

第一章 前言

本章介绍本《手册》的宗旨、政府财政统计的应用、政府财政统计体系的结构、与本《手册》前一版相比在方法上的主要变化以及实行修订体系的方法。

一、本《手册》的宗旨

1.1 《政府财政统计手册》第二版（《政府财政统计手册》或修订后的《政府财政统计手册》）¹介绍一个用于财政分析的专门的宏观经济统计体系（《政府财政统计》体系）。本《手册》提供用于编制统计数据采用的经济和会计原则；并提供指导准则，以便在包括适当平衡项的分析框架内表述财政统计数据。²本《手册》没有系统地涉及编制统计数据的操作方法。政府财政统计体系的这些方面将在编制指南中讨论。

1.2 《政府财政统计手册》的主要宗旨是提供一个全面完整的、适于财政政策（特别是各国广义政府部门和更广泛的公共部门）分析和评估的综合概念和会计框架。第二章介绍了部门的概念。简而言之，广义政府部门由那些提供主要是非市场性的服务，并对收入和财富进行再分配（这两类活动都主要对其他部门强制性征收提供资金）从而执行公共政策的实体构成。公共部门包括广义政府部门和政府控制的实体。后者称为公共公司，主要从事商业活动。

1.3 公共财政分析人员传统上利用财政统

计来分析公共部门的规模；公共部门对总需求、总投资和总储蓄的贡献；财政政策对经济的影响（包括资源利用、货币情况和国家债务）；税收负担；关税保护；社会保障体系（参见第四章专栏1）。此外，分析人员对评估减贫支出的有效性、财政政策的可持续性、债务净额、净财富和对政府的或有债权（包括社会保障养老金义务）越来越感兴趣。

1.4 要实现这些分析目标，往往要求利用公共部门的统计数据，而不是广义政府部门的统计数据。非金融和金融公共公司可以以各种方式执行政府的财政政策，对这些公司的财政活动进行分析往往需要有关其全部活动的统计数据，而不是有关具体交易的孤立的统计数据。即使是只编制广义政府部门的统计数据，也需要有关公共公司的一些信息，以便反映广义政府部门单位在公共公司持有的股权的规模及其变化情况。

1.5 本《手册》采用的基本概念、分类和定义以放之四海而皆准的经济推理和原则为依据。因此，政府财政统计体系适用于所有经济类型，而无论一国政府的体制或法律结构如何、其统计发展的状况如何、政府的财务会计制度如何或营利实体的公有化程度如何。然而，各国的政府结构和经济结构相差很大，这意味着本《手册》各个部分对各国的相关程度不同。

1.6 本版《政府财政统计手册》更新了《1986年政府财政统计手册》确定的编制财政统计数据的国际公认标准。在符合支持财政分析这一目标的情况下，修订后的标准与其他国际公认的宏观经济统计体系的相应标准协调统一。其他统计体系是处于核心地位的《国民帐户体系》（以下称为《1993年国民帐户体系》）

¹ 第一版于1986年出版，书名是《政府财政统计手册》，这里将其称为《1986年政府财政统计手册》。

² 平衡项目概括一系列会计分录所涉及活动的净额，例如，总收入减总开支的净额。第四章提供分析框架及其平衡项的详细情况。

和侧重于国际收支统计和货币与金融统计的两个专门体系。为避免歧义，³本《手册》大量借鉴《1993年国民帐户体系》的文本。⁴

二、政府财政统计体系的应用

1.7 政府财政统计体系旨在为政策制定者和分析人员系统一致地研究广义政府部门或公共部门的财务活动、财政状况和流动性的发展变化提供统计数据。《政府财政统计》分析框架可以用于分析某一级政府的活动和各级政府之间的交易，也可以用于分析整个广义政府部门或公共部门。

1.8 《政府财政统计》体系采用一组平衡项目，例如，净运行余额、净贷款/借款和净值的变化来综合反映广义政府部门或公共部门的总体运行情况和财政状况。这些平衡项目在统一的综合会计框架（例如政府财政统计体系）中得到最有效的界定和衡量。

1.9 不同于综合性指标，政府财政统计体系的详细分项数据可用于分析政府的特定活动。例如，人们可能希望得到关于特定形式的税收、某种社会服务的开支规模或政府从银行体系借款数额的信息。

1.10 政府财政统计体系与其他宏观经济统计体系的协调统一意味着政府财政统计数据可以与其他体系的统计数据结合起来，从而评估广义政府部门或公共部门相对于经济其他部分的发展情况。同样，制定国际公认的标准也便于对各国政府活动进行横向的跨国比较分析，例如，比较税收或开支占国内生产总值的比重。

³ 欧洲共同体委员会、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、联合国、世界银行《1993年国民帐户体系》（布鲁塞尔/卢森堡、纽约、巴黎、华盛顿，1993年）。国际货币基金组织《国际收支手册》第五版（华盛顿，1993年）。国际货币基金组织《货币与金融统计手册》（华盛顿，2000年）。

⁴ 本《手册》在第六章介绍的《政府职能分类》中还大量借鉴联合国《根据目的对支出进行的分类》（纽约，2000年），并在第五章有关税收类别的介绍中大量借鉴经济合作与发展组织的年度出版物《收入统计》（巴黎）。

三、政府财政统计体系的结构与特点

1.11 政府财政统计体系适用于在《1993年国民帐户体系》和本《手册》的第二章中定义的广义政府部门和公共部门。这些部门是按机构单位界定的，这些机构单位是拥有资产、产生负债、从事经济活动并与其他实体进行交易的经济实体。这些特点使机构单位成为经济和统计关注的对象，通过为这些机构单位编制一整套帐户（包括资产负债表），可以达到此目的。

1.12 政府财政统计体系记录两类流量：交易和其他经济流量。⁵大多数交易是两个机构单位之间的相互作用，建立在双方协议的基础上。**政府运营表**（参见第四章）记录在会计期间内所有交易的结果。这些交易分为收入、开支、获得的非金融资产净额、获得的金融资产净额或产生的负债净额。产生收入或开支的交易导致净值的变化。其他类型的交易只是资产和/或负债的等值交换，不影响净值。

1.13 其他经济流量包括价格变化和影响资产与负债的持有额的各种其他经济事件，例如，债务注销和灾难损失。**其他经济流量表**（参见第四章）概述资产、负债和净值的这些变化。

1.14 广义政府部门或公共部门的**资产负债表**（参见第四章）是有关下述内容的报表：拥有的金融和非金融资产存量、以负债形式出现的其他单位对这些资产的所有者的债权存量以及该部门的净值（等于资产总额减去负债总额）。

1.15 政府财政统计体系综合处理交易和其他经济流量，这使得期初和期末资产负债表能够完全协调起来。也就是说，某类资产或负债的期初余额，加上由交易和其他经济流量带来的当期发生值，等于期末余额。这种统一的统计体系使人们可以全面描述和分析政策及特定的经济事件的影响。

1.16 政府财政统计体系记录的流量和存量采用各种分类。例如，每一笔收入交易根据它

⁵ 流量反映经济价值的创造、变化、交换、转移或消失。第三章对交易和其他经济流量进行了更详细的界定和描述。

是税收还是另一种收入来分类；开支交易按目的和经济性质分类；资产根据它们是金融资产还是非金融资产分类；金融资产和负债既按工具类型分类，也按政府持有的资产的发行单位或持有政府发行的负债的单位所属的部门来分类。

1.17 尽管政府财政统计体系与《1993年国民帐户体系》是协调一致的，但是这两个统计体系之间还是存在差异。最重要的差异是，政府财政统计体系的侧重点是财务交易（税收、支出、借款和贷款），而《1993年国民帐户体系》还侧重于商品和服务的生产和消费。结果，政府财政统计体系对政府生产活动的处理大大不同于《1993年国民帐户体系》对这些活动的处理。在对自有帐户资本形成的处理、政府雇员的退休计划以及合并的程度方面存在重大差异（关于更详细的情况，请参见附录3）。

1.18 在许多情况下，编制政府财政统计数据是编制国民帐户中广义政府部门统计数据的第一步。为此，应在补充记录中保存一般不在标准的政府财政统计表格中出现的一些数据，因为国民帐户可能需要这些数据。例如，应保持有关政府雇员退休计划的详细估计数据，以适应《1993年国民帐户体系》对这些计划的不同处理。

1.19 政府财政统计体系中概念的定义与《1993年国民帐户体系》相同，但是特定类别的交易的口径可能略有不同。例如，政府财政统计体系中记为开支的雇员报酬不包括从事自有帐户资本形成的那些雇员的报酬，但是《1993年国民帐户体系》中的雇员报酬包括所有雇员的报酬。然而，雇员报酬的定义和构成项目在两个体系中是相同的。在口径不同时，使用同一名称可能造成误导。为了说明在哪些地方概念的口径或其他一些方面不同于《1993年国民帐户体系》中的同一概念，在政府财政统计的概念名称之后加上“[政府财政统计]”的标志，并解释其区别。

1.20 或有项目（例如，贷款担保和在出现各种需要时提供社会福利的暗含担保）可能对总体经济产生重要的经济影响，但是在有关事件或条件实际发生之前，政府财政统计体系不

记录有关交易或其他经济流量。结果，规定将或有项目记录为备忘项目。

四、与《1986年政府财政统计》体系相比的方法变化

1.21 本《手册》介绍的编制政府财政统计的方法与《1986年政府财政统计手册》的方法有很大不同。下述段落概述主要区别。附录1提供了详细情况。

1. 涵盖范围

1.22 修订后的政府财政统计体系的涵盖范围侧重于《1993年国民帐户体系》定义的广义政府部门，它是在机构单位的基础上界定的。《1986年政府财政统计手册》的涵盖范围是在职能的基础上界定的，包括履行政府职能的任何单位的有关交易。通常，范围更广的公共部门单位履行一些政府职能。为了反映在广义政府部门之外发生的财政交易和活动，鼓励编制公共部门统计数据并确定广义政府部门单位和公共公司之间的交易。

2. 记录经济事件的基础

1.23 在修订后的政府财政统计体系中，流量是按权责发生制记录的，这意味着在经济价值创造、改变、交换、转移或消失时记录流量。在《1986年政府财政统计手册》中，交易是在收到或支出现金时记录的。

1.24 采用权责发生制还意味着将非货币交易完全纳入修订后的政府财政统计体系。在《1986年政府财政统计手册》中，只有部分非货币交易记录为备忘项目。

3. 定值

1.25 在修订后的《政府财政统计手册》中，流量以及资产、负债和净值按当期市场价格定值，但是规定将债券的名义价值记为备忘项目。在《1986年政府财政统计手册》中，债券按债务到期时政府有义务支付的数额定值，这可能既不同于名义价值，也不同于当期市场价值。

4. 资产负债表

1.26 修订后的政府财政统计体系包括完整的资产负债表，包括金融资产、非金融资产、负债和净值的全部存量。《1986年政府财政统计手册》只包括某些债务的存量。

5. 流量与存量的统一

1.27 全面记录交易和其他经济流量使流量和存量可以完全统一，并使期初和期末资产负债表之间的差异可以进行协调。如果不收集额外的信息，就不可能对《1986年政府财政统计手册》中包含的债务存量进行这种协调。

6. 分析框架

1.28 修订后的政府财政统计体系采用了几个新的平衡项目。进行这种修改的原因是，对广义政府部门或公共部门进行分析必然包括各种考虑，没有一个单一的指标能够满足所有目的。在《1986年政府财政统计手册》中，分析框架的重点在于单一的一个平衡项目，即，总赤字/盈余。

1.29 修订后的收入和开支的定义是交易造成的净值变化，这导致对《1986年政府财政统计手册》非金融资产交易的处理进行修改并采用新的平衡项。以前，非金融资产的现金交易作为资本收入和支出处理，它影响总赤字/盈余。现在，收入和开支之间的差异是平衡项，即净运行余额，它衡量交易造成的净值变化。

1.30 所有涉及金融资产的获得或处置的交易现在作为金融交易处理，净贷款/借款是平衡项，定义为因交易获得的所有金融资产净额减产生的所有负债净额。在《1986年政府财政统计手册》中，将为政策目的获得的金融资产净额规定为贷款减还款，在推算总赤字/盈余时与支出同样处理。但是，对于另一个平衡项目（总余额）来说，修订后的体系规定，允许某些金融资产的获得净额按与《1986年政府财政统计手册》中为政策目的获得的金融资产净额相类似的方式处理（参见第四章）。

五、修订后的政府财政统计体系的实行

1.31 至少在最初的时候，一些国家可能只能编制修订后的政府财政统计体系的一小部分。在各国的经济情况可能如此不同时，不宜确定数据收集的一般重点。实际上，重点通常最好由熟悉各有关国家的情况、需要和问题的国家当局确定。

1.32 我们承认，实行本《手册》介绍的完全统一的政府财政统计体系需要一些时间，并需要按由有关国家的不同需要和情况决定的步伐向前推进。特别是，许多国家需要修改会计制度，以便反映权责发生制会计原则和修订后的政府财政统计体系分类。⁶

1.33 然而，许多国家在实行该体系时可遵循类似的途径。例如，转变的第一步可以是各国采用修订后的《政府运营表》或《现金来源和使用表》的分类结构，并调整现有的现金收付制统计数据来弥补已知的缺陷，例如纳入有关收入或开支拖欠的信息。下一步可以是汇集有关金融资产和负债的资产负债表信息，这些信息使人们能够估计该体系的其他经济流量，因为它们与这些金融项目有关。更困难的一步可能是，收集有关某一时点持有的非金融资产存量及其按当期市场价格计算的价值的一整套信息。最后，采用权责发生制，即可编制完整的资产负债表了。

六、本《手册》的结构

1.34 本《手册》的其余部分可以分为两大主题。第二章到第四章详述本体系采用的概念，第五章到第十章介绍所采用的分类以及每一类别包括的流量或存量的种类。

1.35 第二章介绍广义政府部门的涵盖范围，将该部门划分为分部门并将其扩展为公共部门。第三章首先概述了交易、其他经济流量和资产与负债存量的概念，随后介绍了规范其记录的会计规则，包括时间、定值与合并。第

⁶ 虽然政府财政统计体系按标准的会计术语来描述，但重要的是要记住它是统计报告体系，可能与作为大多数政府财政统计数据的来源的财务会计制度有重大不同。

四章介绍分析框架，即，以能够计算平衡项（广义政府部门活动的概括性指标）的方式来表述交易、其他经济流量和资产负债表。

1.36 第五章到第十章介绍交易、其他经济流量和资产与负债存量的分类。第五章介绍收入交易，它代表净值的增加。第六章介绍开支交易，它减少净值。第七章介绍资产负债表以及资产、负债存量和净值的分类。第八章介绍非金融资产交易的分类，第九章提供金融资产和负债交易的分类。最后，第十章涉及其他经

济流量。

1.37 本《手册》包括四个附录。附录1介绍与《1986年政府财政统计手册》相比的方法变化；附录2介绍各种债务和与债务有关的交易及其他经济流量的处理；附录3概述政府财政统计体系与《1993年国民帐户体系》之间的关系；附录4列出政府财政统计体系采用的全部分类代码。第二章的附件介绍社会保护，第六章的附件再现《政府职能分类》。