

# 一般政府部门账户：欧洲的经验

Francois LEQUILLER

OECD 统计局

欧盟是一种独特的架构，它集中了欧洲的 25 个国家，并努力构建一个“联盟”。这种联盟在国家历史上是没有先例的。它并不是联邦，因为与联邦相比，它的权力是有限的。虽然难以对它进行界定，但至少可以说欧盟设定了一些共同政策，其中最重要的一个例子就是农业政策。此外在 1999 年新近达成的一个重要成果就是，在欧盟内的 12 个国家中建立了单一货币——欧元。

国家间的共同货币必须在一些条件下才可以运作，其中之一就是各成员国政府要遵守健全可靠的财政准则。如果一国政府的赤字增长过快，就会使共同货币在市场上失去可信度，并引起利率的全面升高，这必将会波及到其他国家。因此欧盟通过谈判制定了一系列财政准则，称为“马斯特里赫特条约”，这个条约（也称为“稳定与增长公约”）是在荷兰的马斯特里赫特镇签订而得名。马斯特里赫特条约的第一条准则就是政府赤字要低于国内生产总值的 3%，当某个成员国达不到这一标准时，就启动所谓的“超额赤字程序”（EDP），可能对该成员国进行制裁。第二条准则与第一条相关联，就是政府债务必须低于国内生产总值的 60%。

对统计学家来说，这些准则值得关注的地方在于，欧盟各国政府在制定这些标准时采用了 SNA 作为统计的框架，更准确地说，他们使用的是 93SNA 的欧洲修订版，称为欧洲账户体系(ESA 95)。ESA95 与 SNA 是协调一致的，但是更

为具体。同时 ESA95 还作为欧盟的条例之一，以法律的形式保障它所有的各项方法细节在欧洲各国的实施。

马斯特里赫特条约对一般政府部门范围的界定，与 SNA/ESA 的机构部门分类的 S13 部门完全一致，因此它包括了中央政府、地方政府和社会保障基金。赤字（或盈余）的详细定义与 SNA/ESA 的平衡项分类的 B9 条目“净借出/净借入”一致。债务定义为以下数目（名义价值）的总和：F2：现金和存款，F3：股票以外的有价证券，F4：贷款。由于这些定义与 SNA/ESA 中所提及的完全一致，所以欧盟的核算人员就处于编制公共财政数据的“第一线”。

现在公共财政决定（税收及支出）就与马斯特勒赫特条约紧密相关。当前欧盟有 11 个国家的赤字超过了条约规定的 3% 的标准，其中较大的国家有：波兰（不是经济和货币联盟的成员）、德国、法国、意大利和英国。因此，欧盟应该对这些国家启动条约规定的“超额赤字程序”，让他们承受财政或外交上的严重后果。这就意味着欧盟以及各国的统计人员承受着巨大的压力，必须确保这些指标的编制是完全准确的。所以，欧盟各国的国民经济核算负责人花费他们 80% 的时间专门处理一般政府账户就不足为奇了。

为了确保数据的准确性，欧盟国家投入大量精力提高一般政府账户基础数据的质量。首要工作就是要对全部政府单位的所有账户，有一个全口径的掌握。其次要对一些难以界定的问题有个明确的判定：例如，一个单位是在一般政府范围之内还是之外？同时还需要掌握有关复杂金融交易的纪录，特别是在政府和公共企业之间的金融往来。这些难题包括：负债形式的退休金与一次性付清的现金之间的转换处理；如何处理大型公共企业的超额红利；如何处理政府未来收入的证券化问题。

欧盟统计局在这个过程中扮演了越来越重要的角色，它类似于一个“审计”公司。它制定了一套非常正式的程序让其成员国去遵循。各国向欧盟统计局报告他们在实际中遇到的任何难题，欧盟随后会建立一个特别工作组来讨论对这些问题的处理方法，然后向 CMFB ( 货币、财政和国际收支统计委员会，由统计局以及中央银行统计部门的代表组成 ) 的成员发放正式的调查问卷；最后根据大多数 CMFB 成员的反馈意见，欧盟统计局做出决定，并通报各成员国。然后，欧盟统计局检查其成员国家对该决定的执行情况。所有这些决定都汇总在“赤字与债务手册”，该手册可以在欧盟统计局的网站上找到。它被认为是解决各种难题的法定方案。

对于非欧盟国家从这些经验里能学到些什么呢？

首先，国民核算决不再局限于 GDP，越来越多国民核算的机构部门账户被用来监控经济运行，特别是一般政府账户。国民核算的这种作用是源自于以下这个事实：到目前为止，在国际上 SNA/ESA 是关于一般政府唯一的通用核算方法。当然，欧洲的经验可能是独特的，因为欧盟是唯一的。目前，欧盟国家已经习惯接受欧盟统计局作为一个独立“审计员”的审查，但是美国和中国可能难以接受这种外在的审查。无论如何，国民核算框架中的一般政府账户，即使在欧盟以外，也正逐步体现它的重要性。

欧洲的上述做法使得欧盟国家统计部门对于一般政府部门账户的数据质量有了大幅度改进，这种可喜的变化也提高了他们在财政部长官面前的地位。相应地，国民核算人员也面临着非常困难以及复杂的业务，他们必须非常准确的理解这些交易，以便在账户里正确纪录。账户记录是完全独立的，即便它有时并不合财政部的心意。在欧洲统计局这样的一个国际组织支持下，建立了一系列稳定

并被广泛接受的法规。这些法规已经帮助国民核算人员度过了许多困难的形势，并最终向公众提供了关于公共财政状况的更准确信息。当然，这些需要财力、人力以及统计官员和财政部长在数据和解释说明方面极好的合作。所有的工作都不会是尽善尽美的，总会有些波折（比如，最近在希腊和葡萄牙，财政部向统计部门报告的数据就是不完整的），但是坦率的讲，整个工作过程还是非常积极的。

（译者：陈杰）