
2001 年政府财政统计手册

配套材料

公共部门的覆盖面与分类



PAUL COTTERELL (基金组织专家)
ETHAN WEISMAN 和 TOBIAS WICKENS
2006 年 12 月

I. 导言	1
II. 机构单位	2
A. 概述.....	2
B. 居民地位.....	2
III. 广义政府和公共部门的范围	3
A. 导言.....	3
B. 确定广义政府和公共部门.....	4
用于政府单位和其他公共单位的决策树.....	4
确定控制.....	5
市场生产者或非市场生产者.....	8
范围、覆盖面和一致性.....	9
IV. 广义政府部门的组成部分	10
A. 广义政府实体的类型.....	10
预算实体.....	10
社会保障单位.....	10
非营利机构.....	11
其他预算外实体.....	11
B. 划分广义政府部门的分部门.....	11
中央政府分部门.....	12
州政府分部门.....	12
地方政府分部门.....	13
社会保障分部门.....	13
V. 公共公司	14
A. 公共金融公司.....	14
中央银行.....	14
其他存款公司.....	14
保险公司和养老基金.....	14
其他金融中介.....	14
金融辅助机构.....	15
B. 公共非金融公司.....	15
C. 划分公共部门.....	15
VI. 举例说明部门分类决策树	15
A. 政府部委或部门.....	15
B. 政府交通库.....	16
C. 公共公司交通库.....	16

D. 博物馆商店	16
E. 作为非营利机构设立的大学	16
F. 联合运作	17
图 1: 公共部门及其与其他机构部门的关系	4
图 2: 划分公共实体	7
附录 1: 决定控制时考虑的因素	18
附录 2: 市场与非市场的划分——“具有经济意义的价格”的概念	21

概要

稳健的财政政策需要高质量的财政统计。覆盖面与部门分类是这种统计的重要特征。将经济体划分为不同的部门和分部门后，便可观察经济体不同部分之间的相互联系。从制定政策的目的出发，需对这种联系进行衡量与分析。特别是，为了制定、执行和监控财政政策，分析人员需掌握关于政府及其公共公司的信息。

鉴于政府的权力、动机和职能与其他部门不同，广义政府部门将政府的非市场活动与经济其他部门的活动有效区分开来。关于更广的公共部门的信息也是有用的，因为政府往往通过经营公共公司（如铁路、航空、公用事业和公共金融公司）实现其公共政策目标。

不同国家的政府对公共部门可能采用不同的结构。例如，一国政府可能决定直接提供医院服务，另一国政府可能通过公共公司提供这种服务，第三个国家的政府可能让私人部门提供这种服务，还有一国政府则可能综合采用以上不同方式。因此，在进行国内财政分析和国际经济比较时，都必须了解政府及其控制的公司的覆盖面。

本文描述广义政府和公共部门的范围，并较为详细地探讨其组成部分。本文还通过解答两个根本问题，提供了一个用于确定政府和其他公共部门的决策树，这两个根本问题是：（1）谁控制该单位？（2）它是市场性还是非市场性的生产者？决策树的运用以示例说明。另外，提供了两个附录：附录 1 介绍确定控制时考虑的因素，附录 2 探讨市场与非市场的划分。

本文扩展了《2001 年政府财政统计手册》对覆盖面的探讨，并参考了《1993 年国民账户体系》审议过程中准备的材料。

公共部门的覆盖面与分类¹

这份配套材料的目的是根据《2001 年政府财政统计手册》（GFSM2001）的建议，向财政统计数据编制者和使用者提供关于公共部门实体的适当范围与分类的指导。

I. 引言

稳健的财政政策需要高质量的财政统计。覆盖面与部门分类是这种统计的重要特征。将经济体划分为不同的部门和分部门后，便可观察经济体不同部分之间的相互联系。从制定政策的目的出发，需对这种联系进行衡量与分析。特别是，为了制定、执行和监控财政政策，分析人员需掌握关于政府及其公共公司的信息。

鉴于政府的权力、动机和职能与其他部门不同，广义政府部门将政府的非市场活动与经济其他部门的活动有效区分开来。政府拥有强制性权力征税和收取其他强制性费用，并制定法律影响其他经济单位的行为。政府还建立监管其他单位运作的框架。政府的重点是提供公共产品与服务，而不是追求利润最大化。广义政府的主要经济活动是：

- 在非市场基础上向社会提供货物与服务，用于集体消费（如公共管理、国防和执法）或个人消费（教育、医疗保健、住房和文化服务）；
- 通过转移支付（税收和社会福利）对收入和财富进行再分配。

关于更广的公共部门的信息也是有用的，因为政府往往通过经营公共公司（如铁路、航空、公用事业和公共金融公司）实现其公共政策目标。政府可采取的方式是，要求公司为本来得不到服务的经济领域提供服务，以及/或者以补贴价格提供服务，包括以低利率贷款。结果，公共公司的利润减少，或遭受亏损。这种公共政策操作称为准财政活动。

可以为广义政府的各分部门单独编制财政数据，这些分部门包括中央政府（预算内、预算外和社会保障基金）、州政府和地方政府。整个公共部门由广义政府以及非金融和金融公共公司（包括中央银行）等分部门组成。可以合并这些分部门，构成各组有用的财政数据。例如，合并的中央政府、合并的广义政府、合并的非金融公共部门、合并的非货币公共部门（即不包括中央银行）以及合并的公共部门。

不同国家的政府对公共部门可能采用不同的结构。例如，一国政府可能决定直接提供医院服务，另一国政府可能通过公共公司提供这种服务，第三个国家的政府可能让私人部门提供这种服务，还有一国政府则可能综合采用以上不同方式。因此，在进行国内财政分析和国际经济比较时，都必须了解政府及其控制的公司的覆盖面。

¹ 本文仅直接探讨对广义政府部门内的机构单位合并有影响的问题。《2001 年政府财政统计手册》还建议为更广的公共部门组别（包括非金融公共部门、非货币公共部门和整体公共部门）编制数据。这些组别适用类似的合并原则，将在另一份文件中讨论这些原则。

为了统一对《2001年政府财政统计手册》建议的财政统计覆盖面的认识，这份配套材料的 II 部分简要描述国内经济体的基本组成部分。III 部分随后介绍广义政府和公共部门的范围，并通过解答两个根本问题，提供了一个用于确定政府和其他公共部门的决策树，这两个根本问题是：

(1) 谁控制该单位？(2) 它是市场性还是非市场性的生产者？IV 部分较为详细地探讨广义政府部门的组成部分。V 部分介绍公共公司。VI 部分以示例说明决策树的运用。另外，提供两个附录：附录 1 介绍确定控制时考虑的因素，附录 2 探讨市场与非市场的划分。

II. 机构单位

A. 概述

宏观经济统计的基本要素是机构单位。统计编制者获取关于机构单位的经济活动的信息，并合起来形成统计数据。机构单位的定义是，能够以自己的名义拥有资产、产生负债、并与其他实体开展经济活动和交易的经济实体。换言之，机构单位是能够在经济上自主行动并直接对这些行动负责的实体。特别是，它能够以自己的名义拥有资产和产生负债，要么已具有一整套账户（包括资产负债表），要么为其编制一整套账户是可行的和有意义的。

两大类实体符合机构单位的条件：(1) 住户；(2) 法律和社会实体，它们独立于可能拥有或控制它们的个人或其他实体而存在。多成员住户中的每一个人不被视作单独的机构单位，因为很多资产是共同拥有的，负债是共同产生的，收入往往集中在一起，支出决策可能是为整个住户集体做出的。第二类单位是法律和社会实体，包括公司、非营利机构和政府单位。公司为市场生产货物与服务，可以是其所有者的利润来源。而政府单位主要是在非市场基础上生产货物与服务。非营利机构可以是市场性或非市场性的生产者，但不能构成其所有者的利润来源。²

属于住户或政府单位的一些非公司形式的实体可能按与公司基本相同的方式生产市场货物与服务。如果它们具有一整套账户，或编制一整套账户是可行的和有意义的，则认为它们是准公司，视同公司对待。

B. 居民地位

所有宏观经济统计都与一个经济体相关，经济体定义为包括所有居民机构单位。居民一词用于确定与一国经济领土的联系比与任何其他国家经济领土的联系要密切的机构单位。不是某个经济体居民的单位是世界其他地方的居民，称为非居民。居民地位不是根据国籍或计值货币确定的，而是根据该单位的经济利益中心在哪里确定的。

² 市场生产者以具有经济意义的价格（即对生产者愿意供给的数量或购买者愿意购买的数量具有重要影响的价格）出售其大部分或全部产出。非市场生产者免费或以不具有经济意义的价格向他人提供其大部分或全部产出。

一国的经济领土由政府管辖的地理领土构成。在领土内，人员、货物和资本自由流动。它包括领空、领水和该国享有专有权或者拥有或声称拥有经济开采方面管辖权的国际水域中的大陆架。它还包括在世界其他地方的领土飞地，如使馆、领馆和军事基地。

如果一个机构单位在一国经济领土内的一些场所（住宅、生产地或其他建筑物）无限期或者在有限但相当长的时期内（通常以一年为标准），较大规模地从事经济活动，则该机构单位的经济利益中心就在该国。

一国的各级广义政府单位（中央政府、州政府、地方政府）被视作该国的居民，即使是在境外开展活动也被视作该国居民。因此，任何使馆、领馆、军事基地以及位于境外的其他广义政府单位都被视作母国的居民，派往这些机构的公民也是母国的居民。相反，外国政府设在一国的使馆、领馆等不是该国的居民，非从当地雇佣的人员也不是该国的居民。同样，各国政府参加的国际组织被视作所在国的非居民。然而，国际组织工作人员的居民地位是根据适用于该国其他住户的标准确定的。

如果一个公司（公共或私人公司）在一国从事相当大量的生产，或者如果它在该国拥有土地或建筑物，则该公司就是该国（经济领土）的居民，即使它全部或部分被非居民拥有。因此，位于一国的外国公司的分支机构或子公司被视作该国的居民。相反，居民公司的外国分支机构或子公司被视作非居民。离岸企业是其所在经济体的居民，无论其是否位于免税区或不受其他监管的特区。

III. 广义政府和公共部门的范围

A. 导言

按照机构单位的不同经济目标、职能和行为，将其划分为经济体中五个单独的机构部门。这些部门是：

- 广义政府部门
- 金融公司部门
- 非金融公司部门
- 为住户部门服务的非营利机构
- 住户部门

广义政府部门由不被视作准公司的广义政府单位和政府单位控制的非市场非营利机构组成。两个公司部门包括公司、准公司和作为市场生产者的非营利机构。为住户服务的非营利机构部门包括不受政府控制的非市场非营利机构。住户部门包括住户及其不被视作准公司的非公司型企业。

公共部门由广义政府部门和所有公共公司构成。图 1 显示了公共部门与构成经济体的其他机构部门之间的关系。

图 1: 公共部门及其与其他机构部门的关系

广义政府部门	金融公司部门	非金融公司部门	为住户部门服务的非营利机构	住户部门
公共	公共	公共	私人	私人
	私人	私人		

为广义政府部门和公共部门建立账户的一个先决条件是明确划分公共部门和私人部门，并在公共部门内部将政府单位与其他公共部门单位区分开来。

公共部门与私人部门是根据谁控制单位来区分的。公共部门由公共单位构成，这些公共单位要么本身是政府单位，要么由一个或多个政府单位直接或间接控制。私人部门由不受政府控制的机构单位构成。

广义政府部门与其他公共部门的区别在于市场生产者和非市场生产者的区别。广义政府单位是特定类型的非市场生产者，通过税收和/或强制性社会缴款直接或间接提供资金。广义政府部门的单位还包括由政府或其他公共单位控制的非市场生产者这样一种非营利机构。因此，广义政府部门可以定义为作为非市场生产者的所有公共机构单位的集合体。然而，应指出的是，非市场生产者完全有可能生产一些市场产出，作为其次要活动。另一方面，如果一个公共单位的全部或大部分产出都是市场性的，则该单位就是市场生产者，成为一家公共公司，属于金融公司部门或非金融公司部门。

因此，决定广义政府部门和公共部门构成的关键问题是：

- 什么构成对机构单位的控制，
- 市场生产者与非市场生产者的区别。

以下各节探讨这些问题。

B. 确定广义政府和公共部门

用于确定政府单位和其他公共单位的决策树

对经济体进行部门分类的起始点是确定在经济体中运作的实体的居民地位。对于每个居民实体，应遵循以下步骤：

- 确定该实体是否构成机构单位——也就是说，它能否以自己的名义拥有资产、产生负债、并与其他实体开展经济活动和交易？如果不能，则该实体应当与控制它的单位一起分类。
- 确定该机构单位属于私人部门还是公共部门。为此，应判断该单位是政府单位还是由政府单位或公共公司控制的单位。如果是，则它是一个公共单位，是公共部门的一部分。如果不是，则它是私人部门的一部分。
- 判断每个公共部门单位是市场生产者还是非市场生产者——也就是说，它是否以具有经济意义的价格出售其全部或大部分产出？
 - 如果它是市场生产者，则应划作公共公司。
 - 如果它是非市场生产者，则需判断该单位是否包含任何令它被视作准公司的非公司型活动。
 - 如果是，则该准公司应划作公共公司。
 - 如果不是，则该单位是广义政府单位，划入广义政府部门。
- 判断每家公共公司（及公共准公司）是否提供金融服务。
 - 如果是，则它是公共金融公司。
 - 如果不是，则它是公共非金融公司。

图 2 以决策树的形式列出了有关步骤，用于评估一个经济体内的经济实体，并将其划到公共部门及其分部门之内或之外。下面进一步探讨这些步骤。

确定控制

决策树的一个关键步骤是确定一个机构单位是属于公共部门还是私人部门。决定将一个单位归入公共部门还是私人部门时，要判断该单位本身是否是政府单位或是否直接由政府控制（或通过另一个公共单位间接由政府控制）。

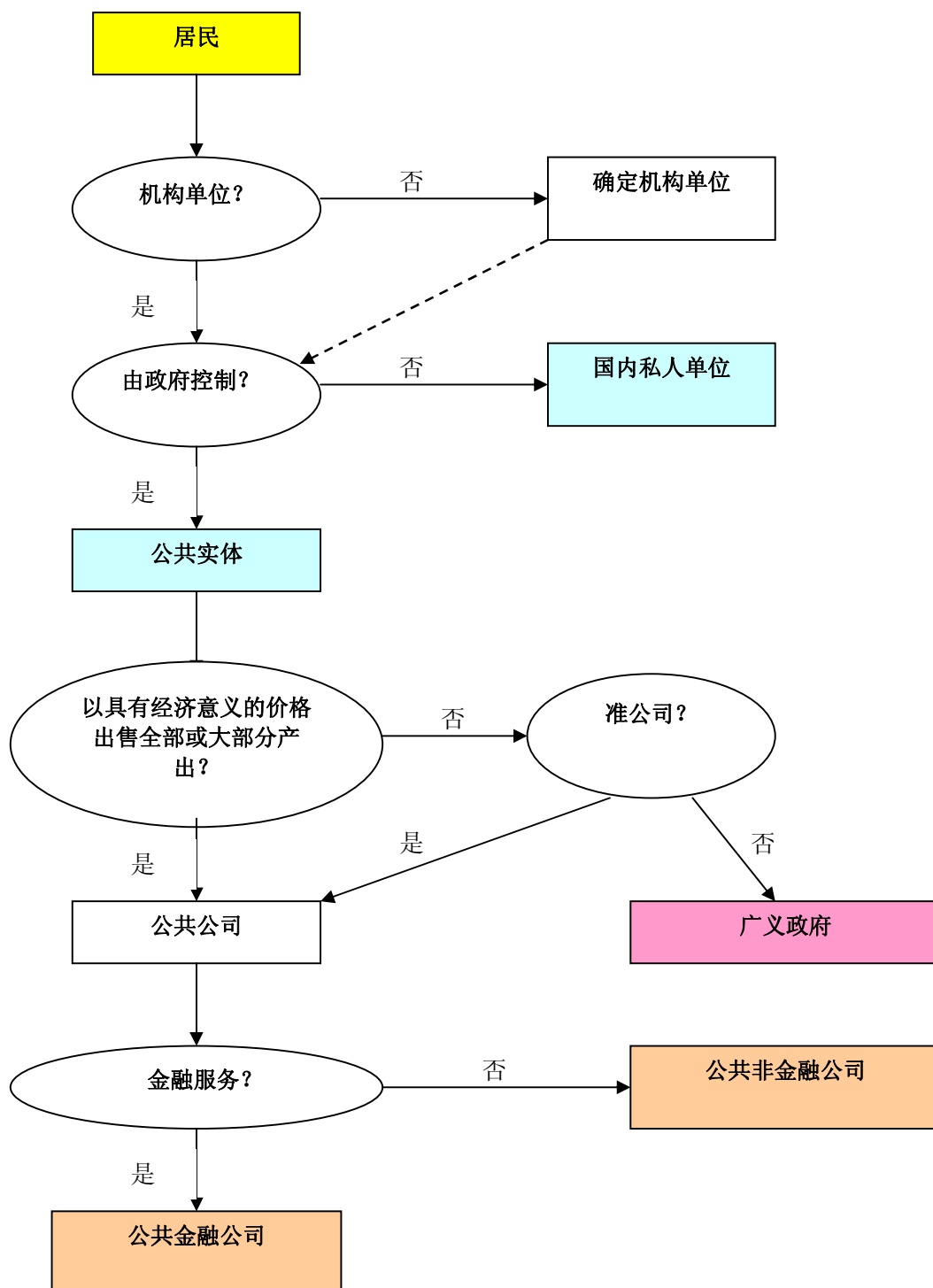
政府单位是通过政治程序建立的法律实体，在一个特定地区内拥有对其他机构单位的立法、司法或行政权。如下面 IV 部分所述，许多政府实体不是单独的机构单位，而是一个基本预算机构单位的一部分。同样，一些预算外实体可能不是机构单位。一个政府实体必须满足前面提到的机构单位的一般条件（特别是对自有资金享有控制权，并且能够以自己的名义拥有资产和产生负债），才能被视作机构单位。

政府可以通过下述方式实施控制：1）政府拥有多数股权（或通过控股公司实施类似的控制）；2）任命执行董事或管理人员；3）政府官员直接参与这些控制机构；4）政府官员（如财政部长）保留对业务活动、投资或筹资的决策权。这些因素单独或合起来可能足以确定政府对该实体的生产及其他业务活动、投资或筹资决定的控制。然而，仅仅对一项活动进行监管本

身并不构成控制，特别是如果私人 and 公共部门单位都参与那项活动的话。附录 1 提供了确定控制时所考虑因素的更多信息。³

³ 以往，只有当一个非市场非营利机构被政府控制并从政府获得大部分融资时，才被视作广义政府单位。目前，融资标准被认为是表示控制的指标之一。

图 2：划分公共实体（广义政府与公共公司）



市场生产者或非市场生产者

决策树的第二个关键步骤是确定该单位是市场生产者还是非市场生产者。首先需确定，该单位是否向公众出售任何货物或服务：

- 如果它不出售任何货物或服务，则它是非市场生产者，划入广义政府部门。
- 如果它只向母公司或其他政府单位出售其全部货物或服务（即只提供辅助服务，如交通、营销、簿记等），则它是一个附属单位，应纳入其母公司内。⁴

另一方面，如果一个实体向公众出售货物或服务，则需回答另一个问题：它是否以具有经济意义的价格出售其全部或大部分产出？这个问题包括两部分：是否以具有经济意义的价格出售任何产出；如果是，以这样的价格出售多少产出。下面分别予以探讨。

具有经济意义的价格是对生产者愿意供给的数量或购买者愿意购买的数量具有重要影响的价格。在实践中，可能难以决定什么是具有经济意义的价格，因此可能需要广泛磋商。一般而言，如果价格能使那些货物或服务的市场向供需均衡点靠近，即是具有经济意义的价格。也就是说，它们对市场行为产生影响。附录2提供了进一步信息。

如果一个机构单位的全部或大部分产出都以具有经济意义的价格出售，则该单位是市场生产者，划作公共公司。

从事金融活动的单位需予以特别考虑。在某些情况下，金融机构直接对其服务收费，这些费用代表服务的价格。但对金融中介业务而言，金融机构是通过运用差别利率来间接收费的。金融中介被视作市场活动，金融中介机构因此被划入金融公司部门。然而，一个重要特征是金融中介机构不仅仅是作为其他机构单位的代理，而是通过以自己的名义产生负债而承担风险。因此，如果一个公共金融单位不是通过以自己的名义产生负债而承担风险，它就不被视作金融中介机构，应划入广义政府部门而非金融公司部门。

这些金融风险特征的一个具体例子是公共单位的重组活动。这种活动可能与重组公共部门有关（如私有化），也可能与废止受损资产有关（如在银行危机中）。不论是哪种情况，如果重组机构只是执行政府的政策，在与重组有关的金融工具的转换过程中不承担任何风险，则该机构被视作非市场单位，是广义政府部门的一部分。但如果重组机构在转变过程中自己承担风险，则被视作公共金融公司。

特殊目的实体（也称为特殊目的工具）是为开展与某项特殊目的直接相关的活动而成立的。它们从事的活动通常包括资产管理、公司财务服务、信托、公共与私人伙伴关系以及证券化项目。多数特殊目的实体没有或几乎没有雇员或实体存在。尽管可以推断它们是被视作向其他公司、政府或住户提供服务的附属公司，但《1993 国民账户体系》未对特殊目的实体的处理方法提供明确指导。因此，它们不被视作单独的机构单位。这是《货币与金融统计手册》对它们的处理方法。然而，对《国民账户体系》的审议可能建议将它们视作机构单位，并按照与其他机

⁴ 对《国民账户体系》的审议可能会改变对满足机构单位条件的附属公司的处理方法。它们将被视作单独的机构单位，单独进行分类。而附属基层单位仍将与它们所属的机构单位一起分类。

构单位相同的方法将它们划入经济体的不同部门。⁵

如果一个单位的多数产出不以具有经济意义的价格出售，则该单位是非市场生产者。然而，应记住，非市场生产者可以按具有经济意义的价格出售其部分产出。如果是这种情况，那么需再提一个问题：这个出售产出的单位是准公司，还是广义政府单位成立的一个市场基层单位？在对公共部门进行分类时，这可能是难度较大的问题之一。

准公司：政府设立的一个基层单位，或从事同类生产活动并受统一管理的一组基层单位，如果满足下述条件，则应视作准公司：

- 以具有经济意义的价格出售其产出；
- 按照类似于公司的方式运作和管理；
- 具有一整套账户，从而能够单独识别与衡量其运行余额、储蓄以及资产和负债；或者，有可能设立这样一套账户。

准公司概念背后的意图是，将那些充分独立和自成一体的、按照与公司相同方式运作的非公司形式的企业与其所有者区分开来。如果它们像公司那样运作，则它们必须保有一套完整的账户。事实上，对于一个企业，存在或有可能设立一整套账户（包括资产负债表）是它被视作准公司的必要条件。否则，从会计角度看，不可能将准公司与其所有者区分开来。

为将一个企业划作准公司，政府必须在生产流程的管理和资金的使用上赋予企业管理层相当大的自主权。政府的准公司必须能够维持自己的周转余额和企业信贷，并能通过自有储蓄、折旧储备或借款来为其部分或全部资本形成提供资金。准公司与政府之间的收入和资本流量必须是可识别的，尽管它们不是相互独立的法律实体。

因此，准公司是按公司形式运作的非公司企业。公司与准公司的区别仅仅在于前者是以公司形式设立的。准公司作为与其法律上所属的单位不同的机构单位来对待。因此，政府单位拥有的准公司被划作非金融部门或金融部门的公司。

广义政府单位设立的不能被视作准公司的市场基层单位仍是广义政府的组成部分。它们的销售构成广义政府单位的次要活动（例如，国家公园管理局在对公众开放的公园出售 T 恤衫）。从国民账户角度，需单独识别它们。

范围、覆盖面和一致性

采用这一部门分类步骤，应能编制一份关于公共部门机构单位的唯一清单，这一清单与国民账户编制人员对整个经济体使用的清单完全相同。至少应每年编制和更新按分部门划分的公共部门单位清单。尽管可以由一个机构完成这项工作，但参与宏观经济统计编制的所有机构在编制工作中都应使用同一份清单。不同机构使用统一的部门分类清单将加强该国宏观经济统计的一致性。

⁵ 如果政府在境外建立一个特殊目的实体，则该实体被视作非居民机构单位。因此，该实体不是国内经济的一部分，需谨慎确保政府与该实体之间的存量和流量头寸得到正确反映。

该清单提供关于公共部门范围的信息。另外，政府财政统计的编制机构应提供关于这些单位在数据中的实际覆盖面的信息。例如，基金组织《政府财政统计年鉴》中列出的机构表提供了年鉴所列国家的范围和覆盖面信息。

同样重要的是采用某种指标衡量这种分类的稳定性。积极鼓励对部门分类清单进行定期检查，但在检查清单时，应考虑公共部门每个层次的定义的稳定性。例如，如果某一年将一个单位从广义政府部门转到公共非金融公司部门，而一至两年后又将其转回来，这将产生问题。当然，如果政府实施私有化计划或对政府机构的运作进行重组，则这些变化在发生时反映在清单中。

IV. 广义政府部门的组成部分

A. 广义政府实体的类型

政府单位是公共单位，其产出基本上是非市场性的。主要参与收入和财富再分配的机构单位应被视作政府单位。政府单位的一个重要特征是，它们主要由其他部门的单位提供资金，渠道包括征税、强制性社会缴款或从其他政府单位获得转移。

一般而言，有四类广义政府实体：预算实体、社会保障单位、非营利机构和其他预算外实体。

预算实体

在所有国家，都存在基本预算单位。从规模和权力（特别是对许多其他单位的控制权）来看，它们是广义政府部门的重要机构单位。在中央政府一级，它是一个单一的单位，开展全国性行政、立法和司法权力机构的基本活动。其收入和支出通常由财政部或相当于财政部的职能单位通过立法机构批准的总预算进行管理和控制。⁶多数政府部委、行政部门、机构、理事会、委员会、司法当局、立法机构和中央政府的其他实体都不是单独的机构单位，而是这个基本中央政府预算单位的组成部分，因为它们一般无权以自己的名义拥有资产、产生负债或从事交易。⁷如果有下面 IV.B 部分所定义的州和/或地方政府，其中每个政府可能也具有涵盖其主要的行政、立法和司法权的基本政府预算单位。

社会保障单位

社会保障单位是一类特殊的政府单位，专门负责运作一项或多项社会保障计划。社会保障计划是一种形式的社会保护，要求强制性缴款，覆盖全部或大部分人口。社会缴款与税收不同，因为社会缴款保证缴款人（或其供养的人）享有从社会保障计划获得福利的权利。而专门用于社会福利、但不保证获取福利的权利的强制性缴款是税收。社会保障单位必须满足机构单位的一

⁶ 这些单位往往被称作全国政府或主要预算账户。

⁷ 采用法国式会计制度的多数国家是根据业务而非实体来区分预算和预算外的。“预算”是指财政运作，可能包括预算外实体的某些业务，但不包括预算实体的某些业务。

般性要求，即必须与政府单位其他活动分开组织，单独持有资产和负债，并且以自己的名义从事金融交易。

作为雇主，政府可以建立只针对其雇员的社会保险计划。有三大类雇主计划：通过保险企业运作的计划，政府运作的自主基金，以及政府运作的非自主基金。这种安排不是社会保障。保险公司被划作金融公司（至于是被划作公共公司还是私人公司，取决于控制），自主养老基金被视作私人金融公司（因为雇员是受益人，政府以受托人身份参与），非自主基金则划入广义政府部门。

非营利机构

非营利机构是为生产货物与服务的目的而设立的法律或社会实体，但是它们的地位使它们不能成为设立、控制它们并为它们提供主要融资的单位的收入、利润或其他财务收益的来源。

作为非市场生产者并由政府控制的非营利机构是广义政府部门的单位。尽管它们在法律上可能独立于政府而设立，但它们被视作执行政府政策，实际上是政府的一部分。政府可能选择通过非营利机构而非政府机构来执行某些政府政策，因为非营利机构可能被视作超然的、客观的和不受政府压力的机构。例如，对于研究和发展，以及制定和维护医疗保健、安全、环境和教育方面的标准，非营利机构可能比政府机构更加有效。

作为市场生产者并由政府控制的非营利机构被划作公共公司。例如，作为非营利机构设立的中小学、大学、医院、诊所等，如果它们根据生产成本收费，并且收费足够高，显著影响到对其服务的需求，即被视作市场生产者。

其他预算外实体

如果广义政府实体具有不完全纳入总预算的单独预算，则它们被视作预算外政府实体。这些实体在中央政府、州政府或地方政府的授权或控制下运作。它们通常具有自己的收入来源，还可能从总预算或其他渠道获得赠与（转移），并可自行决定支出数额和构成。这种实体往往是为执行特定职能而设立的，例如筑路或在非市场基础上提供医疗保健或教育服务。各国的预算安排有很大差别，有各种不同的用词来描述这些实体，但它们通常称为预算外实体。

预算外实体的多样性源自各国在中央、州或地方政府总预算覆盖范围上的不同做法。其他制度安排（例如这些实体的自主程度和资金来源）也是造成多样性的原因。从透明度角度来看，可取的做法是尽可能将这些预算外实体纳入总预算。

这些预算外实体只要是非市场生产者并被另一个政府单位控制，就被划入广义政府部门。特别是，它们与控制它们的那一级政府分类在一起。同时，在任何一级政府都可能存在作为市场生产者、满足准公司条件的预算外实体。这些单位不应划入广义政府部门，而应根据情况划入非金融或金融公司部门。但它们是公共单位，因此属于公共部门。

B. 划分广义政府部门的分部门

取决于行政和法律安排，一国可能有不止一个层次的政府。《2001年政府财政统计手册》对三个层次的政府作了规定，即中央政府、州政府和地方政府。不是所有国家都具有所有层次。一

些国家可能只有中央政府，或中央政府和下一级政府。另一些国家的政府可能不止三个层次。如果是后一种情况，从政府财政统计目的出发，应将各单位划入上述层次之一。

在按政府层次划分广义政府单位时，根据对社会保障的不同处理方法，可以形成两组不同的分部门。首先，可以将所有社会保障单位合在一起，组成一个单独的分部门，并按政府层次划分所有其他广义政府单位。在这种情况下，中央政府、州政府和地方政府分部门包括除社会保障外的所有政府单位。另一个方法是，按运作社会保障单位的政府层次划分所有社会保障单位，并将这些社会保障单位与该层次的其他广义政府单位合在一起。

不同的分部门划分方法是为了适应不同的分析需要。哪种方法对一国更为合适，取决于社会保障的重要性以及社会保障独立于政府管理的程度。在一些国家，社会保障的管理可能与政府总体经济政策的短期或中期要求密切相连，导致根据总体经济政策有意调整缴款和福利。在这种情况下，从概念上讲，难以将社会保障的管理与政府其他经济职能明确区分开来。在另一些国家，社会保障可能仅以非常初级的形式存在。在这两种情况下，都很难有理由将社会保障视作与中央、州和地方政府同等的单独的分部门。

中央政府分部门

中央政府分部门由在全国范围内行使职能的所有政府单位和非市场非营利机构组成（社会保障单位可能除外）。一国中央政府的政治权力遍及该国的整个领土。中央政府可以对所有居民机构单位和在该国从事经济活动的非居民单位征税。中央政府通常负责为整个社会提供集体服务，例如，国防、与其他国家的关系、公共秩序和安全以及该国社会和经济制度的高效运作。此外，它可能主要为了各个住户的利益提供服务（如教育或医疗保健）而产生开支，并且，它可以向其他机构单位（包括其他层次的政府）进行转移支付。

编制中央政府的统计数据特别重要，因为中央政府在经济政策分析方面发挥特殊的作用。财政政策主要是通过中央政府财政对经济中的通货膨胀或通货紧缩压力产生影响。一般只有在中央政府层次上，决策机构才能制定并实施旨在实现全国经济目标的政策。其他层次的政府不以全国的经济政策作为其目标。

在大多数国家，中央政府分部门是一个很大、很复杂的分部门。它一般包括核心的一组部委，它们构成一个机构单位；在许多国家，还包括其他机构，这些机构在中央政府的控制下运作，具有单独的法律身份和充分的自主权，能够构成其他中央政府单位。

完全纳入预算的中央政府实体构成预算中央政府，即上述“预算实体”。这些实体通常包括法院、部委和议会。预算外中央政府包括中央政府控制的所有非市场非营利机构和其他预算外实体。社会保障由中央政府控制的所有社会保障实体构成（除非在全国范围内采用单独的社会保障分部门）。中央政府还可能控制非金融公司或金融公司，但这些公司不划入中央政府分部门（从而不划入广义政府），但划入公共部门。

州政府分部门

州政府分部门由在州范围内行使职能的所有政府单位组成（同样，社会保障单位可能不包括在其中）。州是出于政治或行政管理目的可以将一国分成的最大地理区域。这些区域可以用其他术语来描述，例如，省、邦、府、共和国、专区或行政区。州政府的立法、司法和行政权力遍

及一个州的整个区域（往往包括众多地区），但是不延伸到其他州。在一些国家，可能没有州和州政府。在其他国家，特别是那些具有联邦宪法的国家，州政府可能被赋予相当大的权力和责任。

州政府往往具有财政权力，对常驻其管辖区域的机构单位或在其管辖区域从事经济活动的机构单位征税。一个实体要确定为政府单位，它必须能够以自己的名义拥有资产、筹集资金并产生负债，它还必须至少有权支出或分配它根据自己的政策得到的税收或其他收入的一部分。但是，该实体可以从中央政府得到转移支付，这些转移支付与某些指定的目的挂钩。州政府还应能够不受外部行政控制而任命自己的官员。如果在一个州运作的一个政府实体完全依靠来自中央政府的资金，而且，如果中央政府还规定这些资金的支出方式，那么，该实体应被视作中央政府的一个机构。

与中央政府类似，州政府可能有预算实体和预算外实体（包括州政府控制的非市场非营利机构），并可能包括社会保障机构。州政府还可能控制非金融公司或金融公司，但这些公司不划入州政府分部门（从而不划入广义政府）。

地方政府分部门

地方政府分部门由在地方范围内行使职能的所有政府单位组成（同样，社会保障单位可能不包括在内）。地方政府往往向当地居民提供广泛的服务，其中一些服务可能由来自更高层次的政府的赠与提供资金。地方政府的统计数据可能涵盖广泛的政府单位，例如，县、自治市、市、镇、乡、市行政区、学区和水区或卫生区。负有不同职责的地方政府单位通常具有对同一地理区域的权力。例如，代表一个镇、县和学区的不同的政府单位可能具有对同一区域的权力。此外，两个或两个以上相邻的地方政府可以组织一个具有地区权力的政府单位，该单位对这些地方政府负责。这些单位也应包括在地方政府分部门中。

地方政府单位的立法、司法和行政权力限于出于行政管理和政治目的划分的最小的地理区域。地方政府的权力范围一般远远小于中央政府或州政府的权力范围，这些政府可能有权力、也可能没有权力对其区域内的机构单位或在其区域内进行的经济活动征税。它们往往高度依靠来自更高层次的政府的赠与，它们还可能在一定程度上作为中央政府或州政府的代理机构行事。但是，要作为机构单位处理，它们必须有权以自己的名义拥有资产、筹集资金和通过借款产生负债。它们还必须对如何支出这些资金具有一定的自主权，并且它们应能不受外部行政控制而任命自己的官员。

与中央政府和州政府类似，地方政府可能有预算实体和预算外实体（包括地方政府控制的非市场非营利机构），并可能包括社会保障机构。地方政府还可能控制非金融公司或金融公司，但这些公司不划入地方政府分部门（从而不划入广义政府）。

社会保障分部门

在将社会保障与控制社会保障的那一级政府分开对待的国家，**社会保障分部门**由所有社会保障单位组成，而无论运作或管理社会保障计划的政府的层次如何。如果一项社会保障计划不满足成为机构单位的条件，则它应与其母单位一道划入广义政府部门的其他一个分部门。

V. 公共公司

A. 公共金融公司

公共金融公司是由政府直接或间接控制的公司和准公司，主要从事金融中介或相关辅助性金融服务。金融中介是一种生产性活动，即一个机构单位通过以自己的名义产生负债而筹集资金，目的是通过贷款或以其他方式获得金融资产而将这些资金转给其他单位。相关辅助性金融服务可以作为金融中介机构的次要活动而提供，也可以由专业机构或经纪人提供。

一些公司或准公司只在有限程度上从事金融服务的生产。例如，某些制造商或零售商向其客户提供消费信贷。只要这种单位主要从事非金融货物与服务的生产，它们就整体被划作非金融公司。

公共金融公司包括中央银行、其他公共存款公司、公共保险公司和养老基金、其他公共金融中介机构以及公共金融辅助机构。下面简要介绍每一类单位。

中央银行

中央银行是对金融体系的重要方面实施控制的国家金融机构（或多个机构），其业务活动包括发行货币、管理国际储备、与基金组织进行交易、向其他存款公司提供信贷等。它包括严格意义上的中央银行，以及主要从事中央银行业务的货币局和其他公共机构单位。

其他存款公司

其他存款公司是主要从事金融中介活动、发行包括在国家广义货币定义中的负债的所有居民公共金融公司（不包括中央银行）和准公司。它们包括商业银行、投资银行、储蓄银行、储蓄贷款协会、信贷协会和房屋协会等。

保险公司和养老基金

另一类公共金融公司涵盖居民公共保险公司（和准公司）以及养老基金。保险公司包括主要职能是向其他机构单位提供人寿、事故、健康、火灾或其他形式保险的实体。建立养老基金的目的是提供退休福利。⁸养老基金拥有自己的资产和负债，并以自己的名义从事金融交易。

其他金融中介

这些单位包括各类机构，它们一般通过接受长期或特殊类型的存款以及发行证券和股本而筹集资金。它们往往专门向某些特定类型的借款人贷款，并利用专门的金融安排（例如，金融租赁、证券化贷款和金融衍生工具操作）。它们包括财务公司、金融租赁公司、联合投资机构、证券承销商和其他专业金融中介机构。

⁸ 政府专为其雇员建立的自主养老基金被视作私人金融机构，因为雇员是受益人，政府作为受托人参与。

金融辅助机构

这些机构是从事与金融中介密切相关的活动、但不作为中介机构的金融公司。它们包括公共交易所和证券市场、经纪人和代理人、外汇公司、金融担保公司等。

B. 公共非金融公司

非金融公司由主要从事货物与非金融服务生产的公司和准公司构成。它们包括从事农业、采矿业、制造业、电力、建筑、批发或零售业、交通运输、通讯、医疗保健、教育和其他非金融个人和企业服务的公司。

如前所述，由政府控制、并作为货物与非金融服务的市场生产者的非营利机构也包括在内。例如，作为非营利机构设立的中小学、大学、医院、诊所等，如果它们根据生产成本收费，并且收费足够高，显著影响到对其服务的需求，则是市场生产者。这种非营利机构不是慈善机构，它们的真正目标是提供教育、医疗保健或其他服务。

C. 划分公共部门

可将公共部门划分成不同的分部门，以满足分析需要。显然有两种划分公共部门的方法，其他方法可能也有助于分析。第一种方法是将公共部门分为两个分部门，一是广义政府部门，二是所有公共公司的加总。公共公司可以进一步分为公共非金融公司、除中央银行外的公共金融公司以及中央银行。

另一种方法是按政府层次划分公共部门。按照这种方法，分部门包括中央政府公共部门、州政府公共部门和地方政府公共部门。其中，每个分部门都包括广义政府部门相应的分部门加上那一级政府的单位控制的所有公共公司。社会保障单位可以构成一个单独的分部门，也可以与每一级政府合并。应重申的是（见上述 IV.A 部分），自主政府雇员养老基金被视作金融机构，而不是政府社会保障单位。

VI. 举例说明部门分类决策树

本节举例说明如何运用上面介绍的部门分类决策树划分居民实体。这些例子已被简化，而且并非详尽无遗，但足以说明这种方法。

A. 政府部委或部门

财政部完全纳入中央政府预算。它显然是由政府控制的居民实体，即公共实体。然而，它是非市场生产者，所提供的服务不在市场上出售。它不是向母公司提供服务的附属实体。因此，它是广义政府实体，更具体而言，是中央政府预算实体。

B. 政府交通库

一个州政府将其全部政府用车集中在一起，任何厅局的工作人员都可以申请使用这些车辆。这些车辆只能被政府官员使用。向用车人所在部门收取车辆使用费。从收费中取得的收入用于维护车辆、支付司机工资及弥补其他运营成本。

这是一个公共实体。虽然对车辆的使用收费，但它不是市场生产者，因为这项服务只向政府提供。它向政府而非公司提供辅助服务。因此，它是一个广义政府实体。对它的进一步划分取决于它是否被纳入预算。如果是，则它是州政府预算实体。

C. 公共公司交通库

一个公共制造企业将其全部卡车和其他车辆集中在一起，用于在构成公司的不同基层单位之间运送货物或向批发商户运送货物。

a. 它不对货物运送单独收费。这是一个作为非市场生产者的公共实体。它向一家公司提供辅助服务，因此应与该公司一起分类。

b. 如果该交通库对货物运送收费，则可以将它视作市场生产者。在这种情况下，它要么是一个机构单位，要么是一家公司的市场基层单位，因此，也应划入公共非金融公司部门。

D. 博物馆商店

一家公共市立博物馆免费对外开放，并开有一个商店，以零售方式向公众出售书籍和其他物品。对博物馆的分类很简单。它不是市场生产者，应划入广义政府部门。对商店的分类取决于它享有多大程度的自主权，详见下文。

a. 该商店几乎不享有任何自主权，其销售人员是博物馆的一般工作人员。它取得的收入记入博物馆的账户，运营成本由博物馆支付，不单独处理。该商店不是一个单独的实体，而是博物馆的一个组成部分。博物馆是市政府单位的一部分（地方政府部门），博物馆商店的销售是偶然销售。

b. 该商店享有一定的自主权。它有自己的工作人员，并有自己的账户。然而，它不能以自己的名义产生负债。该商店应被视作市场生产者，但不是机构单位或准公司。它应作为博物馆的一个市场基层单位划入地方政府部门。

c. 该商店有相当大的自主权。它独立于博物馆运作，并有一套完整的账户。它有权以自己的名义产生负债。该商店是市场生产者。如果它不是单独成立的公司，则被视作准公司。无论是哪种情况，它都被划入公共非金融公司部门。

E. 作为非营利机构设立的大学

一所大学是经特许作为非营利机构设立的。也就是说，它不能成为设立者的利润来源，必须将任何盈余用于自身的用途。

对该大学分类的第一步是确定它由政府还是私人部门控制。如果由政府控制，则它是公共机构单位，否则就是私人单位。

如果它是公共单位，下一个问题就是，它是否是教育服务的市场生产者。（即使它是非营利机构，它仍可以是市场生产者并有盈余——它只是不能将盈余返还给政府。）

a. 如果它不收费，或只是象征性收费，则它应被视作非市场生产者，是广义政府部门的一部分。

b. 如果它根据生产成本收费，并且收费足够高，显著影响到对其服务的需求，则它应被视作市场生产者。它显然是一个机构单位，因此应被划作非金融公司。

F. 联合运作

许多公共单位与私人实体或其他公共单位达成某种安排，联合开展各种活动。这些活动可能产生市场或非市场产出。联合运作可以分为两大类：通过联合控制的单位（这里称为联合企业）运作；或通过联合控制的业务或资产进行运作。

a. 联合企业是指设立公司、合伙企业或其他机构单位，每一方在法律上拥有对该单位的联合控制权。该单位与其他单位的运作方式相同，不同的只是各方之间的法律安排确立了对该机构的联合控制。作为一个机构单位，联合企业可以以自己的名义签订合同，并出于自身目的筹集资金。联合企业保持自己的会计记录。这里要考虑的主要问题是，对联合企业的实际经济控制使其成为公共单位还是私人单位。

应当运用附录 1 中介绍的指标来确定哪个单位控制该联合企业。一般而言，所有权比例足以确定控制单位。如果每个所有者对联合企业的所有权比例相同，则应运用其他控制指标。

b. 公共单位也可以参与不涉及单独的机构单位的联合运作安排。在这种情况下，没有另外的单位需要加以分类，但必须认真确保记录对资产的适当所有权，并确保根据有关合同的条款作出收入分享和支出分担的安排。业务与资产应分别划归从事这些业务和拥有这些资产的单位。

附录 1：确定控制时考虑的因素

公共部门包括所有广义政府单位和所有公共公司。一个机构单位必须被另一个公共单位控制，并且必须以具有经济意义的价格出售其大部分产出，才能被划作公共公司。控制定义为决定一个机构单位的总体政策或计划的能力。政府能够对许多类型的单位实施控制，这些单位包括各类预算外机构、非营利机构和公司（非金融公司或金融公司）。

政府对非营利机构的控制⁹

对一个非营利机构的控制定义为决定该非营利机构的总体政策或计划的能力。政府控制的非营利机构应被纳入合并的政府财政统计。然而，所有划入广义政府部门的非营利机构在统计记录中都应保持它们作为非营利机构的身份，以便对整体非营利机构进行分析。为了确定一个非营利机构是否由政府控制，应考虑以下五个控制指标：

- **官员的任命。**政府可能有权根据该非营利机构的特许状、章程或其他授权文件任命管理该非营利机构的官员。
- **授权文件的其他条款。**授权文件可能包含其他条款，这些条款实际上使政府能够决定该非营利机构的总体政策或计划的重要方面。例如，授权文件可赋予政府罢免重要人员或否决任命提名的权力，或要求在预算、投资或财务安排方面事先获得政府批准。
- **合同安排。**政府与非营利机构之间的合同安排可以使政府能够决定该非营利机构的总体政策或计划的重要方面。
- **融资程度。**若不考虑其他因素，主要由政府提供资金的非营利机构可被视作由该政府控制。然而，提供大部分资金不一定构成控制，而未提供大部分资金也不排除存在控制关系。
- **风险暴露情况。**如果政府公开使自己暴露于同非营利机构活动有关的全部或很大一部分金融风险，则该安排构成控制。

综合考虑所有指标。在某些情况下，一个指标可能足以确定控制关系，但在其他情况下，可能若干不同的指标合起来才能显示控制关系。在综合考虑所有指标的基础上做出的决定肯定带有判断性。只要一个非营利机构最终能够在相当大程度上独立决定自己的政策或计划，它就不应被视作由政府控制。

政府对公司的控制

如果一个公司被一个政府单位、另一个公共公司或政府单位和公共公司的某种组合实体控制（控制定义为决定该公司的总体公司政策的能力），则它就是公共公司。这里使用的“总体公司政策”一词应广义地理解为与公司作为市场生产者的战略目标有关的重要财务和经营政策。

政府通过法律、规章、条令等行使最高权力，因此需谨慎确定，行使这种权力是否等于决定某一特定公司的总体公司政策，从而构成对该公司的控制。适用于所有某类单位或某一产业的法律和规章不应被视作构成对这些单位的控制。

⁹ 针对非营利机构制定的标准也适用于其他类型的非营利实体（如预算外机构）。

决定总体公司政策的能力不一定要求对某一公司的日常活动或业务进行直接控制。公司的管理人员通常以符合并支持公司总体目标的方式管理这些活动或业务。

决定总体公司政策的能力也不要要求对任何专业、技术或科学判断进行直接控制，因为这通常被视为公司本身的核心职能的一部分。例如，不应将负责确认飞机适航性的公司所作的专业或技术判断作为确定控制的一个因素，尽管该公司更广泛的运营和财务政策（包括耐飞性标准）作为其公司政策的一部分，很可能由一个政府单位决定。

在决定总体公司政策的同时作为受托人，不意味着构成控制关系。这是因为受托人在履行受托义务时，必须严格按信托契约行事。受托人从受益人的利益出发，而非按照控制它的实体的要求行事。在这方面的两个例子是自主政府雇员养老基金和公共信托。

由于控制公司的安排可能存在很大差异，明确限定应考虑的因素既不可取亦不可行。但以下八个指标通常是应考虑的最重要和最可能的因素：

- 拥有多数投票权。在一股一票制基础上做出决策时，拥有多数股权通常构成控制。作为最大的股东，或作为持有多数投票权的股东团体的领导者，可以有效构成类似程度的控制。股票可以是直接或间接持有的，所有其他公共实体拥有的股票应予加总。如果决策不是在一股一票制基础上做出的，则应根据其他公共实体拥有的股票是否构成多数（或控制性）发言权进行分类。
- 控制董事会或其他管理机构。如果现行法律、规章、合约或其他安排规定了任命或罢免执董会或其他管理机构多数成员的能力，即可能构成控制。否决任命提名的权利也可被视为一种形式的控制，如果这种否决权影响到能够做出的决定。如果另一机构负责任命董事，则有必要考虑其人员构成，以判断公共影响。如果政府任命首批董事，但不对接任董事的任命实施控制，则只在最初的任命到期前才需考虑这一因素。
- 对重要人员任命与罢免的控制。如果对董事会或其他管理机构的控制力很弱，则主要执行主管（如首席执行官、董事长和财务主管）的任命可能是决定性的。非执行董事若是重要委员会（例如，决定高级人员工资的薪酬委员会）的成员，则也应被考虑在内。
- 对该实体的重要委员会的控制。董事会或其他管理机构下属的委员会可以决定该实体的重要业务和财务政策。公共部门在这些委员会占有多数席位可以构成控制。这种席位可以根据公司章程或其他授权文件而设立。
- 金股和认股权。政府可以持有“金股”，特别是已被私有化的公司的金股。在一些情况下，这种股票赋予政府某些其他权利以维护公共利益，例如防止公司出售某些类型的资产或任命一位在某些情况下拥有强大权力的特别董事。金股本身不代表控制。然而，如果金股享有的权力确实赋予政府在特定情况下决定该实体的总体公司政策的能力，而这些特定情况发生了，则该实体从那时起即应被纳入公共部门。在某些情况下，政府单位或公共公司享有的股票认购权在概念上可能与上述金股安排类似。有必要考虑，这种安排的结果是否意味着，通过行使认购权，政府当前有“能力决定该实体的总体政策”。这包括确定行使认购权的条件目前是否存在，以及通过认购权可以购买的股票数量。一个实体的总体地位应取决于政府在正常条件下决定公司政策的现有能力，而不是在特殊的经济或其他环境下（例如，战争、民众骚乱或自然灾害）。
- 监管与控制。对某一类型或某一产业的所有实体的监管与对某一公司的控制有时难以区分开来。有许多例子表明政府通过监管进行参与，特别是在垄断行业和被私有化的公用

事业等领域。在重要领域（如定价）可能存在监管参与，而有关实体并不放弃对其总体公司政策的控制。一个实体进入高度监管的环境，或继续在高度监管的环境下运作，并不意味着它受到政府控制。然而，如果监管如此严格，以至于实际上规定该实体如何开展业务，则可能构成一种形式的控制。如果一个实体在定价以及是否从公共部门获得融资、与公共部门进行商业联系或以其他方式与公共部门打交道方面保持单方面的决定权，则它拥有决定其自身公司政策的根本能力，而不受公共部门实体的控制。

- 主导客户的控制。如果一个公司向某个公共部门客户或一组公共部门客户出售所有产出，则显然存在支配性影响。如果存在一个占少数的私人部门客户，则往往意味着公司在一定程度上独立决策，它不被视作受到控制。一般而言，如果有明确的迹象表明该公司因受公共部门影响而不能选择与非公共部门客户开展业务，则意味着存在公共控制。
- 向政府借款产生的控制。贷款人在发放贷款时往往通过贷款条件施加控制。如果政府通过贷款或提供担保施加的控制大于良好的私人部门实体从银行借款时受到的典型控制，则可能表示存在政府控制。同样，如果只有政府愿意贷款，则可能意味着存在控制。

综合考虑所有指标。尽管一个指标可能足以确定控制关系，但在其他情况下，若干不同的指标可能合起来才能显示控制关系。在综合考虑所有指标的基础上做出的决定肯定带有判断性。当然，统计数据编制者在做出这种判断时必须保持分类决定的一致性。

附录 2：市场与非市场的划分——“具有经济意义的价格”的概念

具有经济意义的价格是对生产者愿意供给的数量和购买者愿意购买的数量具有重要影响的价格。它是用来划分产出和生产者是市场性还是非市场性的标准。市场生产者以具有经济意义的价格提供其全部或大部分产出。非市场生产者免费或按不具有经济意义的价格向他人提供其全部或大部分产出。因此，运用具有经济意义的价格这一标准来决定，政府设立的或具有控制权益的单位是市场性的而被视作公共公司，还是是非市场性的而被划入广义政府部门。

可以认为，如果生产者是私人公司，价格就具有经济意义。但如果存在公共控制，则该单位的价格可能出于公共政策目的进行调整，从而可能难以确定价格是否具有经济意义。设立公共公司往往是为了提供那些市场不会提供所希望的数量或不会按所希望的价格提供的货物。这种公司的销售收入可能弥补其很大一部分成本，但可以想见，它们对市场力量作出反应的方式与私人公司显著不同。

获得大量政府资助或享受其他降低风险的因素（如政府担保）的公司可能与没有这种优势的公司具有不同的行为，因为它们的预算约束比较宽松。公共公司也可能在市场集中（卖方垄断和买方垄断）的情况下提供货物与服务。这些公司可能低于市场价格收费，实际上是对客户提供补贴，或高于市场价格收费，实际上是对客户征税。

因此，以一定价格出售产出的市场生产者与非市场生产者的区别主要在于生产者对市场状况的变化作出反应的方式。为了解决这个具有内在难度的问题，应当考虑采用适当的分类方法，确定哪些单位是有关货物与服务的消费者，以及生产者是否是唯一的供应者。

主要向公司和住户出售产出

如果价格鼓励供给，例如价格能够弥补生产者的大部分成本（包括固定资本消耗和资本回报），并且消费者的选择在很大程度上由所支付的价格决定，则这种价格具有经济意义。产出价值与生产成本之间不存在限定的数量关系来确定价格是市场价格。尽管国际上未就任何限值达成完全一致，但欧洲统计局要求，在持续的多年期间内，所出售的货物与服务的价值平均而言至少应等于生产成本的一半。

由于经济环境存在很大差别，可能应采用不同的限值，以在不同时期、不同分支机构和不同国家之间做出一致的经济衡量。出于同样原因，可针对开展类似业务的一组实体（例如高等教育机构或交通运输系统）做出市场与非市场的划分，而不是在个案基础上处理。

判断价格是否具有经济意义的一个方法是，将出售货物与服务的公共单位的产出与其生产成本进行比较。该单位按基本价格衡量的产出等于所出售的货物与服务的总额（“出售额”）加上制成品和在制品库存的变化（如果有相当数量），剔除对产品征收的税收和提供的补贴（不包括那些也提供给从事这类活动的所有私人生产者的补贴）。在所有情况下，用于弥补总体赤字的补贴或转移不包括在内。自产自销不被视作这里所说的出售的一部分。生产成本是中间消费、雇员报酬、资本服务和对生产征收的其他税收的加总。

只向政府出售产出

通常所有单位需要的某些服务由一个专门为该目的成立的单位作为辅助服务而提供。这些活动包括交通、采购、出售、营销、计算机服务、通讯、保洁和维护。只向母单位或同一组单位中的其他单位提供这类服务的单位称作辅助单位，划入与母单位相同的部门。

如果一个公共生产者是其服务的唯一提供者，并且只向政府供应其所有产出，则它被视作政府的辅助单位。也就是说，它被视作非市场单位，除非它与私人生产者竞标，按通常接受的商业条件对政府合同进行投标。

如果一个公共生产者向政府供应其全部产出，但它只是几个生产者之一，那么，如果有迹象表明它在市场中与其他生产者竞争，并且其价格满足具有经济意义的价格的一般标准，则它被视作市场生产者。

既向政府也向他方出售产出

如果一个单位是其服务的唯一提供者，那么，如果它向非政府单位出售的数额超过其总产出的一半，或如果它向政府的出售满足上述投标条件，则它是市场生产者。

如果有若干供应者，那么，一个公共生产者若与其他生产者竞争，则是市场生产者。
