于许多不同的法律、政治和行政目的，不可能以它们为指南划分政府活动和某些其它部门的的活动，无论是预算内还是预算外帐户、特别基金、特别帐户、预付款帐户的问题，或者其它任何体制上或帐务上的安排，一个单位是否属于政府，必须按同样的基本标准来确定。

I. B. 广义政府

一个国家内所有政府单位的总和称为广义政府。广义政府部门由下列子部门组成：（1）中央政府；（2）在一国之内的州、省或地区政府；（3）地方政府，包括市政府、地方教育委员会等；（4）任何在本国境内具有征税和政府支出职能的超国家当局。

象其它政府职能一样，社会保险业在本手册中作为它所从事活动的那一级政府的一部分。这与国民经济核算体系（SNA）稍有不同，那里，把“独立于政府的其它活动，其资产和负债也单独划分，独立于政府”（《国民经济核算体系》，第237页）*的社会保险规划划分出来，称为社会保险基金，并将它们划为独立于中央、州或地方政府的社会保险子部门。国民经济核算体系（SNA）对其它社会保险规划的划分，则根据其隶属关系分别划入

* 引用其它书的页码均为英文原书页码，下同。译者。

各级政府。为便于分析社会保险基金和设立国民帐户，各级政府的统计资料中可能都会有各自的社会保险基金统计数据。

尽管国与国之间各级政府（中央、州和地方）的相对规模不同，但地方政府，特别是州和地区政府的权力和职能的范围是值得相当重视的问题。不同于在单一制，实行联邦制度的国家中，地区和地方政府对于支出的分配和资金筹措来说，具有较大的决定权，在这些国家，更为重要的是收集中央政府以外的各级政府的单独统计资料。然而，为了解各级政府之间的相互影响、职能分开和它们之间的收入分配，以及许多体制所依赖的政府内部的资金转移，由此，在所有国家中最基本的，是各级政府单独的数据。

从一些分析的用途来看，全面统计广义政府的活动很重要，只有广义政府的统计资料才能表明一国政府活动的整个规模、出于各种目的通过政府分配的资源、税收的总量以及税收制度的结构。对中央政府单独统计，还可满足其它分析的需要。中央政府的统计可以说明在中央直接控制下，中央政府财政政策的影响，由于中央政府一般可以随时取得中央银行的信贷，基本上不存在国内流通手段紧缺的问题，因而对货币的发行情况具有最直接的影响。因为各级政府的重要性是不同的，作为反映一般时期内政府对经济的全面影响和与其它国家相比较，仅有中央政府的统计就不够了。

由于广义政府包括的范围相当广泛，对各级政府进行全面统计，经常碰到的问题是数据不全，或者得不到较为近期的数字。所以，对广义政府的统计分析不得不从现有数据着手，同时中央政府各部门或统计部门要组织收集广义政府其它部门的精确统计资料。广义政府现有的那部分资料可称为“现有广义政府数据资料”，并可用于某些临时的需要，使用方法与下面第1章第C节第1小节中关于中央政府不完整统计资料的使用方法十分相同。

本章的其余部分依次讨论广义政府的各个子部门——中央政府、州政府、地方政府和超国家当局——社会保险规划，以及其它会造成特殊问题的是否归属广义政府的部门——机关企业、非金融公共企业和金融机构——最后，讨论非金融公共部门。

I.C. 中央政府

根据定义，中央政府包括政府所有各部、办公室、行政机关以及其它中央当局的机构或组织，另外还包括附属于各部的机关企业，有关的非盈利机构，和中央政府在地区或地方一级政府的办事处，这些办事处不构成独立的政府，关于此点，在下面还要讨论。

根据近期资料，按时间序列编制中央政府的财政统计尤为重要，因为它对货币和经济分析发挥着特殊的作用。财政政策主要通过中央政府的财政活动，对经济中的通货膨胀或通货紧缩产生作用。一般只有作为中央一级政府的决策机构才能制定和执行为实现国家总的经济目标的政策，其它各级政府并不把全国经济政策作为其目标，中央政府可以取得中央银行的信贷，使它在资金上不受限制和国内流通手段方面不发生问题，而大部分州和地方政府则不然。

正象一些部门执行政府的其它职能一样，在全国范围内实行的社会保险规划，在本手册内，是作为中央政府的一部分，尽管有些社会保险规划是独立组织和管理的，而有些则是由中央政府直接管理的，但从社会保险规划的性质来说，即从政府的政策和利害关系来说，社会保险规划与中央政府其它计划的相互联系日益紧密，其目的都是执行反周期性的财政政策。

地区和地方级的社会保险规划活动包括在各级的政府之中，这与国民经济核算体系（SNA）不同。在那里，独立组织和管理的社会保险规划作为独立的社会保险基金部门处理。为便于从整体上分析社会保险基金，各级政府的统计中可以单独地列出社会保险规划的统计数据。

为了某一项职能或某一实体的任务，而形成的管理机构或帐户——不论是预算内，还是预算外，或是特别帐户，等等——对其是否应包括在中央政府统计内，都不应发生影响，只有该职能的性质和机构隶属关系才是更为适当的标准。

在一些国家中，非集权机构从事相当一部分的政府活动，这些非集权机构是在中央、州或地方政府领导下从事活动的行政组织，在法律地位上具有一定程度的独立性，负责在卫生、教育、社会福利、建筑、规划、通讯等领域内执行专门的政府职能的机构，它们与公共企业不同，公共企业的活动属于工商业性质，或者是法人单位，或者大规模地向公众销售商品和劳务。

非集权机构可以按独立的预算和会计核算程序来经营，其资金来源可能是自己收取的费用和手续费或专项税收，也可能是预算或国库的转移资金。非集权机构在经济中不能作为一个单独的部门，独立于中央、州或地方政府。这些机构执行哪级政府的职能，其统计数据就应包括在哪级政府中。如果非集权机构有自己的收入，而政府统计中缺少这一部分数据，可能会严重地低估政府收支的规模和变动情况。在非集权机构的资金来源于其它政府部门的情况下，不统计这部分数据资料则会歪曲这些资金的实际支付时间以及它们对其它经济部门的影响。当非集权机构受若干个不同级别政府共同管理的情况下，其统计数字应在提供资金和经营管理方面占主要地位的那一级政府的统计中反映。

各国之间，以及在不同的时期，非集权机构、实体或者行政机关的权利和责任范围的差异相当大，这些机构本身之间的差异也相当大。这些差别有些时候使取得这些机构的近期数据受到限制，使全面和及时地将这些机构活动的数据统计在中央政府中造成了很大的困难。对于中央政府的统计中忽略非集权机构活动的的数据决不能小看。否则，就不能从统计上全面地反映中央政府的活动。

I. C. 1. “中央政府现有数据资料”

但是，可以采取一个折衷方法，解决近期数据不能取得的问题。若缺少中央政府某些部分完整的近期资料时，可将现有部分资料按一致的时间序列加以整理，用来描述“现有的中央政府”。有了以上数据，只要再补充中央政府活动的其它数据，譬如，一旦获得某些特殊的预算帐户、预算外帐户、非集权机构或社会保险基金的数据，就可完成全部中央政府活动的统计资料。

在取得全部所需数字之前，“中央政府现有数据资料”可作为中央政府活动的不完整现期指标来使用，如果完整的中央政府统计资料只有年度的数据，也可取其中一段时期内的时间序列数据使用，如若干月或若干季度。在某些场合，“中央政府现有数据资料”对于分析政府活动的现状是必不可少的基本统计数据。但是这种统计资料在国与国之间缺乏可比性，在各个时期又不能保持指标口径的一致性，所以，只要有可能，就不应取作反映中央政府的唯一时间序列数据。

利用手头现有的部分统计资料，编制“中央政府现有数据资料”时，重要的是要明确它与比较完整的中央政府数据的关系，和一旦有了完整数据，如何进行调整。采用将在第II章

第I节介绍的派生表和使用方法，可以很方便地解决这一问题。在编制“中央政府现有数据资料”中，要明确地说明指标口径的范围、调整的方法和汇总的步骤，以便将来系统地编制更为完整的时间序列数据。

鉴于有些国家在编制其它各级政府的财政统计方面有困难，作为临时性措施，可采用与“中央政府现有数据资料”类似的方法，编制“广义政府现有数据资料”、“州政府现有数据资料”和“地方政府现有数据资料”。

I. D. 州、省或地区政府

州、省和地区政府是政府单位，在一国境内的一个地区实行独立于中央政府的权限，下辖许多更小的地方政府，所以，它们是处于中央政府和独立的地方政府之间的中间一级政府。

并不是所有国家都有独立的地区政府，只有在财权和责任由中央政府和地区当局共同分配的联邦制国家，才有独立的地区政府，在中央政府将一定程度的独立管理权、责任和控制权赋予地区当局的国家，才有地区政府。的确，在某些非联邦制的国家里，地区和地方政府的活动范围在规模上比中央政府可能还要大，然而在另一些国家，地区一级的政府可能不执行政府的职能，或者直接通过中央政府的指派、管理和控制来行使政府的职能。

因此，有必要考虑和弄清各国是否都存在独立的地区政府，在不存在独立的地区政府的情况下，任何地区政府所执行的政府职能都应归入事实上控制着它们的那一级政府，并包括在其财政统计中。若存在着这种地区政府，地区政府业务活动的统计能提供有关这一级政府结构和动态的主要情况。

在收集和编制地区政府统计时，有必要包括这些政府所属的机关企业、非集权机构、独立的实体或组织的活动，以及完全由政府投资的地区政府雇员养老金基金等活动。地区一级政府的社会保险规划也是地区政府活动的一部分，如州或地区一级政府的失业救济规划，这里所指的不包括全国性社会保险规划在地区一级政府的活动和分支机构的活动。由州政府主要提供资金来源并控制的那些从事教育、卫生保健、文化和娱乐活动职能的机构应属于州政府的一部分。为几个地区服务的非集权机构应包含在各地区政府统计中，对于既为地区政府服务，又为地方政府服务的非集权机构，其活动应包括在经营和提供资金方面占主要地位的那一级政府的统计中。

只有较小自主权，虽不由中央政府控制，但由地区政府控制的地方政府应在地区政府活动中统计，这将在下一节讨论。

因而，对地区和地方政府独立统计报告的中心问题是，确定这类政府是否独立存在，即是否在处理内部事务上有充分的自决权，在管理体制上独立于其它政府。

一个政府当它有权从它所控制的资金来源中提取较大部分的收入，而其官员在本部的实际活动中有独立于外部控制的管理权，就认为有较大幅度的自决权。

当政府在以下四种情况时，可认为是附属于其它政府部门的机构：

- (1) 全部或较大部分的收入有赖于另一个政府的拨款或决定；
- (2) 自身缺少人员（工作人员的配备来自另一个政府实体的正式官员）；
- (3) 必须向另一个政府实体提交概算，而这个政府可能提高或降低所提出的概算。但是，由较高一级政府审查预算，或连同另一级政府制定的税收管理方面的限制一起考虑审查预算，就不应排除该地区政府的独立存在；

(4) 行政管理的重要方面由另一个政府实体控制(如计划、场所和合同的批准,人事管理的监督,活动的范围和规模的决定,等等),但这种检验方法不适用于高一级的政府对下一级政府的监督活动。

地区和州政府的统计与地区或地理区域的分析不同,这种分析活动不涉及地区政府的活动,只是中央政府在各个地区活动的一部分。

I. E. 地方政府

地方政府由在一国境内各城市或农村管辖区内行使独立权限的单位组成。

若地方政府的职能不能脱离其它政府的行政管理体制,其活动应包括在所应隶属的中央或地区政府的统计中。至于某些具体的地方活动是否实际上属于独立的有较大自决权的地方政府的活动,应依据上面的第 I 章第 D 节中所讨论的标准来判定。

地方政府的统计可能包括范围较广泛的政府单位和各种隶属于该政府的机构和组织的活动。因此,地方政府部门可包括县、城市、市区、市镇、乡、自治村镇、学区、水域或卫生环境区、出于各种目的由相邻地方政府组成的联合体等。和其它级别政府一样,地方政府统计还应包括它们所属的机关企业、非集权机构、附属的实体或组织,以及全部由政府投资的地方政府雇员的养老金基金等。地方政府的任何社会保险规划,在统计上均应作为地方政府的一部分来处理,但不包括全国性或地区性的社会保险计划在地方一级政府的办事机构和活动。

符合下列条件的,应作为地方政府财政统计的范围:

(1) 由地方政府控制的教育设施,主要由政府承担教育费用,学生所交学费只占教育经费的很小一部分;

(2) 主要由地方政府提供资金和控制的医院和社会福利设施(幼儿园、托儿所和福利院等);

(3) 主要由地方政府提供资金和控制的公共卫生设施(污水净化系统和工厂、垃圾收集和处理、公墓、火葬场和屠宰场等);

(4) 由地方政府建立的文化、娱乐和体育设施(剧院、音乐会、音乐厅、博物馆、艺术馆、图书馆、公园和广场等)³。

综上所述,所有的政府单位,在汇总时都应根据主要提供资金和控制的各级政府,分别划归相应的中央政府、地区政府或地方政府。

以上这些机构的活动是否应作为非商业销售活动,或作为所属机关企业或公共企业来处理,则要根据下面第 I 章第 H 节和第 I 章第 I 节将要讨论的原则确定。

I. F. 社会保险规划

政府大部分社会规划是通过社会保险计划来实施的,这类规划的活动同各级政府所执行的其它职能相同,都应包括在该政府的统计之中。

根据国民经济核算体系(SNA),社会保险的定义为:

3. 摘自欧洲理事会,《欧洲标准地方核算的职能与经济分析的统计制度手册(SEL A),都市与地区事务合作委员会的调查报告》(斯特拉斯堡,1973年)。

为向全社会或社会的大部分部门提供社会保险福利，由公共当局提供资金、控制和实施的计划……以及由政府强行规定的计划包括由雇员和雇主必须缴纳的保险金并且适应于整个社会或社会的特定部门，这样的计划为社会保险计划。此外，这些计划可允许社会的某些部门自愿参加（《国民经济核算体系》，第5.27节，第237页）。

社会保险规划可以有各种各样的方案，为老年人、丧失工作能力者、死亡者、意外事故幸存者、病人和孕妇、工伤事故、失业、家庭补贴、医疗保健等提供现金或实物福利。有些社会保险方案仅提供现金，有些则通过建造和允许使用设施，直接提供服务。

但储蓄不包括在社会保险规划之内。储蓄有时也称为准备基金，它只替储蓄者保存资金，而参加社会保险获利的多寡与参加者购买保险金的多少没有直接的关系。根据准备基金的安排，每个参加者的强制性资金和其雇主代为提供的款项记入单独的帐户，可以生息，并在退休、失业、失去工作能力和死亡等特定的情况下可以收回本金。这种安排不能提供象受灾害损失之类的社会保险，因为这会牺牲其余参加者的利益。因此，准备基金应划为金融机构部门，只有与政府往来的那部分资金包括在政府统计中。

社会保险规划还与归入保险公司的养老金规划以及金融机构的养老金基金部门有区别。养老金基金根据以下几条性质鉴别：

首先，养老金基金必须与雇员的特定部分有关，而不是社会保险规划的一部分。

社会保险规划是由政府机构为社会的大部分人强行规定并加以控制或供应资金，并在退休后得到收入等为目的的方案。表明养老金计划不属于社会保险计划的一部分这个事实的一些特点有：养老金计划是，或已经是雇主和雇员之间谈判的题目；补贴和保险金是不相似的；其准备金的管理和投资方式是不同的……第二，养老金计划应该包括一个在资本市场上从事金融交易的、独立地组织的基金。当养老金计划的基金没有从雇主的准备金中分开来的时候，或当这些基金明确地分开来了，但仅投资到雇主的证券中的时候，这个养老金计划必须归入与雇主相同的机构类别内，而养老金计划是与这个雇主的雇员有关的（《国民经济核算体系》，第5.57节）。

政府雇员可参加一般社会保险规划、国家实行若干方案中的某一单项社会保险、符合上述原则的养老金规划、准备基金、政府与私人保险机构协议的方案、无基金的雇员福利计划或由政府提供资金的雇员退休福利计划。政府雇主养老金规划的资金可以投资于资本市场、用于贷款或购买证券，而不参加保险公司和养老金基金部门。因而，政府雇员养老金或退休基金的资金和政府的行政经费混在一起的话，或者投资于政府发行的债券，这种活动就是政府的一部分，其活动应包括在政府的统计之中。如果政府的养老金或退休基金还容纳其它成员，例如包括地方政府的雇员，而且这笔资金完全由投资的政府经营管理，这类基金应包括在经营管理的政府统计中。

把社会保险规划作为政府的一部分，而不作为养老金基金或属于金融机构部分的保险公司处理，基于以下几点考虑：

（1）在一定的部门体制下，要将若干机构划归一个部门，应根据这些机构的共同的动机和出发点。强制性的政府保险计划的出发点不同于私人保险机构，政府既不能排除特殊的较高的风险，也不能取消合同，同时也不是基于自愿的合同。因而，政府保险计划的筹资形式，与政府财政资金来源相一致，而不会去金融市场筹资，同时也不是一种投资。

（2）一般的社会保险的资金来源相当于一种工资税，实际上，一般的福利性支付同类类似于此用途的其它政府支付没有什么区别，一旦法律规定这种福利待遇，政府便有义务予以

支付，甚至给予补贴和实行特殊税。

(3) 社会保险具有深远的社会意义(收入再分配、收入保障、维护健康、通货紧缩和通货膨胀)，如果社会保险制度不作为政府的一部分处理，政府在经济和货币方面的影响则不能充分得到衡量。

本手册要求中央政府的统计包括国家的社会保险规划，地区或地方独立管理的社会保险规划应包括在相应的地区或地方政府的统计中，然而，通过地区或地方办事机构实施的国家社会保险规划，不应改变它们全国的性质，仍应包括在中央政府的统计中。

这种处理方法与国民经济核算体系(SNA)不同，那里把社会保险计划分为两部分：“组织上与公共当局的其它活动分开，并且有自己独立的资产和负债的社会保险规划”(《国民经济核算体系》，第237页)，和作为政府行政事务一部分的社会保险规划。国民经济核算体系(SNA)把独立组织的社会保险规划作为独立于中央、州和地方政府的社会保险基金部门，把其它社会保险规划作为管理这些社会保险规划的那一级政府的活动。

本手册将所有社会保险规划活动划为相应的中央政府或其它级别的政府统计中，本手册按各项活动和资金往来的性质分类，而不是根据某项特别法案或财务制度分类原则。近年来，社会保险规划因其自身的性质而成为政府的政策关心目标不可缺少的一部分，已经越来越明显。有时，在有些国家，许多通过社会保险基金提供的社会福利被用于其它用途，或者在没有基金制度的情况下，用于其它社会保险。老年人津贴、健康和家庭补贴的资金，来源于捐赠、政府总收入拨款，或直接由政府提供，它们之间的数量构成经常会发生变化。有些国家由于设立了统一的老年人福利设施，一方面通过家庭经济情况调查发放福利补助，另一方面通过与收入挂钩的补贴计划作为补充手段，因而使原来各种计划之间很清楚的差别变得模糊了。许多保健规划是全社会的福利计划，而有些是给予某一收入水平之下的福利计划。而某些时候，这些福利通过卫生保健基金和政府行政管理两种方式提供，如医院对个人提供医疗保健和医药等等。

同时，失业补贴和退休福利规划已经成为反周期的财政政策的核心部分。近年来，按物价上涨指数发放退休福利金的作法，已经从积累的储备资金融资变为依赖于当时筹集资金。但失业与通货膨胀并发削弱了依靠临时筹资按物价上涨指数发放退休福利金的办法。因此，在贯彻反周期性财政政策的目标，如提前退休时，政府从总收入中提取款项资助这些福利事业，同时通过社会保险项目对雇员给以补贴性留用。因而，在中央政府的统计中，缺少社会保险基金这一部分，就不能反映政府执行的财政政策的全貌。确实，为保证得到各个政府或各级政府活动的全貌，所有社会保险规划的活动，无论是社会保险基金还是其它形式的活动，都应包括在经营管理这些保险活动的那一级的政府统计中。

然而，单独的社会保险基金统计资料有益于分析和揭示独立的社会保险机构管理的盈余和亏损，以及对盈余和亏损的处理。例如，上述资料能够清楚地反映通过社会保险基金购买的政府债务。为便于编制全社会总的社会保险基金活动的统计资料，有必要将各级政府活动中由社会保险基金执行的那部分活动标明出来。

I.G. 超国家当局

广义政府中的超国家当局部门包括经有关国家政府同意设立的、有权在多国境内征税或实行强制性认股捐款的机构，它们出于某些特定目的在这些国家从事支出和进行其它活动。在有这类非本国单位当局征税的国家里，要想编制完整的政府收支状况统计资料，必须把这

样的超国家当局的活动包括进去。

然而，目前几乎没有国家愿意对超国家当局采取这种处理方法，最主要是欧洲共同体的重要成员国。超国家当局部门仅包括从事税收活动的组织，不包括由有关国家结合在一起行使共同的职能的大部分国际性和区域性组织，这类国际性和区域性组织的资金来源是成员国政府的捐款，或各成员国政府的贷款，或在资本市场取得的贷款。政府对这种国际性组织的捐献应视为中央政府支出，对它们的放款或投资应视为贷款，从这类组织得到的收受，作为捐赠、贷款或作为收回国外的贷款处理。但与地区性的或国际性的货币组织的交易，例如同国际货币基金组织（IMF）的资金往来，是作为货币当局的交易，成为金融机构部门的一部分（见第Ⅱ章第J节第1小节）。企业和金融机构与超国家当局的交易，如与欧洲投资银行的资金往来，不作为超国家当局部门的活动。

超国家当局部门属于国外部门的一部分，不同于国家政府和广义政府部门的其它单位。然而，若不将超国家当局的税收和支出考虑进去，则又会低估一个国家的税收总额和政府支出总额。因此，为计算这部分活动，超国家当局与一国的交易要记入广义政府设立的名为超国家当局部门的过渡帐户，超国家当局与所在国内的交易以及与超国家当局总部的交易均应记入这个过渡帐户。通过这种处理方法产生的数据可与国家政府的数据汇总，并可得出政府加超国家当局的数据总和，国家政府加超国家当局称为该国的广义政府。在计算国民帐户中经济活动的总计数时，还要注意一点，就是勿将超国家当局部门的项目在外国部门的帐户中再重复计算。然而，将超国家当局的资金往来项目收集起来，作为一个部门处理，对下一阶段编制完整的国民帐户和国际收支平衡统计会有帮助。

同外国部门的其它部分一样，超国家当局的帐目仅反映与该国家进行的那部分交易，而不包括与其它国家的交易。由于超国家当局还可能同其它非成员国发生交易，例如，对非成员国的援助和贷款等，于是，仅统计在成员国内从事的活动往往不能全面地反映超国家当局总的活动。为完整地统计超国家当局的活动，除了收集在各成员国的活动之外，还要补充超国家当局总部的其它一些活动。

作为广义政府部门的超国家当局在成员国国内从事的各种交易包括：在该国征收的税款、支出和贷款，对该国中央政府的资金转入与转出，对超国家当局总部的资金往来，以及在该国的借款和持有现金余额的变化。超国家当局部门的统计数据，一方面可以表明该部门的收入和捐赠与支出和贷款之间的差额，另一方面又可表明除从该国筹集资金用于支出和贷款外，在多大程度上通过与超国家当局总部的资金往来，包括所有与非所在国进行的交易。国民经济核算体系（SNA）规定只有超国家当局的间接税和补贴才能算作广义政府部门的活动（《国民经济核算体系》，第8.91节）。这一规定目前正在酝酿修改。

在区别直接属于超国家当局和直接属于国家政府的税收上也可能产生问题。有些超国家当局是根据成员国的临时决定收取收入和利用资金，而另一些超国家当局则主要根据基本的宪章或协定处理这类事务，这类超国家当局可在自己的理事会上决定其收入、支出、贷款和借款，或者只与一些个别成员国进行协商。超国家当局的收入是作为该部门自己的税收，还是作为成员国政府征收的税款交给超国家当局的资金转移，应参照下面的第Ⅱ章第G节中的分类规则处理。

编制完超国家当局完整的和一致的统计资料后，人们可能对广义政府的财政统计资料中包括超国家当局的重要性产生疑问。例如，超国家当局在某一共同市场的主要进出口岸收取的收入或该国为超国家当局收取的收入，不足以说明这些收入仅来自口岸国的居民。这类问题与在一国家商业中心征收地方税的问题类似。处理的方法是，或者对税收需要汇总的地理区域赋予较为广泛的定义。例如，作为一个经济共同体看待，或者对来自于其它成员国的这

类税收的比例作一大概的估计。至于这种做法的影响和反应，不属于本手册讨论的范围，本手册只解决收入和支出数量的统计表达问题。

I. H. 机关企业

虽然政府的主要职能是为集体消费提供非市场服务，但也经常参与商品和劳务的销售。因而有必要确定这种销售活动是属于广义政府部门的活动，还是属于其它部门的活动。如果向公众销售的工商企业是属政府拥有和政府控制的法人单位，或者规模较大，这类部门不划为政府部门，而应划为非金融法人企业和准法人企业部门，这将在本章第 I 节中讨论。政府内部的工商业活动，是由机关企业从事的，在国民经济核算体系（SNA）中，政府内部的产业活动是有别于政府所提供的劳务活动的，本节讨论这个问题。政府拥有和控制的金融活动在第 I 章第 J 节中讨论。

机关企业是工商业性质的单位，它们包括：（1）非法人企业；（2）与其它政府机构密切结合成一体的企业；（3）可能持有很少的流动资金，或者（4 a）作为辅助性单位主要从事向政府其它单位提供商品和劳务，或者（4 b）主要向公众销售商品和劳务，但经营规模很小的企业。

要确定某一政府单位为机关企业，必须符合国民经济核算体系（SNA）的产业分类标准，即：

通过生产商品和提供劳务，按能够补偿生产成本的价格在市场上销售以取得资金来源的组织……〔或〕虽不为谋取利润，也不在市场上出售产品，但生产与上述企业同样的商品和劳务，采用同样的投入和生产方法的组织（《国民经济核算体系》，第5.7节，第5.8节）。

因此，政府的产业部门

应该包括主要从事销售的政府各部门、组织和类似单位，销售的产品和劳务通常由工商企业组织生产。尽管按照政策所规定的价格（费用），可以不接近于完全生产成本。在这里，为了具备销售的合格条件，费用必须与所提供的商品和劳务的数量（数量和质量）成比例；并且作出获得（即购买）商品和劳务的决定必须是自愿的……从事通常社会活动或团体活动（例如国家公园、保健、教育、文化和卫生服务以及科学或技术研究和补助）的政府部门，除非对这类劳务所规定的费用明确地接近于完全生产成本，不能看作是政府产业部门（《国民经济核算体系》，第5.10节，第5.11节）。

将机关企业划为政府，而不划为政府以外的公共企业，因为政府单位不仅必须是产业企业，而且必须是非法人企业，主要从事向其它政府单位提供商品和劳务（在这种情况下，又称为辅助性单位），或者主要向公众出售商品和劳务，但规模较小。根据国民经济核算体系（SNA），法人企业定义为：

借助于立法、行政法规或注册等手续建立起来的，独立于它的产权拥有者的企业实体（《国民经济核算体系》，第231页）。

关于划分主要向公众出售商品和劳务的非法人单位时，销售规模这一标准不能不加区别地用绝对数量来衡量，应根据具体情况，以销售规模在总营业额中占有显著的相对比例作为指标。大规模向公众销售商品和劳务的非法人单位，应划入非金融准法人企业，不属政府部门。

军火工厂、修理部、海军船坞、政府的印刷和出版机构、建筑、维修单位、中心运输场和商业管理服务机构等，均属于辅助性的机关企业。应注意的是这些单位从事的某些销售活动，例如出口军火，则不属于政府活动。向公众小规模地销售商品和劳务的机关企业有政府公共建筑中的饮食服务、地方小规模公共交通服务、内陆航运船坞以及向政府雇员出租住房等。

不论机关企业隶属于政府的哪一个子部门，都作为广义政府部门的一部分。但是，对机关企业的收受和支出的处理不同于政府其它部门，因为它们从事商业或工业活动，并且在销售过程中只收取相应的生产成本。因而机关企业的收入，不能象其它收入那样最终构成政府的可支配收入，机关企业的支出也不能完全视为完成政府目标的支出。只有销售收入和经营成本的差额才构成政府的可支配收入，或构成为完成政府目标的支出。于是，当机关企业的经营成本和对公众的销售收入有鉴别时，它们之间的差额才包括在政府的统计中。由于机关企业一般持有很少的流动资金，并在财务上与政府高度结合在一起，所以对机关企业的非经营成本(如利息)和机关企业的非资本需要的资金的供给将与机关企业经营有关的政府的其它部门完全联系在一起，这些机关企业的所有活动都将反映在政府的统计中。

对于主要从事向政府其它单位供应商品和劳务的辅助性机关企业，只有当向公众出售商品和劳务的收入和成本可以分清的情况下，向公众的销售应以净值表示。如果不能鉴别，机关企业收入和支出与其它经济部门一样按总值计算。

由于只有在机关企业对公众的销售收入和成本能够鉴别的情况下，才采用净值的处理方法，于是，要把它们与政府对公众销售的非产业性商品和劳务加以区别，这很重要。一般来说有下列三种情况：

(1) 政府对提供的不属于工商业性质的劳务所收取的费用包括：政府医院和诊所的费用，政府学校的学费，政府博物馆和公园的门票费等。可能是政府部门，也可能是政府非盈利机构从事这些活动，这些机构主要由政府提供资金和管理。无论两者谁从事这些活动，收取的费用和支出都应按总值反映在有关政府部门统计中。

(2) 不作为产业活动处理的，还包括政府提供的管理性质的劳务活动，例如，发放护照和执照，管理汽车驾驶考核或法院，以及一些管理机构所收取的工本费等。以上费用的收取在各自的情况下都是必要的、有用的，都是强制性的和不可避免的费用，不是购买产业性劳务或商品。这类服务性收受的总额反映在政府收入中，支付也应以总值记入政府的支出中。

(3) 当市场类型的商品和劳务附带地偶然销售给政府部门或机构的社会团体的活动，一般按接近于生产成本的价格出售，若将它们作为产业生产活动处理，并要同其它政府活动区别开来，是不切合实际的。这类活动的全部总收益包括在政府收入中，其全部生产支出包括在政府支出中。具体例子有森林中尚未砍伐的木材，职业学校生产的产品，实验农场的种子，博物馆出售的明信片和艺术复制品。如果对公众出售市场型的商品和劳务，实际上是某一政府单位其它职能附属的活动，而不是该单位的主要活动，且同时又不存在独立的帐户，这种销售没必要和该政府单位的其它职能分开。

I. I. 非金融公共企业

非金融公共企业是政府拥有和政府控制的单位，从事大规模向公众出售工商业性质的商品和劳务，或者是法人企业。公共金融企业通常也称为公共金融机构，将在以下第 I 章第 J

节中讨论。公共企业不属于广义政府部门，非金融公共企业是非金融法人企业和准法人企业部门的一部分，而公共金融机构是金融机构部门的一部分。

本手册中所使用的非金融公共企业一词仅指那些不属于政府部门的非金融法人企业和准法人公共企业。

公共企业可以归任何一级政府所有和控制，可以是中央、州和地方政府，以及超国家当局。非金融公共企业的多数股权可能归政府本身拥有和控制，也可能由其它非金融公共企业或公共金融机构所有或控制。

非金融公共法人企业是通过在立法、行政法规或注册等手续建立起来的独立于它的产权拥有者的企业实体。非金融准法人公共企业一般有完整的资金损益报表以及在金融资产和负债、实物资产方面有完整的资产负债表帐户；但是，主要从事大规模向公众出售工商业性质的商品和劳务，而不具备这些帐户的政府机构也属这一范畴。

同政府内部的产业活动一样，非金融公共企业从事生产和向公众销售的商品和劳务，通常是由私人企业生产的，尽管价格低于完全生产成本，或从生产者的政策目标或从消费者福利目的考虑。公共企业从事广泛的工商业活动，国有化农场，矿山开采和制造业企业，地方、地区或国家的港口设施、收费公路、邮政事业、彩票活动、市剧院、出租公寓和非居民建筑，均属公共企业或公共企业活动。市场委员会和平准基金在市场上购买和销售商品，有时会对经济产生重要影响，也划为非金融公共企业。只局限于执行调节职能，如发放贸易许可证，不从事对公众大量销售的市场委员会，不应划为非金融公共企业。但是，如果大部分资金是由政府提供和控制的话，这种市场委员会则属于政府本身的一部分。

非金融公共企业和政府部门分开的原因是，它们从事的活动在性质上与政府所从事的不同，它们要从非政府角度去考虑生产，成本和筹资等问题。

一般认为，只有相当规模并独立于其产权拥有者的法人结构实体才会出现这些问题。因而，企业的法人性质和大规模向公众销售这两点，是区别于非金融公共企业和作为政府部门的机关企业的标准，它们所定的价格和费用是否可以盈利或是否低于完全生产成本不予考虑。在某种程度上独立于上级公共当局的公共企业应保留自己的流动资金和工商业信贷，由保留利润、折旧基金或借款从事资本投资。

上一级政府对机关企业的资本需求提供资金的活动，应作为政府的活动，对公共企业的资本投资需求提供资金的活动属于独立于政府的公共企业活动。机关企业的活动中，经营销售的盈余或亏损，加上资本形成总额的支出和筹资，包括现金余额的变化等，均应反映在政府的统计中。另一方面，对于公共企业的经营，只有实际同政府的资金支付往来（通常是在用于经营支出和资本支出，并留下储备资金之后，决定向政府支付的利润的一部分）才包括在政府统计中。公共企业的现金余额和资金活动不包括在政府统计中。

在把所有法人性质的或对公众进行大规模工商业销售的、由政府拥有或控制的单位，作为公共企业处理，对于保持统计口径一致性和国际间的可比性方面具有明显的好处。然而，在这一基础上编制适当的统计资料，需要特别小心。资金往来项目和现金余额可能会混在帐户中的各种职能和活动中，关于非政府部门的公共企业活动的资金往来项目和现金余额分开统计的问题将在第二章第1节中讨论。独立统计非金融公共企业的单独统计的问题，将在第六章第A节中讨论。

在某些情况下，公共企业也可能执行政府的职能，例如征税或具有政府性质的支出。这些活动应作为代理机构代政府从事的活动，理所当然地应包括在政府统计中，不作为企业活动单独统计。

鉴别非金融公共企业是十分重要的，其原因是可划清非金融公共企业和广义政府部门的

界限，给非金融公共部门下一个定义（见第I章第K节）。非金融公共企业介于非法人性质或不是主要从事对公众大量出售商品和劳务等工商业活动的机关企业和那些基本上或主要不属政府所有和控制的私人企业之间。所有权和控制权问题在国民核算体系(SNA)中叙述如下：

如果政府当局或私人方面，拥有一个特定企业的全部的或大部分的股份或其它形式的对企业的资本参与或产权，这些政府当局或私人方面，就看作是企业的拥有者。为了决定谁控制着一个企业所要求的标准就更为复杂。可用不同的方法，有效地决定这个单位在管理上的所有重要方面（政策、行政管理和经营）。例如，用选择董事会或经理的多数成员、提供这个组织的职员或详细规定企业的政策和经营方法的办法，就可以作到这一点。由于政府对企业的形式很多，很难描述影响一个企业的管理的各种方法，这些方法在所有情况下表明谁有效地控制着一个特定的企业。测定政府当局是否在进行控制的重要原则是：它们对企业不仅施加由于使用按规章的一般权力产生的影响，而且必须在管理的各个主要方面施加有效的影响（《国民经济核算体系》，第5.55节）。

政府的主要拥有权和控制权不一定在所有的情况下都作为划分公共企业的标准。对于有些公共企业，政府所有权虽较小，但可实行有效的控制。在有效控制权很难确定的情况下，政府是否拥有主要所有权可作为判断是否属于公共企业的标准。虽然在许多情况下，可以明确地划分公共企业。但是，当政府在某一企业所有权范围较广的情况下，公共企业和非金融公共部门的界限和含义是比较难确定的。

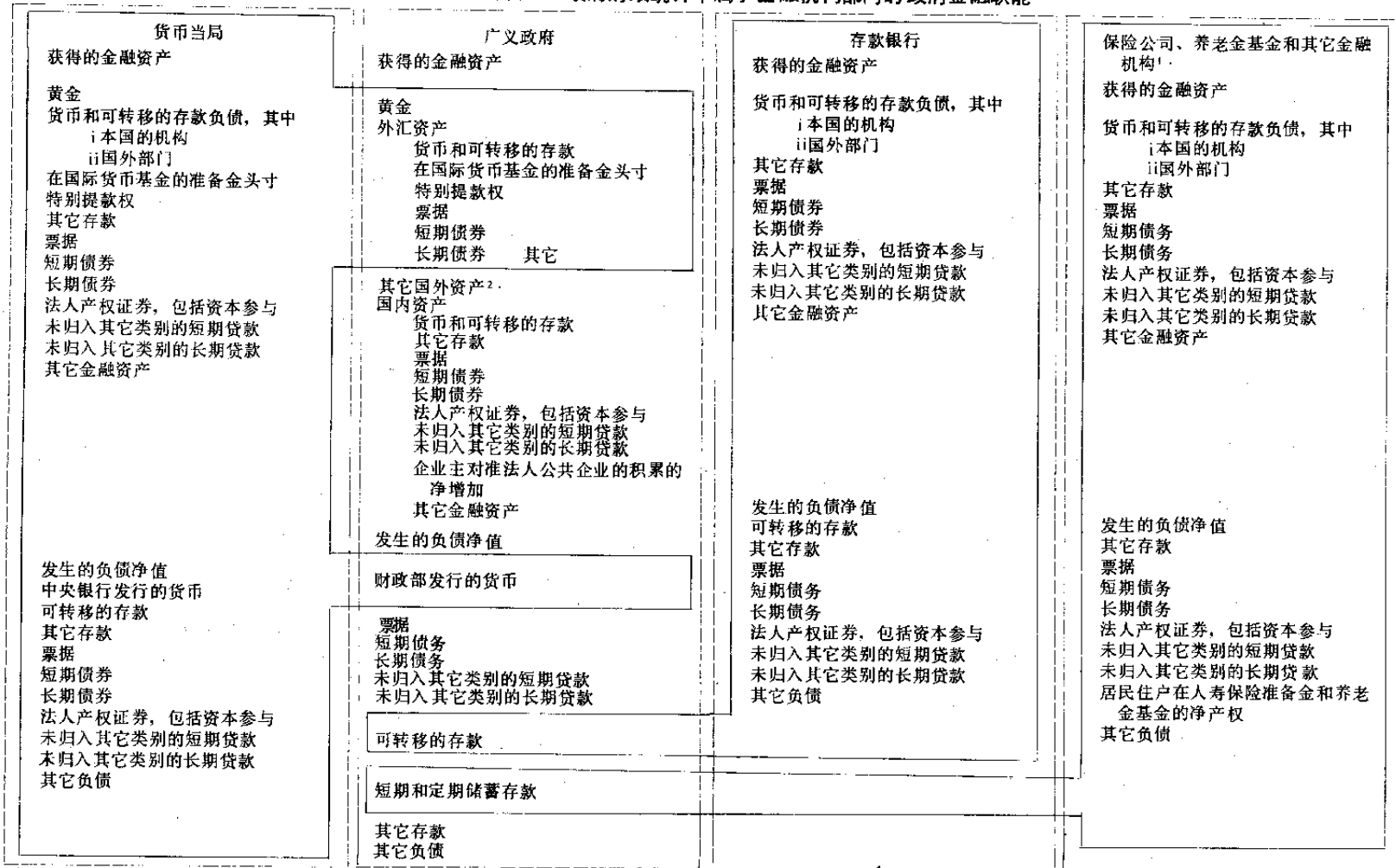
I. J. 金融机构

根据本手册的定义，金融机构部门包括：（1）所有在金融市场上主要从事借债和获得金融资产的单位；（2）任何接受活期、短期或定期储蓄存款的机构；（3）任何执行货币当局职能的机构。所有上述组织或活动都不属于政府部门，应划为金融机构部门。由于政府与金融体系的交易经常混在一起，容易造成混乱，因此，把金融机构职能区别于政府是必要的。国民经济核算体系(SNA)将接受活期、短期和定期储蓄存款的机构以及不在市场上借债和获得金融资产的货币当局划为政府部门。这些金融职能在国民经济核算体系(SNA)和总金融体系的金融交易的补充表格(第25表)中是放在一起的。本手册与国民经济核算体系(SNA)中关于政府部门和金融机构部门的划分的区别在图3中说明。图3指出了政府所执行的特殊金融职能，哪些应划在金融机构各部门。

金融机构的各部分根据它们对经济的影响，分别划为货币机构（那些负债为“货币”的单位）和非货币机构。货币机构包括中央银行、货币当局和负债为活期存款的银行（通常称为存款银行）。这两个分部门统计资料合在一起构成了国际货币基金组织每月出版的《国际金融统计》(IFS)中的货币概览（见第V章第A节）。非货币机构包括保险公司和养老金基金及其它金融机构。金融机构的主要职能是通过社会储蓄动员资金、分配资金为社会增加金融资产，或做为持有和接受对其它部门债权的中介机构。

货币当局子部门的作用是发行货币、控制信贷、管理国家的国际储备、对金融体系实行全面监督。这些职责通常由中央银行或类似的机构执行，如货币发行当局或货币机构，它们的帐目都可代表货币子当局部门。但在一些国家中，由于历史的原因或有意安排，让政府本身的一些机构执行货币当局的职能。例如，（1）由财政部发行的辅币和低面值钞票；（2）以财政部或一些其它政府机构的名义管理黄金和外汇储备；（3）包括在政府帐户中的与国

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



1. 不包括完全由政府投资的政府雇员养老金基金。

2. 政府为自有流动资金管理持有的资产，例如驻外使馆持有的资产。

----- 国民经济核算体系 (SNA) 中划分部门的界线。

————— 根据本手册的标准划分部门的界线。

际货币基金组织（IMF）的资金往来；（4）为了国际收支平衡目的，政府通过重新安排为其它部门代偿债务，去干预国内借方和国外贷方。不论由谁执行这种货币当局的职能，本手册均认为是货币当局的活动。因而，政府帐户中的所有这些交易，应在政府财政统计的数据预处理时剔除，将它们归为政府与货币当局之间的交易，用政府在这些活动中的收支净资金表示。这种作法与其它数据系统按净值为基础描述上述活动，并归入金融机构职能的统计方法相同。这种调整方法将在下面的第Ⅱ章第J节第1小节中说明。可以看到，这种处理方法与国民经济核算体系（SNA）的方法不同，那里将执行上述货币当局职能的中央银行以外的机构归入广义政府部门，国民经济核算体系（SNA）表25中提到的情况除外。但是，通过这类活动，上缴政府的利润如铸币的利差，就象中央银行的上缴利润一样，根据本手册标准应归入政府收入。

存款银行子部门由如下金融机构组成，可不受处罚和限制地吸收活期存款和负债，无约束地签发可转移的支票和其它可用于支付的票据的单位，不是那种主要吸收应按票面价值支付的存款的货币当局。除了从事普通商业银行活动的机构以外，存款银行子部门还包括财政部或其它政府部门的活期存款负债，以及邮政储蓄系统银行业活动，财政部用支付税收的期票形式扩展信贷也是存款银行活动。这些活动区别于政府的活动，应包括在存款银行部门的统计中。把这些活动从政府财政统计中剔除出去的调整方法，在第Ⅱ章第J节讨论政府帐户时加以说明。

保险公司和养老金基金子部门通过吸收签有合同的保险金，动员社会储蓄并投资于其它形式资产。保险公司包括按股份公司组织的、共有的机构以及其它机构，提供人寿、事故、疾病、火灾、灾害或其它形式的保险。由政府建立的、在自愿基础上提供各种形式保险的独立组织的规划属于保险公司和养老金基金部门，不属政府部门。养老金基金通常是经雇主和雇员之间的谈判单独组织的规划，为受益程度和缴款不同的特定雇员集团提供退休金，并从事资本市场的金融交易。社会保险规划与养老金基金不同，它属于广义政府部门，强行规定雇员和雇主购买保险金缴款，由政府提供资金、控制并实施，为全社会或社会的大部分提供福利。这些在第Ⅰ章第F节已讨论过。全部资金由政府投资的政府雇员养老金基金也属政府部门，不属于保险公司和养老金基金部门。

不包括保险公司和养老金基金的其它金融机构子部门包括：接受社会短期或定期存款和少量活期存款的机构，用自有资金在资本市场上和在国外从事非货币借债和购买金融债权的机构。定期存款是金融机构的有息债务，不象活期存款，虽然债务人可以有正当的权利要求储户在提款前预先通知，活期存款是可拿银行存折和存款凭证立即兑换成现钞的一种存款。短期存款是金融机构的计息债务，不能拿存款凭证作为支付手段转让，在规定的期限前提前取款要处以罚息。其它金融机构包括储蓄银行、开发银行、抵押贷款银行、建筑和贷款协会、金融投资公司。广义政府部门从事的贷款和储蓄活动很有限，不同于上面这些金融机构的活动。根据本手册的规定，资金完全来源于政府，无权借债的贷款机构，属于广义政府的一部分，包括完全由政府提供资金的建房贷款基金和管理部门以及政府设立的无权接受存款或借债的特殊基金的贷款活动。但有的机构如开发银行可能有对其它方面的负债，或者虽然其资金暂时全部来源于政府，但有权吸收政府之外的负债，应划入金融机构部门，不应视为广义政府部门的一部分。

资金自动流入政府，其负债不以短期或定期存款形式出现的储蓄机构应视为政府部门的一部分。包括为销售政府储蓄债券，以及将吸收的资金自动转移给政府而设立的机构。但接受社会的短期和定期存款，吸收构成准货币的负债的邮政储蓄帐户和具有储蓄存款职能的一些财政机构，即使它们的资金自动流向政府，也应包括在其它金融部门中，上述活动不属于

政府财政统计的范围。如果在政府帐户中有上述活动项目的记录，应作调整，调整方法在第II章第J节中说明。

大部分在金融市场上借债或用自有资金获得金融资产的单位都有单立帐户，很容易看出它们是具有与政府不同的金融机构的职能，货币当局职能的交易和存款负债交易在政府帐目中一般也容易鉴别。上述这些单位和活动中的非金融交易，如支出等，如果数量不很大，而且数据不易取得，就不必化费力气单独统计。

在政府统计中，虽然活期、短期和定期存款的储蓄职能不作为广义政府部门的职能，但它们都是政府资金来源的重要供应者，因此这部分数字在政府的统计中不作为政府吸收的存款处理，而是金融机构吸收社会的存款，然后向政府提供资金。

同非金融企业一样，金融机构可能完全或主要为政府拥有和控制，在这种情况下，应作为公共金融机构。确定金融机构是公共的还是私人的标准，与非金融企业相似，并在第I章第1节已作过说明。

I. K. 非金融公共部门

非金融公共部门由广义政府部门和非金融法人和准法人公共企业组成。它不同于国民经济核算体系(SNA)（《国民经济核算体系》，第9.47节）中称之为总公共部门的概念，总公共部门也包括公共金融机构。

非金融公共部门的划分不以机构设置的目的和职能为基础，而是根据是由政府还是由私人拥有和控制的标准为基础。主要是根据这样一个原则考察政府对经济发展的影响和作用，这个原则是，政府通过归其拥有和控制的企业干预经济，并把这些企业作为执行政府重要政策的工具。因而，在各国之间，这一概念从分析角度看有多大意义，取决于与其它企业相比较，政府在多大程度上利用这些拥有和控制的企业，以及在多大程度上作为执行政府重要政策的工具。衡量总的政府“组织机构”的规模，包括政府负有责任和严格政策控制下的业务和活动，在这种情况下，非金融公共部门的概念是有用的。政府拥有和控制的企业部门的活动规模和统计资料，对于政府在经济中如何发挥杠杆作用，以及在总的储蓄、固定资本形成和金融体系的运转等方面，可提供有益的信息。

确实，广义政府部门和非金融公共企业的资金需求总量以及如何获得这些资金对了解其全面的业务活动和对经济中货币发展的影响是重要的指标。正由于这一原因，本手册主张采用更严格的非金融公共部门概念，不主张采用包括公共金融机构在内的相对范围较广的公共金融部门概念。包括公共金融机构在内的某一部门，资料汇总时应剔除广义政府和非金融公共企业从中央银行和其它政府拥有和控制的银行所取得资金的数据，剔除这类数据后的统计资料对于不包括公共金融机构的非金融公共部门来说，具有更大的使用价值。

任何一级政府的公共当局都可以拥有和控制公共企业，因此，非金融公共部门的独立统计从分析角度来说是有用的。单独统计的范围可包括某一特定的中央、州和地方政府，以及拥有和控制的非金融公共企业，还可单独统计某一级的所有政府及其公共企业，如所有地方非金融公共部门。仅就主要的机构和政府经营的、能够提供近期数据的公共企业进行资料汇编也是有用的。例如，这种统计方法编制的“中央政府一级的非金融公共部门现有统计资料”，对于衡量当前政府的政策和行政管理情况，可以证明是有用的。

在汇总政府和企业的资金往来项目时，要特别小心，虽然两者执行的职能不同，但只汇

总它们中含义相同的那些项目，譬如，切勿把政府税收与企业的销售利润总额加总在一起。

非金融公共部门的各个部分的统计汇总的程序和调整方法，将在第VI章第B节中说明。

第 II 章

数据的选择和预处理

引 言

编制政府财政统计需要选择适当的第一手资料（本章 A 节至 E 节），调整基础数据，使之符合适当的统一标准（本章 F 节至 J 节），以及综合一个政府各组成部门的统计数据以反映整个政府，各级政府或者整个广义的政府部门的财政统计（本章 K 节至 L 节）。

本章提出了若干统计准则，同时概述了为满足这些准则而须采用的数据选择和预处理的步骤。每一节的开始部分概括了工作要则是用仿宋体印刷的，然后再作详细的解释和讨论。本章对各种预算和会计制度进行了一番评述，作为数据汇编过程的背景资料介绍，同时以法国政府的预算制度为例，分析了在数据汇编过程中所遇到的各种问题（本章 M 节至 N 节）。

由于应用任何分析框架或经济交易分类的先决条件是对数据进行适当的和统一的处理。本章论述数据选择和预处理的准则及程序，以后各章才涉及到分析和分类的问题。为了清楚起见，在对数据进行处理过程中可能碰到的数据整理和分类问题，一般将放到以后几章再作讨论。

下面简要地叙述一下数据的选择和预处理过程中的各个步骤，以说明它们对数据汇编各个环节可能产生的影响。

一般说来，政府统计的主要来源是政府帐户。然而政府帐户有许多种类，有些帐户只记载经济交易，而有些也显示内部的或相抵消的分录。在选择数据之前，必须对记帐的方法和分录所代表的内容有所了解。在本章结尾的 M 节和 N 节对各会计体系的变化之处有所论述。

为了满足财务和经济分析的需要，必须研究可获得的帐户与支出和收入各阶段的联系（本章 A 节，1 段）。对于政府财政统计来说，有关总收入和总支出的数据应尽可能接近支付阶段。统计未汇总的具体数据应以最可靠的为依据。一般说来，这些数据常可从有关经济交易的政府帐户中获得。它们将包括最低限度的名义项目，而使用这些数据将可能避免为了它们的分类和完整性作补充估计。如果必须在两种具有同样可靠程度的未汇总的数据之间作出选择时，应该优先选择最接近现金收入和现金支付阶段的经济交易数据。有关收入的数据应以现金收入为依据，而不应以应计发生额或估价值为依据。有关支出的数据应以支付或支付与交货之间阶段的数字为依据。政府的财政统计不宜采用交货和支付两个阶段之前的数据，因为它们既不代表经营的成果也不反映实际支付的情况。然而在编制以支付为基础的统计时却有必要采用某些惯例和折衷的办法，因为有时支付是通过非报告帐户或债务证券进行的（本章 A 节，5 和 6 段）。但是完全用实物进行的交易除了作为备忘项目外并不列入统计之中，其中包括易货贸易或者商品和劳务无偿地流入或流出政府，而不出现反方面的现金或定期合同债务支付流量（本章第 A 节，7 段）。如果出现不是以现金为基础的数据，则应根据总的现金收入和现金支付对统计数据总值进行分解，以对确认的项目作相应的调整。

以现金为基础的统计适用于度量政府与国民经济其他部门之间的支付流量。它不同于应计应付制帐户，后者用于工商业中，以确定成本、利润和净值，但不能完全应用于政府财政统计（本章 A 节，3 段）。通过研究现金流转的性质可以更清楚地了解以现金为基础的统计报表和其他数据制度之间的区别（本章 A 节，4 段）。本章所讨论的数据处理方法与政府有

关，与非金融公共企业有关的数据处理方法在第IV章A节中阐述。然而，仅仅以现金为基础的统计还不能满足分析政府业务的全部需要，所以本章还介绍了若干对分析政府业务比较重要的非现金数据的范例（本章B节）。

为编制政府财政统计而选用的帐户不应反映达到某一特定年份批准的预算或税收查定的全部支付和收入，而只应反映在一个序时期限内发生的支付和收入（本章C节）。帐户的选择也应取决于须汇编数据的频度（本章D节）。

在为地方政府编制统计数据时，由于政府单位数目众多，而且采用的会计方法也不尽相同，这时最好采用抽样调查的方法。可将所有的地方政府进行分层，每层用随机的方法抽取较少数目的政府单位，然后通过邮寄调查表或实地采访的办法收集数据（本章E节）。

要使经过预处理的数据前后一致，合乎要求，可能要对数据作某些调整。统计数据应该显示政府收入和支出的全部量。帐户中的任何抵消款项，例如从税收中扣除征税管理费，或者从教育开支中扣除学生交纳的费用等，都应加以确定并且作出调整（本章F节）。如果某一政府在其管辖权限之内为其他政府代征的税收，应该记在实际获得税收的政府帐户上，而不应算在代征税收的政府帐户中。一个政府的帐户只应显示它自己的收入（本章G节）。至于政府内部的产业活动，应将政府从这些活动中所得的净收入或净支出列入政府的财政统计之中，而不应将销售总额和生产总成本包括在统计数据之中（本章H节）。尽管它们的总收入和总支出对于分析技术、经济或成本关系可能是有用的，但是不能和其他政府收入一起加总作为政府可支配收入的概算，或者和其他政府支出作为执行政府职能的开支。当政府对公众的产业销售收益和营业成本能够确定时，它们的差额就被反映在政府的统计数据中。但是部门企业对公众的总产业销售和有关的营运开支作为备忘项目提供，以供测定其业务量之用。

有时候在政府帐户中也能发现不属于政府范围的经济活动数据。这些活动是具有法人性质的单位进行的产业活动，或者大规模向公众销售的产业活动，或者在市场上从事借贷和融通资金，接受活期、定期或储蓄存款，或者行使货币当局的职能。为了从政府统计中分离这些活动，在帐户中出现的这些交易应当从政府统计中剔除，或者扣除，并且加入一项与这些活动所属部门或分部门发生的相当的政府交易分录以抵消他们对政府财政的影响（本章I节和J节）。尤其重要的是须将属于货币当局的交易从政府统计中剔除出去，以保证为国际收支逆差融资或盈余的统计不与为政府业务融资的统计混淆在一起（本章J节，1段）。

数据调整和修改之后还必须对来自单独的政府帐户、基金和机构的数据进行合并和综合以得出政府和国民经济其余部门之间经济交易的完整统计。从本质上说，这包括鉴别和剔除政府不同部分之间的交易，以避免重复计算，以及合计所有按统一定义分类的“外部”交易（本章K节）。当只涉及到中央政府的数据时，可能局限于政府内部的数据合并（本章K节1段）。当编制广义的政府部门统计时，工作的程序应先从政府内部合并数据开始，然后进行同一层次所有政府之间的数据合并，最后合并所有层次政府间的统计数据（本章K节3段）。在与偿债基金（本章K节，1.1段）和社会保险基金（本章K节，1.2段）合并时可能产生一些具体问题。经过合并的全部或部分广义的政府的统计数据可能还要和其他有选择的数据合并，如附属于政府的非金融公共企业或全部非金融企业的数据，以衡量整个非金融公共部门或非金融公共部门一部分（例如在中央政府层次上开展业务的那一部分）的财务状况。适用于这种类型合并的程序在第IV章B节中讨论。

总之，要取得合乎要求、统一处理过的数据，必须遵循适当的程序，依次在政府每个部分的帐户中取得主要的总计值，并且进行各种必要的调整，以确保数据的范围恰当，以现金收支为基础，截取的时序合理，净值或总值，以及分类处理得当，剔除所涉及的政府单位内

部的支付和收入，然后计算出最终的合并总额（本章L节）。

II. A. 统计报告的基础

II. A.1. 支出和收入的阶段

对每一个政府选择哪些数据编制统计报表应取决于对支出和收入的发生阶段以及它们与可获得的政府帐户的关系的分析。

政府业务中发生的交易可能发生于收入和支出周期中的不同阶段。这些阶段中的每一个阶段都可以作为统计的基础。重要的是了解每一个阶段所代表的内容和据此而报告的数据有什么涵义。

下文对一些收入和支出的阶段，或者统计基础作了区分。当然这些阶段不一定都存在于所有的国家和预算体制中。这些阶段可以列举并简要地说明如下。

支 出

(1) 概算是由执政官员提交立法机构或者某一个立法执行委员会。这包括对预期收入的估算和对财务开支授权的请求。概算可能须由立法机构进行修正。这种修正可能受到也可能不受宪法规定条款的限制——例如，宪法要求收入要能抵补任何支出的增加。

(2) 拨款是指立法机构表决的预算。在不同的国家里，它们在一个主要方面可能有很大的不同：即指令执政官员完成规定的开支数额，或者授权执政官员在规定的限额内开支。开支的授权可能是给予具体的部或局，或者给予首席执政官员或他的代表，由他再授权各部开支。

(3) 分配或指定用途的拨款可能由首席执政官员或他指定的官员——例如，财政部长或预算局长——授权各部在规定的期限内，以及在拨款的限额以内调拨和/或付出规定的资金。

(4) 然后可能由各部在分配的限额以内考虑承付直接购买或者按合同在将来交货的商品和劳务。

(5) 根据合同或订购单而发生的交货则表示政府实际收到商品和劳务，并引起在未来某个日期支付的政府负债。按购货合同的规定，在交货、装运或在实际工程交付之前完成规定的建筑阶段时，政府获得了对这些货物的所有权，同时也就引起了将来支付的负债。

(6) 收到商品或劳务的部或负责鉴证交货、装运或建筑进度已经完成，以及支付应该随即发生的中央办事机构应负责准备和签发付款委托书。

(7) 由国库或部的支付官员所签发的支票或支付命令被送达供应商，以偿付付款委托书中所规定的已收到的货物和劳务。须注意的是，在有些国家或地区银行系统可能未高度发展，在实际上可能不是签发单独的支票，而是采用付款委托书的方式，要求国库直接用现金支付（付款委托书签发之后，如果支票或支付命令尚未签发或付款，这种付款委托书有时被称之为“短期应付债务”）。

(8) 当政府支票被送到银行时，支票被兑现，并在国库或部的帐户上记上相应的债务。这是支票的兑现和由此而产生的反映在货币帐户上的债务。

收 入

可能的收入阶段最广泛的清单发生在与所得税有关联的场合，特别是与公司利润所得税有关的场合。典型的收入阶段可能为如下所述。

- (1) 在一个应纳税时期获得收入，然后就产生了在未来按收入纳税的负债。
- (2) 在纳税时期中纳税人根据本年度预期的收入和纳税义务评定和申报应纳税款，然而在某些情况下，可能直到应纳税时期结束才要求评定和支付税款，并可以根据上年评定的收入分期付款。
- (3) 在每个无罚金到期纳税的日期应支付部分评定的纳税义务。
- (4) 纳税人可以在这些日期纳税而不必支付罚金，或者滞后纳税而加付罚金。支付的税金和罚金是政府的收入。
- (5) 纳税人将他的纳税申报表归档，并且在应纳税年度结束之后修正评定税额。
- (6) 政府审查纳税人的纳税申报表，并发布政府对纳税义务的评定。
- (7) 通过谈判或裁决，纳税人和政府就评定的纳税额达成协议。
- (8) 纳税人缴纳剩余的到期应纳税款，或者因以前多缴纳的税款获得退税或抵免将来的纳税义务。
- (9) 随后或者由于政府根据新的资料信息，或者由于纳税人因为他可以将以后几年中的损失作抵前处理，而从以前的应纳税期限中的到期应纳税款中扣除而重新讨论税额评定。
- (10) 更改的纳税义务可能导致纳税人缴纳额外的税款，或者获得退税或者抵免将来的纳税义务。

向雇员征收税款所涉及的阶段通常要少一些。他们的纳税义务也随收入的获得而发生。但是他们缴纳的税款通常可以根据税收预提表扣缴，并由雇主上缴政府，并在财政年度结束之后从归档的纳税申报书中检查已扣缴的预提税额是否足够。在有些国家中扣缴的预提税款几乎完全避免了以后个人申报和税额评定的需要。

征收销售税的阶段也较简单。

- (1) 销售发生在应纳税的时期中，随之也就产生了纳税人（通常为卖主）在未来某个日期向政府缴纳税金的债务。
- (2) 在应纳税时期结束后的规定日期，纳税人提出纳税申报表申报销售总额，或者销售的现金收入，以及到期应缴纳的税款，并且在那一天缴纳到期应缴的税款债务，不必支付罚金。
- (3) 政府对申报书和缴纳的税款进行核对，如果有必要就发布补充的税额评定。
- (4) 纳税人缴纳任何额外的应付税款，或者因为以前多缴的税款而获得退税或者抵免纳税义务。
- (5) 政府的实地监查员定期根据纳税人的帐册和任何发布的补充税额评定核查过去的纳税申报表。
- (6) 通过谈判或裁定，政府和纳税人就税额评定达成一致意见，或者由法庭宣布判决。
- (7) 纳税人缴纳任何剩余的应纳税款以及利息和罚金，或者获得退税或抵免纳税义务。

征收关税则涉及到不同的各个阶段。

- (1) 商品进口并进入批准的临时货棚，海关境界或者在海关当局的监督下进入仓库。
- (2) 进口商或他的代表递交进口报关单和装运文件，申报装运的内容。该报关单由报

关代理人证明无误。

(3) 报关代理人评定应缴纳的关税额,在有些情况下,这可以代表对进口商在申报单中估定的纳税额的审核。

(4) 如果当时不能获得全部的证明文件,则进行临时申报和关税评定。

(5) 缴纳评定的关税,或者在有些情况下进口商可以暂缓纳税,以后再补缴。

(6) 商品从海关放行。

(7) 如果到最后也不能提供全部证明文件,则要进行最终的关税评定。

(8) 缴纳最终评定的关税,或者获得退税或关税抵免。

这些阶段中的许多项可能作为分录记入政府帐户。重要的是搞清楚每一项分录实际上所代表的阶段,是否有不同的数据混淆在一起,以及所需要阶段的数据是否能够求得。

II.A.2. 以现金为基础的统计报告

关于总收入和总支出的统计应根据尽可能接近支付阶段的经济交易。如果是开支,最好不要同时先于支付和交货阶段。对于未汇总部分的统计应根据最可靠的数据。如果是支付和交货阶段之间的开支,则应鉴别与以支付为基础的总额之间的任何差异。

政府的总收入和总支出最好采用以支付为基础的统计方法,以度量政府对货币帐户和国民经济其他部门的综合影响。支付的数据代表了最现成的资金和资源流量的概算,它们避免了资源流量定值的问题,它们与其他财政统计最为相似,而且它们构成了大多数政府的记帐基础。汇总统计应尽可能接近支付阶段,并且清楚地说明与实际支付的任何可识别的差异。然而,并非所有这些优点也适用于政府业务的组成部分的现金数据。所以未汇总部分的统计应根据政府帐户中最可靠的数据。如果是开支,最好是在交货和支付阶段之间,因为支付阶段代表了实际经营的最准确的报告。有关现金流量报告的性质以及它与其它数据系统关系的研究将在本章A节,4段中论述。然而应该注意的是支付数据必须按其他部门通用的应计制进行调整,以便衡量所有部门在国民帐户中的生产、收入、消费、资本积累和金融等方面的情况。

对于开支来说,在支票兑现(8)、现金拨付、支票或支付命令阶段的数据是最理想的数据,因为它们记录了与货币帐户协调一致的政府财政交易。当不能在这一基础上获得数据时,根据付款委托书(6)或交货的统计数据也是可接受的政府开支的衡量尺度(参见本章A节,1段所列举的各阶段)。

对于收入来说,应当利用报告期内政府收到的税款数据,但是其中应扣除退还的税款。这种支付将代表以上本章A节1段中概述的收入收集过程的各阶段中扣除了退税的实际收入总计。这些阶段包括在最初税额评定后的纳税,在后续税额评定后的纳税和退税,以及在任何重新讨论帐户之后的纳税和退税。对于所得税来说,这些阶段包括(4)、(8)和(10)阶段;对于销售税来说,这些阶段包括(2)、(4)和(7)阶段;对于关税来说,这些阶段包括(5)和(8)阶段。

政府的借款可能通过以下的方式发生:根据项目贷款债权人对政府的支付;债权人对政府供应商的支付;或者根据供方信贷债权人向政府提供货物和劳务。当政府收到支付,当债权人已向政府供应商支付,或者供应商信贷合同中产生债务的条款已被完成时,就应报告借款。

当政府进行支付时就应报告政府放款,而当政府收到偿还政府放款时也应报告回收的款项。

本手册推荐的用于政府财政统计的支付基础与国民经济核算体系(SNA)有所不同。对于国民经济所有部门,后者收集在交货时的购买报告,在无罚金到期时报告纳税和债务,当

支付实际发生时报告非契约性的无偿转移款项。然而支付流量对于一个政府是至关重要的，因为它们决定支付政府帐单的能力，并且通过影响社会的清偿能力来刺激或确认国民经济其他部门对商品和劳务的需求。政府和其他部门不同，当许多政府的负债或政府的债权发生或到期时，政府不能一一予以记帐，这一点在本章的A节3、4段中有所阐述。在一个货币化的市场经济中，大多数的经济政策必须从货币的角度来进行决策。所以货币政策、财政政策、收入政策和国际收支政策基本上都是从财务的角度并根据衡量支付和财政平衡的统计来设计和制订的。所以，有关政府来自国民经济其他部门的收入以及向国民经济其他部门的支付的统计资料，对于财政政策的制订和与其他经济政策的协调是很有必要的。

支付数据构成了大多数政府会计制度的基础，而且通常代表了由管理会计制度产生的最可靠的数字，可以减少粗略的估算。此外，在一个货币化的市场经济中，支付的金额通常是对有关货物和劳务价值的最佳估计。交货的数据往往不容易获得，而且与支付相比其准确性也较差一些。可能不存在掌握有关政府所获得的商品和劳务总量信息的中央机构。也许直到收货的部向某个中央主管当局递交一份支付请求，要求证明或编制报告时，才会发生交货的报告。有时候直到能被纳入中央主管当局分配给各部的月度或季度的专用拨款时，才会递交对以前交货的付款委托书。因此，从收到商品到递交付款委托书之间就可能出现相当长的延误。所以根据上报的付款委托书所作的报告则可能成为一个不充分的交货指标。

在报告税金收入时采用以支付为基础的数据，可以避免大量因采用到期税款为基础的方法而产生的困难。如上所述，在很多阶段中这样的困难是很明显的，对那些到期税款的统计往往有必要进行修正。所以，如果要求在收入年内进行本期税额评定和支付公司所得税，由于该年整年收益的不可预见的变化，公司本身估计的应计纳税义务可能最终证明是不正确的。结果对用于国民帐户统计的公司税应计额可能要在最初申报到期应纳税款概算统计的基础上作相当大的后续调整。旷日持久的税额评定谈判可能给最初申报的到期纳税义务更增加了延误和不确定性。如果税法许可公司按“亏损抵前”的话，即以后发生的亏损可以从过去年份的到期税款中扣除，那么衡量政府到期收入可能需要对过去年份的数据作反复的调整。如果对数据进行这种追溯性的调整，这些数据在多大程度上反映了政府对国民经济的实际影响是有疑问的。如果根据每年实际收到的税款来衡量对国民经济的影响，就可以避免这样的问题。

在实践中，在代表收入和支出过程不同阶段的数据之间进行选择并非总是可能的，因为在政府帐户中可以获得的有关政府大范围业务活动的统计数据可能只有一种，通常是接近支付基础的统计。根据本手册，这种数据应用来编辑不用汇总的统计资料，如果有必要可进行总括性的调整，以便使汇总的数据符合支付为基础的准则。

当从应计应付制帐户中提取支付为基础的数据时，例如有关社会养老基金的数据，则有必要进行额外的调整。在损益计算书上根据应计制原则记录的收入和开支必须按该期资产负债表的变化对应计但尚未收到的收入和应计但尚未支付的费用分别进行调整。此外，在应计应付制的损益计算书上可能没有涉及资本资产、金融资产和负债的交易，因而可能不得不根据自上一个期限结束以来的资产负债表中分录的变化，例如固定资本资产，进行计算。

最后必须注意，有关支付流量的统计或许不能满足一个政府的全部需要。关于收入和开支过程的非现金阶段的补充统计对于政府业务的适当开展是必不可少的。这个问题将在本章B节中讨论。

II.A.3. 与企业应计应付制数据的对比

优先选用支付为基础的数据报告政府业务与商业统计形成对照。商业统计按照应计应付制原则，以便衡量一个企业的净值和收益，并为供销售的货物及劳务提供定价所必须的成本数据。由于这样的概念一般不适用于政府，而且对政府的负债和政府的债权也没有充分的了解，有关政府业务的应计应付制数据仅仅对于部分和补充性的用途才是适合的。

虽然支付作为政府业务的报告数据提供了最佳的基础，但是它们与企业的统计是很不一致的。由于企业经营的不同性质和企业管理的需要，企业需要应计应付制帐户，而不能光靠现金数据经营。只要研究一下应计负债的性质就能很清楚地理解这一点。

当以前规定的事件引起在未来某个时间付款的义务时应计负债也就随之产生，区别应计负债和定期合同性负债，例如债券、期票和银行贷款，是很重要的。应计负债——已产生但尚未清偿的负债累计总数——作为记录在支付前暂时交付给他方或从他方获得的商品及劳务的手段，在企业会计中起着重要的作用。这些应计未付或未收负债形成了企业会计不可分割的组成部分。所以，在任何时候一个企业的净值即按企业所有存量价值的总和计算。这些存量包括应计未收负债、应计未付负债、存货、固定资本资产、土地、无形资产、现金和存款、金融资产和债务。这些存量的变化，而不是通过重新估价，是由计负债、商品及劳务、货币、定期的以及其他合同性的债务的流量所引起的。在任何时期企业所留存的收益是按期初期末之间其净值的变化来衡量的。应计负债在成本计算中也是一个很重要的部分，企业必须确定其销售产品的价格。如果为了满足企业的需要，在净值、收益、成本等所有这些计算中都必须包括应计负债。

虽然企业将应计负债作为其产生的交易——例如，通过交付或收到有关的商品及劳务——中的直接参与者予以记录。但是一般说来，政府却不能这样做。大多数流入政府的应计负债的发生是政府未直接参与的交易和活动的结果，诸如纳税人获得收益或者应纳税货物及劳务的销售。只有在提出纳税申报书和支付应纳税款时这种应计负债才会报告给政府。同样，许多政府对于他方的负债的发生根据法律是政府未直接参与的开发活动的结果，诸如失业和残废。只有当提出支付申请时才会引起政府的注意。所以，流入和流出政府的应计负债的很大部分必须保留在政府管辖的范围之外，而不能包括在任何政府会计制度中。因而，应计负债和与企业会计概念有关的净值、收益和应计总成本的全面衡量不能应用于政府业务活动。

此外，净值和收益等商业概念对政府来说也是没有意义的。虽然政府的财政管理需要各种数据，例如，政府的债务和政府对他方的债权，政府固定资本资产——建筑物、道路、桥梁、水坝、设备等等——的价值和债务及债权的合计数并不能产生出一个对政府管理或宏观经济政策有用的总“净值”。另外，作为任何期限内“净值”变化的政府收入也不能提供对政府收益流入的适当衡量。政府与企业不同，对于其收到的大部分资金并不发生相应的生产成本，所以从总收入和赠与中减去与政府向公众的产业销售有关的营运成本就可以得出政府的收入，而不必采用适用于企业的净收益概念（参见本章F节和H节）。利用应计数据来计算成本的做法在政府中确实也可应用，但是一般仅局限于特定的计划，备选方案的比较，或者政府收费的有限范围内的商品及劳务的定价。在这些范围内，应计应付制会计在帮助管理部门实施某种控制方面是有用的，因为它们提供有关所有可获得的资源的数据以及能与产出的某些衡量指标可比较的有关费用的数据。

有关企业应计数据的进一步讨论见第四章A节。

应当注意，“应计”这一术语有时用于指会计制度而不是指根据收入和支出发生时记录

的应计收支额。在有些情况下，这一术语用于描述这样一种会计制度，即对于原来包括在前一个财政年度预算中的收入征集或开支的支付可以有一个较长的补充或清算期。而在另一些情况下这一术语用于表示对开支而不是支付必须经过行政批准或约束性授权的会计制度。

II.A.4. 现金流量的性质

政府交易可以视为两种流量的综合，一种流入政府，一种流出政府，每一种流量包括商品与劳务，货币，“无有”，或者负债。现金为基础的统计报告包括所有涉及货币流量的交易，而一般不包括只涉及商品及劳务，负债或“无有”流量的交易。

理解现金流量的性质有助于澄清以现金为基础的统计报告和其他数据系统之间的关系，并对在现金为基础的数据中包括哪些交易，什么时候的交易，以及如何定值等问题提供有用的指南。本节对现金流量的性质进行了分析。

在所有的交易中均有两方，有时称之为交易者。商品与劳务、货币和负债等不同的东西在交易者之间流转。在大多数交易中有两种流量：例如，商品朝一个方向，而货币朝另一个方向。然而许多政府交易只包含支付，却没有东西作为回报，也就是说，在交换中没有提供同时发生的对等物。对于支付者的支付没有特定的可计量的效益、产品、劳务或义务作为回报。为了分析的对称性，有必要将“无有”列为另一种流量。这样就有可能将所有的政府交易视为两种流量的综合，一种流入政府，另一种流出政府，这些流量包括商品及劳务、货币、“无有”或负债。

如同A节3段中提到的，负债可分为两种，一种是应计负债，每当以前发生的事件引起未来某个时间偿还债务的义务，应计负债也就随之产生；另一种是定期合同性负债，例如债券、期票和银行贷款。应计负债和定期合同性负债均可再区分为其他方对政府的负债及政府对其他方的负债。

应计负债在流转顺序中起着特别的作用。在每一个产生负债的事件（交货、所有权转移、收到应纳税的收入，等等）和支付之间有负债的应计和清偿插入。清偿可以在应计之后即刻发生，例如在现金销售中，或者在再次延期之后，例如逾期未付的帐单。然而当以前没有产生负债的事件时，在支付之前则没有负债应计和清偿插入，例如自发的赠与或预付款。当政府偿还借款时，这是固定合同性负债而不是应计负债的清偿。

如果相反的流量是商品与劳务、货币或定期的合同性负债，在交易者双方的帐户中均能采用应计负债。当负债产生时无有流向相反方向时，例如当纳税人在收到应纳税的收入时产生对政府的应计负债，就没有相反的流量可以作为交易者双方帐户上一项应计负债的基础。虽然纳税人可以根据他们应纳税的收入在他们的帐户上记入应计负债，但是政府在这一产生负债的事件收到应纳税收入——不是一个参与者，没有必要的信息使之能将这一分录记入它的会计系统。关于这一点在A节3段中已有阐述。由于无有交换的流量在政府业务中居于主要地位，政府因而通常以现金为基础记帐，这便是本手册所推荐的报告基础。

为了澄清现金流量报告的性质以及它与其他报告制度的关系，在下面图4中表述了一系列可能流量的组合。它将所有的流量分为七类：商品和劳务、其他方对政府的应计负债、政府对其他方的应计负债、货币、“无有”、其他方对政府的定期合同性负债和政府对其他方的合同性负债。流出政府的流量在图的顶端排列，流入政府的流量在图的侧边排列，这样就构成了一个根据流入与流出政府的种类划分政府交易的矩阵。这样每当商品与劳务流入政府和应计政府负债流出时，一笔政府购买就发生了。当应计政府负债流回政府和货币从政府流出时，就发生了政府对其购买的支付。虽然在现金销售中负债的清偿在应计之后立即发生，

图表 4. 流入和流出政府的流量

流 出 入	商品与劳务	其他方的应 计负债	应计政府负 债	货币	无有	其他方的定 期合同性负 债	政府的定期 合同性负债
商品与劳务	易货贸易	用商品与劳 务支付的其他 方的应计负 债	用于购买、 工资和利息 的应计负债	--	以商品与劳 务形式收到 的转移、赠 与或礼品	以商品与劳 务偿还贷款	用合同性债 务或债务证 券支付购买
其他方的应 计负债	销售收益、 费用、财产 收入应计额				应计的税金、 礼品和赠与	--	尚未支付的 政府债务发 行
应计政府负 债	用商品与劳 务支付应计 政府负债	应计政府负 债抵销其他 方的应计负 债		支付用于购 买、工资、 利息、和转 移支付的应 计负债	取消或免除 应计政府负 债	应计政府负 债抵销其他 方的定期合 同性负债	将政府定期 合同性负债 发行给未支 付的信贷者
货币		收到对应计 税款、费用、 财产收入和 销售的支付		--	收到礼品和 赠与	偿还贷款	借 款
无有	用商品与劳 务提供的礼 物和赠与	取消或免除 其他方的应 计负债	因转移支付、 礼品和赠与 而产生的应 计政府负债	礼品和赠与		给其他方的 礼品或取消 贷款	政府对其他 方的债务礼 品
其他方的定 期合同性负 债	提供的公共 商品与劳务 按定期合同 性信贷或以 商品与劳务 形式贷款进 行的销售	贷款以合并 其他方的应 计负债	因贷款或购 买权益而产 生的应计政 府债务	贷款	收到其他方 定期合同性 负债的礼品	贷款的重新 融资	用政府债务 将企业资本 化 用政府债务 发行贷款
政府的定期 合同性负债	以商品与劳 务支付的摊 提 政府债务发 行的销售	以政府债务 证券支付其 他方的应计 负债		摊提	政府债务的 取消或给政 府礼品	偿还用政府 债务发行发 放的贷款	贷款的重新 融资

但是可以假设应计和清偿的过程也可插入表中。同样地,当个人收到应纳税收入时,应计纳税人义务流入政府,但是无有从政府流向纳税人作为回报。当以后纳税人支付税款时,应计纳税人义务从政府流回到纳税人,而货币从纳税人流入政府。当货币从政府流出而无有流入政府作为交换时,就涉及到政府的赠与与转移支付。然而当政府用转移支付去解决根据法律而应计的以前负债,那么它就是一项应计政府负债,而不是“无有”,流回政府以交换从政府流出的货币。同样,劳务从政府流出而无有流入政府则代表政府正常向社会提供的公共服务。

报告制度可按不同的目的设计,可依据不同的流量。关于商品与劳务流量的报告对于生产关系的研究或投入——产出分析是有用的。如同A节3段所指出的那样,关于应计负债流量的报告对于企业会计中计算净值和收益是很重要的。然而对于政府来说,本手册所推荐的较好的报告基础是货币流量。

在矩阵中的纵栏和横行分别代表各种报告制度作为依据的各类流量。每一种报告制度记录归入矩阵的有关交易。以现金为基础的报告制度只记录代表货币流量的纵栏和横行所组合的那些交易,此外还有本章A节6段中所讨论的有关定期合同性负债的组合交易。所以,除了作为备查项目,以现金为基础的统计不应报告:易货贸易交易;以商品及劳务形式给政府的礼品、赠与或税金;政府以商品及劳务或债务证券形式给其他方的礼品;以及债务证券的交换。

报告制度的选择也影响交易应该记录的时间。如同本章A节1段和2段关于开支和收入的阶段及现金为基础的报告中的讨论中所述那样,应当在进行支付时记录流量,而不是当商品与劳务交付发生时,政府对其他方的负债产生时,或者当纳税人的应计纳税义务或其他对政府的负债发生时进行记录。同样,在涉及贷款或借款的交易中,应当在进行支付时而不是当合同或证券产生、登记或交付时记录流量。

流量根据现金报告的基础按支付的数额确定价值。无论政府购买或销售的商品及劳务或者证券除了销售价格之外还可能有任何价值。应该按支付的货币或定期合同性债务的数额报告流量,对于实物流量的价值除了作为备忘项目之外不予记录(参见本章A节7段)。

虽然图1的矩阵有助于澄清各种流量和报告制度之间的关系,但是它并不能鉴别政府为之作出支付的流量种类。这是因为除了礼品和予付款之外的所有货币流量都是作为交换矩阵中的应计负债而显示的,其中还包括插入的负债的应计和清偿过程。为了按政府的或其他方的商品与劳务、“无有”,或定期合同性负债的相应反向流量来划分货币流量,有必要连接插入的负债应计和清偿的过程,并且按照应计负债的流量来表示货币流量。这一点可以用一个较小的矩阵来完成(见图7),其中略去了应计负债流量。这可以作为本手册分析框架的基础,并将在第三章中探讨这一问题。

II.A.5. 通过单独帐户的支付

在通过以后的或非报告出纳员的帐户进行的次要支付场合,可以将它们作为政府外的活动处理。但是,在通过单独的部或机构进行大量未报告支付的情况下,应采用以下方法计算总的开支,即从国库给他们的支付中减去扣除了他们单独收入后的存款净增加额。

由以后的或非报告出纳员进行的支付可能并不重要,因为资金通常在他们手中仅仅停留短暂的时间,而且与政府的总开支相比他们的总支付是为数不大的。如果这些主计官员和他们掌握的现金和存款储备超出所涉政府包括范围时,国库对他们的支付则被当作对于国民经济其他部门的支付。只要通过主计官员帐户的支付流量是正常的,没有多大的变化,这样的处理便是可以接受的。当主计官员掌握的资金大部分为现金时,这可能是一种必要的折衷办法。

然而有些部或机构在较长时期内保留大量和易变的存款余额。那么对于通过它们进行的

大量支付,上述的解决办法就不太理想了。例如,当国库或主计长通过经费分配或资金配给系统将资金转移到授权进行预算开支的机构时就可能发生这种情况。在这种情况下可根据部的存款水平变化得到一个部向公众支付的数字。假定只有国库向部的支付流入部的帐户,则数额的增加便可能反映政府对国民经济其他部门支付流量的时滞,而数额减少则表示加速。如果其他收入也流入这些帐户,为了调整的目的,就需要关于它们的单独数据。如果对上述时滞和提前不作调整,关于国库向部帐户支付的数据便可能给衡量政府向国民经济其他部门的支付带来很大的扭曲。

关于国库向分权化机构支付的未调整数据可能导致同样的扭曲,只要资金留在这些机构的帐户中没有花掉。所以经常了解执行政府计划的分权化机构的交易或存款水平是相当重要的。它们往往可能是可靠地度量政府向国民经济其他部门的实际资金支付,政府使用资源和完成政府计划情况的关键所在。

II. A. 6. 用债务证券进行的支付

政府购买商品及劳务时不立即支付现金产生定期合同性债务时,这种政府购买就应作为开支和借款而被包括在统计之中。如果通过清偿证券缴纳税金而使政府借款得以偿还,则应作为收入和摊提包括在统计之中。

对于以政府债务证券支付的交易,为了保持处理的一致性,不同部分的业务可作为单独的交易显示。有些政府可能只在资本市场上借款和赎回债务,而征收税款和开支只用现金。当然所有这些交易将在统计中单独出现。但是有些政府可能在资本市场上借入货币,并且在税金缴纳中接受到期的债务证券。还有一些政府在开支时发行债务证券——或者承担定期合同性义务——待到期后再用现金支付。这样的收入、支出、借款和偿还交易也应在统计中单独表示,以便使采取不同借款惯例的政府之间具有可比性。

政府为了获得现金而发行的证券如果可以用于缴纳税金,则在其发行时应作为政府的借款,而在清偿时作为税金收入和债务清偿——如果销售时贴现,还要加上利息支付。如果一个政府在购买时以能用现金赎回的定期证券或合同性债务支付,在购买时应作为开支和借款交易,而在用现金赎回时作为债务清偿显示。当供应商信贷合同中产生债务的条款已经完成,则应同时作为借款和开支予以报告。这种借款一般发生在政府在资本市场上以可接受的利率获得借款的机会有限的情况下,向供应商——通常为资本货物的外国供应商——借款,中期偿还,就变得有吸引力了。在其他的情况下,用定期合同性债务支付购买可能包括用长期债券支付土地购买。

这种交易代表了政府借款和购买商品及劳务的组合,或者偿还借款和政府收入的组合,应当列入政府财政统计。但是各种各样涉及政府债务证券的其他惯例则应排除在外。所以,为了一个国营企业的资本化,或者为了捐助某个机构而发行的非现金政府债务,可从将来的利息和或摊提支付中得益,不应列为政府开支。对这些债务支付的利息和摊提,如同所有的债务一样,当其发生时当然应分别列入支出和融资。作为一种延期的政府补贴形式,也可能发行可在纳款时赎回的非现金政府证券。实际上,这些是可转让的税收抵免,无论在发行时或是在纳税收回时均不应列入原始的政府财政统计中。它们应作为单独的备忘项目列入融资表(表D. 13)和单独的工作表(见工作表4),使它们能和现金税款收入组合在一起供某些分析之用。用现金偿付的所有非现金债务的发行应作为备忘项目列入财政统计(D. 12),并如本章B节所讨论的那样更为详细地列入补充的非现金数据。

如果政府开支产生未付负债的“短期应付债务”——而不是发行定期合同性债务证券,

则不应作为开支或借款列入统计报表。如果通过向供应商发行政府证券来合并“短期应付债务”，则在此时应将其包括在开支和借款之中。政府未付负债的“短期应付债务”有什么变化应作为开支表和融资表备忘项目（表C.17和表D.14）显示，并如本章B节所讨论的那样更为详细地列入补充的非现金数据。

与政府用定期合同性债务或证券支付购买有联系的是政府收到的实物形式的外国贷款。为特定项目或计划贷款的政府和国际组织往往根据合同完成的证据直接向供应商支付，然后通知借款国支付已经完成。在这种情况下则应显示收受政府进行了相当于所提供价值的开支，并且收到相等数额的贷款。当贷款机构向供应商支付时就产生了债务，因而开支和借款均应予以报告。但是收到的实物形式赠与则不应作为开支或赠与列入统计，而应作为备忘项目列入收入和赠与表（表A.28）。

影响政府收入统计的另一种交易涉及向纳税人提供税收抵免。在有些国家里，例如在那些采用法国预算制度的国家，纳税人可以用期票付他们的关税负债。国库在其作为金融机构的职能范围内——作为金融机构部门而不是政府部门的一部分——可以接受这些期票，或者到中央银行或其他银行贴现，或者保留期票直到几个月后到期时收款。因为通过这种海关票据的关税抵免被认为是国库和其他金融机构的银行职能而不是政府本身向有义务的纳税人提供的，所以以海关票据形式缴纳关税时应该报告政府得到了收入。如果其中没有涉及金融机构，只有当收到资金时才将延期缴纳的税款列为政府收入。

II. A. 7. 实物交易

除了作为备忘项目，统计不应当包括易货贸易的货物与实物流量，或者在相反方向上没有支付流量——或者是用现金或者是用定期合同性债务——的商品与劳务流量。

在商品与劳务朝一个方向流动而以货币或债务证券的支付朝另一方向流动的交易中，在政府的财政统计中仅记录支付流量。但是，在有些交易中在两个方向上均是商品与劳务流量而没有以货币或债务证券的支付；而在另一些交易中商品与劳务在一个方向上流动，在另一个方向上却没有以货币或债务证券形式的支付流量。这样的实物交易不应列入政府财政统计，但是倘若它们对于分析或政策有特别意义，可以作为备忘项目予以记载。

商品与劳务在两个方向上流动的交易，即易货交易，可能包括政府之间或者政府与个人或企业之间多种形式的财产、商品与劳务的交换。因此，两个政府可能同意根据互利的原则交换土地或建筑物，或者相互提供劳务而无须进行支付。每个政府提供劳务的成本，例如工资、薪金和购买供应品，将作为支出列入统计，但是流入其他政府的劳务和为此而收到的劳务在统计中却不予反映。

有一种形式的易货交易包括以实物支付一部分政府雇员的补偿费，例如，以住房、食物、服装，或者免费或减价提供的商品及劳务。这种雇员实物补偿的金额须由国民帐户的编制人员加到现金工资和薪金中去，以充分估价作为国内生产总值（GDP）一部分的政府雇员的劳务。但是这种向雇员提供的实物支付并不作为工资和薪金（表C.1.1）的一部分而列入政府财政统计。当政府进行支付以购买房屋、食物、服装或其他货物与劳务作为部分补偿提供给它的雇员时，则就如同其他购买商品与劳务（表C.1.3）一样被列入统计。

商品与劳务向一个方向流动而没有货币或债务证券支付作为回报的交易可能涉及流入或流出政府的商品与劳务流量。商品与劳务流量流出政府而没有支付流入反映了政府业务的主要形式，因为政府的一个主要职能就是向社会提供非销售性的商品与劳务以供

共同消费。由于没有销售过程来衡量从政府流出的这些商品与劳务产出的价值，在国民收入和生产核算帐户上就假定它们等于为了生产这些产出而流入政府的投入商品与劳务的成本。在政府财政统计中并不想衡量从政府到社会的这种商品与劳务流量。它们的价值仅仅反映在政府为提供商品与劳务而购买的投入物的统计之中。政府通常以实物形式，而且往往免费向社会提供这些商品与劳务。但是为了分析的目的，政府财政统计将它们作为备忘项目列入支出表，特别是在以实物形式从政府流到其他社会——国外，或者流到其他层次的政府（C.16）的情况下。

商品与劳务流入政府而没有货币或债务证券支付作为交换的交易也被排除在政府财政统计之外。所以，征收的实物税并不列入统计，而只是当货物被出售时才作为销售予以记录。政府收到的建筑物、藏画、土地等实物礼品除了作为备忘项目也不列入政府财政统计，除非将它们出售。商品与劳务流入政府而没有货币或债务证券支付作为回报的更常见例子是外国政府、国际机构或其他层次政府的实物赠与。这些可能包括各种商品与劳务：新的或旧的军事装备、救济粮、道路或医院建筑物、提供技术援助和在捐助国或接受国培训。由于它们不涉及货币或债务证券支付，这样的实物赠与或转移不列入政府财政统计。由于它们对于接受国或地区的消费或资本形成有所贡献，它们对于分析是有用处的，因而作为备忘项目而列入收入和赠与表（A.28）。

为了列入备忘项目，实物交易应在商品交付或劳务提供时予以记录。记录的金额一般遵照捐赠者的估价，如果可能应避免再作独立的估价。

II. B. 补充性非现金数据

编制收入和支出的非现金阶段的补充统计数据时，如有可能应当适当地开展政府业务的必要辅助手段。

仅支付统计不能满足政府业务及其对国民经济影响的财务和经济分析的需要。它们应该由其他统计作为补充，例如，有关政府签订合同的统计，它们影响供应商的活动和就业；还有关于政府未付票据的统计，它们影响工商界对银行信贷的需求。此外，收入和支出的每一个阶段和它们的组合对特定的政府用途有意义，例如，内部财务管理、中央预算实体的财务控制、税务管理、通过控制负债的产生来进行适当的国库管理、现金流入和流出的管理、审计实体的会计责任和立法机关的管理。为这些用途而编制的适当统计在政府开展业务中能对支付统计起到重要的补充作用。

因此不同的支出阶段之间的差异可能具有重要的分析意义。这些阶段见本章A节1段所列，它们包括：（1）概算，（2）拨款，（3）分配或指定用途的拨款，（4）承诺，（5）交货，（6）付款委托书，（7）签发支票或支付命令，以及（8）支票兑现。在编制统计报表时显示以下内容将是很有帮助的：

- （a）概算的减少或增加（1～2）；
- （b）执政官员扣留或等待分配的拨款（2～3）；
- （c）分配授权承付（或开支）但尚未利用（3～4）；
- （d）承付开支，但尚未交货（4～5）；
- （e）已收到交货，但尚未签发付款委托书（5～6）；
- （f）付款委托书已签发，但支票尚未签发或兑现，有时称之为“短期应付债务”（6～7，或6～8）；

工作表 1. 支出的阶段
(期末累计额, 单位: 百万本国货币单位)

	n 年				n + 1 年			
	3 月	6 月	9 月	12 月	3 月	6 月	9 月	12 月
1. 概算	1,587	1,587	1,753 ⁽¹⁾	1,753	1,926	1,926	2,083 ⁽¹⁾	2,083
2. 拨款	1,521	1,521	1,675 ⁽²⁾	1,675	1,817	1,817	1,948 ⁽²⁾	1,948
3. 分配	380	764	1,297	1,671	454	908	1,452	1,929
4. 新的承诺	416 ⁽³⁾	761	1,286	1,663	497 ⁽³⁾	893	1,438	1,906
5. 交货	321	715	1,221	1,594	449	860	1,427	1,883
6. 付款委托书	315	707	1,204	1,590	430	843	1,272	1,841
7. 签发支票	313	698	1,173	1,576	422	830	1,253	1,817
8. 支票兑现	302	667	1,129	1,518	428	798	1,187	1,746
阶段间的差额								
a. 概算的减少 (1—2)	66	66	78	78	109	109	135	135
b. 拨款有待分配 (2—3)	1,141	757	378	4	1,363	909	496	19
c. 未用掉的分配额 (3—4)	13	3	11	8	26	15	14	23
d. 承诺等待交货 (4—5)	95	46	65	69	48	33	11	23
e. 交货等待付款委托书 (5—6)	6	8	17	4	19	17	155	42
f. 付款委托书等待支票签发 (6—7)	2	9	31	14	8	13	19	24
g. 签发支票等待支付 (7—8)	11	31	44	58	6	32	66	71

(1) 反映补充概算。

(2) 反映补充拨款。

(3) 包括上年承诺结转额, 49转入 n 年, 69转入 n + 1 年。

工作表 2. 由公路建筑项目引起的政府支出
(期末累计额, 单位: 百万本国货币单位)

	n年				n-1年				n+2年			
	3月	6月	9月	12月	3月	6月	9月	12月	3月	6月	9月	12月
1. 预算拨款	200	200	200	200	300	300	300	300	320	320	320	320
2. 预算分配	200	200	200	200	300	300	300	300	320	320	320	320
3. 已签的合同	45	85	105	185	200	200	300	300	—	140	320	320
4. 完成的工程	30	85	95	185	—	150	200	290	—	140	220	320
5. 进度支付	20	60	65	145	40 ⁽¹⁾	—	200	290	—	140	140	320
6. 尚未签合同的分配额 (2-3)	155	115	95	15	100	100	—	—	320	180	—	—
7. 已签合同尚未完成的工程 (3-4)	15	—	10	—	200	50	100	10	—	—	100	—
8. 已完工但尚未支付的工程 (4-5)	10	25	30	40	—	150	—	—	—	—	80	—

(1) 与上年完工工程有关的支付。

工作表 3. 预算拨款, 结转额, 失效拨款和已签的付款委托书总额

	本预算年度					以前的预算年度			全部预算年度		
	初期预算拨款	以后追加额	总预算拨款	已签的付款委托书	拨款结转额	失效拨款	带入的付款委托书	对带入的拨款签发签发的付款委托书	付款委托书总额	付款委托书总额	付款委托书结转额
(百万本国货币单位)											
经常性支出											
n年	9,285	2,109	11,394	10,878	198	318	...	825	...	...	156
n+1年	11,166	1,326	12,492	12,045	171	276	156	159	315	12,360	87
n+2年	13,419	2,673	16,092	14,892	885	315	87	153	240	15,132	324
n+3年	18,228	4,236	22,464	21,024	849	591	324	825	1,149	22,173	408
n+4年	22,176	5,985	28,161	26,877	834	450	408	774	1,182	28,059	651
资本性支出											
n年	4,434	2,208	6,642	4,533	1,650	459	...	897	...	...	219
n+1年	4,599	3,804	8,403	7,308	660	435	219	1,464	1,683	8,991	249
n+2年	6,918	6,177	13,095	11,640	1,278	177	249	624	873	12,513	144
n+3年	11,517	5,907	17,424	15,033	2,238	153	144	888	1,032	16,065	645
n+4年	17,121	3,993	21,114	17,547	3,192	375	545	1,935	2,580	20,127	1,962
公共债务											
n年	2,868	3,249	6,117	5,793	105	219	...	903	...	...	465
n+1年	3,051	1,305	4,356	4,158	57	141	165	54	519	4,677	48
n+2年	3,954	387	4,341	3,963	378	—	48	39	87	4,050	78
n+3年	4,341	510	4,851	4,107	744	—	78	150	228	4,335	366
n+4年	5,763	297	6,060	5,526	534	—	366	444	810	6,336	1,116
总计											
n年	16,587	7,566	24,153	21,204	1,953	996	...	2,625	...	...	840
n+1年	18,816	6,435	25,251	23,511	888	852	840	1,677	2,517	26,028	384
n+2年	24,291	9,237	33,528	30,495	2,541	492	384	816	1,200	31,695	546
n+3年	31,086	10,653	41,739	40,164	3,831	744	546	1,863	2,409	42,573	1,419
n+4年	45,060	10,275	55,335	49,950	4,560	825	1,419	3,153	4,372	54,522	3,729
(占预算拨款总额的百分率)											
经常性开支											
n年	81.5	18.5	100.0	95.5	1.7	2.8	...	7.2	...	...	1.4
n+1年	89.4	10.6	100.0	96.4	1.4	2.2	1.2	1.3	2.5	98.9	0.7
n+2年	83.4	16.6	100.0	92.5	5.5	2.0	0.5	1.0	1.5	94.0	2.0
n+3年	81.1	18.9	100.0	93.6	3.8	2.6	1.4	3.7	5.1	98.7	1.8
n+4年	78.7	21.3	100.0	95.4	3.0	1.6	1.5	2.7	4.2	99.6	2.3
资本性开支											
n年	66.8	33.2	100.0	68.2	24.9	6.9	...	13.5	...	...	3.3
n+1年	54.7	45.3	100.0	87.0	7.8	5.2	2.6	17.4	20.0	107.0	3.0
n+2年	52.8	47.2	100.0	88.9	9.8	1.3	1.9	4.8	6.7	95.6	1.1
n+3年	66.1	33.9	100.0	86.3	12.8	0.9	0.8	5.1	5.9	92.2	3.7
n+4年	81.1	18.9	100.0	83.1	15.1	1.8	3.0	9.2	12.2	95.3	9.3
公共债务 ⁽¹⁾											
n年	46.9	53.1	100.0	94.7	1.7	3.6	...	14.8	...	...	7.6
n+1年	70.0	30.0	100.0	95.5	1.3	3.2	10.7	1.2	11.9	107.1	1.1
n+2年	91.1	8.9	100.0	91.3	8.7	0.0	1.1	0.9	2.0	93.3	1.8
n+3年	89.5	10.5	100.0	84.7	15.3	0.0	1.6	3.1	4.7	89.4	7.5
n+4年	95.1	4.9	100.0	91.2	8.3	0.0	6.1	7.3	13.4	104.6	18.4
总计											
n年	68.7	31.3	100.0	87.8	8.1	4.1	...	10.9	...	...	3.5
n+1年	74.5	25.5	100.0	93.1	3.5	3.4	3.3	6.7	10.0	103.1	1.5
n+2年	72.4	27.6	100.0	90.9	7.6	1.5	1.2	2.4	3.6	94.5	1.6
n+3年	76.2	23.8	100.0	89.8	8.6	1.6	1.2	4.2	5.4	95.2	3.2
n+4年	81.4	18.6	100.0	90.3	8.2	1.5	2.5	5.7	8.2	98.5	6.7

(1)包括利息和摊提。

工作表 4. 税收抵免凭证的发行与赎回(百万本国货币单位, 除非另外标明)

		发行凭证		赎回凭证 通过支付			总计	累计赎 回总额	尚未赎 回余额		
		月内	累计	所得税	销售税	关税					
n 年	4 月	41	(发行开始)								
	5 月	72									
	6 月	73									
	7 月	91									
	8 月	140									
	9 月	88									
	10 月	94									
	11 月	108									
	12 月	93									
	总计	800		800					0	800	
	n + 1 年	1 月		114							
		2 月		141							
		3 月		135							
4 月		129		15	0	0	15				
5 月		187		51	7	0	61				
6 月		136		64	0	1	65				
7 月		121		88	6	3	97				
8 月		100		87	1	1	92				
9 月		175		89	16	5	110				
10 月		137		77	0	13	90				
11 月		170		91	15	10	116				
12 月		118		19	19	9	47				
总计		1,663	2,463	584	67	42	693	693	1,770		
n + 2 年	1 月	138		45	54	7	106				
	2 月	135		138	5	8	151				
	3 月	154		159	11	7	177				
	4 月	166		106	1	3	110				
	5 月	192		136	22	8	166				
	6 月	214		176	2	6	184				
	7 月	221		122	7	8	137				
	8 月	190		113	0	15	128				
	9 月	252		136	19	18	173				
	10 月	238		133	0	21	154				
	11 月	159		62	22	25	109				
	12 月	165		29	12	21	62				
	总计	2,224	1,687	1,353	155	147	1,657	2,350	2,337		
n + 3 年	1 月	233		42	40	25	107				
	2 月	156		187	17	17	221				
	3 月	155		166	16	8	190				
	4 月	213		106	0	18	124				
	5 月	259		124	17	31	205				
	6 月	203		240	4	23	267				
	7 月	267		169	31	21	221				
	8 月	159		131	0	12	143				
	9 月	206		148	33	30	211				
	10 月	226		137	2	20	159				
	11 月	233		135	37	38	210				
	12 月	225		19	0	41	63				
	总计	2,535	7,222	4,601	227	290	2,121	4,471	2,751		

工作表 5. 按基期年度和征收年度的所得税征集 (百万本国货币单位, 除非另外标明)

	征 收 年 度				总计	GDP	基期年度税 收占GDP 的百分比
	n + 1 年	n + 2 年	n + 3 年	n + 4 年			
征收总额	7,065	8,787	9,129	8,616			
余额(未分配)	30	1,377	765	12			
分配到基期年度	7,035	7,410	8,364	8,604			
n 年	2,379				6,969 (1)	112,830	6.2
n + 1 年	1,656	2,085			6,741	117,600	5.7
n + 2 年		5,325	2,532		7,857	124,890	6.3
n + 3 年				2,604	8,436	123,810	6.8
n + 4 年				6,000	8,250 (2)	131,010	6.3
		与上年度的差异 (百万本国货币单位)					
无余额		375	954	240			
有余额		1,722	342	-513			
		(占上年度的百分比)					
无余额		5.3	12.9	2.9			
有余额		24.4	3.9	-5.6			

(1) 4,590 在 n 年支付。

(2) 2,250 在 n + 5 年支付。

工作表 6. 按税率分类的销售税征集

税率分类 (百分比)	征收额 (百万本国 货币单位)	无罚金征 收总额的 百分比	内在销售 税基础 $\frac{(2) \times 100}{(1)}$ (百万本 国货币单 位)	总销售税 基础的百 分比	平均税率 (百分比)	GDP (1) (百万本 国货币单 位)	销售税 基础占 GDP的 百分比
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (2) : (1)	(7)	(8) = (4) : (7)
n 年							
15	564	15.8	3,760	4.3			0.90
10	543	15.2	5,430	6.3			1.30
8	210	5.9	2,625	3.0			0.63
3	2,248	63.1	74,933	86.4			17.94
罚金	53						
总计	3,618	100.0	86,718	100.0	4.17	41,762	20.77
n + 1 年							
15	528	13.6	3,520	3.6			0.73
10	668	17.1	6,680	6.9			1.39
8	156	4.0	1,950	2.0			0.40
3	2,547	65.3	84,900	87.5			17.62
罚金	52						
总计	3,951	100.0	97,050	100.0	4.07	48,192	20.14
n + 2 年							
15	681	15.7	4,540	3.9			0.82
10	342	7.9	3,420	3.0			0.62
8	130	3.0	1,625	1.4			0.29
3	3,192	73.4	106,400	91.7			19.14
罚金	10						
总计	4,385	100.0	115,985	100.0	3.78	55,565	20.87
n + 3 年							
15	966	18.9	6,440	5.0			0.99
10	480	9.1	4,800	3.7			0.74
8	151	3.0	1,925	1.5			0.29
3	3,501	68.7	116,700	89.8			17.92
罚金	42						
总计	5,143	100.0	129,865	100.0	3.96	65,122	19.94

(1) 按销售与收税之间有两个月时滞调整GDP, 即为上年GDP的 $\frac{2}{12}$ 加上本年GDP的 $\frac{10}{12}$ 。

(g) 支票已签发但尚未兑现, 通常称为未达帐(7-8)。

以上各项内容的统计应单独表列, 或者如工作表1所示那样组合以比较它们各自的动态。并非所有的分录均适用于某些国家, 但是编制适用阶段的统计数据可能是有用处的。如果适用的话, 可以为具体的计划或职能编制单独的表格, 如工作表2, 由公路建筑项目引起的政府支出。

对于特定的预算系统可以采用更专门的表格。工作表3所示为一种可行的拨款和付款委托书数据的表述方式。在这种预算制度中, 拨款失效之前允许有一年的结转期。该表显示在每年的预算拨款总额中结转下年的百分率变动较大, 其中包括未用的拨款和付款委托书已签但尚未签发支票的拨款。从表中可以看到结转的拨款和付款委托书的数额在增加, 有关当局应警觉到即将出现对现金需求的增加, 如果不能满足需要, 将会导致短期应付债务的增加。

短期应付债务在有些国家具有很大的意义, 因为政府可能要延期偿付它们所收到的货物与劳务的债务, 并且可能积累起大量未偿付的债务。应当注意, 在有些国家中短期应付债务这一术语不是指未偿的负债而是指政府售出的期限不到一年的未偿证券中未合并部分。但这里用这一术语是指未偿负债的累计短期应付债务。虽然这些未偿负债不应作为开支或融资列入统计, 但是它们可能具有重要的货币效应。企业向政府供货但是得不到支付, 就可能觉得有必要向银行系统寻求额外的信贷, 结果实际上产生了银行间接地对政府融资。这种动向对于货币和经济分析是有意义的, 应当在专门的补充报表中表示短期应付债务的水平, 并且作为一个单独的备忘项目而列入第一手的政府财政统计以表示短期应付债务的变化情况(C.17和D.14)。但是有关短期应付债务统计资料的获性在不同的国家可能有很大的差别, 这取决于是否有足够的帐户记录货物已交付或者付款委托书已签发但是支票或支付命令尚未发布的情况。

在现金为基础的统计中不予表示的另一种形式的政府债务是由延期的政府税收抵免而产生的。政府通过非现金发行的这种证券可以在纳税时赎回。工作表4表示有关这种税收抵免凭证的发行和赎回的统计数据, 可与现金统计联系起来使用。由于它们的发行和赎回均不是为了取得现金或商品及劳务, 所以这种税收抵免凭证除了作为备忘项目(D.13)之外并不列入政府的支出、收入或融资统计。

有关税收不同阶段的补充统计也有助于深入了解政府的业务。例如, 这种统计可以根据与征收所得税有关的几个日期: 获得收入的日期, 税额评定的日期和纳税的日期。如前所述, 税额评定可以根据本年的收入, 或者上年甚至于更早年份的收入, 而补充的税额评定可能在以后年份中出现余额时进行。工作表5显示了每年按前一年的收入和余额征收所得税的统计数据。这种收入增长来源的分析应能有助于把税收与收入年联系起来, 也有助于评价将来收入的前景。

对其他税收的详细统计可能有助于更好地了解税收的结构和它们与国民经济的关系。工作表6中的数据是根据按每个税率征收销售税的情况编制的, 它们表示了在每个时期销售税基础的大小以及它们与GDP的关系。

在每一个政府中, 像这样的非现金统计数据可能描绘了产生现金收入和支出的潜在发展动向。记录这些数据对于政府开展业务中的分析和决策是很有帮助的。

II. C. 时间选译

应在交易实际发生的时期而不是在其授权的预算期内记录交易。如果政府的帐户要求将补充期内的交易归入前一个预算年，则有必要对数据进行调整。

预算和会计制度可以在交易实际发生时或者其原先授权发生的时期记录交易。如果一项预算是为在同一个财政年度中执行或支付的活动制订时，计算该财政年度的支付或交货就可以表示其执行的效果。但有些预算是为某些政府义务而制订的，其活动可能在下一个财政年度实施或支付。但是对于这种预算，本财政年度的交货或支付报告就无法说明其是否已经执行。确实，只有这些列入预算的政府义务在连续几年中交货或开支的总计才能表明该预算是否实际上已经实施。所以在有些国家中，会计制度要求不将收入和支出记入其实际发生的年份而是归入其最初授权的预算年度。

在大约三分之一的国家里允许结转未完成的税收和预算的支付，但是仅限于一个较短的清理或补充期，一般为一至三个月。虽然大约有一半的拉丁美洲国家和遵循法国预算制度的国家采用补充期，但是只有六分之一遵循英国预算制度的国家采用这做法。在采用法国预算制度的国家里，多年来预算制度已从契约预算发展到延期的现金预算，前者允许在一个较长的补充期内完成开支承付和评定收入的征集，而后者已将补充期缩短到二个月或者更短的时间。在大约一半的国家里，已采用拨款在财政年度结束时失效的完全现金预算。在有些国家里，补充期仅限于结转开支、资本或投资预算。

虽然将交易归入其原来的预算年度的会计惯例可能对立法控制、审计或有效的管理有好处，但是它们的结果却需要作很多的调整才能用于经济和财务分析。对于这些分析来说，最重要的是在一个特定的时期执行了什么政府活动，这样在这个时期内它们对国民经济的影响就能与有关货币、经济和国际收支发展的数据一起进行研究。为此目的，政府交易必须清楚地列入其实际发生的时期而不是其原来的预算年度。在预算和会计制度仍然将交易归入其原来授权的预算年度的情况下，则有必要调整数据，有时可根据补充期的差额帐户进行调整，在这些帐户中列有归入本财政年度和上一个财政年度的业务的单独数据。关于补充期内收入和开支的调整在本章L节的工作表9中有所说明。

在有些情况下，可能发现补充期的调整对于总支付是可行的，但对于收入或支出类的非汇总数据则不可行。在这种情况下，可按原样采用非汇总数据并对受补充期交易影响的总计作总括性调整。应该注意的是，补充期调整的大小将取决于增长、衰退或者不均衡的行为是否使得一个补充期显著地不同于一年前。

在本章A节2段关于现金为基础的统计报告，本章A节6段关于用债务证券进行的支付，本章A节7段关于实物交易的讨论中对于记录特定类型交易的适当时间选择已有阐述。

II. D. 时间频度

政府财政统计应当根据以年度为基础的完全非汇总的详细数据和以季度和月度为基础的总计和主要部分数据进行编制。

年度统计数据为进行整体和非汇总的政府业务的衡量和国家之间的比较提供了最好的依

据，但是为了经营和政策的目的是，更为经常的，季度的或月度的有关总计和重要部分的数据也是必要的。

年度数据

由于收入和支出的季节性变化，月度和季度的数据不能提供适当的基础进行国家间的比较，或者对政府业务和财政的规模、结构、业绩和趋势进行综合分析。这些只能由全年的数据来提供。由于需要对税收和支出，以及与其他经济统计一起进行分析，以日历年为基础政府财政数据就显得特别重要，它们应成为编制人员的第一选择。但是在有些国家里，只有以财政年度为基础的详细数据，如果与日历年不一致，就只有按月度或季度报告的总计可供编制日历年度的数据。这种月度或季度的数据不一定完全准确，因为在财政年度结束前要进行结算和调整，并且分配到最后一个月份或季度，或追溯到所有的月份或季度。所以，就详细和分类齐全而言，有时财政年度数据可能便是最佳可获得的数据了。在这种情况下，财政年度的数据是完全可以接受的，虽然它们的应用尚须要对所用的经济数据作些调整使之与日历年度期限大致相当。关于将财政年度的数据转换成普通时间期限的程序在本章K节进行讨论。

月度或季度数据

虽然年度数据提供了对政府财政的最佳整体衡量，但是对于财务管理和经济政策的制订还是不够的。例如，国库的现金管理需要每天，或至少每周有关政府存款余额和总支付与总收入的数据。与财政政策、货币政策、预算管理和债务管理有关的官员需要月度的，或至少季度的总收入和总支付的数据，以了解现时的发展和趋势并进行必要的预测以决定是否采取什么行动。但是总收入和总支付的数据并不足以说明发生变化的原因以及这种变化是否会继续下去。这样就有必要有选择地了解一些可能与导致这些变化有关的一些主要因素的信息——例如，主要的税收和非税收收入项目，工资与薪金、利息、转移和资本的开支，以及各部的开支等。这些信息可以以月度或季度为基础。

但是，有时候编制足够的月度或季度数据的障碍来自于行政管理的惯例，因而可能有必要采取纠正行动。

(1) 如果比较重大的政府活动由一些政府单位在主要帐户以外的范围执行，并且仅仅向中央主管当局提供年度报告，就应当规定对于编制合并的政府财政统计所需要的数据提供较为频繁的报告。如果提供年度报告的单位所进行的活动无足轻重，它们自己从政府外的收入是很少的或者不存在，那么从主要帐户给它们的转移可以包括在数据中，作为调整其存款变化时它们开支的适当替代，但在编制综合数据时应作为政府间的转移而予排除。本章A节5段有关通过单独帐户支付的讨论中对此已有阐述。

(2) 有时可获得的月度或季度数据是以汇总的形式为特定的行政管理用途而准备的，而没有提供编制政府财政统计所必须的项目，例如政府内部交易的数量应在得出合并总计时予以排除，因此有必要在常规的汇总时增加必需的项目。如果帐户是由计算机保持的，并可以通过程序或公式按需要的时间间隔产生月度或季度的数据，编制额外的项目以及整个合并的数据就会方便得多了。

(3) 如果对交易影响很大的暂记和清算帐户只是每年清理一次，或者延误时间很长，则有必要重新研究这些会计惯例以减少这类帐户的使用或者规定更为频繁的清理。

在努力改进会计和报告标准以及要求更为频繁的报告的同时，仍然可以利用省略了这些未报告活动和代表“中央政府现有的”数据编制统计报表，但是应该记住这些数据可能带有

的局限性。

编制与年度总计保持一致的月度或季度统计数据时可能会碰到年终调整的问题。导致这种情况的原因可能有几种：在一年中未分配类别的支付或收入的积累，一年一度从其他帐户或政府以外转移给政府的各种款项和负债，等等。虽然这些实际做法对于年度数据影响不大，但给编制保持一致的月度或季度统计数据却带来了问题。在有些情况下，为了保持一致性可将这些项目列入财政年度的最后一个月份。例如，当每年一次向政府转移利润时，这样处理就比较适当。但是如果这种方法不能适用，还有其他的选择：平均分配调整项目，追溯性地分摊到该年的各月份或季度中去；提出一个单独的“13月”项目，用以单独表示这种年终交易或调整；如果规定一个“13月”不可行，可以加上适当的注脚，说明这样表示的月度或季度总计加起来不等于年度的总计。一般说来，比较有益的处理方法是将年终的调整列入最后一个月份或“13月”。这种方法提供了一个较好的基础，以便将月度和季度的数据与以后年度中同样报告的月度或季度数据进行比较。

II. E. 地方政府的抽样调查

由于地方政府为数众多并且遵循不同的会计惯例，比较实际可行的做法是通过邮政调查表或实地采访的办法从所有单位的较小的分层抽样中收集数据。

因为地方政府为数众多并且遵循不同的会计惯例，编制有关业务数据可能需要特别的收集程序。在有些情况下，关于地方政府业务的数据可以通过行使监督或审查职能的行政管理机构获得。这些可能是中央政府部里负责内政或地方政府事务的机构，或者是在地区政府一级负责所辖地域内地方政府事务的机构。如果存在这种行政管理的数据，最好利用它们，或者安排修改或扩充以满足政府财政统计的需要。

如果没有现成的数据来源，那就有必要建立新的程序以收集有关地方政府业务的适当数据。这样的计划最好能够兼容其他的政府统计需要，以避免在数据的收集和报告中的重复工作。

如果存在大量的地方政府单位，每年从所有的地方政府收集数据可能是不切实际的。在这种情况下可以采用抽样调查的方法，通过邮件或实地采访从科学地选出的地方政府单位的代表抽样收集信息，而收集所有地方政府单位的数据的次数就要少一些，也许五年或十年收集一次。

由于所需要的样本量将取决于所涉及单位的变异性，倘若将政府单位划分成比较一致的样本组或层次，例如，按其支出或收入的规模，或者按某些替代指标，如人口，那么结果的精确性可能增加，而样本量和成本可能减少。因此小城镇的抽样比例要比中等城镇小，而对最大的城镇则保持全面的抽样。在每一个抽样层随机地选取数据，然后通过外推法产生这一层次的估计数，再将所有层次的估计数加起来就能得到对所有地方政府的估计总数。这种类型的分层抽样调查可以通过对较少数量的政府单位进行调查，例如在有些国家里只占有所有政府单位的百分之三以下，就可以对地方政府的业务作出相当精确的统计。

在设计用于从地方政府收集抽样数据的调查表时，应当特别注意简单明了和详细的说明。通过邮寄收集调查表可能是主要采用的方法，但是对较大的地方政府进行采访也是有必要的。为了内部保持一致以及对其他可获得的数据进行比较，应仔细审阅调查表的回答，以鉴别和纠正对调查表说的可能误解。有时候也可以通过地区政府机构进行调查以反映宪法和行政管理方面的关系。在这种情况下有必要特别注意保持结果的可比性。

II. F. 非产业支付和收入的总额计算

非应偿还的政府支付和收入应按总量为基础表示，而且不包括负收入或负支出等抵消款项，但是对于代理、纠正和信托交易，以及计算向公众提供的，具有可鉴别成本的产业销售净额时，上述原则可以例外。

为了充分描述政府为满足它的需要和偿付所有的实际开支而筹集的全部收入，非应偿还的政府支付和收入应按总量为基础表示，这是一个总的原则。因此，法庭的收费不应记作法庭经营成本的抵消款项，而应作为“负开支”减去。同样也不应将税收的管理费用作为“负收入”而应从税收中减去。法院审判厅的总费用和税收的总管理费用应当分别作为支出和收入表示。应当避免诸如负收入或负开支那样的交易分类，其中也包括在每个类别中包含负分录的情况，以便充分地反映政府收入筹集和代表社会提供公共货物的总量和影响。

有时候需要进行很大数量的调整以消除在某些帐户中表示的“负开支”，并将它们列入总收入。这种“负开支在有些预算制度中被称作补助拨款，并且成为某一部门的经营过程中产生的非税款收入。例如，服务费、租金，和非经常性销售收入。为了表示要求立法机关为这些部门的经营而同意设立的资金，这些收入有时作为“负开支”从经营这些部门的总成本中减去，而将剩下的数额作为成本或拨款。为了充分反映政府收入和支出的量值，这种非税款收入应当列入适当的收入类别，开支应当调整以反映未被这种“负开支”抵消款项所冲抵的全部开支数额。虽然这种收入和开支的同等增加并不影响亏损或盈余，但收入和支出的量值将会增加。

这一原则的例外情况包括向公众提供的具有可鉴别成本的产业销售，在收入中扣除退款，反映开支回收的开支扣减，代理交易和信托交易。此外，有些财务经营可能根据净额表示。例如，短期债务的到期转期或重新发行和赎回可能仅仅按照融资的净增加额予以表示，而不是按照总的借款和赎回额所代表的重复流通量予以表示的。向公众提供的具有可鉴别成本的产业销售净额的计算将在本章H节中讨论。

应用于非产业活动的调整交易基本上属于纠正性质，或者涉及到政府本身不能提出要求的数额。所以下述类型的交易应排除在为政府编制的收入和支出统计之外。

纠正性交易

统计应该代表扣除了退款或其他纠正性调整的交易。关于收入的统计数据应少于总的收入征集额，其差额应为在这时期中收入退款的数额。关于开支的统计数据应少于总的拨付额，其差额应为以前支付的回收额。虽然这种调整将减少所报告的收入和支出的数据，但是在统计中不必将调整或纠正性交易作为单独项目表示。在有些情况下，退款和回收的统计数据仅仅作为总收入和总支出的汇总调整额而出现。但是只要有可能，这些纠正性调整应该在编制统计的最基础的非汇总数据层次进行。所以当国内货物出口时退还的销售税应从销售税收入中扣减，另外，临时进口货物重新出口时退还的进口税应从进口税收入中扣减。纠正性交易的调整见本章L节工作表9所示。

根据政府收入或开支进行调整的纠正性交易应该只包括由于重新评价以前支付的正确性之后实际回收的以前已支付款项。一旦政府的支付——无论称之为退税，税收抵免或者采用其他术语——超过以前所支付的税款，则超过部分应当列为一项支出而不足为税款收入的纠正。

私人信托交易

私人信托基金是为私人或公司托管的资产，例如，政府承担义务将资金用于规定的用途，使得该基金为所建立的私人团体得益；或者政府掌握存款或款项直到某些条件被完成或直到所有权确定为止。从本质上说，私人信托基金是政府作为私人或公司的代理人或受托人行事的一种手段。私人信托基金不是政府活动的一部分。但是倘若未使用的信托基金留在政府帐户中，它们应作为向政府提供的融资表示。

代理交易

代理交易是一个政府以其他方代理人的资格进行的财务交易，也就是说政府对于须征收或支付的数额没有处置权。一般说来，政府的支付和收入中应排除政府作为一个代理机构为另一个政府或个人代收的各种款项。但是这一原则不适用于包括在支出和收入数字里的购买或销售不动产和有形财产，也不适用于包括在贷款减去偿还或借款数字里的一个政府向另一个政府提供或偿还的紧急贷款或预付款。代理交易可能发生于政府间的联系或者政府与私人信托事务中。

当一个政府作为代理人行事，代表其他政府进行征收或支付活动，但对征收的数额或分配没有处置权，这种交易只应在受益政府的统计中表示，如同该政府自己收取这些款项一样，而不是作为代理政府的交易。它可以由代理政府作为一个代理交易的备忘项目予以表示，但是在计算该政府交易总额或者广义政府的合并总额时不应将其包括在内。代理交易的调整见本章L节工作表9所示。

由其他组织或个人作为代理人为政府进行的交易应当归于其所代表的政府。所以由货币当局代表政府征收的支付，或者由一个非金融公共企业代表政府所作的社会开支应当归于该政府。

当一个政府将资金转移到另一个政府并由后者按规定的数额或比例分配给其他政府或个人，这将被看作一项代理交易。因此，代理交易的常见类型可能是地区政府作为中央政府的代理人将中央政府的援助按规定的数额或比例分配给他们管辖范围内的地方政府。

但是最常见的代理交易类型是由一个政府为另一个政府征收税款。对此有必要仔细区别征收政府是否是在分配它自己税收的收益，还是作为代理人在为另一个政府征收税款。这取决于税款归属于征收政府还是收益政府，而这一问题将在下一节中讨论。

II. G. 税款收入的归属

税款收入可能归属于非征收的受益政府，当这些政府参与了决定该税收或者其收益的分配，或者根据在其领地内征收或产生的税收获得收入，或者根据税法不给予征收政府任何处置权。归属受益政府的税收对征收政府来说仅是代理交易，除了作为备忘项目不应列入其统计数据。

当一个政府征收税款并将其全部或部分转付给其他政府时，则有必要确定这些收入是否属于征收政府，并再由它分配给其他政府，还是属于收益政府，征收政府只是作为代理人征收和转交这些税款。由于各个国家的宪法规定有很大的差异，不可能制定一条单独的规则，以确定在所有的国家里税款应该归属于征收政府或者受益政府。在有些国家里宪法安排可能赋予州政府和地方政府独立的权力，明确规定它们对于税款收入有某种程度排他性的或

参与性的控制。而在其他一些国家可能规定州政府和地方政府对于特定税款的税率和结构具有完全的控制权，但是收益分配确由中央政府掌握。要在为收益政府征收本身的税款和根据需要、业绩或其他征收政府的考虑将转移支付分配给它们这两种性质之间划出一条分界线是不容易的。

作为一般准则，（1）如果非征收的受益政府对于税金的设置或收益的分配能施加某种程度的影响，（2）根据税法规定它们能自动得到在它们领地内产生或征收的税款的一定的百分比，或者（3）它们根据税法获得税款收入而征收政府对此完全没有处置权，则应把税款收入归属于受益政府。

此外还可以确定一些具体的规则作为判别税收在征收政府和受益政府之间归属的指南。

（1）税款收入未被分配给任何政府而是留给征收政府，则应作为征收政府的收入表示。

（2）一个政府征收的税款收入由征收政府单方面指定分配给另一个政府则应作为征收政府的收入和给予受益政府的一项政府间转移予以表示。

（3）一个政府代表另一个政府征收的税款收入，而由受益政府单方面决定税款的数额和它们的收益分配，则应作为受益政府的收入予以表示。征收政府可以只把它作为代理交易的一个备忘项目予以表示。

（4）一个政府征收并转移给另一个政府的税款收入，由两个政府共同决定数额或分配，或者根据在受益政府的领地内产生或征收的税款，则应作为最终受益政府的收入予以表示。而征收政府只把它作为代理交易的一个备忘项目予以显示。

（5）如果一个地区政府或中央政府授权或要求地方政府征收一种特定的税款，并且许可地方保留部分或全部的收益，则不应将地方份额列为政府间的收入或开支，而应作为最终获得这些收益的地方政府的税款收入予以表示。

归属于征收政府的税款的分配应作为由征收政府支付并为受益政府获得的政府间转移予以表示。在广义政府部门的政府间合并统计中应删除这些政府间的支出和收入。由于一个政府作为代理人而征收和转移的税款在该政府的收入或开支统计中不予表示，它们也不进入将该政府的统计与其他政府的统计合并的任何过程。

一个政府用以抵偿其代理征税管理费用的留存收入应作为征收政府的一项非税金收入和受益政府的一项劳务购买而予以表示。征收的税款全额应列入受益政府的税款收入，以及征收政府的代理交易备忘项目。

II. H. 产业活动的净额计算

由于部门企业对公众的销售收益以及部门企业相应的营业开支具有销售总额和生产成本的性质，它们应该列入政府的总收入和总开支。只有这种销售的现金营业盈余或亏损应该分别列入政府的收入或开支，而它们的非营业和资本交易则按总额计算。

与政府交易总额计算的主要差别涉及到政府内部向公众销售的生产活动——部门企业。这种活动在本章 I 节和 H 节中讨论。由于部门企业只能通过发生相应的生产成本才能从公众获得收益，它们活动的性质就不同于政府其他部门的活动。它们从向公众销售所得的收益并不像大多数其他政府收入那样构成可以自由支配的政府收入，而且与这些销售有联系的开支也并不完全代表完成政府目的而花费的支出。而是部门企业向公众销售的收益和其相应的营业开支之间的差额是可以由政府支配的，或者构成用于公共目的的开支。如果一个部门企业从

向公众销售获得的收益和其相应的营业成本是可以确定的，这两者的差额就应在政府统计中得到反映。这里所指的是现金营业盈余或亏损，因为非现金费用，例如固定资本资产的折旧和尚未支付的购买，以及非现金收入，例如尚未收到付款的销售，并不列入计算。

一年中在向公众销售中有盈余的部门企业的现金营业盈余和其他政府可利用的收入一起记入政府帐户以应付政府的一般需要。一年中在向公众销售中有亏损的部门企业的现金营业亏损作为补贴和其他为达到政策目标而发生的政府开支一起记入政府帐户。向公众销售的部门企业的资本和其他非营业交易而应作为政府业务的整体组成部分按总额计算。

在政府内部向公众销售的产业活动的净额计算必须从确定这些活动开始，见本章H节所述。在图5中概括了产业和非产业活动的范围以及在政府财政统计中如何计算总额和净额的方法。部门企业交易的净额计算调整见本章L节工作表9所示。

净额计算只适用于部门企业向公众销售而产生的营业收入和相应的开支，而不适用于向所属政府的其他部分提供商品与劳务而发生的费用。如果向公众的销售及其相应的营业开支不能单独确定，例如有些辅助性的部门企业主要是向政府的其他部门提供商品与劳务，则企业向公众销售的开支和收入应按总额表示。但是倘若这种销售占较大的比重，则有理由作出额外的努力来确定向公众销售的成本和收益。

由于部门企业构成政府的一个组成部分，它们与其所属政府其他部分之间的任何交易应作为政府内的交易而不列入政府的总支付和总收入。如果向公众销售的部门企业的任何部分可确定的营业成本是通过部门企业向其所属政府的其他部分支付而发生的，或者是由其所属政府的另一部分代表部门企业开支的，则应从政府的外部支付中扣除相应的数额。这种支付应被看作为商业目的而进行的，并且要求按相应的部门企业向公众的销售计算净额，以确定在营业中政府的净收入或净开支。通过这种方法，部门企业向公众销售的全部可鉴别的营业费用就可以从政府的总开支中剔除出来，并且根据相应的销售收入计算出净额。当部门企业向政府其他部分支付，或者政府其他部分开支的详细性质已经知道时，则应从政府总开支的适当类别中扣除这一数额；但是倘若只知道总额，则应作为一个总括调整项目从政府总开支中扣除这一总额。

政府部门向公众销售的现金营业盈余或亏损的计算见工作表7。营业收入包括向公众销售货物及劳务所得的收入，而不包括向其所属政府的其他部分的销售。营业开支只包括与向公众的销售相应的可鉴别的部分，而不包括利息支付或债务的清偿。资本和非营业用途的支付或收入，以及部门企业向其所属政府的其他部分的销售有联系的营业费用支付不作净额计算，而按总额列入政府的统计。

上述政府内部的产业活动的净额计算方法与本章I节所讨论的从政府统计中分离政府帐户中所包括的公共企业交易并不一样，其中有两个差异值得注意。首先，公共企业是在政府以外，它们与政府的交易并不是作为政府内部的交易而被排除在政府统计之外，相反是被作为政府与国民经济的其他部分的交易一样列入政府统计。其次，部门企业向公众销售的现金盈余或亏损的营业帐户与政府帐户中对公共企业的处理相比有其局限性。在计算公共企业的盈余或亏损时包括资本和非营业交易。公共企业在向政府转移净利润之前必须满足其资本和非营业性的需要，同时还要保持留存储备。部门企业并不具备这些特点，它们的资本和非营业需要借记在政府帐户上，在政府统计中按总额显示，而它们向公众销售所得的现金营业盈余或亏损则单独记入帐户。

图表 5. 政府财政统计中产业与非产业活动的处理

活动位置	广义政府之外		广义政府之内				其他收入和支出	
	私人企业和金融机构, 家计单位, 为家计单位和世界其余部分服务的私人非营利性机构	非金融公共企业 (大规模向公众销售商品与劳务或者由法人单位销售) 公共金融机构 (授权在资本市场上获得金融资产和发生负债; 接受活期、定期或储蓄存款, 行使货币当局的职能)	产业活动		非产业活动			
部门企业			向公共销售商品与劳务, 附带行使其它政府职能 (博物馆明信片, 实验农场种子, 职业学校产品)	向公众销售商品与劳务, 非产业性质 (医院收费, 学费, 公园、博物馆门票)	向公众销售商品与劳务, 具有规章性质 (护照, 诉讼费, 司机执照)			
活动类别	小规模向公众销售商品及劳务, 具有可鉴别的成本	主要为政府其它部分服务的部门辅助性企业向公众销售商品及劳务, 成本不可鉴别						
处理	给予和来自政府* 的支付按总额显示 给予和来自国民经济其它部分的支付在政府财政统计中不予显示	给予和来自政府* 的支付按总额显示 给予和来自国民经济其它部分的支付在政府财政统计中不予显示	对于有现金经营盈余的部门企业, 从经营收入中扣除经营开支 对于有现金经营亏损的部门企业, 从经营开支中扣除经营收入 非经营和资本交易按总额显示	总额	总额	总额	总额	总额

* 不是部门企业向公众的销售或它们可鉴别的经营成本

工作表 7. 部门企业向公众销售的现金营业盈余或亏损的计算

1. 营业收入

直接从向公众销售商品及劳务的业务中得到的数额，包括向政府的销售，但其所隶属的政府不在其列；包括从销售商品或劳务获得收入，营业财产租金，海关没收物与罚金，广告收入，等等。

不包括：

从向其所属的政府的其它部分或它的机构销售中得到的收入额；

销售折扣和销售总收入的退款；已发生但尚未收到的销售收益（应收帐款）；

从投资或其它资本交易中得到的数额，从所隶属的政府或其他政府获得的缴款。

2. 营业开支

在提供向公众销售的商品与劳务中发生的可鉴别费用的开支，不包括折旧（例如，向公众销售的商品与劳务的生产、分销费用，自己的收益征收费用，和一般的行政管理费用）。

包括：

除利润税以外的纳税（但不包括代替税收的支付）；支付雇员福利和养老基金，社会保险规划，和为雇员利益的其它直接支付；支付除折旧之外的所有其它费用（这些费用直接产生于为向公众提供销售的本期经营和设施维修，无论是由部门企业向国民经济的其它部分或者其所隶属的政府的其它部分支付，还是由其所隶属的政府的其它部分为部门企业向国民经济的其它部分的支付）。

备注：部门企业向其所属的政府的其它部分支付的，或者其所隶属的政府的其它部分为部门企业向国民经济的其它部分支付的其向公众销售的任何可鉴别的成本须从政府的总开支中扣除。

不包括：

免费向其所属的政府的其余部分销售或提供的商品与劳务的任何记录的或可鉴别的成本；

与债务和投资的管理与利息有关的费用；

折旧费；

与资本支出，投资，债务清偿，和向其所属的政府缴款有关的支付；

与向公众提供销售的本期经营和设施维修无直接关系的所有其它支付和费用；

已发生但尚未支付的费用（应付帐款）。

3. 向公众销售的现金营业盈余或亏损

（项目 1—项目 2）

图表 6. 从政府帐户*分离的公共企业的盈余或亏损的处理

	本期亏损	本期盈余
资本亏损	总亏损 本期亏损 = 来自政府的津贴 ① 资本亏损 = 来自政府的资本性项目转移	如果总亏损 = 来自政府的资本性项目转移 ④ 如果总盈余 = 向政府支付的利润 ⑤
资本盈余	如果总亏损 = 来自政府的津贴 ② 如果总盈余 = 给政府的资本性项目转移 ③	总盈余 本期盈余 = 向政府支付的利润 ⑥ 资本盈余 = 给政府的资本性项目转移

* 编号与工作表 8 中的情况相对应。

工作表 8. 从政府帐户分离的公共企业的盈余或亏损的处理⁽¹⁾
(百万本国货币单位)

	情况 1	情况 2	情况 3	情况 4	情况 5	情况 6
包括在总帐中						
邮政服务销售	173	173	173	173	173	173
邮局经常性项目支出	195	196	176	157	104	157
包括在发展基金中						
邮局的资本性项目收入	13	58	58	13	13	58
邮局的资本性项目支出	46	46	46	46	46	46
总亏损(-)/盈余	-55	-11	9	-17	36	28
本期亏损(-)/盈余	-22	-23	-3	16	69	16
资本亏损(-)/盈余	-33	12	12	-33	-33	12
记入政府财政统计的分录						
向政府支付的利润					36	16
给政府的资本性项目转移			9			12
来自政府的津贴	22	-11				
来自政府的资本性项目转移	33			17		

(1) 情况编号与图 6 的例子相对应。

II. I. 从政府帐户中分离公共企业

包括在政府帐户中的任何公共企业的交易应从政府统计中分离出来。记入政府经常性项目转移以抵补经常帐户部分企业的总亏损,记入政府资本性项目转移以抵补资本帐户部分,记入向政府支付的利润以反映经常帐户部分企业的盈余,记入向政府的资本性项目转移以反映资本帐户部分任何总盈余。

政府是根据其性质而不是根据其组织机构和会计差别来定义的,一个政府帐户的某些部分可能包括被认为是政府以外的活动。这可能涉及包括在政府帐户里的一项产业活动,但是法人企业,或者向公众大规模销售的企业,应被列为政府以外的公共企业。突出的例子可能是与提供邮政服务、电话和电讯服务、电力和供水、铁路和其它运输模式服务有关的单位。

为了度量不包括这些活动的政府业务,以及为了获得公共企业的统计数据,它们的交易应从政府帐户中分离出来。如果这些活动是通过包含经常性的和资本交易的单独帐户以及单独保持余额的方式进行,这些帐户应被当作代表政府以外的公共企业。只有与政府其它部分的实际交易应予以表示。

如果一个公共企业的活动与政府帐户中的其它活动混在一起,没有可以具体归属于该企业的可鉴别余额、储备或借款,则不必费心去推算其中政府的存款、流动资产和借款的比例,而应当将分离工作局限在帐户中可辨别的公共企业的经常性和资本交易,并且按下述方法进行。企业的收入和支付应从政府的统计中分离出来,而归属于公共企业。政府的其它部分与该活动之间任何可鉴别的交易应该作为与该公共企业的政府交易而予以表示,并予适当地分类。应该为公共企业计算单独的经常帐户盈余或亏损,以及单独的资本帐户盈余或亏损,如果有可能还应将它们合并以得出企业的总盈余或总亏损。在计算企业总盈余或总亏损时相互抵消的本期和资本盈余或亏损部分则被假定须在企业内部抵补,而剩余的总盈余或总亏损则须由与政府的交易抵补。

如果没有来自或给予政府其余部分的交易来抵补企业的盈余或亏损,任何总盈余应作为支付给政府的利润予以表示,记入政府的本期非税款收入,从而反映经常帐户盈余,并且作为给予政府的资本性项目转移,成为政府资本性项目收入的一部分,从而反映资本帐户盈余。如果有总亏损,则应当表示由津贴抵补,也就是说,对于政府津贴抵补反映了经常帐户亏损,以及来自政府的资本性项目转移,从而反映了资本帐户的亏损。这种处理方法在图6中作了概括的介绍,并在工作表8中用数字作了说明。

如果没有足够的数据来计算经常性和资本性盈余或亏损,总盈余可以作为支付给政府的利润予以显示,而总亏损可以由津贴来抵补,即来自政府的一个经常性项目转移。包括在政府帐户中的非金融公共企业的业务调整见本章L节,工作表9所示。

II. J. 分离政府帐户中的金融机构职能

政府帐户中包含的金融机构职能的交易应从政府帐户中分离出来,并且归入适当的金融机构分部门。与该部门进行的政府交易应列入政府统计以抵补该职能的净流出与净流入。

本手册认为政府所行使的任何金融机构职能均属于金融机构部门的业务,应当从政府统计中分离出来。这种职能包括管理货币系统和国际储备,接受活期、定期和储蓄存款,或者

在市场上取得金融资产和发生债务（见第 I 章 J 节所示）。

为了将这些金融机构职能从政府统计中分离出来，（1）所有归于这种职能的债权和负债应当分离出来，并且归之于适当金融机构分部门中的某一个公共金融机构；（2）在政府帐户中出现的该职能与世界或国民经济其它部分之间的所有交易应该分离出来，并归之于该分部门；（3）该职能与其所隶属的政府的其它部分之间的任何可鉴别的交易应作为与该分部门进行的政府交易予以表示，并作适当的分类；（4）该职能的收入和支出（见第 III 章和第 IV 章所述）的任何剩下的盈余或亏损应作为由该分部门与其所隶属的政府之间的一项适当的交易所抵补，见本章 I 节所述；（5）该职能的贷款或融资业务（见第三章和第四章所述）的任何剩下的净流入或净流出应作为由该职能与其所隶属的政府之间的一项适当的贷款或融资交易所抵补。在货币和银行业务统计中也应作类似的调整，见第 V 章 A 节所述。

在政府帐户中的一个金融机构职能作为一个单独的单位开展业务，并有自己单独的帐户，单独的余额和单独的融资，将其从政府中分离出来就比较简单。它与公众和其所隶属的政府的其它部分的交易可以完全加以鉴别，它的收入和支出未留有残余的盈余或亏损，它的贷款和融资业务也没有净流入或净流出。

如果在政府帐户中的一个金融机构职能并未作为一个单独的机构开展业务，也没有自己单独的帐户和余额，则应计算其可鉴别的收入和支出的残余亏损或盈余，并由于其所隶属的政府的一项抵消交易所抵补，见本章 I 节所述，同时以与政府的贷款或融资交易抵补其金融机构职能的贷款和融资业务方面的任何净流入或流出。如果一个金融机构的职能，例如接受存款，是由一个同样行使政府职能的单位经办的，完全的分离则是不可能的。只有其金融机构职能和由此而产生的任何可鉴别的收入或开支，例如利息支付或收入，应从政府统计中分离出来，并由适当的抵消交易进行抵补。

这种分离和撤销对政府业务总量和政府赤字或盈余的影响取决于金融机构职能原来记入政府帐户的方式以及抵补其收入和支出的残余盈余或亏损，以及其贷款和融资业务的净流入或净流出的政府交易是如何列入政府统计的。其处理的方法可能有很大的差异。

在有些情况下，如果只涉及到单一类型的交易，从政府帐户中分离金融机构的职能只需要在政府统计中作很少的更改，只要用政府与金融机构分部门的交易取代政府与公众的交易。当金融机构职能还包括在政府帐户中时，在扣除了从国库储蓄帐户基金提款之后的存款额增加可能作为政府从家计部门的借款予以表示的。职能的分离将要求从政府统计中撤销向家计部门净借款的分录，规定这一数额的净流入从国库储蓄基金流入政府，并且在政府统计中加入政府向国库储蓄基金借款的相等分录。对政府财政统计的影响则是用向其他金融机构分部门的借款，这里是指国库储蓄基金向它的拨款，来取代向家计单位借款。倘若国库储蓄基金业务的收入和支出是可以单独鉴别的，它们应从政府统计中分离出来，并如本章 I 节所述的那样用一项抵消交易来抵补任何残余的盈余或亏损。

在国库的支票存款或活期存款基金（在有些遵循法国预算制度的国家中存在）的活期存款的净增加将可能导致类似的变更。在本手册中，这样的活动被视为政府以外的活动，是存款货币银行分部门的一部分。在政府帐户中作为向非银行来源借款表示的任何这种活期存款的净增加在政府统计中应以一项从存款货币银行的净借款来取代。

如果在政府帐户中的一个单位被授权在资本市场上获得金融资产并发生负债，因而被列为一个金融机构，把它从政府帐户分离出来可能比用政府与金融机构分部门的交易来取代政府与公众的交易影响更大些。它的贷款和融资业务可能相互抵消，而在政府统计中被单独一项贷款或融资来抵补净流入或净流出。这样在政府帐户中的住房贷款基金由于其在市场上借款并发放住房贷款而被列为一个金融机构，并且从政府统计中分离出来。它的贷款和借款将

被排除在政府统计之外，而仅由一项政府交易来抵补净流入或净流出，也许表示政府向金融机构分部门提供一笔贷款，其数额相当于住房基金的贷款减去未被向公众借款抵补的偿还额。

为了抵补不列入政府统计的金融机构职能的贷款或融资业务的剩余净流入或净流出，需要确定推算交易，其确定的标准应与所有政府贷款和融资交易的分类标准相同。如同第Ⅲ章和第Ⅳ章所指出的那样，贷款交易将包括政府为政策目的而提供的应偿还基金或权益资本，偿还将包括权益销售或这些贷款的偿还，而融资则包括政府为了政府流动性管理而收到或付出的应偿还的基金。统一处理这种推算的抵消性交易对于保持有关贷款和融资数据的前后一致是很重要的。

在有些使用法国预算制度的国家里，接受纳税人用以支付关税和销售税的期票被视为国库的存款货币银行职能向纳税人提供的信贷。在政府财政统计中这将作为政府收到现金税款收入而表示，但在货币帐户中则作为向私人部门所提供的存款货币银行信贷予以表示，而从政府帐户中分离出来的任何国库贷款或存款接受活动则按上述方法处理。

在政府帐户中的任何货币当局的交易从政府统计中分离的程序见下面一节所述。

II.J.1. 货币当局交易

所有货币当局职能的交易应从政府统计中剔除，并且归入货币当局分部门。政府从这些交易得到的任何净流入应作为政府向货币当局净借款的增加，或者政府在货币当局存款的减少，而任何新的流出则应作为这种借款的减少或存款的增加。

对于编制有用的政府财政统计来说，把任何货币当局交易，即与管理国际储备和货币系统有关的交易，从政府统计中具有特别的意义。这种分离对于适当衡量政府在货币状况和国际收支演变中的作用是有必要的。由于政府收入和支出对货币状况和国际收支产生重大的影响，这种处理就具有相当重要的意义。如果把国际收支盈余或逆差的融资和政府融资交易混杂在一起，要分析政府的业务就极其困难了。为了便于编制比较有用和统一的政府统计，所有的货币当局职能，无论是由中央银行还是政府行使的，均作为货币当局执行来处理，并在政府财政统计和货币和银行业务统计中作必要的调整。

从政府统计中去除货币当局交易应遵循与本章J节概述的分离金融机构职能的相同原则和程序。在政府帐户中表示的货币当局交易应予删除；如果有与其所隶属的政府的其它部分的交易则应予表示；货币当局职能在政府帐户中剩下的任何剩余净流入或净流出应由从货币当局净借款的增加或减少，或者政府在货币当局存款的变动来抵补。

如果在政府帐户中将货币的发行作为一项收入分录或融资分录列入，则应从政府统计中去除，而将向政府的流入作为政府向货币当局的净借款予以表示。但是发行硬币的铸币利润，无论来自中央银行或者来自须从政府分离的货币当局的职能，应和转移给政府的其它中央银行利润一样包括在政府收入中。

与国际货币基金组织的交易有时也包括在政府的帐户中，但是这些和国家的国际储备管理直接有关，它们应被包括在货币当局的职能中。如果涉及向国际货币基金组织支付的交易在政府帐户中作为支出、政府贷款，或者偿还政府国外借款予以表示，这些交易应予删除，而在政府帐户中剩余的货币当局的流出应由减少政府向货币当局净借款，或者增加政府在货币当局存款的政府支付来抵补。同样地，如果涉及从国际货币基金组织收到的资金在政府帐户中作为收入分录，偿还政府贷款，或者政府从国外借款予以表示，这些分录应予删除，而在政府帐户中剩余的货币当局的流入应由政府向货币当局净借款或者减少政府在货币当局的存

款来抵补。与国际货币基金组织交易的处理见本章L节的工作表9所示。

为了适应从政府中分离货币当局职能的做法，在货币和银行业务统计中也要进行调整。这种调整主要通过“货币当局对中央政府的债权”（IFS12a行）进行调整的形式，而较少通过在“中央政府在货币当局的存款”（IFS16d行）进行调整的形式。不作为直接政府负债或资产表示的国库的证券和硬币发行在归之于货币当局时，在将负债纳入货币当局帐户的同时须在“货币当局对中央政府的债权”中作相应的增加。而纳入货币和银行业务统计的政府国际储备增加则由在“货币当局对中央政府的债权”中的相应减少所抵消（或者偶尔可在“中央政府在货币当局的存款”中作相应的增加）。

与国际货币基金组织——影响国家国际储备的货币组织——的交易和与国际发展机构，例如国际复兴和开发银行（世界银行）、亚洲开发银行、泛美开发银行等的交易之间有所区别。与国际货币基金组织的交易须从政府分离出来，并列与货币当局分部门的交易，而非货币国际组织的交易则不然。向非货币国际组织捐赠和认购应作为政府交易予以显示；如同其它的政府交易一样，这些交易的发生是为了贯彻政府的政策目标而不是为了国际储备的管理。给国际组织的经常性项目捐赠作为经常性项目转移予以表示（C.3.5.1）而给它们的资本性项目转移则作为资本性项目转移予以表示（C.7.2.1）。认购世界银行或地区开发银行的股份应列为政府的贷款（C.9.1），因为当一个国家在这一机构的成员资格终止时，其认购的股份将被退还。政府从国际开发机构收到的贷款将作为政府从国外的借款出现（D.6.1和E.9.1）。

为了国际收支的目的，政府在国内债务人和国外债权人之间进行的任何干预是货币当局的职能，例如通过承担其它方的债务重新安排，或者通过特别存款帐户业务吸收国内货币存款供以后清算债务余额或其它重新安排的国外债务被认为应从政府财政统计中删除并归入货币当局分部门。政府和货币当局职能之间的支付流量被作为政府与货币当局分部门之间的交易，并根据交易的性质予以分类。

II.K. 合 并

在编制政府部门或分部门的统计时，有必要删除所涉及政府范围内所有单位之间的交易，并且把它们超出政府范围与国民经济其它部分进行的“外部”交易按共同的一套分类方法进行综合。这一过程被称之为合并。

合并是一种不完善的科学。除非与政府其它部分发生的所有交易在基础帐户中予以鉴别，不然就不可能将它们完全从统计中删除。但是，由于在政府范围内的单位之间的支付和收入应该是相等的，如果能找到支付或者收入的证据，是有可能消除这些交易的。交易中遗漏的一方，如果不能在帐户中鉴别，仍然应被认为已经发生，并从适当的类别和总计中删除。检验基础数据完整性的一种方法是检查所报告的在政府范围内的单位之间发生的收入和支出是否相等，虽然可能存在发生时间和价值上的差异。有关政府单位之间发生的许多款项，费用或购买的收入或支付往往未被全面报告。但是更大量的交易，例如转移、贷款和财产购买可能得到显示而可以进入合并的过程。

合并不仅包括取消交易而且包括综合同类的外部交易。如果不同的政府单位所用的类别不一样，则就会产生重新分类的问题。

为了汇集广义政府部门的交易需要三个层次的合并：（1）每个政府内部的合并，其中包括删除政府内部的合并；（2）同一级的所有政府的合并，其中包括删除地区政府之间或

地方政府之间的政府间的交易；（3）将中央政府、地区政府和地方政府合并成整个广义政府部门，其中包括删除各级的政府之间的政府间的交易。

在每一级的合并，最好将在合并中删除的主要流量保留在备忘项目中，这样在有必要时可以编制和分析具体政府单位的可比较的数据。在本章L节中概述了便于这一过程的程序，而将删除正在合并的单位之间的交易放在数据衍变的最后一步。

在表述政府债务的统计时合并也是必要的。政府内部各单位的政府债务总量应作为政府内部的债务表示，而广义政府部门其它单位的债务总量应作为政府间的债务表示。中央政府的合并债务总额应只排除政府内部的债务；州或地方政府的合并债务也应排除其它州或地方政府所掌握的政府间的债务，而广义政府部门的合并债务将排除所有政府间的债务。当政府内部和政府间的债务被排除时，它们应作为备忘项目予以表示。

如果有必要合并具有不同财政年度的政府单位，应当设法用季度或月度数据来重新计算数据以使它们与主要的或标准的财政年度一致。如果没有这些数据，则可采用精确性稍差一些的方法。非标准财政年度的数据可以按其落入两个标准年度的时间比例进行分配。如果在有些场合，随着年度的进展，明显的增长或通货膨胀使政府的业务量扩大，这种程序就会受到影响，而需要编制季度或月度的数据。如果有可能，删除须合并单位之间的交易应根据具有标准财政年度单位的数据。如果没有这些数据，而删除交易必须根据具有非标准财政年度单位的数据，这些交易的季节特征，例如在固定的日期支付，有时可能使它们归入年度中的特定部分。倘若季节特征不明显，而且具有标准财政年度单位的数据不够，在合并中须删除的交易应以其落入非标准财政年度的时间比例而归之于两个标准财政年度。

II.K.1. 政府内合并

为了编制单个政府的活动统计，应收集和合并其所有的预算、基金、单位和机构的帐户，取消该政府单位之间的支付和收入，并按统一规定的类别综合所有“外部”的交易。

由于按性质和特征来定义一个政府，这就有必要进行政府内部的合并，其中包括许多机构或会计单位。许多政府为了支持特定的活动或者达到一定的目标而建立了一些基金或帐户，并把它们作为控制手段来管理其财务。有的政府只通过一个综合基金开展业务，而在其它方面只有次要的或非正常的活动。也有很多政府则利用各种基金，每种用于一个不同的用途。对于普通或业务预算，资本、投资或发展预算可能有单独的帐户。在有些情况下，中央的行政机构有自己的帐户，而单独的分支机构有其自己的帐户开展业务。在许多情况下还有单独的偿债基金，旨在用以赎回政府的债务。当一个政府通过许多单独的基金、机构和媒介开展业务时，它们的财务报告旨在揭示每一个单位或基金的业务和状况。而另一方面，政府财政统计的目的主要是表示每个政府作为整体的财务信息，以及它与国民经济其它部分的交易，但在这些数字中却并不区分特定的基金、基金类别，或者政府的特定组织机构部分。因此有必要删除个别基金和单位之间的交易，并且综合剩下的“外部”交易，以表示整个政府与国民经济其它部分的交易总额。虽然有时候政府可能有报告表示它们的基金或机构的综合或合并的数字，但是综合或合并的基础可能不同，所以必须按统一的基础删除政府内部的交易。

一般说来，必须较为仔细地检查各单位的帐户，以鉴别那些在合并中必须删除的政府内部的收入和支付，并且根据统一规定的类别划分其它交易，以便能把这些交易加总。本章L节的工作表9中较详细地阐述了根据中央政府的五部分的帐户来完成这项工作。来自这些帐户的交易被划分为应当删除的政府内部的收入和支付，以及其它类别的交易。这些其它交易

包括了第Ⅲ章中所漏述的主要总计：收入、赠予、支出、贷款减还款、国内融资和国外融资。鉴别须删除的政府内的交易通常是在审阅和划分单独帐户中的全部交易的过程中进行的。完成变化过程的适当程序见本章L节所述。在政府内部一个单位向另一个单位的收入应在对方的收入中有对应的分录，因此政府内部的收入 and 支付应是相等的。如果政府内部的支付不等于政府内部的支付，则有必要检查帐户，在其应被包括的类别和总计 寻找遗漏的对应分录。

在汇总政府统计中剔除的某些政府内部的交易是由于集中管理的政府附属机构和企业的业务所引起的。例如，公共采购局，电机联营中心，集中经营的建筑和维护局，集中管理的人事局等。这种附属机构可能进行数额很大的政府内部的支付交易。有些政府将这些政府内部的交易记入内部的簿记系统，而将它们从总帐户中剔除。在其它的情况下，则有必要在汇总的统计中剔除重复计算。在汇总过程中应当剔除政府内部的购买和销售。向公众销售的部门企业 and 其所隶属政府的其他部分之间的交易在汇总过程中也应作为政府内部的交易予以剔除，而部门企业 or 其所隶属政府的其它部分为了抵偿其向公众销售的可鉴别的成本而进行的对外支付应从部门企业向公众销售的收益中予以扣除（见本章H节）。

如果只是为政府活动的若干部分编制统计，例如为一个月度或季度时间系列编制统计而将只有年度数据的帐户省略时，则汇总将只剔除所涉及及政府范围内的交易。在为季度统计的合并中不剔除只包括在年度统计中的流入或流出政府单位的支付。为全范围的政府编制年度统计则应不但包括政府两部分的交易总计而且还包括剔除两部分之间的交易。

在为地方或地区政府编制统计时，如果涉及由几个政府共同参与的政府间联合活动，则可能产生一个问题。有时政府会共同实施特定的项目或活动（例如，卫生部门，医院，联合管理的桥梁设施，等等）。这可以用三种方法来实施，每种方法对于报告参与政府的财政统计具有不同的影响。

(1) 政府可能建立一个独立的特区来实现所希望的目标。在这种情况下，与特区的交易属于政府之间的交易，并应作相应的处理。

(2) 一个政府可能独自负责这项活动的行政管理，但是其它政府可能分担财政支助。则该项活动的全部交易便成为主管政府业务的一部分，而其它政府在财政支助中的份额应被列为政府间的财政收入和财政支出。

(3) 如果该项活动不是政府的一个独立单位，参与政府则可能共同管理这项活动。如果几个地方政府的联合活动产生大量的收入，大量的就业机会，或不以参与政府名义发行的大量债务，该项活动应被列为参与政府之一的机构，并按以上段落所述处理。这种活动应按具体情况进行分类。

如果不同层次的政府之间的联合活动并不产生大量的收入、就业机会或债务，则应根据其参与的程度包括在各自所属层次的政府财政之中。

每个所属层次的政府的财政收入应包括用于联合机构或活动的任何政府税收或其它收入。

每个所属层次的政府的借款和债务应包括其代表联合机构或活动而发行的任何债务。

每个所属层次的政府的财政支出应包括其为联合机构或活动支付或直接捐助的任何数额（例如，薪金，其他费用）。这些数额应按其所涉及的职能和经济特点予以分类。

所属层次的政府的数据不应包括联合机构或活动的任何收入或支出，以及任何不是以所属层次政府的名义发行的任何联合机构的债务。

II.K.1.1. 与偿债基金的汇总

如果可以获得数据，偿债基金应被当作政府的一部分，政府对偿债基金的支付应作为政府内部的交易而予以剔除，偿债基金对公众的支付应作为债务赎回或获得流动资产而予以显

示，而偿债基金总存量应作为政府内部的交易而从其所属的政府债务总计中排除。

政府偿债基金是由政府提供的单独缴款，以供逐渐或最终赎回政府债务之用。建立偿债基金以赎回公共债务的做法在十八世纪末期英国资本市场上的借款者中间是很普遍的，并被认为是一种谨慎的财政政策的标志。除了最终偿清债务，偿债基金还可以增加信誉，并且协助维持政府的证券。

偿债基金的业务和政府控制的程度各不相同。有些偿债基金只收回或购买原计划中的政府证券。其它的偿债基金可能也购买和销售其所属政府的其它证券，也有一些偿债基金购买和销售其它政府或国内外其它机构的证券，通常是那些具有相同到期日和可能获利的证券。近年来，汇率风险已成为重要的考虑因素。有些偿债基金则被指定其它职能，例如实施政府的贷款计划或者甚至征收指定用途的税款。

由原始债务合同产生和控制的合同性偿债基金和为了确保谨慎和有步骤地偿清债务而由债务政府的立法机构所建立的补充偿债基金之间有所区别。虽然政府在经营上述两种偿债基金中的处置权是有限的，但是政府在补充偿债基金方面修改法律的可能性还是存在的。

这种区别在外汇储备的国际收入统计中可能有所反映，因为这种统计可能包括补充偿债基金的国外资产，但却不包括合同性偿债基金的国外资产。在实践中，有些偿债基金在政府的管理决策和政策目标范围内经营，但其他偿债基金由于合同规定、管理安排或其它因素而完全独立于政府。

虽然偿债基金与中央政府的大多数其他部分不同，它的投资目的是为了保持流动性和获得最大的收益，但是就其性质而言它却属于政府的一部分。缺少有关偿债基金经营的数据将会导致三个不足之处。（1）有可能使政府债务的摊还一览表不够精确，从而使本来为偿清某一国内债务而建立的偿债基金在收到政府的摊还支付后可能用以购买其它国内证券、政府的国外债务、或者其它国外证券，结果产生不同的经济结果。（2）可能未能充分地说明实际的债务清偿，因为偿债基金将不仅利用它从政府得到的偿还债务的支付，而且还要利用其拥有的债务的利息收益。如果没有偿债基金自己的数据，就难以根据利息收益来进行摊还数额的修正。在政府帐户中难以单独鉴别政府向偿债基金支付的利息，而偿债基金也可能收到其它证券的利息。（3）在政府向偿债基金支付债务清偿的时间和偿债基金从国外和国民经济其余部分购买相应证券的时间之间的时滞长度不一。虽然政府对有些偿债基金的经营控制甚少，但是记录有关偿债基金与其所服务的政府债务的业务数据是有明显好处的，这将有助于较精确地衡量政府对国外和国民经济其它部分的债务偿还。

有些偿债基金的经常性经营数据可能不易获得。在这种情况下，则不管上述的不足，唯一的选择便是把向偿债基金的支付作为对公众的债务偿还。

如果可以获得偿债基金的经营数据，便有可能将其作为政府的一部分来处理，则国库对偿债基金的支付应被当作政府内部的交易，而从汇总的政府收入和支付中予以删除。只有偿债基金与国外或国民经济其它部分的交易应计入汇总的总计。偿债基金从国外或国民经济其它部分购买计划中的特定证券或其所属政府的其它证券则应作为债务赎回予以显示。偿债基金获得其它政府或机构的存款或证券应作为政府存款和流动资产的增加予以显示，如果需要的话也可以作为偿债基金存款和流动资产的增加单独列入分类。偿债基金购买或销售证券应按实际支付的数额而不是有关证券的市场价值或票面价值予以记录。

政府统计中偿债基金的汇总见本章L节工作表9中所示。

II.K.1.2. 与社会保险基金的汇总

为了汇总社会保险基金与其所附属的政府其它部分或其经营所在层次的政府其它部分的

统计数据,两者之间所有的支出和收入应予以删除,其中包括债务交易和政府作为雇主向社会保险基金所提供的缴款。从政府雇员扣留的缴款在汇总中不予删除,因为它们被认为在政府以一个机构的名义征收之前已经支付给了雇员。

社会保险基金是单独组织的社会保险计划,它们拥有与政府其它部分分开的资产和负债。社会保险基金可能在中央政府层次在全国范围内经营,也可能在每个地区或地方单独组织。本手册把它们看作是它在组织和经营所在政府层次的一部分(第I章F节)。由于类似的职能往往由单独组织的社会保险基金执行,或者由政府内非单独组织为基金的社会保险计划执行,或者由政府其它部分执行,在每一个政府层次汇总那些单独的社会保险基金有其可比性的便利之处,因为这些基金均在该层次控制、附属、附设或经营。

如果单独组织的社会保险基金构成独立的财务决策中心,除了将它们包括在汇总数据之中,也许有必要显示单独的统计数据以供分析之用。显示这些单独统计时应扣除政府内部的交易,但应有备忘项目表明被删除的政府内部交易。

汇总社会保险基金与其所附属的政府其它部分或其经营所在层次的政府其它部分的统计数据应遵循与其它汇总相同的程序:社会保险基金与政府其它部分之间的支付和收入应予以删除,它们和其它方的交易应按共同规定的类别予以综合。当然也会产生一些具体的问题。

社会保险缴款可能由政府从政府雇员的工资中扣留,并转移到社会保险帐户。如同私营部门的雇主在雇员的工资中扣缴税款一样,政府扣留并转交雇员的社会保险缴款在性质上属于代表其它方进行的代理交易,而不应列入政府的财政收入和财政支出统计。因此,扣留和转移的雇员缴款在政府的财政收入中仅出现一次,即在社会保险系统收到这些缴款的时候。

有些政府从税款收入中向社会保险系统支付缴款以增强社会保险计划的偿付能力,有时候缴款的数额相当于雇主和雇员缴款的一部分或全部。政府的这种支付及社会保险基金收到这种缴款应在汇总社会保险基金和缴款政府的数据时予以删除。

政府的其它部分与社会保险计划之间最大的交易往往是政府作为雇主向社会保险提供的缴款。这种缴款应作为政府内部的交易而排除在政府财政支出和财政收入之外。但是它应作为一个备忘项目(表C.12)列入政府财政支出的经济分类表,以便于将它作为政府生产成本的一个组成部分来编制政府劳动力成本的国民帐户。

有时候人们提倡将雇主对社会保险的缴款包括在政府的总收入和总支出中,而不是作为备忘项目,不考虑其属于政府内部交易的性质,其目的是为了达到政府和国民经济其它部分之间的可比性。但是本手册并不主张这样做。事实上,在确定成本和产品价值方面,政府和企业部门之间存在明显的差异,而这些差异限制了利用这些数据进行比较。虽然企业支付的雇主对社会保险的缴款构成企业的一项成本;因为企业的市场价格销售收益中的营业盈余部分将会减少,但是政府雇主对社会保险缴款的情况则不同。因为不存在市场价格的政府销售收益,从而也无法对政府的产品进行估价,国民经济核算体系(SNA)在估价对政府的劳动力投入,以及把政府产品作为对政府的全部投入之和进行估价时,便将政府雇主对社会保险的缴款包括在内。但是如果政府决定不通过雇主缴款来支付雇员的社会保险退休金,而是转移一般收入来抵补社会保险赤字,那么在国民帐户中有关政府劳动力成本和政府产品的数字将有所不同,尽管国内生产总值(GDP)在加总政府收入或支出时并没有任何变化。作为老年和其它社会福利的偶尔供应者,政府可能与企业不一样,并没有很明确的劳动力成本。

在估价政府和企业的成本和产品时还存在其它重要的差异,这反映了两种类型活动的不同性质。除了政府产品没有市场销售价格外,还包括不计政府业务盈余,政府使用存货不计

期限间的调整,以及在计算政府以前资本支出的折旧备抵金方面的限制。这些限制了将企业式的估价和成本核算应用于政府,因为这些方法必须包括过去、将来和现期的成本。由于这些限制就需要将企业的可比性考虑与编制政府在每个时序期限内与国外和国民经济其它部分之间的各种支付流量的财政统计加以区别。所以政府向社会保险所提供的雇主缴款应作为政府内部的交易而不列入政府财政支出和财政收入,但可作为备忘项目予以单独显示。

政府对在其它政府层次组织和经营的社会保险计划所提供的雇主缴款,例如地方政府给国民社会保险计划的缴款,应计入每个政府的单独统计,但是应从广义政府的汇总统计数据中删除,而作为一个单独的备忘项目予以显示。

在汇总过程中所涉及的社会保险基金业务的另一个方面,是社会保险盈余在政府债务方面的投资。社会保险系统在动员资金为其它政府业务融资方面起着重要的作用。这就使之能最适当地描述与社会保险基金实际交易的政府融资、债务、摊还和利息支付部分。这些交易均将作为政府内部的交易予以删除,而仅作为备忘项目予以显示。结果政府向国民经济其它部分的融资可能大大减少,同时在政府以外持有的公共债务也将有相应的减少。但是作为政府内部融资予以删除的政府债务交易必须直接发生在政府和社会保险基金之间。社会保险基金在市场上购买的政府债务则应作为政府债务的赎回予以显示。社会保险持有的所有政府债务,无论是怎样获得的,在债务统计中均应作为政府内部债务的备忘项目予以显示,但是不列入汇总的政府债务(表F.12.2)。

在社会保险基金和政府其它部分的汇总中如何处理这些项目见工作表9和本章L节详述。

II.K.2. 同一层次(即国级)内的政府间汇总

编制除中央政府以外的单一层次的政府统计必须从删除了政府内部交易的单个政府统计开始,必须删除同一层次的政府之间的交易,并且必须汇总所有其它交易的统计数据,并且将在以后广义政府的汇总中将要删除的与其它层次的政府交易列入单独的类别。

虽然单个政府统计数据的政府内部汇总能描述出政府帐户中可能反映的细节,但是整个层次的政府统计数据的政府间汇总则取决于每个有关政府以前编制的统计数据是否充分。如果须为整个层次的政府以及以后为整个广义政府部门编制充分的统计数据,就必须具有与其它政府交易的单独统计,以及所有类别交易的可比较的统计数据分类。

本章L节工作表11说明了如何汇总单个政府的统计数据,此处为州政府,以编制整个层次的政府统计。应当注意的是,单独的统计应当提供以后所需要的所有类别的数据。在本例中,作为示范,只记述了财政收入、赠与、转移、其它财政支出、贷款减还款、国内和国外净借款和为流动性管理而进行的投资等项。这些汇总类别在第III章中进行讨论。在实践中,还应提供更基本的非汇总的财政收入和财政支出类别分录,见第IV章所述。在大多数国家中,许多单独的州或地方政府的统计数据汇总将取决于按统一基础的统计报告,或者取决于收集单个政府根据统一会计标准保留的预算帐户。如果要求大量的地方政府频繁地向所有的单位收集数据不太可行,则按本章E节所述来自经过适当选择的地方政府样本的数据也能产生可以接受的结果。

单一层次政府数据的汇总是以后广义政府数据汇总的一个中间步骤。如果可能的话,则不仅应收集在该层次政府交易的单独统计数据,也应收集与其它层次政府交易的数据。这将有助于评价所报告的不同层次政府间的支付和收入是否前后一致,并可以有助于鉴别在广义政府汇总中须删除的交易。

保留与其它层次政府交易的单独类别，对于按职能分类编制广义政府支出统计也是很重要的。如果将每一层次的政府按职能分类的支出简单相加，就会使汇总后的广义政府支出中包含重复计算。为了避免这种情况，按每一职能向其它层次政府的转移应予以鉴别和删除。按职能分类向其它层次政府转移的数据样本见本章L节工作表14所示。在工作表11中也表明了只有在同一层次的政府间的支付和收入才需要相等。

与单一层次的政府间汇总有关的其它问题见下面本章K.3节所述。

II.K.3.广义政府的政府间汇总

汇总广义政府的统计数据需要经适当汇总的每一层次政府的统计数据，删除不同层次的政府间的支付和收入，汇总它们的其它交易，并且保存关于这些被删除交易的数据，特别是有关转移和借款的数据，以表示不同层次政府之间的相互关系。

虽然广义政府的统计提供了税收结构和通过政府的资源分配的最好描述，它们还必须附有每一层次或分部门政府的单独统计，以便了解政府的结构和相互关系。因此，在汇总不同层次的统计数据时最好能够单独鉴别每一层次与其它层次之间发生支付和收入。本章L节工作表12表示了与其它层次政府的交易，其中包括财政收入、赠与、转移、其它财政支出、贷款减还款、国内和国外净借款，以及为流动性管理而进行的投资。这些分类将在第三章和第四章中阐述。

并不要求所有层次的政府显示与其它层次政府的每一种交易。例如，地方政府通常比较依赖更高层次的政府，因而它们可能显示从州政府和中央政府得到的赠与收入和净借款，但是没有给州政府和中央政府的转移或贷款。把政府间的支付和收入分成这些不同的类别有助于了解不同层次政府之间关系的性质。某一层次的政府是否收到另一层次政府提供的赠予或贷款，其部分税款是否系由另一层次的政府代为征收，这些都可能有意义，而应作为备忘项目予以表示。所有层次的政府之间的转移统计数据可以在一个矩阵中显示，如本章L节工作表13中所示，这可能是有用处的。在不同层次的政府间的贷款也可以用一个单独的矩阵表示，但是这种做法也可能会碰到由于在市场上购买证券而导致的某种不一致性。如同第四章C节所阐述的那样，政府间的贷款在放款政府的贷款减还款类别中，以及在借款政府的净借款类别中予以表示。一个政府为了流动性管理或为了获得收益而购买另一个政府的证券应在流动性管理投资类别中予以显示。只有政府间的直接借款可能在净借款类别中出现，而政府除了直接购买其它政府的证券，也可以在资本市场上购买。净借款是作为已从其它政府获得的借款报告的，因此不必要等于所报告的贷款减还款再加上在其它政府证券上的流动性管理投资。所有政府间的债务应予以单独显示，并在广义政府部门的汇总债务统计（表F.1.2）中予以删除。

在政府间的不同种类支付中，有些不可能单独鉴别，因此通常在统计汇总中予以删除。其中主要的有政府间的购买和某些税收支付。

某些商品和市场劳务可能由一个政府从另一个政府或私人部门的个人或组织购买。同样地，政府可能对于其它政府的设施和交易征税，如同政府向相应的私人设施和私人交易征税一样。通常的税收记录并不区分政府和非政府纳税人。因此，这种政府间的税收和购买交易往往与非政府部门的同类交易一起报告，例如，作为支付或征收的税款和购买发生或收到销售收益等予以报告。虽然比较理想的做法是单独鉴别一个政府向另一个政府支付的税款，这样它们就可以作为政府间的收入和支出予以表示，并且在广义政府汇总中予以删除，但是在实践中并非总能这样做，而这种重复计算的因素可能是难以避免的。在有些情况下，政府雇主向

在其它政府层次经营的社会保险计划提供缴款则是比较容易鉴别的。这些交易可根据收入或支出数据中提供的信息予以删除。

一个政府偿还另一个政府提供的行政管理或支助性劳务，例如学费、医院服务、犯人羁押、改善公共设施等，可能也比较容易鉴别。这些交易应作为政府间的收入和支出，如果能够鉴别，则在汇总中应予以删除。

如果一个政府作为代理人代表另一个政府征收税款，则可能产生不同种类支支付。所征收的全部收入应作为对受益政府所发生的收入予以表示，除了作为备忘项目，则不应在征收政府的统计中出现。但是，偿还征收政府的任何征收管理费用，或者在转移收益前从征收的数额中扣除的征收管理费用应作为受益政府为购买行政管理劳务而向征收政府支付的一笔政府间交易予以表示。政府间的偿还应从支付和收入的汇总中删除。

最频繁和最容易鉴别的政府间交易是无偿还的转移。这种转移可能以各种形式出现，例如，无条件的赠与或者指定用途的补助金，后者也许是有条件的，须根据特定职能的业绩，或者根据接收政府为同一目的所拨给的配套资金。鉴别政府间转移的职能用途是很重要的，它有助于对每个层次政府的财政支出进行总体分类，也有助于在编制按职能分类的汇总的广义政府财政支出数据时删除用于每个职能的政府间转移。本章L节工作表14可用于此目的。

在汇总通过抽样调查获得的地方政府数据和中央或州政府的完全平均数据时，在汇总中须删除的政府间交易应根据通过完全平均而不是抽样调查平均的数据来衡量。

在有些国家中实行税收分享安排比较普遍。由征收政府向受益政府转移的收益是否构成一项政府间转移要取决于它们是否来源于征收政府或收益政府的一项税收，见本章G节所述。如果涉及到征收政府的税款收益，则被认为是来自征收政府的一项政府间转移，以及受益政府收到的一项政府间赠与，这两种交易在汇总中均应删除。如果涉及到受益政府的税款收益，征收政府征收和支付这些收益则被当作代理交易，应予以删除，而受益政府收到这些收益则被认为是税款收入而不是政府间赠与收入。作为代理人而发生的政府交易不能被当作政府间交易。

如果在一个国家里存在第一章G节所述的超国家机构的业务活动，可将它们看作额外层次的政府。因此，广义政府的汇总不包括超国家机构和其它层次政府之间的交易，并应汇总超国家机构的其他交易和其它层次政府的交易。但是超国家机构总部的业务不应被当作任何国家的广义政府的一部分，而应单独处理。

II. L. 衍变程序

政府业务的主要总计的统计应采用衍变表的形式编制。衍变表应表示所有数据和调整的数额和来源。统计的编制应通过政府每个部分的帐户依次进行，进行必要的调整，以保证适当的统计范围、现金基础、时序安排、适当的净额计算和总计、分类，并且在每一个单位的收入和支付之间保持平衡。在所涉及的单位范围内的全部政府内部的支付和收入应予以排除，然后计算所有单位的汇总总计数。

为了促进系统化的程序，保留一份清楚的编制过程记录，以及便于将来工作的一致性，主要总计的统计数据应采用衍变表的形式编制。衍变表应显示所有数据和调整的数额和来源。矩阵式衍变表的范例见工作表9所示。如同衍变表中所显示的那样，编制过程的组织应遵循若干程序原则。

(1) 统计编制应首先着眼于主要总计(定义见第三章)数据的衍变: 财政收入、赠

与、财政支出、贷款减还款、国内融资和国外融资。这些总计的更详细成份的进一步编制要采用分类索引的办法进行，见第IV章E节所述。

(2) 调整应符合本手册所提出的所有标准，例如适当的统计范围、现金基础、时序安排、适当的净额或总额计算，分类，以及排除本章K节所述的全部政府内部的交易。

为满足这些标准而进行的调整见工作表9所示。总帐户中包括的邮局业务被排除，在收入中只保留总的盈余以保持适当的统计范围。为保持现金基础，尚未支付的应计社会保险缴款和津贴应予排除。为了达到适当的时序安排，补充期交易被减去，而以前补充期的交易则被加上。对纠正性交易进行调整，例如对政府印刷局作适当的净额计算。为了做到适当的分类，赠与不列入财政收入，而债务摊还也不包括在财政支出中。最后为了完成数据的汇总，帐户之间的交易应予排除。

(3) 编制工作应在每个完整的帐户内单独进行，然后再依次处理可以获得数据的政府其它部分的帐户。例如在工作表9中，编制的顺序为总帐户、发展基金、公路局、偿债基金和社会保险基金。在法国预算体系中，国库的帐户将构成一套完整的帐户。在一套帐户中表示的政府内部交易的另一方应记入衍变表中另一方交易者的帐户。这样所有分录的帐户就完整了，而政府内部的收入和支付便可以在汇总中删除。

(4) 编制过程中的出发点应该是记入国民来源的数据。国民来源应能反映每个完整帐户中的基本均衡。在流量表中均衡反映在总流入和总流出加上本期流动项目存量变化之间的均等。在存量表（即资产负债表）中均衡反映在总资产变化和总负债变化加上流入和流出的净额之间的均等。流入和流出的净额影响资产负债表中一项资产或负债而不产生其它方面的抵消性变化。因此，支出和收入的流量表可以通过本期内现金余额的变化而得到平衡。资产负债表包括作为资产的存款和贷款以及作为负债的政府对其它方的债务，它的变化可以由不涉及贷款或政府债务的交易净流量来平衡，因为贷款或债务的变化（除了通过取消或重新估价）是由债务和存款或者贷款和存款方面的抵消性变化来反映的。在衍变表中每一个完整的帐户都要达到均衡，收入、支出、以及资产和负债的其它变化等分录可转化为内在的支付或收入：负债增加和金融资产减少即意味着一项收入，而负债减少和金融资产增加就意味着一项支出。

(5) 在整个编制过程中直到最后的汇总，每一个帐户内应当保持均衡。对收入或支出的每一项增加或调整应有一个能对收入或支出产生抵消影响的相应分录。但是重新分类调整并不需要有相应的抵消项目，因为这种调整只是在收入或支出类别之间进行移动而不改变收入和支出的总计。因此，在汇总中排除政府内部流量的调整之前，每个帐户的调整收入和调整支出的总计应该是相等的。例如在工作表9中，每个帐户的总计表明收入等于经过调整资产和负债的其它变化后的支出，其中包括增加和调整之前和以后的其它变化，但是在与其它帐户汇总之前。

(6) 为了避免在增加成份方面的遗漏，一般宜从总计开始——收入、支出，以及资产和负债的其它变化须保持均衡——然后去掉不适当的成份。在从总收入中衍变出财政收入，以及从总支出中衍变出财政支出时，这种做法是可行的。但是编制赠与、贷款和融资的数据则可能要增加成份，在有些情况下，在衍变财政收入和财政支出时须去掉收入或支出的成份。

(7) 关于贷款和融资的数据，有时只能获得资产负债表中资产和负债分录的期初和期末之间的变化数据。在这里记入衍变表的原始数据也应该反映每个帐户中收入、支出和资产与负债的其它变化之间的均衡。而在汇总前每项增加和调整应该有一个相应的抵消性项目以保持帐户的均衡。也可以利用资产负债表来确定导致均衡的流量的性质。例如，在资产中包括未支付的税额评定则表明平衡财政收入流量不仅包括税款收入，而且还包括未支付的税额

工作表 9. 从政府帐户到主要政府财政统计总计的衍变: 矩阵格式
(百万本国货币单位)

项	目	数额		汇总前的赠	汇总中的	重新	财政	赠与	财政	贷款	国外	国内	来源
		收入	支付	加和调整	的剔除	分类	收入		支出	减还	融资	融资	
总帐户													
国民来源总计													
收入		3,232	3,232				3,232						1, p. 3
支出		3,225	3,225						3,225				1, p. 3
资产和负债其它变化													
货币和存款		+18	18									-18	1, p. 1
流动性管理投资		+8	8									-8	1, p. 1
信托基金负债		+7	7									7	1, p. 2
存款负债		12	12									12	1, p. 2
总计			3,251	3,251			3,232		3,225	—	—	-7	
汇总前的增加和调整													
收入													
邮局收入		36	-36				-36						1, p. 13
邮局盈余		4	4				4						1, p. 13
政府印刷局向公众的销售		16	-16				-16						1, p. 15
政府印刷局向公众销售的营业盈余		3	3				.3						1, p. 15
贷款偿还		16				61	-61				-61		1, p. 15
国内借款		229				229	-229					229	1, p. 16
国外借款		130				130	-130				130		1, p. 16
补充期收入		176	-176				-176						4, p. 5
退税		8	-8				-8						1, p. 120
退还关税		5	-5				-5						1, p. 120
作为代理人为地方政府征收的税款		127	-127				-127						1, p. 5
在以前补充期的收入		152	152				152						5, p. 5
抵消支出的药费		8	8				8						1, p. 12
支出													
邮局支出		32	-32						-32				1, p. 135
邮局亏损													1, p. 135
政府印刷局向公众销售的营业成本		13	-13						-13				6
政府印刷局向公众销售的营业亏损													1, p. 15
退税		8	-8						-8				1, p. 20
退还关税		5	-5						-5				1, p. 20
贷款		223				223			-223	223			1, p. 249
摊还国内信贷		88				88			-88			-88	1, p. 115
摊还国外债务		146				146			-146		-146		1, p. 117
与国际货币基金组织的交易		15				15			-15			-15	1, p. 118
在补充期的支出		182	-182						-182				4, p. 6
作为代理人为地方政府的税款		122	-122						-122				1, p. 25
在以前的补充期的支出		143	143						143				5, p. 6
抵消医药费的支出		8	8						8				1, p. 12
资产和负债的其它变化													
货币和存款——补充期		-6	-6									-6	4, p. 1
货币和存款——以前的补充期		-9	9									-9	5, p. 1
作为代理人征收税款的负债		+5	5									5	1, p. 2
汇总前的总帐户总计													
汇总中的剔除收入			3,049	3,049			2,611	—	2,542	162	-16	109	
来自公路局的利息		21		21			-21						2, p. 6

工作表 9. 从政府帐户到主要政府财政统计总计的衍变: 矩阵格式(续)
(百万本国货币单位)

项目	数额	汇总前的增加和调整		汇总中的删除		重新分类	财政收入	赠与	财政支出	贷款还款	国外融资	国内融资	来源
		收入	支出	收入	支出								
公路局偿还贷款	17			17						17			2, p. 6
向社会保险基金借款	19			19								-19	3, p. 4
支出:													
给发展基金的转移	500			500					-500				1, p. 114
给公路局的转移	100			100					-100				1, p. 82
给偿债基金的缴款	55			55					-55				1, p. 116
给偿债基金的利息	24			24					-24				1, p. 260
给社会保险基金的一般缴款	230			230					-230				1, p. 130
雇主对社会保险基金的缴款	41			41					-41				1, p. 18,
													29, 32,
													38, 39,
													43, 47,
													52, 65,
													69, 73,
													83, 96,
													118,
													125,
													137,
													138,
													140,
													143, 6.
给社会保险基金的利息	31			31					-31				3, p. 5
给公路局的贷款	30			30						-30			2, p. 3
摊还社会保险基金	6			6								6	3, p. 5
资产和债务的其它变化													
对公路局的存款负债	-3			3								3	2, p. 2
汇总后的总帐户总计		3,049	3,049	57	1,020		2,590	—	1,561	149	-16	99	
发展基金													
国民来源总计													
收入	1,465	1,465					1,465						1, p. 145
支付	1,474		1,474						1,474				1, p. 145
资产和债务的其它变化													
货币和存款	-6	6										6	1, p. 145
对银行的短期负债	+3	3										3	1, p. 145
总计		1,474	1,474				1,465	—	1,474	—	—	9	
汇总前的增加和调整													
收入													
国外赠与	93					93	-93	93					1, p. 147
贷款偿还	51					51	-51		-51				1, p. 146
国内借款	185					185	-185				185		1, p. 147
国外借款	350					350	-350			350			1, p. 147
卖方信贷	62	62									62		1, p. 146
支出													
贷款	223					223			-223	223			1, p. 150,
													174,
													180,
													205,
													221, 6
摊还国内债务	88					88			-88			-88	1, p. 24 5
摊还国外债务	146					146			-146				1, p. 246
补充期的支付	121		-121						-121				4, p. 7
在以前补充期的支付	106		106						106				5, p. 7

工作表 9. 从政府帐户到主要政府财政统计总计的衍变: 矩阵格式 (续)
(百万本国货币单位)

项 目	数额	汇总前的 增加和调整		汇总中 的剔除		重新 分类	财政 收入	赠与	财政 支出	贷款 减 还款	国外 融资	国内 融资	来源
		收入	支出	收入	支出								
来自公路局雇主的缴款	9			9			-9						2, p. 1
来自社会保险基金的雇主缴款	8			8			-8						3, p. 8
来自总帐户的利息	31			31			-31						3, p. 5
支付													
雇主对社会保险基金的缴款	8			8					-8				3, p. 8
资产和负债的其它变化													
中央政府的债券储备	13				13							13	3, p. 4.5
汇总后社会保险基金总计		1,094	1,094	337	21		757	—	1,066	—	—	-7	
汇总后总计													
总帐户		3,049	3,049	57	1,020		2,590	—	1,561	149	-16	99	
发展基金		1,521	1,521	500	68		286	93	996	172	286	91	
公路局		683	683	183	47		403	—	625	—	—	86	
偿债基金		91	91	79	—		9	—	5	—	-41	-42	
社会保险基金		1,094	1,094	337	21		757		1,066	—	—	-7	
总 合 计		6,438	6,438	1,156	1,156		4,045	93	4,253	321	209	227	

来源: 1. 总帐户的财务报告; 2. 公路局的年报和财务报告; 3. 社会保险基金帐户的年报; 4. 国库收支月报表, N+1年, 1月;
5. 国库收支月报表 N年 1月, 6月; 6. 预算委员会工作表。

工作表 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
(百万本国货币单位)

年终12月31日	N-2	N-1	N	N-1	来 源
财政收入					
总帐户:					1, p. 3
收入			3,232		1, p. 13
减: 邮局收入			-36		1, p. 13
邮局盈余			4		
减: 政府印刷局向公众的销售			-16		1, p. 15
政府印刷局向公众销售的营业盈余			3		1, p. 15
减: 贷款偿还			-61		1, p. 15
减: 国内借款			-229		1, p. 16
减: 国外借款			-130		1, p. 16
减: 补充期的收入			-176		4, p. 5
减: 退税			-8		1, p. 120
减: 退还关税			-5		1, p. 120
减: 作为代理人为地方政府征收的税款			-127		1, p. 5
在以前的补充期的收入			152		5, p. 5
抵消支付的医药费					1, p. 12
减: 来自公路局的利息			8		2, p. 6
发展基金:			-21		
收入			1,465		1, p. 145
减: 国外赠与			-93		1, p. 147
减: 贷款偿还			-51		1, p. 146
减: 国内借款			-185		1, p. 147
减: 国外借款			-350		1, p. 147
减: 来自总帐的转移			-500		1, p. 114
公路局:					
收入			669		2, p. 1
减: 国内融资			-116		2, p. 2
减: 来自总帐的转移			-100		1, p. 82
减: 来自发展基金的转移			-50		1, p. 250
偿债基金:					
收入			88		1, p. 260
减: 来自总帐的缴款			-55		1, p. 116
减: 来自总帐的利息			-24		1, p. 260
社会保险基金:					
收入			1,112		3, p. 5
减: 待收的以上收入			-18		3, p. 1
减: 来自总帐的一般缴款			-230		1, p. 130
减: 来自总帐的雇主缴款			-41		1, p. 18, 29, 32, 38, 39, 43, 47, 52, 65, 69, 73, 83, 96, 118, 125, 137, 138, 140, 143; 6
减: 来自发展基金的雇主缴款			-18		1, p. 146, 156, 166, 176, 186, 202, 220; 6
减: 来自公路局的雇主缴款			-9		2, p. 1
减: 来自社会保险基金的雇主缴款			-8		3, p. 8
减: 来自总帐的利息			-31		3, p. 5
总计			4,045		
赠与					
发展基金:					
国外赠与			93		1, p. 147
总计			93		
财政支出					
总帐户:					
支付			3,225		1, p. 3
减: 邮局支出			-32		1, p. 135

工作表 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(续)
(百万本国货币单位)

年终12月31日	N - 2	N - 1	N	N + 1	来 源
减: 政府印刷局向公众销售的营业成本			- 13		6
减: 退税			- 8		1, p. 20
减: 退还关税			5		1, p. 20
减: 贷款			-223		1, p. 249
减: 摊还国内信贷			- 88		1, p. 115
减: 摊还国外债务			-146		1, p. 117
减: 与国际货币基金组织的交易			- 15		1, p. 118
减: 在补充期的支付			-182		4, p. 6
减: 作为代理人为地方政府征集的税款			122		1, p. 25
在以前补充期的支付			143		5, p. 6
抵销医药费的支付			8		1, p. 12
减: 给发展基金的转移			-500		1, p. 114
减: 给公路局的转移			-100		1, p. 82
减: 给偿债基金的缴款			- 55		1, p. 116
减: 给偿债基金的利息			- 24		1, p. 260
减: 给社会保险基金的一般缴款			-230		1, p. 130
减: 雇主对社会保险基金的缴款			- 41		1, p. 18, 29, 32, 38, 39, 43, 47, 52, 65, 69, 73, 83, 96, 118, 125, 137, 138, 140, 143; 6
减: 给社会保险基金的利息			- 31		3, p. 5
发展基金:					
支出			1, 474		1, p. 145
减: 贷款			- 223		1, p. 150, 174, 180, 205, 221; 6
减: 摊还国内债务			- 88		1, p. 245
减: 摊还国外债务			-146		1, p. 246
减: 在补充期的支付			-121		4, p. 7
在以前补充期的支付			106		5, p. 7
利用供方信贷进行的购买			62		1, p. 146
减: 给公路局的转移			- 50		1, p. 215
减: 雇主对社会保险基金的缴款			- 18		1, p. 146, 156, 166, 176, 186, 202, 220; 6
公路局:					
支出			683		2, p. 2
减: 国内债务摊还			- 28		2, p. 2
减: 给总帐户的利息			- 21		2, p. 1
减: 雇主对社会保险基金的缴款			- 9		2, p. 1
偿债基金:					
营运支付			5		1, p. 261
社会保险基金:					
支付			1, 102		3, p. 5
减: 等待支付的上述津贴支付			- 24		3, p. 2
减: 等待支付的上述其它支付			- 4		3, p. 2
减: 雇主对社会保险基金			- 8		3, p. 8
总计			4, 253		
贷款减还款					
总帐户					
减: 贷款的偿还			- 61		1, p. 15
贷款			223		1, p. 249
来自公路局的贷款偿还			17		2, p. 6
减: 给公路局的贷款			- 30		2, p. 3
发展基金:					
减: 贷款偿还			- 51		1, p. 146
贷款			223		1, p. 150, 174, 180, 205, 221; 6
总计			321		

工作表 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（续）

（百万本国货币单位）

年终12月31日	N - 2	N - 1	N	N + 1	来 源
赤字/盈余			- 436		
融资			436		
国外融资					
总帐户：					
国外借款			130		1, p. 16
减：摊还国外债务			- 146		1, p. 117
发展基金：					
国外借款			350		1, p. 147
卖方信贷			62		1, p. 146
减：摊还国外债务			- 146		1, p. 246
偿债基金：					
减：购买政府的国外债务			- 30		1, p. 267
其它国外资产储备			- 9		1, p. 268
外国货币和存款			- 2		1, p. 268
总计			209		
国内融资					
总帐户：					
货币和存款			- 18		1, p. 1
流动管理投资			- 8		1, p. 1
信托基金负债			7		1, p. 2
存款负债			12		1, p. 2
国内借款			229		1, p. 16
减：国内信贷摊还			- 88		1, p. 115
减：与国际货币基金组织的交易			- 15		1, p. 118
减：货币和存款——补充期			- 6		4, p. 1
货币和存款——以前的补充期			- 9		5, p. 1
代理征收税款负债			5		1, p. 2
减：向社会保险基金借款			- 19		3, p. 4
摊还社会保险基金			6		3, p. 5
对公路局的存款负债			3		2, p. 2
发展基金：					
货币和存款			6		1, p. 145
对银行的短期负债			3		1, p. 145
国内借款			185		1, p. 147
减：摊还国内债务			- 88		1, p. 245
减：货币和存款——补充期			- 121		4, p. 1
货币和存款——以前的补充期			106		5, p. 1
公路局：					
货币和存款			8		2, p. 3
对银行的短期负债			6		2, p. 3
国内融资			116		2, p. 2
减：摊还国内负债			- 28		2, p. 2
减：向总帐户借款			- 30		2, p. 3
摊还总帐户			17		2, p. 3
在总帐户存款			- 3		2, p. 3
偿债基金：					
减：购买政府的国外债务			- 32		1, p. 267
其它国内证券储备			- 13		1, p. 268
国内贷款和存款			3		1, p. 268
社会保险基金：					
为流动性管理而储备的证券			- 16		3, p. 1
货币和存款			- 4		3, p. 1
中央银行债券储备			13		3, p. 4.5
总计			227		

来源：1. 总帐户的财务报告；2. 公路局的年报和财务报告；3. 社会保险基金帐户的年报；4. 国库收支月报表N+1年，1月；5. 国库收支月报表N年1月，6月；6. 预算委员会工作表

工作表 11. 州政府层次的政府间汇总
(百万本国货币单位)

	A州	B州	C州	D州	各州的 总计	须删除的		汇总的 总计
						收入	支付	
财政收入	307	364	174	337	1,182			
来自其它州政府	6	15	2	9	32	32		
来自中央政府	3	8	4	6	21			
来自地方政府	—	4	—	2	6			
其它收入	298	337	168	320	1,123			
不包括来自其它州政府的收入	301	349	172	328	1,150			1,150
赠与	61	128	41	85	315			
来自其它州政府	—	—	—	—	—			
来自中央政府	61	128	37	74	300			
来自地方政府	—	—	—	—	—			
其它赠与	—	—	4	11	15			
不包括来自其它政府的赠与	61	128	41	85	315			315
财政支出	365	479	165	435	1,444			
转移	103	173	77	141	494			
给其它州政府	—	—	—	—	—			
给中央政府	—	—	—	—	—			
给地方政府	88	146	52	118	404			
其它	15	27	25	23	90			
不包括给其它州政府的转移	103	173	77	141	494			494
其它财政支出	262	306	88	294	950		32	
给其它州政府	7	13	4	8	32			
给中央政府	—	9	1	5	15			
给地方政府	19	23	7	13	62			
其它	236	261	76	268	841			
不包括给其它州政府的其它财政支出	255	293	84	286	918			918
不包括给其它州政府的财政支出	358	466	161	427	1,412			1,412
贷款减还款	62	147	35	81	325			
给其它州政府	5	3	1	2	11		11	
给中央政府	—	—	—	—	—			
给地方政府	46	136	28	69	279			
其它贷款减还款	11	8	6	10	35			
不包括给其它州政府的贷款减还款	57	144	34	79	314			314
赤字/盈余	-59	-134	15	-94	-272			
不包括与其它州政府的交易在内的赤字/盈余	-53	-133	18	-93	-261			-261
融资	59	134	-15	94	272			
净借款	67	118	9	87	281			
来自其它州政府	3	—	2	6	11	11		
来自中央政府	39	47	7	38	131			
来自地方政府	—	—	—	—	—			
来自其它国内来源	25	60	—	40	125			
来自其它国外来源	—	11	—	3	14			
不包括来自其它州政府的净借款	64	118	7	81	270			270
流动资产投资(负增加)	-8	16	-24	7	-9			
在其它州政府的证券 ¹	—	—	—	—	—			
在中央政府的证券	-8	16	-18	7	-3			
在地方政府的证券	—	—	-6	—	-6			
除了在其它州政府的证券的流动资产投资	-8	16	-24	7	-9			-9
融资(不包括与其它州政府的交易)	56	134	-17	88	261			261
总计						43	43	

1 如果证券是在二级市场购买的,在另一州的证券投资不包括须删除的政府间交易。只有涉及直接政府间交易的证券购买应予删除。

工作表 12. 广义政府部分的汇总
(百万本国货币单位)

	汇总中的剔除		财政收入	赠与	财政支出	贷款 减 还款	融资		来源
	收入	支出					本国	外国	
中央政府			4,045	93	4,253	321	227	209	1
汇总中的剔除									
来自州政府的财政收入	15		-15						2
给州政府的转移		300			-300				3, p.131
给地方政府的转移		121			-121				3, p.135
向州政府的其它财政支出		21			-21				3, p.136
贷款减给州政府的还款		131				-131			3, p.249
贷款减给地方政府的还款		71				-71			3, p.174
汇总后的总计	15	644	4,030	93	3,811	119	227	209	
州政府			1,150	315	1,412	314	247	14	2
汇总中的剔除									
来自中央政府的财政收入	21		-21						2
来自地方政府的财政收入	6		-6						4
来自中央政府的赠与	300			-300					3, p.131
给地方政府的转移		404			-404				2
向中央政府的其它财政支出		15			-15				2
向地方政府的其它财政支出		62			-62				2
贷款减给地方政府的还款		279				-279			2
向中央政府的净借款	131						-131		3, p.249
在地方政府证券中的流动资产投资	-6						6		2
汇总后的总计	452	760	1,123	15	931	35	122	14	
地方政府			301	554	1,092	83	320		4
汇总中的剔除									
来自州政府的财政收入	62		-62						2
来自中央政府的赠与	121			-121					3, p.135
来自州政府的赠与	404			-404					2
向州政府的其它财政支出		6			-6				4
向中央政府净借款	71						-71		3, p.249
向州政府净借款	285						-285		2
汇总后的总计	943	6	239	29	1,086	83	-36		
汇总后的总计									
中央政府	15	644	4,030	93	3,811	119	227	209	
州政府	452	760	1,123	15	931	35	122	14	
地方政府	943	6	239	29	1,086	83	-36		
广义政府总计	1,410	1,410	5,392	137	5,828	237	313	223	

来源：1. 工作表 9；2. 工作表 11；3. 总会计师的财务报告；4. 地方政府层次的政府间合并

工作表 13. 广义政府分部门之间的交易
(百万本国货币单位)

收入分部门 转移分部门	中央政府 (A)	州、地区或省政府 (B)	地方政府 (C)	支付的总转移 (D)
I. 中央政府		300	121	421
II. 州、地区或省政府	—		404	404
III. 地方政府	—	—		—
收到的总转移	—	300	525	825

工作表14. 按职能分类的政府间转移
(百万本国货币单位)

年终12月31日	N-2年	N-1年	N年	N+1年
1. 政府间转移总额			825	
其中: 来自中央政府			421	
来自州政府			404	
来自地方政府			—	
1. 一般公共服务			3	
其中: 来自中央政府			3	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
2. 国防			1	
其中: 来自中央政府			1	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
3. 公共秩序和安全			3	
其中: 来自中央政府			2	
来自州政府			1	
来自地方政府			—	
4. 教育			292	
其中: 来自中央政府			42	
来自州政府			250	
来自地方政府			—	
5. 健康			111	
其中: 来自中央政府			100	
来自州政府			11	
来自地方政府			—	
6. 社会保险和福利			168	
其中: 来自中央政府			112	
来自州政府			56	
来自地方政府			—	
7. 住房和社区设施			26	
其中: 来自中央政府			26	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
8. 娱乐、文化和宗教事务			3	
其中: 来自中央政府			3	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
9. 燃料和能源			9	
其中: 来自中央政府			9	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
10. 农业、林业、渔业和狩猎业			6	
其中: 来自中央政府			5	
来自州政府			1	
来自地方政府			—	
11. 非燃料采矿、矿业资源、制造业和建筑			—	
其中: 来自中央政府			—	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
12. 运输和电信			68	
其中: 来自中央政府			47	
来自州政府			21	
来自地方政府			—	
13. 其它经济服务			33	
其中: 来自中央政府			33	
来自州政府			—	
来自地方政府			—	
14. 其它转移			102	
其中: 来自中央政府			38	
来自州政府			64	
来自地方政府			—	