

## 第二章 政府财政统计体系的涵盖范围

本章界定部门和机构单位的概念，随后采用这些概念界定广义政府部门和公共部门。

### 一、前言

**2.1** 一国政府由公共当局及其机构构成，它们是通过政治程序设立的实体，在领土范围内行使立法、司法和行政权力。<sup>1</sup> 政府的主要经济职能是：（1）承担以非市场性条件向社会提供商品和服务的责任；（2）通过转移支付的方式对收入和财富进行再分配。<sup>2</sup> 政府的另一特点是，这些活动必须主要由税收或其他强制性转移提供资金。<sup>3</sup> 当然，政府还可以在某一时期借款或从强制性转移以外的其他渠道（例如，利息收入、偶然出售商品和服务或出租地下资产）获得资金，从而为其部分活动融资。

**2.2** 向社会提供的、供集体消费的商品和服务一般包括公共管理、国防和法律执行等服务。根据定义，集体服务总是免费提供的。提供给个人消费的典型商品和服务有教育、医疗卫生、住房、娱乐和文化服务。这些服务可免费提供，政府也可收取费用。向整个社会或向个人提供的商品和服务，可由政府自己生产，

<sup>1</sup> 这里所使用的“政府”一词指一国满足这一定义的所有实体的总和。更多提及一国的各个政府。例如，一国可能有一个中央政府；几个州、省或地区政府；许多地方政府。

<sup>2</sup> 第2.31至2.37段介绍了市场性产出和非市场性产出的概念。简单地说，非市场性产出包括免费分配或以很低的价格出售的商品和服务。

<sup>3</sup> 为了将政府与非营利机构—这些机构可能与政府履行同样的职能，但是其资金来自自愿转移、财产收入或出售—区分开来，必须要求由强制性转移来为活动提供融资。强制性转移的收入可能是间接的。例如，地方政府可以用来自中央政府的赠与为其活动提供资金。

也可由政府从第三方购买。

**2.3** 原则上，政府财政统计体系涵盖对财政政策具有重大影响的所有实体。通常，财政政策由完全致力于政府的经济职能的实体（例如，政府的一个部委）执行。但是，除了这些实体，财政政策也可由政府拥有或控制、主要从事商业活动的企业来执行。这些企业（例如，中央银行或国有铁路）被称为公共公司，它们不是政府的一部分，但是应收集有关它们的统计数据。

**2.4** 因此，确定政府财政统计体系所包括的实体的范围需要考虑两个问题。首先，向其收集统计数据是可行的并且是有意义的统计单位是什么？其次，哪些统计单位应包括在政府财政统计体系中？

**2.5** 关于第一个问题，政府财政统计体系采用的统计单位是机构单位，即构成《1993年国民帐户体系》的基础的单位。正如本章随后说明的那样，这类单位有权拥有资产、产生负债、从事经济活动并与其他实体进行交易。选择这种单位有几个原因：

- 统计数据可以建立在可对其编制整套帐户（包括资产负债表）的实体所提供的信息的基础上。这些帐户使流量和存量可以统一起来。即，在会计期间内，资产负债表的全部变化都可追溯到交易或该体系记录的其他事件。
- 统计汇编所需的数据往往在现有会计记录中存在，或可从现有会计记录中得出。
- 政府的统计数据可以与《1993年国民帐户体系》的统计数据协调，因为对作为统计汇编对象的实体的界定是相同的。

2.6 除了根据机构单位编制政府财政统计，另一种办法是向经济中的所有单位收集统计数据，但是只包括那些与财政活动直接有关的统计数据。不仅不可能根据这些统计数据建立资产负债表并解释资产负债表的变化，而且，实际上也不太可能将公共公司的财政活动与其正常的商业活动区分开来。例如，公共金融公司有意按低于市场利率的利率发放的贷款和按市场利率发放的类似贷款就不太可能区分开来。

2.7 关于应编制哪些机构单位的统计数据的问题，本《手册》确定了两个主要概念。首先，界定了广义政府部门。它包括主要从事非市场性操作的所有机构单位。其次，界定了公共部门，从而反映公共公司的活动对财政政策的影响。公共部门包括广义政府部门的所有单位和所有公共公司。此外，还界定了广义政府部门和公共部门的一系列分部门，因为它们可能具有分析价值。

2.8 本章的其余部分首先界定一般的部门和机构单位的概念。然后将这些概念应用于广义政府部门和公共部门。最后，介绍了本《手册》提及的其他部门以及居民的概念。

## 二、部门与机构单位<sup>4</sup>

### 1. 部门的定义

2.9 可以将一国的整个经济划分为各个部门，每个部门由一系列**机构单位**（在下一节界定）构成，这些机构单位是该经济体的居民。本《手册》遵循《1993年国民帐户体系》的做法，首先将整个经济体划分为5个互不兼容的部门。每个部门中的各个单位<sup>5</sup>具有类似的目标，并且，这些目标与其他部门中的单位的目标不同。这5个部门是：

- **非金融公司部门**，包括出于为市场生产商品和提供非金融服务的目的而设立的实体；
- **金融公司部门**，包括为市场提供金融服

务的实体；

- **广义政府部门**，包括将履行政府功能作为其主要活动的实体；
- **为住户服务的非营利机构部门**，包括向住户提供非市场性商品或服务的所有居民非营利机构，那些由政府控制并主要由政府提供资金的非营利机构除外；
- **住户部门**，由共用同一生活设施、集中其部分或全部收入和财富并集体消费某些类别的商品和服务的小型群体构成。

2.10 出于分析目的，可以将上述每一部门分为各个分部门，分部门可以按不同的方式组合，以形成其他部门。例如，可以将广义政府部门分为中央、州和地方政府分部门，可以将非金融公司部门分为公共非金融公司和其他非金融公司。

### 2. 机构单位的定义

2.11 **机构单位**是**有权拥有资产、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**。机构单位的一些重要特点如下：

- 机构单位能够**有权拥有商品或资产**，这意味着它也能够**在与其它机构单位进行的交易中交换商品或资产的所有权**。
- 机构单位能够**做出经济决策并从事经济活动**，该机构单位本身在法律上直接对这些决策和活动负责。
- 机构单位能够**以自己的名义产生负债、承担其他义务或未来承诺并签订合同**。
- 机构单位要么具有一整套帐户，包括有关资产、负债和净值的资产负债表；要么如果需要，编制一整套帐户从经济和法律的角度来说是可行的并且是有意义的。

2.12 有两个主要类别的实体可以符合机构单位的条件：（1）个人或以住户为形式的人群；（2）法律或社会实体，法律或社会承认这些实体独立于可能拥有或控制它们的个人或实体而存在。

2.13 在《1993年国民帐户体系》和本手册中，确定为机构单位的4类法律或社会实体是：公司、准公司、非营利机构和政府单位。

<sup>4</sup> 有关部门和机构单位的定义及描述旨在与《1993年国民帐户体系》第四章的相应定义和描述完全一致。

<sup>5</sup> 以下，将频繁使用“单位”作为“机构单位”的简称。

**2.14 公司**是出于为市场生产商品或服务的目的而设立的法律实体。它们可以是其所有者利润或其他财务收益的来源。公司由股东集体所有, 股东有权任命董事负责公司的一般管理。由政府拥有或控制、从这里所采用的概念来说符合公司条件的机构单位被称为公共公司。所有公司都是非金融公司部门或金融公司部门的一部分, 这取决于其主要活动的性质。

**2.15** 将一个单位划分为公司的关键不是其法律地位, 而是其为市场生产商品和服务并作为所有者利润或其他财务收益来源的特点。一些非营利机构和政府单位具有公司的法律地位, 但是在经济统计上不被看作是公司, 因为它们不为市场进行生产。其他非营利机构是为市场进行生产的合法公司, 但却不是其所有者财务收益的来源。相反, 一些具有不同法律名称(例如合股公司)的实体在经济统计上被看作是公司。

**2.16 准公司**是没有注册为公司或在法律上以其他方式设立的实体, 但是它们象前两段定义的公司一样运作。在政府财政统计体系中, 准公司也与公司一样处理, 这意味着它们是独立于它们在法律上所属的单位的机构单位。根据其活动的性质, 它们要么划为非金融公司部门的一部分, 要么划为金融公司部门的一部分。

**2.17 准公司**的概念旨在将非公司型企业与其所有者分离开来, 这些企业从事商业活动并相当自给和独立, 以致与公司以同样的方式行事。要成为准公司, 必须有该企业的一整套帐户, 或者必须可以建立这些帐户, 包括准公司及其所有者之间的任何收入和资本流量。政府的印制办公室和为销售目的向公众提供文化服务的机构是公共准公司的例子。

**2.18 公共准公司**要存在, 政府必须允许该企业的管理层在生产过程管理和资金使用方面具有相当的自主权。准公司必须能够保持自己的流动资本, 并能够通过自有资金或借款为资本形成筹集部分或全部资金。能够区分准公司和拥有该准公司的政府单位之间的收入和资本流量表明, 准公司的经营和融资活动与母机构相应的活动并没有完全一体化, 尽管准公司不

是一个单独的法律实体。

**2.19 非营利机构**是为生产或分配商品和服务的目的而设立的法律或社会实体, 但是它们不能成为设立、控制它们或为它们提供融资的机构单位的收入、利润或其他财务收益的来源。非营利机构可以从事市场性生产, 也可以从事非市场性生产。如果非营利机构从事市场性生产(例如, 按市场价格收费的医院或收费大学), 那么, 它必须要么保留从生产性活动中赚取的任何盈余以支持未来运作, 要么将这种盈余分配给除设立、控制它或为它提供融资的单位以外的其他机构单位。这些市场性非营利机构同公司和准公司一样, 要么是非金融公司部门的一部分, 要么是金融公司部门的一部分。其他非营利机构要么是为住户服务的非营利机构部门的一部分, 要么是广义政府部门的一部分, 这取决于该非营利机构由哪些单位控制并提供主要融资。

**2.20 政府单位**是将履行政府功能作为其主要活动的机构单位。也就是说, 它们对一定区域内的其他机构单位具有立法、司法或行政权力; 它们承担向整个社会或各个住户按非市场性条件提供商品和服务的责任; 它们进行转移支付, 以便对收入和财富进行再分配; 它们直接或间接地主要通过税收和来自其他部门单位的其他强制性转移来为其活动筹集资金。所有政府单位都是广义政府部门的一部分。

**2.21 社会保障基金**是特定类别的政府单位, 致力于经营一项或多项社会保障计划, 本章附录对其做了界定。社会保障基金必须满足机构单位的一般要求。也就是说, 它必须与政府单位的其他活动分别组织、单独持有资产和负债、并以自己的名义从事财务交易。

### 3. 将机构单位的定义应用于政府

**2.22 确定政府单位**可能十分困难, 这取决于一个政府的组织结构的复杂性。大多数部委、机构、部门、委员会、司法当局、立法机构和构成政府的其他实体不是机构单位, 因为它们一般没有权力拥有资产、产生负债或以自己的名义从事交易。一般而言, 由根据立法机构控制的预算进行拨款提供资金的所有实体必须合

并为一个机构单位。

**2.23** 政府单位并不局限于其地理上的所在地。例如，某一政府的各个部委可能有意分布于该政府的整个管辖区域。但他们仍是同一机构单位的组成部分。类似地，某一部委可能在许多不同地点有分支机构或代理处以满足当地需要。这些分支机构和代理处是同一机构单位的组成部分。

**2.24** 但是，一些政府实体可能具有单独的法律身份和大量的自主权，包括对支出的数量及构成的酌定权和直接的收入来源，例如，专项税收。这些实体往往旨在履行具体的职能，例如，公路建设或提供非市场性的医疗或教育服务。如果这些实体保持全套帐户、以自己的名义拥有商品或资产、从事它们负有法律责任的非市场性活动并能够产生负债和签订合同，那么，就应将其作为单独的政府单位处理。

**2.25** 许多政府通过提供社会福利将大量资源分配到社会保护领域，这些社会福利是为了使全部人口或其特定组成部分避免某些社会风险而进行的现金或实物形式的支付。社会风险是对住户的资源产生额外需求或减少住户的收入从而可能对住户的福利产生不利影响的事件或情况。社会福利的例子有提供医疗服务、失业补偿和社会保障养老金。由于许多国家社会保护计划的规模很大，并且，这些计划可能有不同的组织形式，因此，本章附件介绍了不同类别的计划及其对广义政府部门统计的影响。

**2.26** 当政府包括两个或两个以上的机构单位时，往往有一个单位控制其他单位。处于控制地位的单位最可能包括立法机构、国家首脑和司法机构。不同于公司，一个政府单位通过任命另一政府单位的管理人员和/或决定为另一政府单位提供经费的法律和法规来控制另一政府单位，而不是通过股权控制。没有一个政府单位拥有另一政府单位，并且，政府单位不发行股权证券。

**2.27** 不同于政府单位，公共公司是拥有或控制它们的政府单位潜在的财务收益来源。在一些情况下，公共公司发行股权证券，从而将财务收益或损失明确地分配给所有者。在其他情况下，公共公司不发行股权证券，但是显然

某一政府单位控制该公司的活动并对其负有财务责任。在这些情况下，假设负有责任的政府单位拥有没有明确发行的股权证券。

### 三、广义政府部门及其分部门

#### 1. 广义政府部门

**2.28** 广义政府部门包括所有政府单位和所有由政府单位控制并主要由政府单位提供融资的非市场非营利机构。<sup>6</sup>以下使用**广义政府单位**一词称呼广义政府部门的单位。<sup>7</sup>

**2.29** 由政府单位控制并主要由政府单位提供融资的非市场非营利机构在法律上是非政府实体，但是，它们实行政府政策，并且，实际上是政府的一部分。政府可选择利用非营利机构而不是政府机构来实行某些政府政策，因为非营利机构可以被看作是超然的、客观的，并且，不受政治压力的影响。例如，医疗卫生、安全、环境和教育领域的研究与开发以及标准的制定和维持，就是非营利机构可以比政府机构更为有效的领域。

**2.30** 当一个政府单位有能力决定非市场非营利机构的一般政策或项目时，它就控制该非营利机构。一个政府单位可以通过有权任命非营利机构的管理官员或通过财务手段，决定非营利机构的一般政策或项目。由供应经费所提供的控制程度取决于这些资金的时间安排和附带的限制条件以及融资的数额。因此，必须根据每个案例的具体事实和情况进行判断。当一个非营利机构的经营资金的主要部分由一个政府单位提供时，它就主要由政府单位提供融资。<sup>8</sup>

**2.31** 广义政府部门不包括公共公司或准公

<sup>6</sup> 广义政府部门只包括居民政府单位和非营利机构，但是可以假设由政府控制的所有政府单位和非营利机构都是居民。第2.70至2.77段介绍了居民的概念。

<sup>7</sup> 本《手册》将普遍采用“广义政府单位”一词，但是在大多数情况下，该词同样适用于公共公司。在一些情况下，为了明确起见，将提及公共公司或公共部门单位。否则，可假设该词包括公共部门。

<sup>8</sup> 与脚注4一致，将非营利机构分配到各个部门的做法应与国民帐户所采用的分配做法一致。

司。当一个单位出售其部分或全部产出时，可能难以决定是将该单位分类为政府单位还是公共公司，或者难以决定是否存在公共准公司。一般而言，该决定的依据是该单位是否按市场价格出售产出。任何按市场价格出售其全部产出或几乎全部产出的单位都是公司或准公司，其他所有单位是政府单位。但是，对于公共单位来说，市场价格并不总是容易确定。因此，具有经济意义的价格这一概念构成决定价格是市场价格还是非市场价格的基础，并因而构成单位分类的基础。

**2.32 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。但是，只有在考虑了所有的事实和情况之后，才能在大量判断的情况下实行这一定义。虽然不能提供准确的指导原则，但是显然具有经济意义的价格不必高至弥补全部生产成本。在另一个极端，不具有经济意义的价格是从供给或需求的角度来看，不具有数量意义的价格。收取这些价格可能是为了获得一些收入或降低在完全免费提供服务时可能出现的过度需求，但是它们的目的并不是要消除这种过度需求。该价格仅阻止那些需求最不迫切的单位，而不大幅降低总的需求水平。

**2.33 市场性产出**包括按具有经济意义的价格出售的商品和服务、以其他方式在市场上处置的商品或服务、或打算在市场上出售或处置的商品和服务。非市场性产出包括免费或按不具有经济意义的价格供应给其他机构单位或整个社会的商品和服务。

**2.34 市场性生产者**是销售其全部产出的单位。在此方面，市场性产出包括自有帐户固定资本形成形式的产出。**非市场性生产者**是主要免费或按不具有经济意义的价格向住户或整个社会供应商品或服务的单位。这些生产者还可能出售一些市场性产出，作为次要活动。

**2.35** 因此，在对出售其部分或全部产出的单位进行分类时，必须考虑两个问题。首先，如果一个单位出售其大部分产出或全部产出，其价格是否具有经济意义？如果其价格都具有经济意义，那么该单位是公共公司。如果其价格都不具有经济意义，那么该单位是广义政府

单位。其次，如果只有部分价格具有经济意义，或者如果该单位仅出售其部分产出，是否可能在该单位内确定一个准公司？如果可能，则可按具有经济意义的价格出售产出并具有整套帐户的那部分机构作为准公司处理。其余部分构成广义政府单位。如果不可能形成准公司，那么，按具有经济意义的价格出售其产出的部分仍是广义政府单位不可分割的一部分，其出售是该单位收入的一部分。

**2.36** 如果广义政府单位按具有经济意义的价格出售其部分产出，那么可能存在一个或一个以上的**市场基层单位**。基层单位是仅位于一个地点的企业<sup>9</sup>或企业的一部分，在基层单位，仅进行一项生产活动，或者主要生产活动占增加值的大部分。实际上，一个基层单位往往与一个特定的工作地点相联，在该地点进行特定类别的生产活动。一个机构单位可以由一个或一个以上的基层单位构成。

**2.37** 广义政府单位内的市场基层单位是按具有经济意义的价格出售或以其他方式处置其全部产出或几乎全部产出的基层单位。<sup>10</sup>所有其他基层单位都是非市场基层单位。非市场性生产者（例如，广义政府单位）主要拥有非市场基层单位，但是它可能拥有一个或一个以上的市场基层单位。例如，一个收取门票的市立游泳池或出售其出版物的政府出版社可能是市场基层单位。市场基层单位的定义意味着可以得到有关其生产活动的完整会计记录，包括其产出的价值和生产该产出的成本。但是，它没有完整的资产负债表或者不能以自己的名义从事财务交易。如果它具备这些特性，它将作为准公司处理。第五章将市场基层单位的出售确定为特定类别的收入。非市场基层单位的出售（无论是否按具有经济意义的价格）分类为另一不同类别的收入，即，商品和服务的偶然出售。

**2.38** 有关单位分类的这些一般规则有两个例外。首先，如果该单位是主要向其他政府单位出售其产出的内部服务组织（例如，交通库、

<sup>9</sup> 企业是从事生产的机构单位。

<sup>10</sup> 市场基层单位是本手册中与《1986年政府财政统计手册》中事业型企业的概念最为接近的概念。

供给站或军工厂)，则将其作为附加单位处理，其活动与控制它的政府单位的其他活动合并起来。其次，在一些情况下，一个看起来是金融公司的单位实际上是广义政府单位。最典型的情况是，政府可能设立一个中央借款管理局，它在市场上借款，然后只贷给广义政府单位（一般是按商业条件）。这种组织仅促进政府的借款，应分类为广义政府单位。<sup>11</sup>

**2.39** 根据机构单位编制统计数据的一个后果是，货币当局的一部分可能被纳入广义政府部门。通常，中央银行是分类为公共公司的一个单独的机构单位。但是，在一些国家，中央政府可能包括从事某些财务交易的单位，这些财务交易在其他国家由中央银行进行。特别是，政府单位可能负责货币发行、保持国际储备、经营外汇平准基金或与基金组织进行交易。当有关单位在财务上与政府融为一体并受到政府的直接控制和监管时，它们就不能作为单独的机构单位处理；由政府履行的任何货币当局的职能记录在广义政府部门中。

## 2. 广义政府部门的分部门

**2.40** 出于分析原因，往往有必要或希望对广义政府部门的统计数据分解。这里介绍建立分部门的两种主要方法。两者之间的差异是由于社会保障基金的两种不同处理方法造成的。

**2.41** 取决于行政管理和法律安排，一国可能有不止一级政府，应对每一级政府编制统计数据。在政府财政统计体系中，规定了三级政府：中央政府；州、省或地区政府；地方政府。并非所有国家都具有这三级政府；一些国家可能只有中央政府或中央政府和较低一层的政府。其他国家可能有不止三级政府。在这种情况下，应将各个单位都分类为这里建议的三级政府中的一级。除了政府的层次，社会保障基金的存在及其在财政政策中的作用可能也要求将所有社会保障基金的统计数据作为广义政府部门单独的一个分部门编制。

**2.42** 在政府运营由同时对两级政府负责的广义政府单位进行时，可能出现分类问题。如果该机构有自己的资金来源（例如，专项税收），那么这一分类决定可能特别困难。同样，一个非营利机构可能由不同层次的政府的两个或两个以上的政府单位控制或提供主要融资。例如，一个州政府单位可能有权任命管理一家非营利机构的大部分官员，但是经费可能主要由中央政府提供。受到双重控制的广义政府单位应划入在为其操作提供融资或控制其操作方面占主导地位的那级政府，但是没有涵盖所有各种安排的准确规则。

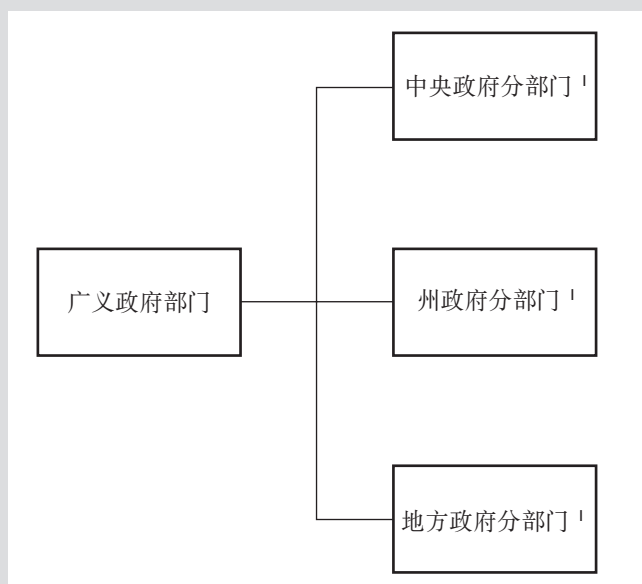
**2.43** 可通过两组可供选择的分部门划分，根据广义政府单位的政府层次以及它们是否是社会保障基金，对广义政府单位进行分类。第一种方法，所有社会保障基金都可以根据经营它们的政府的层次进行分类，并与那一级的其他广义政府单位合并起来。因此，假设所有三级政府都存在，分部门将是中央政府、州政府和地方政府（图2.1）。第二种方法，可以将全部社会保障基金并入一个单独的分部门，将所有其他广义政府单位按其层次进行分类。在这种情况下，中央政府、州政府和地方政府分部门包括除社会保障基金以外的所有其他政府单位。

**2.44** 划分分部门的两种方法旨在适应不同的分析需要。有关在一个国家哪一种方法更适当的决定，取决于社会保障基金的组织如何及重要性如何，还取决于在多大程度上社会保障基金的管理是独立于与之相关的政府单位的。如果社会保障基金的管理与政府的总体经济政策的短期或中期要求紧密结合，以致为了总体经济政策的需要而有意调整缴款和福利，那么，从概念上来说，就难以在社会保障的管理与政府的其他经济职能之间进行任何明确的区分。在其他国家，社会保障基金可能仅以非常初级的形式存在。无论在上述哪一种情况下，都很难有理由将社会保障基金处理为与中央政府、州政府和地方政府同等的单独的分部门。

**2.45** 除了根据政府的层次和是否存在社会保障基金而划分的分部门以外，还可以根据有关单位是由该级政府的立法预算提供资金、还

<sup>11</sup> 如果该单位主要向公共公司贷款，那么它将分类为金融公司。

图 2.1: 广义政府部门及其分部门



<sup>1</sup> 包括社会保障基金。或者，可以将社会保障基金合并成一个单独的分部门。

是由预算外来源提供资金而在每一级政府确立分部门。从分析的角度来说，由于这些单位有不同的经费来源并且公众对其操作进行不同类别的监督，人们往往希望对这些单位进行单独分类。

**2.46** 除了按政府的层次和社会保障基金对单位进行分类以外，对交易的某些分类是根据交易的另一方进行的。在这些情况下，对单位进行的一种分类是“其他广义政府单位”，它包括除正为其编制统计数据的那些单位以外的所有广义政府单位。例如，在编制中央政府分部门的统计数据时，这一分类会包括除中央政府单位以外的所有广义政府单位。

**2.47** 以下部分定义政府的层次。无论选择哪种方法处理社会保障基金，这些定义都适用。

### (1) 中央政府

**2.48** 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。中央政府往往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，它可能因主要为了各个住户的利益提供服务（例如，教育或医疗卫生）而产生费用，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。

**2.49** 编制中央政府的统计数据特别重要，因为中央政府在货币和经济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压力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行旨在实现全国经济目标的政策。其他层次的政府既不以全国的经济政策作为其目标，也不具备中央政府具有的获得中央银行信贷的渠道。

**2.50** 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。它一般包括一组核心部委，它们构成一个机构单位；在许多国家，还包括其他单位，这些单位在中央政府的权限下运作，但具有单独的法律身份和足够的自主权，能够构成其他政府单位。

### (2) 州、省或地区政府

**2.51** 州、省或地区是出于政治或行政管理目的可以将一国分成的最大的地理区域。这些区域可以用其他术语来描述，例如，省、府、共和国、专区或行政区。为了便于表述并与《1993年国民帐户体系》保持一致，以下将这一级政府称为州政府。

**2.52** 州政府的立法、司法和行政权力遍及一个州的整个区域（往往包括众多地方），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。

**2.53** 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。州政府还应能够独立于外部行政管理控制，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经费的支出方式，那么，该实体应作为中央政府的一个机构处理。

**2.54** 如果存在州政府，那么其主要部门将构成一个机构单位，其方式类似于中央政府的核心单位。此外，可能有在州政府的权限下运作的机构，它们具有单独的法律身份和足够的自主权，能够构成其他机构单位。还可能有一些机构单位，其权力延伸到两个或两个以上的州，但是它们对相应的州政府负责。这些单位也应包括在州政府分部门中。

### (3) 地方政府

**2.55** 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。它们往往严重依靠上级政府的赠与，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。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，它们应能够独立于外部行政管理控制，任命自己的官员。

**2.56** 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。通常负有不同职能责任的地方政府单位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。

**2.57** 地方政府一些最典型的职能包括：(1) 教育设施，相对于由地方政府承担的主要成本来说，用户对这些设施支付的费用很少；(2) 医院和社会福利设施，例如，幼儿园、托儿所和福利院；(3) 公共卫生及有关实体，例如，水净化处理系统和工厂、废物收集和处理机构、公墓和火葬场；(4) 文化、娱乐和体育设施，例如，电影院、音乐会、音乐厅、博物馆、艺术画廊、图书馆、公园和露天场所。

**2.58** 既为州政府服务也为一个或一个以上的地方政府服务的政府单位纳入在其运作和经费方面占主导地位的那级政府中。在一些国家，在中央政府与地方层次上的最小政府机构单位之间，存在不止一级政府。在这些情况下，这些中间层次的政府和与它们关系最为密切的那级政府（州或地方政府）划为一组。

## 四、公共部门

**2.59** 应为公共部门和广义政府部门编制统计数据。例如，公共公司可能根据拥有这些公司的政府单位的指示进行政府运营。这些活动可以以多种形式进行。最直接的形式是，公共公司可以从事特定的交易，从而进行政府运营，例如，向特定团体以低于市场利率的利率提供贷款或按低价向指定客户出售电力。然而，更笼统地说，公共公司可以通过下述方式来执行财政政策：雇用的人员多于需要的人数、购买额外的投入品、对投入品支付高于市场价格的价格或按低于（仅涉及私人生产商时的）市场价格的价格出售其大部分产出。

**2.60** 要为广义政府部门编制全面的统计数据，还可能需要有关公共公司的统计数据。例如，公共公司净值的变化反映于广义政府单位拥有的那些公司的权益的价值。公共公司的帐户将有助于解释这些资产变化的原因，这一信息将有助于可持续性分析和财政分析的其他方面。

**2.61** 在编制公共公司的统计数据时，出于



分析目的，可能希望有各种分类（或公共部门的分部门）。（图2.2）对公共公司的四个分类可构成其他分类的基础。这四个分类是：

- 非金融公共公司—由广义政府单位控制的所有居民非金融公司。
- 非货币金融公共公司—由广义政府单位控制的、除中央银行和其他公共存款公司外的所有居民金融公司。存款公司是金融公司、准公司或市场非营利机构，其主要活动是金融中介，它们拥有存款或作为存款的近似替代的金融工具形式的负债。
- 除中央银行以外的货币公共公司—由广义政府单位控制的除中央银行以外的所有居民存款公司。
- 中央银行，它包括中央银行本身、发行完全由外汇储备支持的国内货币的货币局或独立的货币当局，以及作为单独的机构单位并主要从事中央银行活动的其他政府关联机构。

**2.62** 从上述四个分类和广义政府部门的分

部门出发，可以确立公共部门的其他分部门，包括：

- 非金融公共部门—广义政府部门加非金融公共公司。
- 非货币公共部门—非金融公共公司、非货币金融公共公司和广义政府部门。
- 中央政府公共部门—中央政府分部门加由中央政府控制的公共公司。

## 五、除广义政府部门和公共部门以外的其他部门

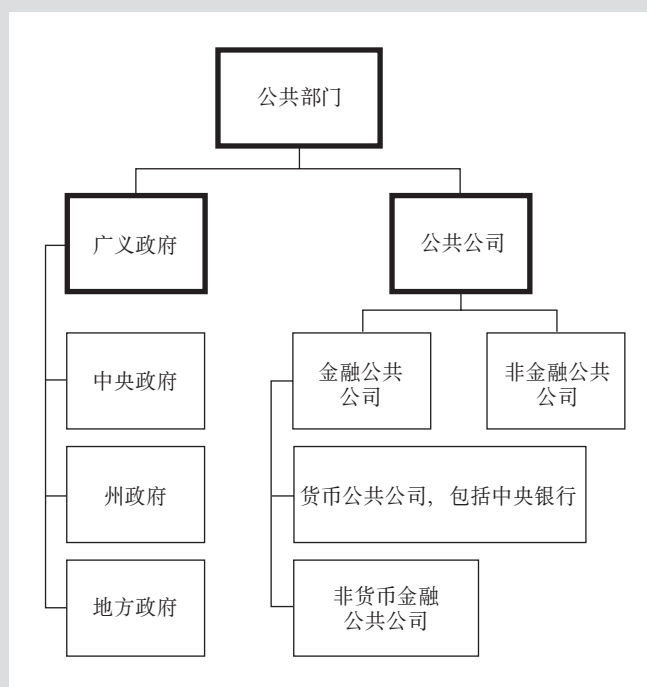
**2.63** 在政府财政统计体系中，某些交易按金融工具的另一方所在的部门分类。例如，在第九章，广义政府部门产生的债务负债可以提供融资的其他经济部门或其他国家的部门分类。为此，需要对广义政府或公共部门以外的其他部门进行分类。本节概述用于这些分类的部门定义。在一些情况下，这些部门与《1993年国民帐户体系》中定义的部门一致。在另一些情况下，为了用于政府财政统计体系，对机构单位进行不同的分类是适当的。特别是，“部门”一词在《1993年国民帐户体系》中仅指居民机构单位。所有非居民机构单位统称为世界其他地方。在本《手册》中，部门不仅指居民单位，也指非居民单位。

**2.64 金融公司部门**包括主要从事金融中介或与金融中介密切相关的辅助性金融活动的所有公司、准公司和市场非营利机构。在一些情况下，将该部门分解为3个分部门：中央银行、其他存款公司和没有划入其它类别的金融公司。

**2.65 其他存款公司分部门**包括除中央银行以外的所有存款公司、准公司和市场非营利机构。

**2.66 没有划入其他类别的金融公司分部门**包括所有非存款金融公司、准公司和市场非营利机构。<sup>12</sup>它包括在金融市场上筹集资金而不是通过存款筹集资金并将这些资金用于获得其

图 2.2: 公共部门



<sup>12</sup> 该分部门将《1993年国民帐户体系》中的三个分部门结合起来：除保险公司和养老基金以外的其他金融中介、金融辅助机构以及保险公司和养老基金。

他类别的金融资产的单位，例如，投资公司、从事金融租赁的公司、租购公司、提供个人融资或消费者信贷的其他公司、保险公司和自主养老基金。它还包括主要从事与金融中介密切相关的活动的公司、准公司和市场非营利机构，例如，公共外汇和证券市场、经纪人和代理人、外汇公司、金融担保公司、保险和养老金辅助机构，以及旨在管理金融机构的政府关联单位。

**2.67 其他非居民部门**是与广义政府部门进行交易的所有非居民的非金融公司、住户和为住户服务的非营利机构的总和。

**2.68 国际组织部门**包括所有国际组织，它们都是非居民。正如第2.76段所表明的那样，超国家组织被看作是一种国际组织。

**2.69** 正如前面介绍的那样，广义政府单位与公共公司之间进行的交易可能对广义政府的统计数据具有重要影响。在这些情况下，可以将金融和非金融公司部门及分部门分为公共公司分部门和其他公司分部门。后者包括所有外国控制的公司。

## 六、居民

**2.70** 居民的概念对于确定《政府财政统计》体系的范围以及交易的分类十分重要。一国的整个经济包括所有居民机构单位，广义政府部门包括所有居民广义政府单位。此外，正如后面的章节介绍的那样，在政府财政统计体系中，广义政府部门的某些类别的交易以及资产和负债的存量是根据金融工具的另一方进行分类的，其中一个分类标准就是另一方是否是居民。

**2.71** 如果一个机构单位的经济利益中心在一国的经济领土上，该机构单位就是该国的居民。《政府财政统计》体系中的居民概念并非基于国籍或法律标准，虽然它可能类似于许多国家用于外汇控制、税收或其他目的的居民概念。

**2.72** 一国的经济领土由受政府管辖的地理领土构成。经济领土并不一定与自然的或政治上的边界一致，但是，它往往与这些边界密切

相联。特别是，一国的经济领土包括以下内容：

- 领空、领水和该国享有绝对权利或声称具有捕鱼权或海底采油采矿权方面的管辖权的国际水域中的大陆架。
- 一国政府拥有或根据与该领土实际所在国的政府达成的正式政治协议租借的、实际上位于其他国家的领土飞地。这些飞地用于使馆、领馆、军事基地、科学站、信息办、移民办和援助机构。相反，一国的经济领土不包括实际上位于该国的地理边界之内、但由外国政府或国际组织使用的领土飞地。
- 属于一国的任何岛屿，它们与大陆受到完全相同的财政和货币当局的支配。
- 在一国的地理边界之内、在海关管制之下由离岸企业经营的免税区和保税仓库或工厂。

**2.73** 如果一个机构单位在一国的经济领土内的一些场所（住宅、生产地或其他建筑物），无限期或在有限但却较长的时期内，大规模从事并打算继续从事经济活动和交易，那么，该机构单位的经济利益中心就在该国。在大多数情况下，较长的时期可以解释为一年或一年以上。该场所无需固定，只要它仍在该国的经济领土之内。

**2.74** 根据居民的这一定义，所有广义政府单位都被看作是其自己国家的居民，而无论其实际位置如何。但是，公共公司被看作是它们经营所在地的那个经济体的居民。因此，一国的广义政府单位可以拥有另一国的居民公司。特别是，如果一个居民公共公司在另一国有一个分支机构、办公室或生产场所，从而在较长时期内从事大量生产，那么，该分支机构、办公室或场所就被看作是另一国的居民准公司。

**2.75** 国际组织的经济领土包括它具有管辖权的领土飞地。结果，国际组织不被看作是任何一国经济的居民，包括它们所在的或开展业务的国家。

**2.76** 超国家当局是有权在其成员国的领土之内征收税收或其他强制性缴款的国际组织。尽管超国家当局在每个成员国内履行一些政府

功能，但是，它们不是任何国家的居民单位。因此，超国家当局与广义政府部门或公共部门以外的居民机构单位之间进行的交易不包括在一国的政府财政统计体系中。但是，可以利用政府财政统计框架编制超国家当局的统计数据，就好像它们构成一个单独的政府一样。在编制这些数据时，应根据作为对应方的成员国，对各种类别的交易和其他经济流量进行分类，

从而可以为各个国家编制包括超国家当局的影响的分析指标。

**2.77** 区域性中央银行是国际金融组织，它是一组成员国共同的中央银行。这种银行在一个国家设有总部，并往往在每个成员国都设有国家办事处。每个国家办事处作为该国的中央银行，并在该国作为居民机构单位处理。但是，总部是一个国际组织。