



---

## 统计委员会

### 第三十三次会议

2002年3月5日至8日

临时议程 \* 项目4(c)

经济统计：政府财政统计

## 国际货币基金组织关于政府财政统计与《1993年国民账户体系》 之间的关系以及《2001年政府财政统计手册》实施方法的报告

### 秘书长的说明

秘书长谨根据统计委员会第三十二届会议的请求\*\*，向委员会转交国际货币基金组织关于政府财政统计与《1993年国民账户体系》(1993 SNA)之间的关系以及《2001年政府财政统计手册》实施方法的报告。委员会不妨审查政府财政统计与1993 SNA之间的关系以及《手册》实施进程。

---

\* E/CN.3/2002/1。

\*\* 《经济及社会理事会正式记录，补编第4号》(E/2001/24)，第一章A节。

## 国际货币基金组织关于政府财政统计与《1993年国民账户体系》之间的关系以及《2001年政府财政统计手册》实施方法的报告

### 一. 导言

1. 如国民帐户工作队所预计（见 E/CN.3/2001/7），国际货币基金组织（货币基金组织）于 2001 年 12 月出版了《政府财政统计手册》第二版。第一版于 1986 年出版，规定了国际公认的财政统计标准。自《1993 年国民账户体系》（1993 SNA）出版后，货币基金组织决定增订这些标准，使它们与国民核算的新标准一致。本报告的目的是为统计委员会提供关于新《手册》、把政府财政统计体系与 1993 SNA 协调，并实施新标准的计划方面的资料。

### 二. 修订过程

2. 经过一段时间的内部协商和讨论，1996 年出版了订正《手册》附加说明纲要，并广泛分发供审查和评论。根据提出的评论以及其他研究，在 1999 年分四个阶段分发了《手册》草稿。各章草稿登载在货币基金组织因特网网址上，同时还邮寄给各国际组织以及各成员国的国家统计局、财政部和中央银行。

3. 根据对第一稿提出的意见和进一步内部讨论的结果，2000 年对草稿做了进一步的修订。《手册》第二稿再次刊载在因特网上，同时还致函收到第一稿的各部门，通知它们已有了第二稿，并准备向它们邮寄第二稿。2001 年 2 月进行了最后一轮磋商，政府财政统计专家汇聚一堂，对第二稿进行了讨论。

4. 在专家组会议之后，又作了其他修订。经最后编辑后，《手册》于 2001 年 12 月出版。《手册》的电子版可从货币基金组织因特网网址上获取。货币基金组织的网址为 [http://www.imf.org/external.pubs.ft.gfs/manual/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm)。也可以向货币基金组织出版物处购买该《手册》。

### 三. 政府财政统计体系的主要变化

5. 最近发生的金融事件强调说明，政府在制定财政政策时，应把各种情况考虑在内。例如，公共财政分

析家利用财政统计数字分析公共部门的规模；它对总需求量、投资和储蓄的贡献；财政政策对资源使用、货币状况以及国家债务的影响；税务负担；关税保护；以及社会安全网。此外，分析家越来越重视评估政府支出对减轻贫穷、财政政策的可持续性、债务净额、财产净值、意外索赔、包括社会保障计划或有债务的影响。

6. 修订工作遵循的是把新的体系与 1993 SNA 统一的原则，同时考虑到财政分析家不断扩大的需要。如下面第四节所述，1993 SNA 与政府财政统计订正体系之间仍存在着一些差异。

7. 最重要的变化也许采用应计制登录会计事项和其他流量，而不是前一版的现收现付制。各国政府已擅于把现金支付与相关的资源流动时间分开。新的《手册》把重点放在资源流动上，强调政府对未来现金流量的承付安排，以及未能应付预定现金流量的问题。

8. 新的《手册》包括资产负债表，记录会计事项以外的流动，例如兑换率变动和自然灾害的影响，1993 SNA 中提到了这些变动。列入资产负债表说明，人们越来越认识到，有关资产和负债的资料对分析现代财政的各个方面极为必要。开列所有经济活动而不仅仅列出与其他单位的往来业务，就能够制定一种能说明资产负债表中所有变化的统一体系。

9. 政府财政统计体系的另一个主要变化是采用多个平衡项，而不仅仅是《手册》第一版中强调的总的赤字盈余。营业结余净值是因交易而使财产净值发生的变化，这是衡量政府当前业务可持续性的一个办法。它与 1993 SNA 中的净储蓄关系密切，但主要的分别在于净资本转移应收项目的数额。从财政分析的角度来看，大部分资本转移的影响与经常转移的影响难以区分。

10. 借出和借入净额是政府财政统计体系中第二个主要的平衡项，1993 SNA 中也有这个项目。它与《手册》第一版中总的赤字盈余大致对应，显示出政府把财政资源用于经济其他部门或利用其他部门创造的财政资源的程度。但它是根据应计制、而不是根据现收现付制计算的。

11. 政府财政统计体系还包括 1993 SNA 中没有但为财政分析所需的一些平衡项。现金盈余赤字是计量为政府运作融资所需现金的方法，包括取得非财政资产。总的财政平衡是为采用其他会计方法处理特定资产交易（主要是财政资产）而调整的借出和借入净额，因为很多政府的这种交易作为执行公共政策而不是管理其流动资金的一种手段。

#### 四. 与 SNA 的关系

12. 《政府财政统计手册》附录 3 相当详细地说明了政府财政统计体系与 1993 SNA 之间的关系。此处仅摘录附录中的一些要点。

13. 两个体系对生产相关交易的登录极为不同。政府财政统计体系不包括产出或中间消耗，尽管它们被列入 1993 SNA 中。如果将非市场货物和服务的产出，例如公共安全和教育登录在政府财政统计体系中，它必须列为政府收入，这将严重歪曲对收入的普遍认识。由于政府财政统计体系没有登录产出，因此必须对支出类别做出相应的调整。

14. 政府财政统计支出类别“货物和服务的用途”与 1993 SNA 中的中间消费最接近，但它与库存的处理以及财政和保险服务的消费有根本的区别。此外，政府财政统计体系中对自给性资本形成的处理影响到对一些项目登录的比较。1993 SNA 将自给性资本形成中的支出、固定资本消费和雇员报酬登录为中间消费，政府财政统计系统则登录为购置固定资产。

15. 两个体系间的另一个主要差异与社会保险有关。在 1993 SNA 中，社会保险计划收到的所有社会缴款都被视为经常性流入（资源），社会保险计划支付的所有社会福利都被视为经常性流出（使用），尽管提

供退休福利的计划的收支相当于计划的负债变化。在政府财政统计体系中，对提供退休福利的计划的缴款和这些计划支付的福利被视为是负债的变化，而不是收入和支出。此外，政府财政统计体系以同样方式处理向政府雇员提供退休福利的无基金计划和有基金计划，确认为未来提供福利所负的债务。1993 SNA 不承认这些债务。

16. 1993 SNA 不把统计数字合并汇编，但政府财政统计体系把统计数字合并汇编。因此，在为各级政府汇编统计数字时，政府财政统计体系不开列政府部门内两个机构单位间的所有债务人—债权人的财务状况和政府部门两个机构单位间的所有交易，这样从统计数字来看，似乎政府部门只有一个单一的机构单位。因此，政府财政统计体系的收入、支出、资产和负债总额可能比 1993 SNA 少得多，即使这两个体系之间并没有其他差异。

17. 上文指出，借出和借入净额是政府财政统计体系和 1993 SNA 中的一个关键的平衡项。由于对一些交易采取不同的处理办法，主要是社会保险缴款和退休计划的福利，政府财政统计体系中这一平衡项的价值与 1993 SNA 中同名的平衡项也许不同。为了避免混淆不清，将《手册》中的平衡项或分类类目标明为“[政府财政统计]”，以显示这些项目在政府财政统计系统中与 1993 SNA 中的项目名称相同，但覆盖的内容不同。

18. 货币基金组织因特网网址专设刊载《手册》的部分，详细介绍这两个统计体系之间的其他差异（见上面第 4 段）。

#### 五. 实施《手册》

19. 1993 SNA 的实施需要很多年。人们认识到，很多国家需要一个漫长的过渡期，才能把它们财政统计全部转换为符合政府财政统计的新标准。实施的优先次序最好是由了解所涉个别国家的情况、需要和问题的国家当局来决定。尤其是，很多国家都需要修订它们的基础会计系统，以反映政府财政统计体系的应计会计原则和经订正的分类。

20. 尽管如此，很多国家仍有可能在实施体系时采取类似的做法。例如，在转换时可能采取的第一个步骤是，各国采用《政府业务说明》或《现金来源和使用说明》的订正分类结构，考虑到已知的缺陷调整现有的现金本位统计数字，例如列入关于收入或支出拖欠的资料。另一个步骤可能是汇集关于财政资产和负债的资产负债表资料，以便对与财政资产有关体系中的其他经济流动做出估计。另一个更艰难的步骤可能是，收集一套关于在某一特定时间所特有的非财政资产存量及其按目前市场价格估价的完整资料。最后，可采用一个发展完善的应计制会计体系，规定编制完整的资产负债表。

21. 目前不可能规定更详细的实施准则。但各国至少可以利用新《手册》的分类，汇编其政府财政统计数字。此外，随着 2002 年版《政府财政统计年鉴》的问世，货币基金组织的数据库将转换为新的分类。

22. 在某些国家取得一定经验时，货币基金组织的网址将用于拟定具体的实施准则。鼓励汇编人员就具体情况提出问题，或提出如何解决具体问题方面的摘要。