

第六章 开支

本章对开支的概念进行定义，并描述对开支进行分类的方法。

一、开支的分类

6.1 开支是由交易产生的净值的减少。政府有两大经济责任：一是承担以非市场基础向社会提供部分商品和服务的责任，二是通过转移支付对收入和财富进行再分配。这些责任主要通过开支交易来完成。开支交易在政府财政统计中以两种方式进行分类：经济分类和职能分类。

6.2 当向社会提供非市场商品和服务时，政府单位可能自己生产商品和服务并予以分配，从第三方购买商品和服务并予以分配，或将资金转移给住户以便他们直接购买商品和服务。经济分类对这些活动产生的开支的类型进行识别。雇员补偿、商品和服务的使用以及固定资本消耗都与政府自身所从事的生产的成本有关。补贴、赠与、社会福利及其他杂项开支则与现金或实物形式的转移以及从第三方购买商品和服务以交付给其他单位有关。职能分类提供关于某项开支的目的的信息。职能的例子如教育和环境保护。

6.3 本章描述的职能分类不限于开支交易。也可使用职能分类对非金融资产的获得进行分类。“支出”用于职能分类，以包括这种对资产的获得及开支。另外，经济和职能分类可交叉划分，以显示执行某一给定职能的交易类型。

6.4 有两类交易，尽管表面上看它们可能增加净值，但也作为开支处理。首先，对多付款项和误付款项的退款和收回以及类似交易看起来增加了净值。更准确地讲，它们是一种调

整，对先前记录的净值的过量减少进行纠正。因此，这些交易视为负开支。其次，生产商品和服务过程中产生的成本记录为开支，尽管事实是商品和服务可能以高于生产成本的价格出售，从而增加了净值。

6.5 通过购买或易货贸易获得非金融资产不影响净值，这一交易不是开支。它是第八章中所描述的非金融资产交易。当放弃某个资产的所有权而未得到任何价值回报时，该单位的净值减小，开支记录为某种资本性转移（如资本性赠与）。

6.6 开支交易应在何时被记录，这根据权责发生制决定，即当活动、交易或其他事件发生、使广义政府单位具有要么进行支付要么放弃资源的无条件的义务时。然而，商品的获得及随后的使用却有复杂性。从概念上讲，购买商品但不立即使用，这在某种意义上是库存的增加，而不是开支。当商品在生产中被消费或以其他方式被利用，须记录一项交易，以减少库存，增加支出或其他类别（取决于对商品的使用）。必要时，经济分类的每一部分指出了权责发生制在开支交易中的其他应用。

二、开支的经济分类

6.7 表6.1显示了开支的经济分类，下文详细描述了每一类别。

1. 雇员补偿 [政府财政统计]¹ (21)²

6.8 雇员补偿是作为对政府雇员在会计期

¹ [政府财政统计]表示该项目在《1993年国民帐户体系》中具有相同的名称但口径不同。

² 每一分类类别后括号中的数字是政府财政统计分类代码。附录4提供了政府财政统计体系使用的所有分类代码。

表 6.1: 开支的经济分类

2	开支
21	雇员补偿 [政府财政统计]
211	工资和薪金 [政府财政统计]
2111	现金形式的工资和薪金 [政府财政统计]
2112	实物形式的工资和薪金 [政府财政统计]
212	社会缴款 [政府财政统计]
2121	实际的社会缴款 [政府财政统计]
2122	估算的社会缴款 [政府财政统计]
22	商品和服务的使用
23	固定资本消耗 [政府财政统计]
24	利息 [政府财政统计]
241	向非居民支付的
242	向除广义政府外的居民支付的
243	向其他广义政府单位支付的
25	补贴
251	向公共公司提供的
2511	向非金融公共公司提供的
2512	向金融公共公司提供的
252	向私人企业提供的
2521	向非金融私人企业提供的
2522	向金融私人企业提供的
26	赠与
261	向外国政府提供的
2611	经常性
2612	资本性
262	向国际组织提供的
2621	经常性
2622	资本性
263	向其他广义政府单位提供的
2631	经常性
2632	资本性
27	社会福利 [政府财政统计]
271	社会保障福利
2711	现金形式的社会保障福利
2712	实物形式的社会保障福利
272	社会救济福利
2721	现金形式的社会救济福利
2722	实物形式的社会救济福利 [政府财政统计]
273	雇主社会福利
2731	现金形式的雇主社会福利
2732	实物形式的雇主社会福利
28	其他开支
281	除利息外的财产开支
2811	股息 (仅包括公共公司)
2812	准公司收入提取 (仅包括公共公司)
2813	归保单持有者的财产开支 [政府财政统计]
2814	租金
282	其他杂项开支
2821	经常性
2822	资本性

间所做工作的回报而向其支付的现金或实物形式的总报酬, 但与自有帐户资本形成有关的工作除外。(该例外适用于雇员补偿的每一分类别) 它包括工资和薪金(211)以及代表雇员向社会保险计划缴纳的社会缴款(212)。对合同工、自我雇佣的外勤工作人员以及不是广义政府单位雇员的其他工人支付的数额不包括在内。这一数额记录在商品和服务的使用(22)中。对参加自有资本帐户形成(为自己使用而进行的非金融资产的生产)的雇员的补偿, 记录为非金融资产的获得(见第八章)。

6.9 雇员因在有关期间内做出工作而有资格从雇主得到现金或实物形式的报酬, 不论是提前支付、同时支付还是推后支付。雇员补偿以这种报酬的价值来衡量。如果尚未对已做的工作支付报酬, 广义政府单位必须在应付帐款中记录(见第七章)。

(1) 工资和薪金 [政府财政统计] (211)

6.10 工资和薪金包括政府雇员的所有补偿, 但雇主缴纳的社会缴款(211)除外。它包括现金或实物形式的支付。从雇员工资和薪金中扣除而支付的社会缴款包括在本类别中。

6.11 雇员为开始任职或从事工作而花费支出, 对这部分支出的补偿不包括在工资和薪金内。例如, 雇员开始从事新的工作或按雇主要求搬家时, 将产生旅行、迁居或其他相关开支, 对这部分开支的补偿划作商品和服务的使用(22), 而不是工资和薪金。完全或主要出于开展工作的目的, 雇员对工具、设备、特殊服装或其他物品花费支出, 对这部分支出的补偿也不包括在工资和薪金内。补偿额作为商品和服务的使用(22)处理。

6.12 工资和薪金也不包括以下方面: 雇主以儿童、配偶、家庭、教育或其他对受赡养者补贴的形式支付的社会福利; 向因疾病、事故伤害或产假缺勤的工人支付的全额或低于工资或薪金额的部分; 向因作为富余人员、缺乏能力或事故性死亡而失去工作的工人或其遗属支付的解职费。这些社会福利包括在雇主社会福利(273)中。

6.13 现金形式的工资和薪金 [政府财政统计]

计] (2111)。这一类别包括作为雇员提供服务的回报而向其进行的现金支付，这一支付是在扣除预提税及雇员向社会保险计划的缴款之前。以下内容包括在内：基本工资和薪金；加班、夜班、周末加班的额外收入；生活费用补助、地区补助和移居补助；奖金；年度补充收入（如“第13个月”收入）；上下班交通补助；官方假期或年假的假期收入；住房补助。

6.14 实物形式的工资和薪金[政府财政统计] (2112)。这一类别包括作为雇员提供服务的回报而向其进行的实物支付。例子包括：伙食和饮料（包括出差时消费的）；雇员全家所有成员都可使用的住房服务；雇员在工作时及在工作场所之外频繁穿着的制服或其他形式的特殊服装；为雇员个人使用而向其提供的车辆或其他耐用品服务；雇主生产的商品和服务，如免费乘坐政府飞机；为雇员及其家属提供的体育、娱乐或假日设施；上下班交通；停车场地；雇员子女的日托。向雇员提供减息或零息贷款时未收的那部分利息也包括在这一类别内。如果以降低的成本向雇员提供商品或服务，那么只将雇主负担的净成本记录在这一类别中。

(2) 社会缴款[政府财政统计] (212)

6.15 社会缴款是广义政府单位对社会保险计划的实际或估算支付，以便为其雇员取得享受社会福利（包括养老金和其他退休福利）的资格。第二章附录对社会福利进行了描述。

6.16 一些社会缴款由广义政府单位直接支付，该广义政府单位是另一广义政府单位（通常是社会保障基金）的雇主。这些交易不在合并中删除，因为如第三章3.20段所描述的，这些交易的流程被改变，先是到雇员，然后从雇员到社会保险计划。

6.17 实际的社会缴款[政府财政统计] (2121)。这一类别包括向保险企业、社会保障基金或其他负责管理社会保险计划的机构单位（包括经营非自主养老基金的广义政府单位）支付的缴款。

6.18 估算的社会缴款[政府财政统计] (2122)。一些政府用其自有资金直接向其雇员、以前的雇员或受雇员赡养者提供社会福利，而不涉及保险企业或自主或非自主养老基金。在这种情况下，应估算为取得这一事实上的享受社会福利的资格所需的社会缴款额。

2. 商品和服务的使用 (22)

6.19 这一类别包括为生产市场和非市场性商品和服务使用的商品和服务（用于自有帐户资本形成的除外），加上为再销售而购买的商品，减去在制品、制成品和为再销售而持有的商品的库存的变化。³广义政府单位可能参与若干商品和服务交易，这些交易不划作商品和服务的使用。这些交易特别包括以下几方面：

- 作为固定资产或贵重物品使用或用于自有帐户资本形成而获得的商品划作固定资产或贵重物品的获得。对非贵重耐用品（如手工工具）的支出，如果定期进行，并且与机器设备支出相比数额很小，则视为商品和服务的使用。
- 为增加战略性储备或原料和供应品而获得的商品划作库存的变化。这是一种非金融资产的获得（见第八章）。
- 用于雇员实物补偿的商品和服务划作雇员补偿（21）。
- 以实物形式获得和转移、未被广义政府单位在生产过程中使用的商品和服务划作转移支付，如补贴（25）、赠与（26）、社会福利（27）或其他开支（28），具体取决于转移的原因。
- 广义政府单位对住户购买的与社会救济或社会保险计划有关的商品和服务进行的补偿划作社会福利（27）。

6.20 广义政府单位提供商品和服务而收取的费用（如对于某些类型的社会福利或赠与）应列为收入，而不是从开支中扣除。

6.21 生产中使用的商品和服务的价值在实际使用时记录，而不是在获得这些商品和服务

³ 在《1993年国民帐户体系》中，商品和服务的使用与中间消费紧密相关。附录3解释了这两个概念之间的关系。

时记录。在实际中，对于服务投入品，这两个时间恰好一致；但对于商品则不一致，商品可能在获得一段时间之后再使用。为再销售而购买和持有的商品的价值在它们被销售时记录为商品和服务的使用。作为战略性储备获得和持有的商品的销售记录为非金融资产的处置，而非销售收入。因此，这一交易对商品和服务的使用没有影响。

6.22 在实际中，单位通常不直接记录生产过程中实际使用的商品，而是记录当期购买的将作为投入品使用的原料和供应品，并记录所持有的这种商品的库存的数量变化。从当期购买价值中减去当期库存变化的价值，就可估计出某一给定会计期间内商品和服务的使用。

6.23 为维护和修理固定资产而消费的商品和服务构成商品和服务的使用。对现有固定资产的重大更新、改造或扩建视为固定资产的获得。维护和修理有以下两个特点：（1）它们是固定资产的所有者或使用者有义务定期进行的活动，以便能在资产的预期使用寿命内利用这些资产；（2）它们不改变固定资产或其性能，而只是将其维持在良好的工作状态，或当其出现故障后恢复以前的状况。与此形成对照，固定资产的重大改良具有以下特征：（1）对固定资产进行更新、改造或扩建是经过审慎考虑后做出的投资决定，这一决定可能在任何时候做出，不取决于资产的状况；（2）更新或扩建提高了现有固定资产的性能或能力，或显著延长了固定资产以前的预期使用寿命。

6.24 用于研究和发展、工作人员培训、市场调研及类似活动的商品和服务视为商品和服务的使用，而不是无形固定资产的获得，即便它们中的一些可能带来一年以上的益处。

6.25 制造本国货币的硬币或纸币使用的原料或应向制造货币的合同商支付的数额包括在商品和服务的使用中。硬币和纸币的发行是金融交易，不涉及收入或开支。

6.26 商品和服务的使用包括购买武器（如火箭、导弹及相关的弹头）及用于运送武器的设备（如火箭发射台、战舰、潜水艇和坦克等）。某些项目可以按与军事目的同样的方式用于民用目的，如机场、码头、学院、医院及

办公设备。购买这些项目视为固定资产的获得。然而，尽管军队对武器和装甲车的支出视为商品和服务的使用，警察和公安所获得的同类设备则视为固定资产的获得。

6.27 政府单位购买、并被其雇员消费的商品和服务可以是商品和服务的使用或实物形式的雇员补偿，这取决于这些商品和服务的使用目的。总的来说，如果雇员必须使用这些商品和服务，以便能够开展其工作，这构成商品和服务的使用。另一方面，如果雇员在自己的时间内、按自己的意愿、直接为了满足自己的需要而使用商品和服务，这构成雇员补偿。向雇员提供的以下类型的商品和服务视为商品和服务的使用：（1）完全或主要在工作时使用的工具或设备；（2）完全或主要在工作时穿着的服装或鞋类，如劳保服、工装裤或制服；（3）在工作场所提供的、雇员家属不能使用的住宿服务，如临时工房、简易房屋、宿舍及棚屋；（4）在特殊工作条件下需要使用的伙食或饮料，以及向正在执行工作的维修人员或其他人提供的伙食和饮料；（5）因工作性质而必须使用的换衣间、洗手间、冲洗和淋浴设施；（6）因工作性质而需要使用的急救设施、医疗检查或其他保健检查。雇员有时可能负责购买上述类型的商品和服务，然后向雇主报销。这种报销视为商品和服务的使用，而不是工资和薪金。

6.28 向其他政府或国际组织的所有商品和服务转移（捐赠政府单位生产的商品和服务除外）视为赠与（26）。这种赠与可能包括：政府所拥有的固定资产的转移；库存商品的转移；固定资产的建造；固定资产或用于经常性消费的商品和服务的购买和同时性转移。例子包括：自然灾害后作为紧急救助的食品、服装、毛毯和药品的转移；机器和其他设备的转移；直接建造建筑物或其他构筑物；所有类型的军事设备的转移。用于生产非市场性商品和服务（被其他政府和国际组织消费）的商品和服务包括在商品和服务的使用中。一个例子是，为政府雇员能在外国开展自然灾害后的救济活动而获得的某些商品和服务。

6.29 商品和服务的使用包括广义政府单位

为生产非市场性商品和服务而消费的所有商品和服务。这种非市场性商品和服务要么作为实物形式的社会福利分配，要么在特殊情况下（如自然灾害之后）向住户分配。这种社会福利可以通过社会保障计划、社会保险计划（为政府雇员、其赡养者或遗属的福利而经营）或社会救济计划来分配。最常见的一类可能由广义政府单位生产及以实物形式分配的社会福利与医疗保健有关，如疾病和牙病治疗、外科手术、住院、家庭护理或类似的服务。政府雇员及其赡养者的福利通常包括与雇员工作无关的一般性医疗服务、疗养院和养老院、教育服务及娱乐或假日设施。住户的任何名义支付应从商品和服务使用开支中扣除。

6.30 不是由捐赠政府生产、但作为实物形式的社会福利分配或在特殊情况下分配给住户的商品和服务，划作社会福利（27），而不是商品和服务的使用。这种分配包括：库存商品的转移；从市场生产者购买商品和服务并同时转移；对住户特定商品和服务支出（如药费、疾病或牙病治疗费、住院费及验光费用）的报销。

6.31 商品和服务的使用包括生产资产（特别是建筑物、交通设备和机器）的租用费用。非生产自然资产（如土地）租用费用划作租金（2814）。之所以做这种不同的划分，是因为生产资产的出租人参与了生产过程，他们在这一过程中向承租人提供了服务，如保持固定资产库存以便随时出租，修理和维护被出租的资产等。然而，土地和其他非生产资产的所有者只是将其资产交由其他单位处理。因此，不认为他们参与了生产活动。

6.32 政府有时以远远高于市场价格的价格购买商品和服务，以此进行转移支付。如第三章3.9段描述的，如果识别出这种交易，应分割为两部分，一部分是以实际市场价值购买商品和服务，另一部分是相应类别的转移支付。

3. 固定资本消耗政府财政统计（23）

6.33 固定资本消耗是指，在会计期间内，由于物理损耗、正常淘汰或正常意外损坏，广义政府单位拥有或使用的固定资产的价值减

少。⁴它以该期间内的平均价格定值。固定资本消耗可能与政府财务记录中所记录的折旧（通常以固定资本的原始成本计算）在数额上有很大差异。

6.34 固定资本消耗是一个前瞻性的指标，因为其价值是基于未来的事件，而不是过去的事件。固定资产的价值是固定资产的所有者若在该资产的剩余使用年限内出租该资产而预期得到的一系列租金的现值。租金取决于承租单位期望从使用该资产中得到的好处。因此，固定资本消耗是租金现值的减少，租金以该期间内的平均价格进行定值。减少的程度不仅受当期从该资产中得到的好处（或效率）减少的影响，而且受使用年限缩短以及在剩余使用年限内资产效率的预期下降速度的影响。另外，资产价格的变化必须从固定资本消耗中扣除。如第十章中所描述的，价格的变化记录为持有收益。

6.35 对固定资本消耗的估计涉及所有有形和无形固定资产，包括基础设施资产、土地的重大改良以及获得贵重物品和非生产资产时产生的所有权转移。尽管一些固定资产（如道路或铁轨），如果适当维护，可能看起来具有无限长的使用寿命，它们的价值却可能下降，原因是，由于技术进步及替代品的出现，对这些服务的需求减少。许多固定资产被拆毁或破坏，仅仅是因为它们已经过时了。因此，固定资本消耗必须包括对预期淘汰的备抵。

6.36 如果一个广义政府单位参与自有帐户资本形成，那么固定资产消耗（23）不包括与自有帐户资本形成相关的固定资本消耗。如前一节关于雇员补偿及商品和服务的使用所描述的，自有帐户资本形成（包括固定资本消耗）过程中产生的成本划作固定资产的获得。

6.37 固定资本消耗还不包括固定资产因战

⁴ 固定资本消耗的概念与《1993年国民帐户体系》中使用的概念相同。固定资本消耗开支的覆盖范围可能与《1993年国民帐户体系》生产帐户中记录的数额不同，原因是《政府财政统计》对自有帐户资本形成的处理不同。当以自有帐户生产非金融资产时，一些固定资本消耗在《政府财政统计》体系中记录为固定资产的获得，而不是开支（见第6.36段）。《1993年国民帐户体系》第6.179至6.203段描述了固定资本消耗。

争、自然灾害及其他特殊事件遭到破坏而损失的价值。意料之外的技术发展可能会显著缩短某一现有固定资产的使用寿命；非生产资产（如土地和地下资产）会耗减或退化。由于这些原因造成的损失也不包括在固定资本消耗内。如第十章所描述的，这些事件视为其他经济流量。

6.38 为计算固定资本消耗，过去购买的、目前仍在使用的固定资产必须以当期的平均价格重新定值，并对每一资产的剩余使用寿命及效率的预期下降速度做出假设。最常见的是假设以线性或几何方式（或二者的某种结合）下降。⁵在有限的情况下，可以根据市场上旧资产的价格来估计固定资本消耗。

4. 利息(政府财政统计)(24)

6.39 利息是由产生某种负债（即存款、非股票证券、贷款和应付帐款⁶）的单位支付的。这些负债是当广义政府单位从另一单位借款时产生的。利息是广义政府单位（债务人）因使用未偿还的本金（债权人提供的经济价值）而产生的开支。

6.40 利息开支在负债存在的期间内连续累计。利息累计的速度可以表示为每一期间内利息占未偿还本金的百分比、一个事先确定的货币数额、随某一给定指标变动的货币数额或这些方法的某种结合。利息通常在开支累积后才支付。也就是说，如果贷款利息是按月支付，支付的数额通常是上一个月应付的利息。在支付发生之前，债务人对债权人的总负债增加，增加的数额等于已产生、但尚未支付的利息开支的数额。因此，通常所说的利息支付是债务人现有负债的减少，其中一部分是由已经产生的利息开支带来的。

6.41 本手册建议，应付未付的利息被加到有关金融工具的本金中。也就是说，随着政府债券的应付利息增加，债券的本金将增加。但也认识到，存款和贷款的应付利息可能需要遵

循本国做法，即划作应付帐款。

6.42 除保值证券（包括浮动利率票据）外，利息开支累计的速度在签订合同并借入资金时决定。⁷最简单的情况是，借入一定数额的资金，定期支付相当于前一期产生的利息开支的数额，在合同结束时一并支付最后一笔利息及原始借款额。每一期间产生的利息开支的数额等于合同中确定的利率乘以借款额。在每一期间内，随时间推移，未偿还本金额增加，因为产生了利息开支。在某一期间结束时，进行支付，将本金减少到原始借款额。除非会计期间结束时恰好进行定期支付，否则期间结束时的总负债将包括一定数额已发生但尚未支付的利息。

6.43 对于某些金融工具（如短期债券和零息债券），债务人在负债到期前没有义务向债权人做出任何支付。事实上，负债到期前，不需支付利息；负债到期时，债务人一次性支付最初借入的资金额以及整个负债期间内累计的利息，从而偿还掉负债。这一类型的工具称为折价发行的金融工具，因为最初借入的数额少于将要偿还的数额。合同结束时偿还的数额与最初借入的数额之间的差额是利息，这部分利息必须分配于合同开始和结束之间的会计期间内。每期间内累计的利息视为已被债务人支付、然后再作为同一负债的新增数额借入。因此，每一期间都记录利息开支及负债的增加。当涉及一个以上的会计期间时，在有关期间内分配利息总额有几种方法。最常见和最简单的方法是假设合同期内利率不变。

6.44 如果折价发行的金融工具也要求定期支付，那么情况就略微复杂一些。在这种情况下，利息开支是定期支付的货币收入额加上每一期间内应负担的赎回价格和发行价格之间的差额。同样，最常见的假设是利率在整个合同期内不变。如果未来的支付额按这一利率贴现，所有未来支付的总额与最初借款额相等。

6.45 有些情况下，非股票证券以溢价而非折价发行。确定利息开支的方法与折价发行的金融工具的情况完全相同，只是溢价（赎回价

⁵ 经济合作与发展组织的《衡量资本—经合组织手册：资本存量、固定资本消耗及资本维护指标》（巴黎，2001年）中大量讨论了估计固定资本消耗的方法。

⁶ 金融资产及其分类在第七章中进行定义。

⁷ 计算利息的另一方法在第6.48至6.50段中解释。

格与发行价格之间的差额)视为负利息开支。

6.46 贷款通常要求定期支付,支付额包括利息和本金。定期支付额超出应计利息的部分使原始本金减少。随时间推移,应计利息的支付所占比例减小,用于减少原始本金那部分所占比例增加。

6.47 保值证券是定期支付额和/或未偿还本金额与某一价格指数或某一汇率指数挂钩的金融工具。如果定期支付额指数化(如浮动利率票据),这时支付的全部数额视为利息。如果本金价值指数化,最终赎回价格与发行价格之间的差额视为资产寿命内的应计利息,这与对贴现证券(事先固定了赎回价格)的处理方法相同。在实际中,因相关指数变动而导致的某一特定会计期间期初与期末未偿还本金额的变化可以视为那一期间内应支付的任何利息之外的另一笔应计利息。对于折价发行的金融工具,保值产生的应计利息视为被债务人支付后按同一数额新借入的负债。

6.48 有些情况下,负债的价值与当前市场利率相互联系。如果与某一金融工具相关的未来现金流量是固定的,那么该工具的市场价值是按当前市场利率贴现的未来流量的总和。一个例子是,某一债券要求定期进行固定的货币支付,到期时最终偿还本金。如果市场利率上升,那么债券的市场价值下降,因为未来的现金流量以更大的数额进行贴现。因此,如果当前市场利率变化,许多金融工具将产生持有收益或损失。利率的变化还带来了如何确定那一点之后的利息开支问题。

6.49 有三种可能的方法,称为债务人法、债权人法和获得法。债务人法假设,金融工具整个寿命内的利息开支在该金融工具产生时就已确定,但保值证券除外。如果利率变化,例如利率上升,那么金融工具的市场价值将下降。债务人负债的减少视为持有收益。如果利率没有进一步变化,那么在合同的剩余期间内,该金融工具的市场价值将逐渐增加,直到到期时等于债务人必须偿还的数额。市场价值的这种增加视为持有损失。通常认为,债务人法是《1993年国民帐户体系》中包含的方法,它也是本手册中使用的方法。

6.50 债权人法假设,每当市场利率变化,都重新计算未来的利息开支。用同样的例子,利率的上升导致金融工具市场价值的下降,债务人产生持有收益。在这一点上,该金融工具视为一个新的折价发行的金融工具。如果利率不再进一步变化,那么该金融工具市场价值在剩余期间内的逐步增加视为利息开支。获得法与债务人法相同,区别是,当金融工具的所有权发生变化(通常由二级市场的交易产生),利率的变化得到承认。

6.51 本手册中记录的向金融中介支付的利息开支与《1993年国民帐户体系》中记录的数额有所不同。金融中介将其对存款人和借款人的利率定在这样的水平,即能够提供足够利差、以弥补在不直接收取费用的情况下向存款人和借款人提供服务的成本。从概念上讲,金融中介向借款的广义政府单位所提供的服务的价值应视为对商品和服务的使用的开支。为进行这样的处理,应从向金融中介支付的实际利息开支中减去服务的价值。然而,只能通过国民帐户的编制者间接地估计金融服务的价值,因为需要金融中介的所有存款人和借款人的数据。因此,在本手册中,没有对间接衡量的金融服务做出调整。

6.52 政府单位可能对其作为担保人的其他单位的贷款或其他有息负债支付利息。在政府单位承担之前,这些利息支付不应划作利息。如果政府单位尚未承担,那么有两种可能的交易。首先,如果政府单位没有获得对其他单位的金融债权,或得到不太可能被偿付的金融债权,那么,如果另一单位是公司,这一交易应记录为补贴(25);如果另一单位是另一广义政府,记录为赠与(26);如果另一单位是住户或为住户服务的非营利性机构,记录为其他开支(28)。如果政府单位为所支付的数额获得对其他单位的金融债权,而且这一债权有可能得到偿付,那么,政府单位应将这一交易记录为金融资产的获得。⁸

6.53 在最初出版的《1993年国民帐户体系》

⁸ 附录2中提供了关于债务操作的其他信息。

中,与某些衍生工具有关的支付视为利息开支。随后,《1993年国民帐户体系》得到修正,与衍生工具有关的支付不视为利息。本手册采用了这一修正方法。⁹

6.54 如第五章中所指出的,拖延支付税收而产生的利息,或与违反税收管理规定有关的利息,视为得到税收的政府单位的税收收入。如果这一利息由广义政府单位支付,那么它被划作税收支付,是其他杂项开支(282)之一。

6.55 总应付利息分为应向非居民支付的利息(241)、应向除广义政府外的居民支付的利息(242)及应向其他广义政府单位支付的利息(243)。对于应向其他广义政府单位支付的利息,只有当编制广义政府部门的分部门统计数据时,才需要进行统计,否则所有这些交易都在合并中被删除。

5. 补贴(25)

6.56 补贴是政府以企业的生产活动水平或其生产、销售、出口或进口的商品和服务的数量或价值为基础,向企业进行的经常性无偿支付。补贴可能用来影响生产水平、产出销售价格或企业的报酬。

6.57 补贴只向生产者支付,不支付给最终消费者;只是经常性转移,不是资本性转移。政府单位直接向作为消费者的住户进行的转移以及向为住户服务的非营利性机构进行的多数转移视为社会福利(27)或其他杂项开支(282),具体取决于支付的原因。对广义政府单位的多数转移包括在赠与(26)里。¹⁰为企业资本形成提供融资、为其非金融资产的损坏提供补偿、或弥补两年或两年以上时间内积累的大额营业赤字而向企业进行的支付是其他杂项资本性开支(282)。

6.58 可以对特定产品或一般的生产支付补

贴。对产品的补贴是对每一单位的商品或服务支付的补贴。补贴可以是对每一单位数量的商品或服务支付一定数额的货币;或按价计算,表示为每一单位价格的一定百分比。补贴也可计算为某一确定的目标价格与购买者实际支付的市场价格之间的差额。对产品的补贴通常在商品或服务生产、销售、出口或进口时支付,但也可在其他情况下支付,如当商品转移、出租、交送或用于自己消费或自有资本形成时。

6.59 对生产的补贴包括企业因从事生产而获得的、但与具体产品无关的补贴。包括:对工资和劳动力的补贴(针对总工资或薪金帐单、全部劳动力的规模或某些特定类型的人员的就业量进行支付);为减轻污染而提供的补贴;以及代表公司进行的利息支付。

6.60 补贴还包括向公共公司和准公司的转移,以弥补它们在生产性活动中因执行政府的经济和社会政策、收取的价格低于其平均生产成本而导致的损失。如果这种损失已积累了两年或两年以上,补贴的支付划作其他杂项资本性支出(282)。

6.61 按照以下两点对补贴进行分类。首先,补贴的接受者是公共还是私人生产者;其次,该生产者是非金融企业还是金融企业。四种可能的情况是,公共非金融公司(2511)、公共金融公司(2512)、私人非金融公司(2521)及私人金融公司(2522)。

6. 赠与(26)

6.62 赠与是一个政府单位向另一政府单位或国际组织进行的非强制性的经常性或资本性转移。¹¹赠与按两方面内容进行分类,首先是按接受赠与的单位的类型,然后按赠与是经常性的还是资本性的。

6.63 政府财政统计体系中确定了三种类型的赠与接受者:向外国政府提供的赠与(261)、向国际组织提供的赠与(262)及向其他广义政府单位提供的赠与(263)。只有当编制广义政府部门的分部门统计数据时,才需要编制向其他广义政府单位提供的赠与这一类别

⁹ 基金组织,《金融衍生工具统计指标的新的国际标准:《1993年国民帐户体系》文本的变化》(华盛顿,2000年)。

¹⁰ 在很少的情况下,对广义政府单位及为住户服务的非营利性机构进行的支付划作补贴。支付必须依赖于适用于所有生产者(市场性及非市场性生产者)的一般性管理规定。例如,政府可以向雇用某一特定职业的从业者或具有某一特定残疾的人的所有雇主支付补贴。

¹¹ 见脚注10所说的例外情况。

的数据，否则所有这些交易都在合并中被删除。

6.64 经常性赠与是出于经常性开支的目的提供的，与接受者获得资产无关，也不以之为条件。资本性赠与涉及接受者对资产的获得，并可能是现金转移，接受者将要、或被要求用此现金进行下述活动：获得一项或多项资产（库存除外），转移一项资产（库存和现金除外），根据债权人与债务人之间的协议取消一项负债，或承担另一单位的债务。¹²如果对赠与的特征存有疑问，则应划作经常性赠与。¹³

6.65 实物形式的赠与应以当前市场价格定价。如果没有市场价格，那么其价值应是提供该资源的直接成本，或是若出售该资源将得到的数额。

6.66 当接受赠与的所有要求和条件都得到满足、捐赠单位具有无条件的义务时，对赠与进行记录。确定这一时间可能很复杂，因为存在各种各样的资格条件，它们具有不同的法律效力。在一些情况下，一个潜在的赠与接受者在满足某些条件后（如出于某一特定目的而事先产生开支，或通过一项立法），拥有法律上的求偿权。在多数情况下，赠与的接受者不具有对赠与者的求偿权；在进行支付时，才对赠与进行记录。

7. 社会福利政府财政统计（27）

6.67 第二章附录对社会福利的定义是，现金或实物形式的转移，以保护整个个人或整个人口的某一特定部分，防止其遭受某些社会风险。社会风险是通过增加对住户的资源的需求或减少其收入而可能对住户的福利造成不利影响的事件或情况。社会福利的例子如提供医疗服务、失业补偿及社会保障养老金。它们按支付计划的类型划作社会保障计划、社会救济计划及雇主社会保险计划。

6.68 第二章附录定义的社会福利不都作为开支处理。通过雇主社会保险计划进行的养老

金和其他退休福利的支付视为负债的减少。¹⁴ 广义政府单位生产并向住户转移的社会福利是开支交易，但不划作社会福利。事实上，生产这些社会福利的开支是雇员补偿、商品和服务的使用以及固定资本消耗的一部分。¹⁵ 所有的社会福利都是经常性转移；没有一种社会福利是资本性转移。

6.69 社会保障福利（271）是通过社会保障计划向住户支付的现金或实物形式的社会福利。典型的现金形式的社会保障福利包括疾病和伤残福利、产妇补助、儿童或家庭补助、失业福利、退休和遗属养老金以及死亡福利等。

6.70 实物形式的社会保障福利包括，代表住户从市场生产者购买的商品和服务，以及按照社会保障计划的规则对住户所购福利进行的补偿。这些福利可能包括疾病或牙病治疗、外科手术、住院、眼镜或隐形眼镜、医药产品、家庭保健以及类似的商品或服务。

6.71 社会救济福利（272）是为满足与社会保障福利相同的需要而对住户支付的转移，但这种支付不通过社会保障计划。社会救济福利可能在下述情况下支付：覆盖有关情况的社会保障计划不存在；某些住户没有参加现有的社会保障计划；或社会保障福利不能充分满足某些特定需要。社会救济福利不包括为应付通常不在社会保险计划覆盖范围之内的事件或情况（如自然灾害）而进行的转移。这种转移记录为其他杂项支出（282）。实物形式的社会救济福利是向住户提供的、性质与实物形式的社会保障福利类似的、在与社会救济福利相同的条件下提供的转移。

6.72 雇主社会福利（273）是政府单位向其雇员或其他参加该计划的政府单位的雇员（或有资格享受这种支付的雇员的遗属和赡养者）提供的现金或实物形式的社会福利。所提

¹² 附录2提供了关于债务取消、债务承担和其他政府债务操作的详细内容。

¹³ 为计算总储蓄和净储蓄，需要确定资本性赠与。

¹⁴ 在《1993年国民帐户体系》中，通过自主和非自主养老金进行的退休福利的支付同时视为转移支付和负债的减少。用一个调整科目来消除支付的重复记帐。未设基金的退休计划进行的支付只是转移支付。

¹⁵ 在《1993年国民帐户体系》中，当广义政府单位生产商品和服务并作为社会福利进行分配时，生产这些社会福利的成本（如雇员补偿）的分类方法与本手册相同。另外，所生产的商品和服务的价值包含在社会福利内。

供的实物福利与社会保障计划中提供的类似，如：因疾病、事故、生育等缺勤期间继续支付工资；家庭、教育或其他补助；因作为富余人员、缺乏能力或事故性死亡而支付的解职补助；与雇员的工作无关的一般性医疗开支；疗养院和养老院费用。对养老金和其他退休福利的开支是负债的减少，而不是社会福利开支。

8. 其他开支 (28)

(1) 除利息外的财产开支 (281)

6.73 财产开支是广义政府单位在使用金融资产或有形非生产资产时，向这些资产的所有者支付的开支。利息属于财产性开支，但它划作类别24。除利息外的财产开支的形式可能包括股息、准公司收入提取、归保单持有者的财产开支及租金。¹⁶股息及准公司收入提取适用于公共公司。

6.74 股息 (2811)。由于公共公司从广义政府单位 (可能还有其他单位) 得到权益金，它们可能对这些单位支付股息。这种支付不是必须的；董事会或公司的其他管理者必须出于自己的意志宣布应付的股息。公共公司的利润分配可能不定期进行，并可能不是明确作为股息来分配的。然而，除了财政、出口或进口垄断企业的分配外，股息包括公共公司对其股东或所有者分配的所有利润。¹⁷股息要么在宣布支付时记录，要么在支付发生时记录 (如果未事先宣布)。以累计准备金、私有化收入以及资产的其他出售或持有收益等为基础的大额、

特殊一次性支付视为权益的撤出，而不是股息。参见第五章5.85至5.87段。

6.75 准公司收入提取 (2812)。从定义上讲，准公司不能以股息的形式分配收入，但所有者可以决定提取一部分或全部收入。从概念上讲，这种收入的提取等同于通过股息分配公司的收入，并按同样的方式处理。准公司的所有者决定提取的收入的数额很大程度上取决于公司的净收入规模。所有这种提款都在支付实际发生时记录。对于股息，准公司收入提取不包括通过资产的出售或其他处置而实现的资金提取。参见第五章5.88至5.89段。

6.76 属于保单持有者的财产开支 [政府财政统计] (2813)。公共企业可以是保险企业，它们持有以下形式的技术准备金：为应付与人寿保险有关的风险而持有准备金，包括附带利润的保险的准备金 (这部分准备金在附带利润的养老保险或类似保险到期后加入价值之中)；保险费的预付；为支付未偿债权而持有的准备金。准备金视为保单持有者或受益者的资产，保险企业的负债。一般而言，从保险技术准备金投资中获得的任何收入也视为归保单持有者或受益者所有，因此，记录财产开支，以反映负债的增加。

6.77 广义政府单位不太可能经营保险计划，但如果它们经营并持有单独的准备金，应以与公共公司同样的方式记录归保单持有者的财产开支。如果广义政府单位不持有单独的准备金，那么不记录财产开支。负债的变化记录为重新定值。

6.78 政府雇员及其赡养者或其他受益者的退休计划以不同的方式处理。¹⁸有三种类型的雇主退休计划：自主养老基金、非自主养老基金及未设基金的退休计划。自主和非自主养老基金持有准备金，用于向广义政府单位的雇员及其赡养者或其他受益者支付养老金和其他退休福利。这两种类型的基金都具有与已承诺福利的现值相等的负债。未设基金的退休计划不持有用于支付福利的准备金，但经营这一计划

¹⁶ 在《1993年国民帐户体系》中，外国直接投资的收益再投资是一种类型的财产开支，可适用于公共公司。简言之，外国直接投资企业是这样一个公共公司，即至少有一家外国投资者在这个公司中拥有足够的股权，以对公司的管理实施有效的控制。外国投资企业留存收益的增加被视为，按外国直接投资者在企业权益所有权中所占比例、以财产开支的形式向外国直接投资者汇款，这部分款项而后作为新增权益进行再投资。《1993年国民帐户体系》将这些留存收益的估算汇款作为财产开支处理，但《政府财政统计》体系不这样处理。这种外国投资者持有的股权价值的增加以与其他股权同样的方法处理，即视为持有收益 (见第二章)。这种不同的处理造成了两个体系中净贷款/借款的不同。《1993年国民帐户体系》第7.119至7.122段描述了外国直接投资的收益再投资。

¹⁷ 财政、出口和进口垄断企业的利润分配视为税收，划作其他杂项支出 (282)。

¹⁸ 由于不记录社会保障计划支付的养老金的负债，因此，没有归保单持有者的财产开支。

的广义政府单位也具有与已承诺福利的现值相等的负债，同自主和非自主养老基金一样。对于所有三种类型的计划，归保单持有者的财产开支都构成了有关计划的负债的变化。

6.79 退休计划有两种基本类型：规定福利和规定缴款额。¹⁹对于规定福利的退休计划，用一些公式（通常与参加者的服务年限和工资有关）规定未来的退休福利。未来将要支付的退休福利的名义价值通过保险精算确定，基于下述因素：预期退休年龄、死亡率、预期通货膨胀及预期工资上涨。然后，可以用合适的贴现率将名义价值转换为现值。养老金计划的总负债会随时间而变化，原因是得到额外的缴款、福利的支付、保险精算假设的变化以及时间的推移。归保单持有者的财产开支等于因时间推移产生的负债。这种负债之所以产生，是因为对未来的福利进行贴现的会计期间的数量减少。

6.80 对于规定缴款额的退休计划，雇主担保的是对基金的缴款水平，而不是福利水平。所有规定缴款额的退休计划都是设基金的。规定缴款额的退休计划的负债等于基金资产的当前市场价值。因此，归保单持有者的财产开支就是投资基金资产而获得的财产收入。基金资产的任何持有收益记录为相同价值的该单位对受益者债务的持有损失。

6.81 租金（2814）。租金是与土地、地下资产及其他自然资源的某些租赁有关的开支。这些类型的资产的其他租赁（特别是电磁波谱的租赁）可视为无形非生产资产。在本手册出版时，自然资源租赁分类所依据的条件仍在讨论之中。本节剩下的内容只讨论那些划作租金的租赁。

6.82 在合同期间内，资产所有者所获租金连续累计。因此，某一特定会计期间记录的租金等于该会计期间内应支付的累计租金，与到期应支付的租金或该期间内实际支付的租金可能不同。

6.83 矿物或矿物燃料的开采通常被描述为特许权使用费，但实际上是资产所有者在特定

期间内将资产交给广义政府单位处置而累计的租金回报。租金的形式可以是，固定数额的定期支付，无论开采量多大；或更为常见的是，根据已开采资产的数量、体积或价值确定租金。为取得试验钻井或勘查是否存在地下资产、地点在何处的权利而进行的支付也视为租金，即便可能未进行开采。如第八章所描述的，钻井和其他开采的实际开支视为非金融资产的获得。

6.84 其他类型的租金包括为取得下述权利而进行的支付：在非耕作土地上砍伐树木；出于娱乐或商业目的的开采未经管理的水体（包括捕鱼）；为浇灌而用水；在其他单位拥有的土地上放牧牲畜。

6.85 不应将租金与生产资产的租费混淆，后者视为商品和服务的使用（22）。在处理上之所以不同，是因为生产资产的出租人参与生产过程，他们通过这一过程向承租人提供服务，如持有固定资产库存以便随时出租，修理和维护出租的资产。特别是，广义政府单位作为承租人支付的租费被视为对提供建筑或住房服务的支付。拥有土地或地下资产、只是将这些资产交给广义政府单位处置的单位被认为没有参与生产活动。

6.86 某一单个交易可能同时包括租金及商品和服务的使用。例如，这种情况可能发生在，广义政府单位在单个合同内出租土地和土地上的建筑物，而合同没有分别确定土地的租金及建筑物的租费。如果没有一个客观的基础来按比例分配对土地租金和建筑物租费的支付，那么，如果建筑物的价值高于土地的价值，就将整个数额记录为租费；反之，如果土地的价值高于建筑物的价值，就将整个数额记录为租金。

（2）其他杂项开支（282）

6.87 其他杂项开支包括若干出于各种不同目的的转移以及未另分类的任何其他开支交易。这一类别中最重要的一类转移如下：

- 向为住户服务的非营利性机构提供的经常性转移。这些转移通常包括会费、认缴款及自愿捐赠形式的现金，无论是

¹⁹ 规定缴款额的计划也称为货币—购买计划。

定期还是不定期支付。这种转移的目的在于弥补为住户服务的非营利性机构的生产成本，或是为其向住户进行社会救济福利形式的经常性转移提供资金。这一类别还包括以食品、服装、毛毯和药品的形式提供给慈善机构、用于向住户分配的实物形式的转移。

- 某一级政府对另一级政府征收的经常性和资本性税收、强制性收费以及罚金。这些转移在合并中被删除。
- 净税收抵免。如果税收抵免的数额超过了在没有税收抵免的情况下从纳税人得到的数额，超过的部分支付给了纳税人，那么这种净支付视为开支，而不是负税收。
- 法院或准司法机构征收的罚金和罚款。这些转移可向任何部门支付。
- 为补偿由自然灾害引起的伤害或损坏而进行的支付。
- 为补偿由广义政府单位导致的人员伤害或财产损失而进行的支付，不包括对非人寿保险索赔的支付。这些支付可以是法院要求的强制性支付，也可以是庭外调解的支付。
- 奖学金及其他教育福利。
- 以现金或实物形式向为住户服务的市场企业和非营利性机构进行的资本性转移，目的是：为获得非金融资产的全部或部分成本提供融资；弥补在两年或两年以上时间内累积的大额营业赤字；通过与债务人的相互协议取消一项债务；或承担一项债务。
- 向保险企业支付的、用于防止各种事件或事故风险的非人寿保险费。这种支付总是视为经常性转移。²⁰
- 广义政府单位经营的保险计划对当前会计期间内到期的索赔进行理赔时支付的非人寿保险索赔款。当不测事件发生而

导致有效的索赔时，索赔即到期应付。这种支付总是视为经常性转移，即使涉及大额支付。

- 从市场生产者购买的、直接分配给住户用于最终消费的、除社会福利外的商品和服务。

6.88 其他开支进一步划分为其他经常性杂项开支（2821）和其他资本性杂项开支（2822）。出于分析的目的，可以按接受者（如居民和非居民）对这组交易进行分类。对于居民，还可划分为住户、为住户服务的非营利性机构、公共非金融公司、公共金融公司或私人公司。

三、开支的职能分类

6.89 《政府职能分类》是对广义政府单位通过各种开支寻求实现的职能或社会经济目标的详细分类。它是按目的划分的支出分类的四项分类中的一种。²¹

6.90 《政府职能分类》提供了按职能对政府开支进行的分类。经验表示，这些职能是得到普遍关注的，并适用于一系列广泛的分析应用。例如，关于医疗保健、教育、社会保护及环境保护的统计数据可以被用来研究政府项目在这些领域的有效性。

6.91 《政府职能分类》的分类代码与其他政府财政统计分类代码有所不同。职能按三级体系划分。有10个第一级（或两位数）类别，称为部门。例如医疗保健（部门07）和社会保护（部门10）。每一部门中有若干个称为组（或三位数）的类别，如医院服务（073）以及疾病和残疾（101）。每一组中有一个或一个以上称为类（或四位数）的类别，如疗养院和康复院服务（0734）和残疾（1012）。本章的附录介绍了所有三个分类层次和对每一层次的详细描述。表6.2列出了部门和组。在本手册中，数字“7”加在所有代码的前面，以使《政府

²⁰ 在《1993年国民帐户体系》中，非人寿保险费的支付分为对服务的购买及转移支付两部分。在政府财政统计体系中，整个保险费视为转移支付。

²¹ 《政府职能分类》由经济合作与发展组织编制，并与联合国其他三个分类方法一起出版，称为《按目的划分的支出分类》（纽约，2000年）。本节的内容改写自该出版物。

职能分类》代码与其他政府财政统计分类代码匹配。

6.92 某一特定职能的所有开支都归在《政府职能分类》的一个类别中，无论这些开支是如何执行的。也就是说，以下内容划分在同一类别内：指定用于某一特定职能的现金转移，从市场生产者购买的、转移给住户、用于同一职能的商品和服务，广义政府单位生产的商品和服务，或为了同一职能而获得的资产。

6.93 通过《政府职能分类》，可以对一段时期内政府某一特定职能或目的开支的发展趋

势进行分析。传统的政府帐户通常不适于这一目的，因为它们反映了政府的组织结构。组织结构的变化不仅可能扭曲时间序列数据，而且，在某一特定时点，一些组织可能负责执行多项职能，而一项职能也可能由几个组织分担。例如，如果政府成立一个新部门，集中一些以前由几个部门或几级政府管理的职能，就不太可能用传统的政府帐户比较不同时期出于这些目的而进行的开支。

6.94 《政府职能分类》还被用来对政府参与经济和社会职能的程度进行国际间比较。

表 6.2: 按政府职能对开支进行的分类

7 支出总额	706 住房和社会福利设施
701 一般公共服务	7061 住房开发
7011 行政和立法机关、金融和财政事务、对外事务	7062 社区发展
7012 对外经济援助	7063 供水
7013 一般服务	7064 街道照明
7014 基础研究	7065 住房和社会福利设施“研究和发展”
7015 一般公共服务“研究和发展”	7066 未另分类的住房和社会福利设施
7016 未另分类的一般公共服务	707 医疗保健
7017 公共债务操作	7071 医疗产品、器械和设备
7018 各级政府间的一般公共服务	7072 门诊服务
702 国防	7073 医院服务
7021 军事防御	7074 公共医疗保健服务
7022 民防	7075 医疗保健“研究和发展”
7023 对外军事援助	7076 未另分类的医疗保健
7024 国防“研究和发展”	708 娱乐、文化和宗教
7025 未另分类的国防	7081 娱乐和体育服务
703 公共秩序和安全	7082 文化服务
7031 警察服务	7083 广播和出版服务
7032 消防服务	7084 宗教和其他社区服务
7033 法庭	7085 娱乐、文化和宗教“研究和发展”
7034 监狱	7086 未另分类的娱乐、文化和宗教
7035 公共秩序和安全“研究和发展”	709 教育
7036 未另分类的公共秩序和安全	7091 学前和初等教育
704 经济事务	7092 中等教育
7041 一般经济、商业和劳工事务	7093 中等教育后的非高等教育
7042 农业、林业、渔业和狩猎业	7094 高等教育
7043 燃料和能源	7095 无法定级的教育
7044 采矿业、制造业和建筑业	7096 教育的辅助服务
7045 运输	7097 教育“研究和发展”
7046 通讯	7098 未另分类的教育
7047 其他行业	710 社会保护
7048 经济事务“研究和发展”	7101 疾病和残疾
7049 未另分类的经济事务	7102 老龄
705 环境保护	7103 遗属
7051 废物管理	7104 家庭和儿童
7052 废水管理	7105 失业
7053 减轻污染	7106 住房
7054 保护生物多样性和自然景观	7107 未另分类的社会排斥
7055 环境保护“研究和发展”	7108 社会保护“研究和发展”
7056 未另分类的环境保护	7109 未另分类的社会保护

《政府职能分类》不仅避免了单个政府的组织结构变化这一问题，也避免了各国间组织结构差异问题。例如，在一个国家，与供水有关的所有职能可能由一个政府机构执行，而在另一个国家，这些职能可能分散于负责环境、住房和工业发展的多个部门。

6.95 政府服务可通过个人或集体给社会带来好处。《政府职能分类》区分广义政府单位提供的个人服务和集体服务。《政府职能分类》中的职能以这样一种方式定义，即它们要么代表个人消费，要么代表集体消费，但不同时代代表两者。在附录中，每一类标有“CS”或“IS”，以分别表示集体服务或个人服务。购买商品和服务，再转移给单个住户或个人，《1993年国民帐户体系》将上述商品和服务的购买视为实物形式的社会转移，以便计算政府和住户的最终消费支出及其实际最终消费。因此，按职能编制的统计数据有助于根据《1993年国民帐户体系》编制国民帐户。

6.96 分类项目原则上应是单个交易。对于每一项商品和服务的购买、工资的支付、转移或其他开支，应根据交易执行的职能为它们指定一个《政府职能分类》代码。然而，对于多数开支，一般不可能用交易作为分类项目。可能需要为政府部门或部委内的机构、办公室、项目单位、局及类似单位的所有交易指定《政府职能分类》代码。

6.97 如果按政府机构而非交易进行分类，可能的情况是，政府帐户可识别的最小机构可能执行不止一项《政府职能分类》职能。若有可能，应使用一个相关的有形指标（如雇员工作的小时数），将执行多项职能的机构的开支分配在《政府职能分类》各职能中进行分配。也可能将执行多项职能的机构的所有支出全部计入支出最多的那些职能中。

6.98 单一的分类无法服务于所有的分析目的。《政府职能分类》中对职能的选择不是唯一的。每一职能的范围可以更宽或更窄一些，也可以包括完全不同的职能。例如，医学院校在《政府职能分类》中划作教育而非医疗保健。另外，研究和发展自身可作为一项职能，但在《政府职能分类》中，是根据与研究和发展

目标最紧密相关的职能进行分类的。因此，必须谨慎使用《政府职能分类》统计数据，以确保取得特定分析目的所需的口径。

6.99 政府部委一般负责以下事项：整体政策、计划、项目和预算的制定、管理、协调和监控；法律的制定和执行；一般信息、技术文件和统计数据的编制和公布。因此，这些部委的开支分散于它们所负责的各类之中。例如，交通的开支应划分为公路运输（70451）、水路运输（70452）、铁路运输（70453）、空中运输（70454）及管道和其他运输（70455）。

6.100 部委或部委内单位对一般性服务（如人事服务、供给和购买服务、会计和审计服务及计算机和数据处理服务）的管理开支应尽可能细分。如果管理开支涉及两个或两个以上的类，应尽量在有关各类之间进行分配。如果这一方法不可行，总开支应归于占最大比例的那一类。

6.101 对补贴进行分类时，可能会产生特别的困难。例如，这种政府支持的主要目的可能是，确保有能力建造对国防至关重要的军舰，维持重要群体（如农民、矿工）的生活标准，或为未充分利用的医院里的工人提供就业。不应将这些政治目的与《政府职能分类》中使用的职能一词相混淆。因此，政府对造船厂的补贴划作制造业（70442），对医院的赠与划作医院服务（7073），而无论最终目的是什么。主要用于增加一般就业机会的补贴和赠与是这一原则的例外。由于这种计划不针对任何单个产业，它们划作一般劳工事务（70412）。

6.102 按职能划分固定资本消耗可能很困难，特别是如果只编制政府资本存量和固定资本消耗的总量数据。在这种情况下，必须使用近似值。一个可能的方法是，如果有细分的政府内各组织单位的帐面折旧数据，则根据帐面折旧对固定资本消耗进行分配。另一方法是，按以前若干年总固定资本形成的比例，在各职能间进行固定资本消耗的分配。

6.103 《政府职能分类》最后应注意的一点涉及非金融资产的开支。由于《政府职能分类》划分的开支包括固定资本消耗（代表了使用以前所获得的固定资产的部分资源成本），

《政府职能分类》的当期统计数据与资产获得期间的统计数据之间存在重叠。因此，《政府职能分类》至少应对非金融资产的总开支和获得进行交叉分类。如果能对开支的所有经济分类进行《政府职能分类》的交叉分类，则更有好处（见表6.3）。

四、开支的交叉分类

6.104 开支的经济和职能分类可以交叉划分，如表6.3所表示的。该表的竖列除了每一类型的开支外，还包括非金融资产的获得。

表 6.3：开支的职能和经济分类的交叉分类

	雇员补偿 [政府财政统计]	商品和服务 的使用	固定资本 消耗 [政府财政统计]	利息 [政府财政统计]	补贴	赠与	社会福利 [政府财政统计]	其他开支	非金融 资产 的获得
一般公共服务									
国防									
公共秩序和安全									
经济事务									
环境保护									
住房和社会福利 设施									
医疗保健									
娱乐、文化和 宗教									
教育									
社会保护									