

# 西方国家政府会计专题讲座 (二)

## —— 企业会计与政府会计的关联

◎ 陈立齐



### 一、引言

企业会计一直被认为是政府会计的典范。早在 1802 年美国开国元老杰佛逊 (Thomas Jefferson) 就希望“看到美国政府的财务与商人的账本一样清楚和容易理解”。在二十世纪七十年代,安达信 (Arthur Andersen) 会计师事务所要求美国政府会计遵循一般公认会计原则 (GAAP) 来实现这个梦想。在八十年代,哈佛大学的安东尼 (Robert Anthony) 教授认为美国的州和地方政府应该使用现行企业会计原则,不必设立政府会计准则委员会。在九十年代,新西兰和澳大利亚将其企业会计准则普遍用于政府会计,并输送到国际公共部门会计准则,号称称为全世界政府会计最先进的思想。

为此,本文以美国为例回答三个问题:(1)企业会计的优势何在?(2)预算专业人士对政府的财务有何不同的反映方法?(3)企业会计到底是不是政府会计的好榜样?

### 二、企业会计的优点

企业会计具有三个主要的特征:

- 财务会计和管理会计明显分离
- 财务会计使用复式记账法
- 财务会计要求采用权责发生制会计基础 (简称“权责制”)

#### (一) 财务会计和管理会计的分离

将财务会计和管理会计分离,有利于采用不同的规范方式。一般来说,一个公司的管理层有全权设计其预算制度和成本会计制度。因为设计这些“管理会计”制度之目的是为了支持内部的计划和控制。例外的情形是公用事业(如水电厂)和国防工业。他们的成本会计受到政

府的管制,以便控制顾客的负担。不然,只要在法律和惯例的范围内,企业可以采用自己认为适合的方法来进行财务管理。但是,企业对公众、投资者以及债权人的报告,通常受到政府和金融市场的监管。

美国的证券交易委员会与各国类似的机构,对上市公司的会计及其报告有明确的规定。而市场监管则比较间接,通过隐含的威胁来起作用。如果一家公司不向市场参与者提供可信的财务信息,其卖股和发债的成本将会增加。采用一般公认会计原则编制对外财务报告和外部审计,是增强会计信息可信用度重要的保障。

#### (二) 复式记账法

复式记账法是国际通用的财务会计方式。复式记账法要求会计师在记账之前仔细分析交易和经济活动的结果,即确认和测量交易和事项会如何影响本会计主体的财务状况。而财务状况则是如会计等式(资产=负债+净资产)所描述的。对于企业来说,净资产即为业主权益。因此会计师必须区分负债和业主权益,不让业主的投资和贷款融资被确认为收入(参见表 1 的甲部分)。

表 1: 财务会计对财务状况和业绩的描述

财务状况和业绩	会计等式
<b>甲. 融资和还债</b>	
期初财务状况	资产 - 负债 = 净资产
收到业主的投资	加            加
收到贷款	加            加
偿还贷款的本金	减            减
<b>乙. 业务</b>	
资产增加造成的收入	加            加
负债减少造成的收入	减        加
使用资源所致的费用	减            减
增加负债所致的费用	加        减
期末财务状况	资产 - 负债 = 净资产

是表...  
该换...  
况

拥有...  
负于...  
解...  
并

体...  
告...  
是...  
责...  
起...  
涉

以...  
会...  
信...  
松...  
作...  
出...  
列...  
金...  
理...  
是...  
之...  
排

查...  
系...  
正...  
自...  
“

财务会计测量一个年度的业绩是看年底的财务状况是否比年初的状况有所改善,即净资产是否增加。如表1的乙部分所示,收入可来自资产的增加或债务的减少。相反地,费用是资产的减少或债务的增加所致。该年度是否有利润或亏损则是比较收入和费用的结果。换句话说,利润表示财务状况的好转,亏损使财务状况恶化。

### (三) 权责发生制的会计基础

上述资产不限于现金和其他财物资源,而是广义的拥有的经济资源;负债也不只是有证券的债,而是所有的会引起将来资产外流的责任负担。用广义的资产负债来描述财务状况,必须采用权责发生制来核算。于是,只要企业已经提供了产品和服务,就可以确认销售收入。只要企业得到益处(例如员工服务)或使用资产来提供产品或为顾客服务,便会有费用。

### (四) 年度合并财务报表

在企业会计,年度合并财务报表涵盖整个经济主体,包括母公司及其拥有多数股权的子公司。这种报告形式的假设是:投资者和债权人关心经济实质而不是法律形式;总公司最终控制着所有的资产,并且负责所有的负债;高度汇总的数据可以减少用户的信息超载;感兴趣的用户可以从财务报告的附加披露得到详细的信息。

### (五) 小结

上述企业会计特征被一些会计行业有影响力的人士认为值得政府会计学习看齐。原因主要是:(1)政府会计在传统上被当为政府内部的作业,跟踪预算资源使用,没有注重年底对外财务报告。企业要向业主债权人作报告,政府也要向纳税人和公债持有者等外部信息用户报告。(2)传统政府会计记账方式受收入支出预算的影响,采用单式记账。这是没有用资产负债来系统地累积交易和事项后果的概念和制度。(3)现金的余额和流量固然重要,但政府财务绩效不止于管理现金,政府也有应收和应付的。既然应收的是权,应付的是责,那么权责发生时,务必确认和核算,也是理所当然的。(4)政府的部门多,且内部复杂,作为外界人士,如要对政府财政能一目了然,合并财务报表乃是一个捷径。

二、三十年来,这种看法在英美各国越来越流行,甚至可以说是到了主流的地位。其中一大原因是因熟悉企业会计的会计专业人士和审计师不遗余力地游说政府官员和国际组织,告诉他们企业会计准则是最佳的会计方法(best practice)。结果现在在西方,一提起“政府会计准则”,普遍的理解是规范对外报告的财务

会计准则。

至少在美国,会计师的地位尚未高到可以左右整个财务过程。制定财务政策居然是政治家的职能。掌握预算分配大权的官员大多数来自经济、政治学、法律、公共政策和公共管理等领域。他们对会计不熟悉,也缺乏兴趣。与政府会计有最密切关系的是预算部门的工作人员,他们的观点也较明显一致。

## 三、政府预算专业人士的观点

作者涉足于预算和会计两个领域,与美国政府预算专业人士接触之后觉得他们认为:

- 会计是预算管理的工具
- 预算赤字(或盈余)才是政府财政业绩最重要的指标
- 现金的收入和支出对政府的正常运行之重要性非同小可
- 监控合约承诺才是为预算支出控制把第一关
- 年中供给官员关于控制范围内及时准确的信息是会计制度最大的功劳

### (一) 会计是预算执行工作

预算专家认为会计是预算管理的一部分,财务管理是预算执行的一环节。年度预算不仅是一项计划文件,也是由立法过程批准的征收计划和拨款。因此,预算是管理控制以及立法监督的基础。一切交易和活动要有批准的预算根据才能进行。会计的一项重要功能是按预算的要求“追踪资金”。会计人员在预算管理中承担着支持操作的角色。这种会计在企业中称作“管理会计”,在公共部门被称作“预算会计”。

预算专家普遍认为支出能照预算执行已是大功告成。但会计师认为会计的职能不只是支持预算执行。预算执行报告固然是需要的,但是政府年度预算(只有预算内资金)通常与会计有不同的范围(用现金制计算赤字),使用不同的概念(承诺,不是负债)和计量规则。会计师承认预算分配资源实现未来愿望,其作用远远比事后记账要重大。因此在政府机构中,决策的预算部门比执行的会计部门的地位高。

### (二) 首要的财务指标是预算赤字

会计的“存量与流量”并重的方法(见表1)理论深奥,但比不过预算专家把无数细节归纳成一个赤字,让大家一目了然。赤字成为政府财政业绩最重要的指标。用现金来衡量赤字,赤字立即反映政府需要为现金短缺融资的数额。会计师承认这一数字很重要,但指出政府的其他间接融资方式减低了现金预算的重要性。例如,为了省钱,政府把现金的支付推迟。预算

管理人员的巧计被会计师看穿,记成欠债。总之,只要政府是实行“先享后付”,会计师的义务是唱反调,指出预算里埋着“定时炸弹”。

### (三) 预算计量

预测现金收入和支出对于决定是否要借款来为现金赤字融资是重要的。因此,预算通常采用现金制为计量基础。为了支持国库管理,政府会计系统的一个必备功能是监督和报告现金流量和余额。

财务控制的另外一项重要任务是防止政府官员的支出超出拨款。在这种情况下,采购订单以及其他合同承诺被看作是将要支出的项目,并且应从拨款可用的余额中扣除。道理是,一言既出,驷马难追。于是预算管理干脆将合同承诺当成负债,不理会计的实现原则和确认标准。

财务控制的繁重工作重量使预算部门没有时间和精力来关注无法花费的资源(例如应收税款和固定资产),以及未来的结果(例如未来需要支付的应付账款)。在不能加税的情形下,直接或间接借债成为难免之事。会计将债务信息披露。因此,政府预算专家大都会对权责发生制的预算编制不怀好感。

### (四) 年内部门报告

政策制定者和管理者通常只关心他们的部门和项目的情况,而不是整个政府的情况。即使预算是以“统一预算”编制并批准的,预算的执行仍然是分散的。政府财务是由各单位、项目或者基金组成的。政策制定者和管理者倾向于保护他们自己的地盘,关注自己的职责,业绩报告和预算执行报告是关于特定的责任中心。这种微观的心态与合并财务报表的宏观视野实是背道而驰的。

## 四、总结和评论

### (一) 总结

预算专业人士与企业会计师对政府财政、会计,持有不同的看法。预算部门把会计看作预算执行阶段中的工具,预算管理注重短期财物资源,特别是现金。防止现金短缺和过度支出是预算管理最主要的目标。财务会计专家和预算专家的观点有明显的对立(表2)。

### (二) 评论

到底企业会计是不是政府会计的好榜样?还是政府预算专业仍然是政府会计的指路明灯?作者认为政府理财需要有整套预算、会计和审计的机制。这三个环节的关系密切,缺一不可。互相批评固然有益于指出偏见和缺点,但长远来说,“分工合作,取长补短”才是发展之途径。

表2:两类财务专家看法的对比

对比项目	会计师	预算专家
时间定位	与现在及未来相关的过去	由过去和现在限定的未来
概念模式	资产-负债=净资产	收入-支出=赤字或盈余
记录系统	复式	单式
计量方法	完全权责发生制基础	预算基础,现金制
主要财务文件	财务状况表、经营业绩表、现金流量表	预算执行报表
主要财务信息使用者	外部使用者:投资者和债权人	内部使用者:立法监督者,政策制定者以及管理者
报告的频率	每年向公众报告	季度、月度或者根据需要更短的间隔
报表范围	整个政府	政府的各组成部分

预算的本能是往前看,容易陷入永远乐观的心态,使收入预测偏高、高估政府部门节省支出的意愿和能力。编制和评审预算的工作本质就是主观成分较高,所以预算不可能有真假之别。会计行业的要求是实事求是,如果工作不受限制,则能通过执行报告给预算预测来个现实核审。例如把融资赤字、拖欠还债、先享后付各种行为的结果用权责发生制的财务会计确认累积成债务,并将隐形债透明化。这些都是会计能够做到的,也是必须做的任务。财务会计准则对外披露的重视也是值得预算管理学习的。

但是,如果将企业会计看成是解决政府会计问题的灵丹妙药,则是言之过分。因从将近十年前的安然(Enron)会计丑闻便可看到说企业会计本身也非十全十美。而且,企业会计准则对一些政府会计专题根本没有考虑过。例如:如何确认应收的征税?公共财产(如国有资产)该如何衡量才有意义?哪些政府保障人民福利的义务、承诺,和政府措施应该确认为政府的负债?这些均是准则和核算的理论和实践要面对的一系列大难题。美国的现代政府会计研究虽然起步较早,至少已有三十年的经验,至今仍然未能对这些问题找到完美的解答。

企业会计比较容易国际化。政府会计的国际化未必如此顺利。相比来说,政府会计理论和实践更是建立在政治、经济、法律和社会的基础上。所以中国政府会计的发展一方面可借鉴西方的经验,另一方面更要深入研究当前和未来的中国国情对政府会计的影响。

(作者单位:美国芝加哥伊利诺大学)