

中国国民经济核算中 政府部门账户的编制方法

赵春萍

国民经济核算司

一、编好政府部门账户对完善中国国民经济核算体系和正确地理解政府在经济中的作用有着重要的意义

我国从 1995 年开始编制政府部门账户，后来又对 1992 年至 1995 年的数据进行了补算，至今已编制到 2003 年。为了保持国民经济核算账户编制的完整性，便于宏观经济分析和管理工作应用，国家统计局出版了 2004 年《中国国民经济核算年鉴》，1997 年至 2002 年政府部门账户的数据首次在该年鉴上公开发表。

财政收支一般理解为预算收支，政府主要是通过对预算收支的调节来发挥其经济作用，政府经济活动规模的大小也与其预算收支规模的大小紧密相联。甚至可以说，是后者决定了前者。但在不断变动的中国经济体制下，这样的结论却未能充分地说明这一点。改革开放后，财政收入本身是不断增长的，1979 年为 1146 亿元，2004 年为 26356 亿元，25 年间增长 23 倍，年均增长 18.8%。但财政收入占 GDP 的比重则是不断下降的，1980 年为 25.7%，1995 年下降为 10.7%，15 年间下降 15 个百分点，1996 年出现转折，财政收入占 GDP 的比重开始回升。2004 年财政收入占 GDP 的比重为 19.3%，仍低于 1980 年 3.6 个百分点。这说明在 20 多年的从计划经济向市场经济的转轨过程中，通过预算收支来表现

的中国政府的经济调节作用是不断下降的，政府原有的一些职能不断被削弱、甚至取消。尽管一些新的职能不断加到政府身上，但总体上讲，政府的职能是下降的。

在经济体制转轨过程中，随着政府预算范围内职能的不断削弱，政府预算范围外的职能却得到不断的扩大和增强。反映这种情况的一个重要指标是预算外收入相对于预算内收入的比例。该比例从 1978 年前的 8.4% 上升到 1996 年的 52.6%，1987 年至 1992 年 6 年间，财政预算内资金和预算外资金几乎平分秋色，近几年，随着财政体制改革，部分财政预算外资金纳入预算内资金和基金管理，2003 年预算外收入占预算内资金的比重下降为 21%。财政预算外承担的政府职能几乎涵盖了政府的所有职能范围，但主要包括：建设职能、教育职能、公共卫生体育职能等。

我国政府收入占 GDP 的比重同国外的比较分析表明，这一指标低于发达国家和许多发展中国家。据世界银行统计，财政收入占 GDP 的比重与人均 GDP 正相关。人均 GDP 为 20000 美元以上的国家，一般为 40—60%，人均 GDP 为 3000—10000 美元的国家为 20—30%。2003 年，我国政府收入（财政预算内收入加预算外收入）占 GDP 的比重为 22.5%。根据目前我国的人均 GDP 水平，政府收入占 GDP 的比重应在 25% 左右的水平。

在最近几年的改革中，政府的另一个职能——社会保障职能，在市场经济这一新的环境下也逐渐发展壮大。地区性的、城市性的、行业性的社会保障体系正在迅速建立。因此，在国民经济核算中的政府部门核算中，把这一部分包括进来是十分必要的。1996 年，社会保障收入占国内生产总值的比重是 1.8%，相对于政府预算收入的比例是 16.3%。2004 年社会保障收入占国内生产总值的比重是

3.1%，相对于政府预算收入的比例是 16.1%。

二、政府部门中机构单位的界定与划分

93 年 SNA 将政府部门定义为：政府部门由中央政府单位、州政府单位以及由其征收和控制的社会保险基金组成的机构部门。此外还包括由政府单位控制并主要由政府单位资助的所有非市场非营利机构。在中国的国民经济核算中，政府部门由各种类型具备法人资格的常住行政事业单位组成，包括行政事业单位附属的不具备法人资格的企业，但不包括行政事业单位附属的法人企业，这类企业划入企业部门。

在中国，政府部门非常庞大。由行政单位和事业单位组成。行政单位主要是从事狭义的政府活动的单位，如承担公共行政、司法、立法、国防、社会治安职能的单位等。其特点是单位职工的工资、福利和单位开展活动的费用完全由政府预算拨款解决；行政单位向社会或个人提供服务时是免费的，或者说在绝大多数情况下是不收费的。事业单位主要是从事对行政单位的辅助性活动或补充性活动。其主要特点是在国家核定的编制范围内的职工的工资和福利由财政预算拨款解决，编制外的职工的工资与福利由单位自行解决；国家核定的事业经费由财政预算拨款解决，超支部分由单位自己解决；事业单位的资本性支出一般由政府部门提供，不足部分由事业单位用预算外收入弥补；事业单位向所属行政单位、社会、个人提供的服务一部分是免费的，一部分是收费的；事业单位通过收费形成的收入要依法纳税和提取预算外资金，形成的盈余也要按国家规定使用，并形成预算外收入。事业单位主要分布在服务业，其具体类型有：学校、医院、政府成立的各种科学和文化研究机构、政党和社会团体、宗教组织、为行政机关提供

后勤服务的事业单位等。

对于政府部门的社会保障基金,目前管理社会保障基金的单位是各级政府的财政部门 and 劳动部门。这些单位的经济活动,如产出、增加值、最终消费与资本形成应当在相应的行政单位子部门进行核算。因此对这些活动而言,社会保障基金相当于一个虚的机构单位。但是对社会保障基金在收入分配中产生的活动,则不应与一般的行政单位混淆,而应在政府部门核算中单独考虑。

三、政府部门账户的核算与编制

在国民经济核算中,以账户的形式对政府部门的活动及其结果进行描述。政府部门的经济活动包括生产、收入分配、消费、投资及其资金筹集等活动。政府部门的账户就是通过政府部门的这些经济活动来编制政府部门的生产品账户、收入分配及支出账户、资本账户、金融账户及资产负债账户。

(一)政府部门生产账户的编制

政府部门生产账户反映政府部门在核算期内通过生产活动所创造的价值,以及与此价值对应的收入形态。政府部门生产账户的基本形式如下:

政府部门账户—生产账户

| 运用 | 来源 |
|----------|-------|
| 1.劳动者报酬 | 1.增加值 |
| 2.生产税净额 | |
| 3.营业盈余总额 | |
| 合计 | |

在常规年度编制政府部门账户时，政府部门增加值是按照收入法测算的，根据财政的预算内和预算外决算资料和行政事业单位财务报表分别测算行政单位和事业单位的增加值。

2004年，我国进行了大规模的经济普查，在对政府部门活动进行调查时，设计了行政事业单位法人财务报表和执行行政事业会计制度的产业活动单位的财务报表，普查年度政府部门的增加值仍按收入法测算。在具体测算时，按照行政事业单位财务报表和产业活动单位的财务报表分别测算法人行政事业单位增加值和执行行政事业会计制度的产业活动单位的增加值汇总后得出政府部门的增加值。

法人行政事业单位的财务报表中，构成劳动者报酬的项目包括人员支出、公用支出中的福利费、劳务费、就业补助费，取暖费、差旅费以及对个人和家庭的补助支出中属于劳动者报酬的部分、实物报酬。人员支出和公用支出中的福利费、劳务费、就业补助费根据经济普查行政事业单位财务状况测算。取暖费、差旅费以及对个人和家庭的补助支出中属于劳动者报酬的部分和实物报酬根据投入产出调查比例进行推算。执行行政事业会计制度的产业活动单位的劳动者报酬根据其财务报表的人员工资等资料测算。

政府部门的生 产 税 净 额 主 要 是 事 业 单 位 经 营 税 金，可以在本次经济普查中的行政事业单位财务状况报表取得，执行行政事业会计制度的产业活动单位的生 产 税 净 额 根 据 有 关 资 料 进 行 推 算。

政府部门的折旧根据经济普查行政事业单位财务报表中的固定资产原价和折旧率进行推算。

政府部门的营业盈余是由事业单位和执行行政事业会计制度的产业活动单位的营业盈余构成的,事业单位的营业盈余根据经济普查中行政事业单位财务报表中的收支节余及经营收入和事业收入等指标测算,测算公式为:

法人行政事业单位营业盈余

$$= \text{收支结余} \times [(\text{经营收入} + \text{事业收入}) \div \text{本年收入合计}]$$

执行行政事业会计制度的产业活动单位营业盈余:

$$= (\text{本行业法人行政事业单位营业盈余} \div \text{本行业法人行政事业单位本年支出}) \times \text{其他行业所属本行业产业活动单位总产出}$$

社会保障机构作为行政单位的一部分,它们的增加值已记入行政单位。社会保障本身的经营活动,按照SNA的有关规定,不创造产出和增加值(SNA附件四第21段:“显然,在未备基金的养恤金计划中没有产出”)。

(二)政府部门收入分配及支出账户编制

政府部门收入分配及支出账户的基本形式如下:

政府部门账户—收入分配及支出账户

| 运用 | 来源 |
|--------------|----------|
| 1.财产收入支付 | 1.营业盈余总额 |
| 2.经常转移支出 | 2.财产收入 |
| (1) 收入税支出 | 3.生产税净额 |
| (2) 社会保险缴款支出 | 4.经常转移收入 |

| | |
|------------|--------------|
| (3) 社会补助支出 | (1) 收入税收入 |
| (4) 其他支出 | (2) 社会保险缴款收入 |
| 可支配总收入 | (3) 其他收入 |
| 3.政府消费 | |
| 4.总储蓄 | |
| 合计 | 合计 |

1.政府部门财产收支的测算

政府部门财产收入的主要形式是各种利息收入和支出。财政预算内、预算外的资料都是按实收实付制记录的，不太适合于以权责发生制为原则的国民核算。我们主要根据政府各种金融资产和负债的余额和规定利率进行测算。

政府部门的财产收入是政府部门的实际应收存款利息与对其在金融机构存款分摊的虚拟服务费之和。政府部门的应收存款利息是政府的财政存款与机关团体存款所获得的利息。根据金融机构信贷收支平衡表和金融机构损益表等资料推算。

政府部门的财产收入支付是政府部门实际应付贷款利息与支付的国债利息之和减去对其从金融机构得到贷款分摊的虚拟服务费。

政府部门实际应付贷款利息主要是财政借款应支付的利息，根据信贷收支平衡表中财政借款余额及相应的利率推算，政府支付的国债利息根据财政决算资料测算。

2.政府部门经常转移收支的测算

政府部门经常转移收支包括政府收入税，社会保险缴款收支、社会补助支出和其他支出。

政府部门收入税是来自各个机构部门缴纳的所得税，根据财政决算资料测算。除所得税以外的经常转移的测算。在财政预算收支中，属于经常转移的收入有“其他收入”科目中的“捐赠收入”。属于经常转移的支付有抚恤和社会福利救济费科目中的如下细目：牺牲病故抚恤费、伤残抚恤费、烈军属、复员退伍军人生活补助费、退伍军人安置费、军队移交地方安置的离退休人员费用、农村社会救济费、城镇社会救济费、精简退职老弱职工救济费、救灾支出；行政事业单位离退休经费科目和社会保障支出科目。在社会保障基金中，属于经常转移收入的项目是“全国社会保险基金收入合计”，属于经常转移支付的项目是“全国社会保险基金支出合计”。

3. 政府部门最终消费支出的测算

在2004年经济普查年份，我们对行政事业法人单位的财务状况进行了普查，因此政府部门的最终消费支出可利用相关的财务资料测算。

政府部门的消费支出利用政府部门的总产出扣除政府部门获得的经营收入测算。政府部门的总产出包括事业法人单位总产出、机关法人单位总产出、社会团体法人单位总产出、村委会和居委会产出。

根据普查资料政府部门总产出计算方法如下：

$$1. \text{总产出} = \text{经常性业务支出} + \text{固定资产折旧}$$

其中，

经常性业务支出

=人员支出+公用支出+对个人和家庭补助支出-助学金-抚恤和生活补助
-就业补助费-各种设备、交通工具及图书资料购置费

固定资产折旧=固定资产原价×折旧率(4%)

2. 政府部门获得的经营收入

=事业法人单位获得的经营收入+机关法人单位获得的经营收入+社会
团体法人单位总产出+村委会和居委会产出

政府部门获得的经营收入可取自经济普查行政事业单位财务状况表。

(三) 政府部门资本账户的编制

政府部门资本账户的基本形式如下：

政府部门账户—资本账户

| 运用 | 来源 |
|-----------|-------------|
| 1. 资本形成总额 | 1. 总储蓄 |
| 固定资本形成总额 | 2. 资本转移收入净额 |
| 存货增加 | 资本转移收入 |
| 2. 资金余缺 | 资本转移支出 |
| 合计 | 合计 |

政府部门的资本形成等于政府部门的资本性支出加政府部门的资本转移净额。政府部门的资本性支出由预算内的资本性支出和预算外的资本性支出构成。政府部门的资本转移净额是政府部门的资本转移收入减政府部门的资本转移支出。政府部门的资本转移收入主要来自国际组织的大额馈赠，资料来源于国际收

支表,政府部门的资本转移支出由预算内资本转移支出和预算外资本转移支出构成。预算内资本性支出中除了基本建设支出中属于行政事业部门的支出、行政事业部门的设备购置费属于政府部门的资本形成外,其他资本性支出都是资本转移支出。预算外的资本性支出基本上都构成政府部门内的资本形成。

(四)政府部门金融账户的测算方法

政府部门资本账户的基本形式如下:

政府部门账户—金融账户

| 运用 | 来源 |
|------------|------------|
| 1.通货 | 1.贷款 |
| 2.存款 | 2.证券(不含股票) |
| 3.证券(不含股票) | 3.保险准备金 |
| 4.股票及其他股权 | 4.其他对外债权债务 |
| 5.其他金融资产 | 小计 |
| | 5.资金余缺 |
| 合计 | 合计 |

政府部门的金融交易主要有政府部门与金融中介机构发生的金融交易以及通过证券市场发生的金融交易。前者可以通过金融中介机构合并的资产负债表进行核算;后者可以通过证券市场交易资料进行核算。

四、政府部门最终消费支出占国内生产总值比重的国际比较

下表的数据是根据有关资料整理的。从中可以看出，中国政府部门最终消费支出占国内生产总值的比重是偏低的。这与中国作为一个发展中国家是相称的。但值得注意的是，日本的比重也是比较低的。而澳大利亚政府部门最终消费支出占国内生产总值的比重这么低，可能和测算方法的不同有关。

中国与主要发达国家政府部门最终消费支出占国内生产总值比重的比较(2004年)

| | GDP | 政府部门 最终消费支出 | 政府部门最终消费 支出占GDP比重(%) |
|------------|-----------|----------------|-------------------------|
| 澳大利亚(百万澳元) | 856843 | 155337 | 18.13 |
| 加拿大(百万加元) | 1290185 | 248534 | 19.26 |
| 法国(百万欧元) | 1648369 | 394447 | 23.93 |
| 德国(百万欧元) | 2207240 | 412930 | 18.71 |
| 意大利(百万欧元) | 1351328 | 260063 | 19.24 |
| 日本(百万日元) | 505185900 | 89175600 | 17.65 |
| 英国(百万英镑) | 1160339 | 246699 | 21.26 |
| 美国(百万美元) | 11713000 | 2211900 | 18.88 |
| 中国(百万美元) | 1653731 | 198688 | 12.01 |

*注：数据来源：除中国的数据外，其他国家数据取自联合国统计部。中国的数据取自中国统计年鉴，按外汇中间价8.2768换算成美元。