

# 西方国家政府会计专题讲座 (十)

## ——美国联邦政府财务报告的发展

陈立新

本文先介绍一些最新改善现行财务报告模式的建议。这些建议的背景是:除了报告的财务数据不可靠的问题之外,最近负责联邦政府财务管理政策的政府官员对与公众沟通方法的有效性也产生了质疑。针对各种批评,联邦会计准则咨询委员会任命了一个专题研究小组(以下简称FASAB小组),对联邦政府的财务报告模型作一番检讨。该小组除了提出技术性建议之外,还建议建立一个基于互联网的财务报告系统。为了感受书面报告和基于互联网的财务报告在表现形式上的区别,作者建议读者先以走马观花的方式初步了解下文提到的网站。

美国政府2009年会计年度合并财务报表(只有PDF格式):<http://fms.treas.gov/fr/09frusg.html>

美国政府2010年会计年度合并财务报表(PDF和HTML格式):[http://fms.treas.gov/finfep/fr\\_index\\_new.html](http://fms.treas.gov/finfep/fr_index_new.html)

根据“联邦资金问责和透明法案”,美国政府设立了一个专门网站,利用网络互动报告系统披露自2008财政年度以来发放给社会各种机构的联邦资金的用途和去向。网址是<http://www.USAspending.gov>。在下文简称为“支出网站”。

美国政府根据“美国再投资和经济复苏法案”的责任和透明度要求,基于互联网,建立了一个专门网站披露应对近期(2008)经济衰退的联邦政府措施。网址是<http://www.RECOVERY.gov>。在下文简称为“复苏网站”。

### 一、改进现在的报告模式

(一)FASAB小组建议简介。FASAB小组就新的传播媒介、新的传播内容,以及如何澄清现有报告的内容等问题提出了十项建议。这些建议包括:

1. 采用电子媒介以及基于互联网的报告方法。
2. 以最好的形式报告政府整体的绩效信息。
3. 将政府费用细化分类。
4. 对部门现金支出表的内容列出明细项目。
5. 在政府财政报告中增加必要的附加信息。
6. 提高现金赤字与应计赤字调整表的信息价值。
7. 提高现金赤字与国库现金存量和流量关系表的信息价值。
8. 调整资产负债表,准确反映还债后的财政状况。
9. 解释会计学的权益净额和经

济学的财政缺口的区别。

10. 建立一个网站集中联邦政府的财政信息,以便增强人们对公共财政的认识。

(二)使用新的传播媒体。FASAB小组建议采用电子媒介和互联网的报告方法,并创立一个官方的集中网站,使人们搜索联邦政府的财政信息更加方便,因而增强人们对财政的意识。目前,人们可以购买到联邦政府的政府整体和各个部门的印刷出版的合并财务报表,也可以从网上浏览或下载电子版。最初,财务报表的整体和各个部分都以PDF的格式出现在网络上。最近同时已有PDF和HTML两种格式发布在网络,读者们可以更迅速、容易地找到报告的不同部分,获得其他相关网站和信息,以及查看表格和图形的来源。新一代网站还会有更强的搜索、溯源和互动的功能。以上这些功能已经在网络上有所体现。例如,在网络报告政府的一般开支和用来应对最近金融危机和经济衰退的政府开支时,已经用到了溯源和互动功能。

(三)增添新信息。FASAB小组建议将联邦政府与州和地方政府之间的财政依存关系的报告作为一种必要公布的补充信息(建议5)。美

国的州和地方政府在不同程度上依赖联邦政府的财政援助。联邦政府同样依靠州和地方政府的合作来实施联邦项目。各种联邦财务数据可以按州这一级的区划通过地理信息系统得以展示,如对个人支付的资金、项目拨款和公共服务合同、联邦政府对商品和服务的采购,及州和地方政府对联邦债券的投资。

FASAB小组建议联邦政府部门的财务报表中要增加一个新的现金支出报表(建议4)。目前,这些财务报表包括以权责发生制为基础的资产负债表和运营表,以及关于预算执行情况和预算资源的报表。这个新报表将展示以现金收付制记录的财政支出,并解释现金支出与以权责发生制为基础的运营结果之间的关系。

此外,FASAB小组建议寻找新途径以便报告更多政府整体的绩效信息(建议2)。衡量绩效的目的是为了使人们看到政府的工作是否节省、有效率和有效果。目前,这些绩效指标在部门年度报告中都有所体现,但是要提升到政府整体的年度财务报告可能会引起争议,实施起来也有一定的难度。

(四)提高信息的可理解性。FASAB小组提供了四项建议,以便人们更容易理解使用目前的财务报表。

第一,以“资产-负债=净资产”的表达方式取代“资产=负债+净资产”来展示联邦政府的财务状况(建议8)。新方式比较资产和负债数量,并展示净值,可以强调累积的资源和责任的不平衡。

第二,FASAB小组建议政府更清楚地解释权益净额与财政缺口之间的区别(建议9)。财政可持续发展表报告和解释财政缺口,即是未来多年现金赤字的现值。这些现金

赤字要通过借贷来减少,如发行国库券。美国联邦政府在最近四十年来,除了四年之外,都经历了现金赤字,引致其债务水平已经达到了不可持续的程度,而且不知何时才能减低。财政缺口作为一个宏观财政指标,需要通过预测未来财政赤字以及计算现值而得到。而权益净额是一个权责发生制会计的概念,其计算受到现金之外资源和债券之外的债务数额影响。而资源和债务则起源于过去的交易和事件。把这两个财务状况指标放在同一个报告里面可能会导致混乱,应该清楚解释。

第三,FASAB小组提出了三项技术性建议澄清用权责发生制以及现金收付制为会计基础的财务绩效指标之间的关系(建议3、6和7)。(1)按照功能而不是按部门来划分整体政府运营表中的总费用和服务收入,以及净成本,以便与预算的基本分类一致。(2)将所谓“净营运成本和统一预算赤字协调报表”的技术术语纠正和简化。被误称的“统一预算赤字”实为事后的现金赤字。“净营运成本”可以称为“应计赤字”。(3)那张解释融资活动和运营与现金赤字关系的报表(名称是“统一预算和其他活动对现金余额变化报表”)描述国库非常复杂的交易,对外界人士用处不大,可以被建议降级为附表。

总之,FASAB小组希望,通过互联网,提供更有用的报告,增加一些新的信息和更清晰的解释,使现行的联邦财务报告变得更加有用和有吸引力。

## 二、使用网站传播政府财政对社会和经济的功效

美国联邦政府的合并财务报表描述政府的财政状况是如何受到达

成交易和有关事件的影响。美国人民很难从这些巨大数字看出联邦财政对个人的影响。认识到这个问题,联邦政府近年成立了两个网站,让人们可以用自己制定的搜索标准,以互动的方式比较能够看到联邦政府财政对个人的经济和福利的影响。

(一)支出网站。这个网站让公众免费登陆,根据自己的兴趣看到联邦资金是用在哪里,例如,提供补助、采购合同、贷款和贷款担保、保险、合作协议等等,和哪些地区的人们、商业机构、非营利组织,以及州和地方政府从联邦政府得到益处。

总体来讲,这个网站告诉美国人民:在一个会计年度中,哪个组织以何种形式,从联邦政府的哪个机构,接受了多少资金,又在什么地方,为了什么目标,提供了什么样的商品或服务?由于社会、经济地位和地理位置不同,每个人受到联邦政府资助支出的影响程度也有所不同。具体指出联邦政府给某个人的福利是不可能的,同时也会侵犯个人隐私。但通过指定的搜索条件,人们可以得到一个大致理解。例如网站的搜索统计结果显示,最流行的搜索是:清理墨西哥湾海底油田漏油,建筑施工合同,援助“卡特里娜”飓风灾民,对学生的资助,研究和开发支出,给高等教育的援助。

(二)复苏网站。这个网站可以使人民免费获得信息而知道联邦政府应对2008金融危机和刺激经济而采取的短期和长期的措施。这些措施2009年初由“美国复苏与再投资法案”授权,提供了一个7870亿美元的一揽子经济刺激计划,包括减税和福利(如抵押贷款再融资救济、失业救济金)、资助和贷款,给具备资格人士的福利保障(如医疗和

# 加强行政事业单位财务管理的思考

宋立根 王健民 赵海宏

随着财政改革进程的不断深化,行政事业单位财务管理得到加强,逐步建立了比较完善的预算管理,比较规范的收入、支出核算模式。进一步加强行政事业单位财务管理,建立健全内部财务管理制度,规范财务收支行为,是保障财政改革成果的重要措施。

## 一、行政事业单位财务管理现状

行政事业单位财务管理,具有预算管理的主导性、涉及范围的广泛性和管理办法的多样性特点。

一是预算管理的主导性。预算

管理是行政事业单位理财的中心,起着主导作用。从财政部门同行政事业单位的关系上看,财政部门通过预算向行政事业单位分配财政资金,并通过对部门预算的管理,将单位取得的包括财政拨款在内的各项财务收支,全部纳入部门预算,统一核算、统一管理。从行政事业单位自身来看,单位财务收支通过预算进行管理。通过“两上两下”程序,财政部门审核后下达预算控制限额,部门在限额内细化管理,保证财政资金的安全运行。

二是涉及范围的广泛性。行政

事业单位遍布全国城乡,点多面广。行政单位有国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关和党派、人民团体;事业单位有文化教育科技卫生事业、社会优抚事业、农林水气事业、工交商贸事业等。这些单位从事的业务工作,既涉及国家政权建设和经济发展,又涉及社会进步,与广大群众物质文化生活紧密相连,涉及范围广泛。

三是管理办法的多样性。行政事业单位种类繁多,业务特点各异,财务收支状况也不尽相同。为了适应行政事业单位特点,在财务制度上,

社会保障)。

经济复苏法案有一条款对资金获得者提出了更高的问责和透明度要求。法案要求管理复苏资金的联邦机构每周编制活动和财务报告,同时要求复苏资金的接受者每季报告资金的使用情况。机构和接受者自我报告的数据被发布在复苏网站上,使公众能够跟踪到每一笔资金的去向和与之对应的项目进展情况。该法案还成立一个“复苏问责制和透明度委员会”,并要求政府问责总署和各个部门的内审部门执行审核和评估。公众可以查阅到管理

复苏资金的联邦机构的每周报告。每周报告显示了可用和已经支付的资金数额。机构也被要求发出拨款通知,显示其各个方案是如何分配复苏资金的。此外,联邦机构编制年度计划,显示其打算如何使用复苏资金。

复苏网站告诉美国人民复苏与再投资法案所提供的资金相关的问题:在一个财政年度内,哪个行政区域,以何种形式,从哪个联邦机构获得多少好处和资金用来恢复经济和促进经济增长。美国不同地区的经济条件不同,受到经济衰退的影响

也不同。通过利用信息技术的巨大优势,网站可以让公众知晓联邦复苏资金的分配。数据分别从联邦政府机构和接收人两个相互对应的角度报告。可以预料的是,联邦政府对接收人提供的数据实施质量控制会有困难。

总之,美国政府的财务报告的发展已经进入一个新的阶段,除了改进财务报表内容和方式之外,也已利用互联网亲近人民,强调政府对社会和经济的有益影响。

(作者系美国芝加哥伊利诺大学荣退会计教授)