

西方国家政府会计专题讲座 (五)

美国政府的财务报告 (I)

陈立新

为了帮助读者了解美国政府公布的财务报告,本讲座解释合并财务报表的结构和内容,下一个讲座讨论部门财务报表。两个讲座采用问答的形式。

问:为什么中国读者对美国政府的财务报表有兴趣?

答:这里面有技术和经济的原因。前几个讲座大多集中关注美国政府会计体系。于是一个自然的问题是:会计系统产生哪些财务报表和报告呢?此外,美国政府拥有35年编制财务报表和财务报告的经验。如果中国政府开始编制类似报告,美国政府的成就和挫折则可以提供有用的经验教训。

由于中国政府持有大量的美国国债,作为债权人和投资者,中国会关注美国政府的财政状况。而财务报告和财务报表是衡量美国政府财政状况和财政可持续性的主要文件。因此,中国政府官员和公众可能会对其准确性有兴趣。

问:美国政府向公众发布哪些政府财务文件?

答:对于某个财政年度而言,《美国政府预算》和《美国政府财务报告》是最重要的财务文件。美国政府的财政年度开始于10月1日,结束于下一年的9月30日。

以2009财政年度为例,其始于2008年10月1日,终于2009年9月30日。政府预算实际上是总统向美国国会递交的全面财务建议。它包含新的财政政策和详细的资源分配。美国国会接受总统的一些建议,修改另外一些建议。最终,国会通过,总统签署包含预算授权(主要是拨款)和收入措施的各条法案。总统预算是任何财政年度最早发布和最直接可见的财政文件。

在2009财年,随着财政措施付诸实施,政府为了管理而编制了许多内部报告,也不时对外发布一些报

告。在2009财年结束几个月后,单独的部门财务报告和作为一个整体的美国政府的财务报告也向公众公布。这些报告提供了一年来政府财务业绩和年底财政状况的全景。

除了年度预算和财务报告,美国政府各机构也编制许多其他的财政和经济报告。奥巴马政府已表明了“问责制和透明度”的执政方向,促进公众获取更多的政府财政信息。

问:在财政年度开始前,《美国政府预算》已经是一个公众可获得的公开文件,为什么还要编制整个政府的财务报表呢?

答:美国政府会计系统产生包括财务报表的年度财务报告,以衡量和沟通过去财年内发生的交易和事件的当前和未来的后果。合并财务报表是政府财政状况和财务业绩的官方记录。这些财务报表使用公认会计准则(Generally Accepted Accounting Principles, GAAP)。设计这些准则的目的是为了公允反映(fair presentation)政府的财政状况。

财政年度内的很多交易和事件都是执行政府财政政策的结果。美国政府的财政和货币政策的实施是为了促进经济增长,充分就业和物价稳定。由会计资料编制的财务报表配合其他信息来源,能帮助人们更全面地了解美国政府的财政健康状况。

问:美国政府财务报告包含哪些信息?

答:财务报告的核心是覆盖了整个美国政府(或联邦政府)财务的六张报表。2009财政年度,在234页的财务报告中,财务报表本身只占10页,但随后有83页的详细注释。

为了提高公众对政府财政的理解,还包括一个简单

明了的《国民指南》(Citizen's Guide)。这个部分描述了政府应对最近金融危机的行动,并解释这些行动对政府本身财务状况的影响。这些信息在近30页的非技术性的“管理层讨论及分析”(Management Discussion and Analysis)中也有详细论述。

财务报告中还包含了内部控制问题分析和美国政府问责办公室(Government Accountability office,其前身是General Accounting office,国会审计署)的审计报告。

问:你说的整个美国政府是什么意思?包括哪些实体?不包括哪些实体?

答:20世纪60年代后期以来,美国政府已采用了“统一预算”的原则。该原则要求联邦预算全面反映政府对宏观经济的影响。因此,预算应包括所有联邦部门、机构、项目和活动。同样的原则适用于确定报告主体时界定“美国政府”的界限。

2009财政年度的合并财务报表覆盖到联邦政府所有的行政部门,以及立法和司法部门。如果一个部门、机构、项目或活动(简称组织)包括在《美国政府预算》之内,其毫无疑问被包括在合并财务报表中。如果一个组织行使了联邦政府的权力,履行了联邦政府的使命和职能,由联邦政府拥有或控制,或与联邦政府有信托关系,其也可能被包括在合并财务报表中。

2009财年合并财务报表不包括三类组织:美国中央银行因为其独立地位而被排除在外;联邦政府授权成立,但民间拥有的金融机构,即所谓的政府资助企业(government sponsored enterprises)也不包括在内;美国政府拥有多数但只是暂时所有权的机构,如政府在最近的金融危机中挽救的一些金融机构和公司,也没有并入其中。

问:这六张财务报表分别是哪些?

答:按照2009财年的财务报告中的排列顺序和原名,这六张财务报表是:

1.净成本表(Statement of Net Cost)

2.运营与净资产变动表(Statement of Operations and Change in Net Position)

3.净运营成本 and 统一预算赤字协调表(Reconciliation of Net Operating Cost and Unified Budget Deficit)

4.统一预算和其他活动现金余额变动表(Statement of Changes in Cash Balance from Unified Budget and Other Activities)

5.资产负债表(Balance Sheets)

6.社会保险表(Statement of Social Insurance)

在前五张表中,当年的数据与前一年进行比较。社

会保险表则提供了五年数据的比较。

问:为什么这些财务报表被称为“合并财务报表”?

答:2009财年合并财务报表中,整个美国政府的大多数数据在一列中显示。联邦政府各个组成部分之间的内部交易(包括借贷和买卖)的结果,在合并过程中被抵消。这种编制方法是基于这样一个理念,即美国人民要求总统和国会负责整个美国政府的财政管理事务。

问:为什么整个美国政府要有六张财务报表?

答:美国政府目前的财务报告模式是基于企业财务报告模式形成的。企业年度财务报表通常包括一张描述年底财务状况的资产负债表,一张描述年度财务绩效的损益表,和一张解释年初年末现金数量变化的现金流量表。这些财务报表由权责发生制会计体系产生,通常以合并的形式显示包括母公司和其拥有大部分股权利益的子公司的财务状况。美国政府采用了这两个基本的计量和报告方法。

美国政府也用“资产负债表”来披露其资产和负债。对应企业损益表的是“净成本表”和“运营与净资产变动表”,对应企业现金流量表的是“统一预算和其他活动现金余额变动表”,但在形式和内容上有所不同。

最后两张财务报表是美国政府特有的。“净运营成本 and 统一预算赤字协调表”解释了应计赤字数目(“净运营成本”)和现金赤字数目(“统一预算赤字”)之间的差异。“社会保险表”包含了社会保障(Social Security)和老人医疗保险(Medicare)的长期(75年)收支预测;这些预算每年做一次。

问:为什么要用两张财务报表来描述美国政府的年度财政业绩?

答:“净成本表”的主要目的是告知美国人民关于联邦政府提供的福利和服务的成本。在2009财年净成本表中,12个内阁部门和24个主要机构的总费用(“总成本”)都单独地进行报告,并与其出售产品和服务的收入(“销售收入”)相匹配。公众持有国债的利息与财政部的行政费用分开。费用最多的联邦功能和部门包括:国防,社会保障,老人和穷人的卫生保健。此外,该表的净成本计算还表明了特定受益和普通纳税人的负担程度。

2009财政年度联邦政府“损益表”的下半部分提供了关于联邦服务资金来源的更深层次的理解。第一个信息是专用性税收的重要性:即大约一半的税收收入是专用的(“专项基金”)。专用性税收,为特定项目或服务而开征,增加了纳税人接受其缴纳的税款融资的收益的预期,尽管税收一般而言没有给纳税人相同

数额的回报。第二个信息是，和最近几年一样，2009财年的税收收入不足以支付总的净成本。这有助于解释大量的应计赤字的根源：美国人民不愿或不能为庞大而且不断增加的政府服务成本支付足够的税费。

问：什么是应计赤字？它与“净经营成本”和“统一预算赤字”有何联系？

答：应计赤字是根据权责发生制会计计算得到的赤字的简称。是一年内费用（expenses）超过收入（revenues）的金额。净经营成本是联邦政府赋予应计赤字（accrual deficit）的名称和计量。不像支出或现金支出（expenditures or outlay），费用不仅包括财政资源的使用，还包括资本设备的使用（折旧费用），和延期到未来支付的服务成本，例如应付员工退休金这样的负债。基于权责发生制基础，销售收入根据商品销售和服务提供的程度来确认，而税收收入是根据法律规定应收而确认。在实践中，联邦税收收入的确认主要基于修改的现金制。

“统一预算赤字”指现金赤字（cash deficit）。这个特别术语的使用可以这样解释：财务报表的范围类似于联邦预算，覆盖了整个美国政府，联邦预算赤字也是基于现金基础进行计算，不能把已经发生的预算赤字（budget deficit）和年初预测的赤字（budgeted deficit）混淆，因为实际的现金赤字数字已经显示在年末的财务报告中。否则，当赤字以两种方法衡量时，公众很容易搞糊涂。

问：如何解释实际应计赤字和实际现金赤字之间的数额差异？

答：应计赤字和现金赤字之间的数额差异主要是因为费用衡量的不同方式。在2009财年的财务报表中，“净营运成本和统一预算赤字协调表”从应计赤字数额算起，最后得到现金赤字数额。下表说明了一些主要项目在权责发生制和现金收付制下的不同处理方式，以及如何从应计赤字加减以得到现金赤字。

	应计赤字（负数）
+	确认为费用的负债的增加
+	非现金费用（例如折旧）
-	不确认为费用的现金支出
+/-	其他项目
=	现金赤字

近几年，应计赤字的数字比现金赤字的数字大，因为精算估计出的雇员和退伍军人退休金和福利的负债增长幅度要大于资本支出。然而，在2009财年，这种情况得到了扭转，因为联邦政府花了借来的巨额现金

来购买破产的金融机构和公司的金融资产或股份。

问：说到现金，“统一预算和其他活动现金余额变动表”中有哪些信息？

答：这张报表将年度现金赤字和国库年内持有的现金数额的增加或减少联系起来。如果其他因素不变，更大的现金赤字将减少现金存量，但这不是影响现金存量的唯一因素。我们必须注意，现金赤字衡量的是收入和支出，即经营活动。向公众借款，偿还债务，以及其他的融资和金融投资行为也可能影响到现金存量。

问：财务报表指出了净现金赤字，但没有说明它是如何产生的。在哪里可以找到这些信息？

答：美国财政部监控整个财政年度内联邦政府的现金收入、支出和结余，并报告整个年度和年终数额。2009财政年度美国政府的现金总收入和总支出在该年收入、支出和结余合并报表（Combined Statements of Receipts, Outlays and Balances）中进行报告。除此之外，收入按照来源划分，支出按照部门分类。这些报表也提供了有关的部门拨款数额和使用情况的信息。

问：我们一直在谈论年内的资源流动，美国政府是如何在年末报告其财务状况的？

答：联邦政府的年终资产负债表报告了确认为资产的经济资源和确认为负债的财务责任及余额。一个典型年度的资产清单包括：

- 现金和其他货币资产
- 应收账款
- 应收直接贷款
- 应收税款（只限于法庭判定的必交数额、罚款和利息）
- 存货及相关财产
- 不动产、厂房和设备

然而，作为其干预2008—2009信贷危机的后果，2009财年末的联邦政府资产负债表包括了执行“不良资产解救措施”（Troubled Asset Relief Program）的直接贷款和股权投资，信托受益权益和在“政府资助企业”（住房融资机构房利美（Fannie Mae）和房地美（Freddie Mac））的投资。

在一个典型年度的负债清单包括：

- 应付账款
- 公众（非联邦机构）持有的联邦债务证券
- 应付利息
- 应付联邦雇员和退役军人福利金
- 环保和污染处置负债
- 到期应付的社会保险福利

● 保险和贷款担保负债

同样，由于联邦政府在 2008—2009 年期间稳定金融市场的行动，联邦保险、贷款担保和为保障金融市场流动性的担保大幅上升。

问：美国政府的资产负债表是否遗漏了一些资产和负债？

答：是的。一长串的联邦资产仍然遗漏了很多由联邦政府拥有，但不能用金钱来衡量的宝贵资源。这些“托管资产”(stewardship assets) 包括联邦土地和遗产资产；自然遗产资产、文化遗产资产和收藏性遗产资产。名单中也没有包括所谓的“托管投资”(stewardship investments)，即由联邦政府支出而形成但不归其拥有的有形财产、人力资本(如教育)投资和研究开发成本。这些投资不符合会计确认标准而不列为资产。

负债列表不包括或有事项和承诺。或有事项是可能导致现金流出或资源牺牲的未来不确定性事件。或有事项产生于政府提供保险的协议、受到法律诉讼和美国作为条约一方的风险影响。主要的承诺是美国政府订购的货物和服务所引起的合同责任。

负债列表中不包括社会保障和其他法律规定的所谓“法定权益”(entitlement benefits)；仅仅包括那些年底到期应付的数额。

问：为什么未来法定权益不是负债？美国政府如何告知相关方和公众关于这些项目的财务状况？

答：这里面有很多的技术问题。一个大概的答案是这些项目主要是由专项税收提供资金，这些资金尽管是专用的，但仍然是税收。根据目前的会计准则，政府不必将税收视为会引起给个别纳税人提供等值受益服务的责任。

从 2006 年起，社会保险表成为美国整套财务报表的一部分。社会保险在美国主要包括社会保障和医疗保险。社会保障按月向符合条件的老年人、幸存者(鳏寡孤独)、残疾人支付现金，医疗保险向符合条件的老年人提供保健服务。资格标准和受益水平由法律规定。这些项目的经费由专门的工资税、雇主和雇员的支付来提供。社会保险表为每一个主要的社会保险项目提供关于未来收支的长期预测(75 年)。通过假设当前的福利水平和融资需求不变，对两种情况：(a) 目前该项目的参与者和 (b) 当前和今后的参与者，进行预测。所有社会保险和各个主要项目未来支出超过未来收入的现值都在预测中得到报告。

社会保险表的需要有实质原因和技术原因。作为美国社会安全网的重要组成部分，社会保障和医疗保险为美国老年人提供收入保障和医疗保健福利。所有社

会保险项目预计 45 万亿美金的资金缺口意味着法定权益的收支的长期不平衡。此外，社会保障基金的现金盈余被普通基金(国库)借去以满足目前的需要。总有一天这笔资金要偿还给社会保障基金以履行受益支出的责任。鉴于过去减少福利和提高税收的政治困难，社会保险项目的偿付能力已成为一个政策制定者以及美国人民密切关注的问题。

从会计技术角度来看，社会保险表是用来补充基本财务报表不能适当处理社会保障的情况。首先，合并资产负债表不显示普通基金从社会保障基金的现金借贷，因为这种内部交易的影响在合并过程中被抵消了。其次，支付社会保险福利的累积法律责任不被确认为资产负债表的负债。“应付到期社会保险福利”只是当期所欠，到本年度末仍未支付的数额。第三，该表提供了一个方便的全面总结。财务报告中长达 30 页的补充资料，和社会保障和医疗保险信托基金的董事会年度报告对于大多数人而言太长和太难以理解。

问：美国政府很快将提出一份财政可持续性报告。它包含了哪些信息？为什么需要这样一个表？

答：财政可持续性报告(The Statement of Fiscal Sustainability) 提供美国政府的全面的长期财政预测。基于当前财政政策将保持不变的假设，所有联邦政府的活动的未来现金收入和支出(除了利息开支)将被预测，并贴现至现值。这些数值与预计国民生产总值(GWP)之间的关系和与前一年相比的变化也将被公布。这个报告包括收入与支出，赤字或盈余与公众持有的国债的关系的预计趋势的信息。2010 年起的三年内，上述资料将作为必须的补充进行披露。(Required Supplementary Disclosure)。随后，该信息将作为一个基本的财务报表进行披露。

财政可持续性报告的发布是对扩大的“财政缺口”(即政府支出和收入之间的差额)的关注的一个回应。在最近的金融和经济危机中，随着缺口的扩大，政府债务急剧增加，未来的债务偿还和利息费用也增加。美国各界已达成一个共识，认为这种现象不能持续很长时间，必须改变政策以避免未来的金融危机。财政可持续性报告正是为了告知政治家和公众这种改变的紧迫。

问：为什么美国政府的审计部门拒绝对美国政府的合并财务报表发表审计意见？

答：免责声明(disclaimer of audit opinion)是说明审计者无法对财务报表提出审计意见的一种审计报告。美国审计署在过去 12 年中每年都发布一个免责声明。免责声明主要由于严重的内部控制问题，审计署无法

核实大量的政府声明的资产和净成本。这些问题在国防部和政府间交易最为严重。不匹配的交易和余额在2008年达300亿美元,2009年为175亿美元。这些交易都必须被确定,而且在合并过程中抵消。

问:美国政府编制合并财务报表多久了?

答:自从美国成立起,美国财政部就开始编制以现金收入和支出,以及未偿还国债数额为形式的年度收入和支出数据。

1975年,作为一项公益服务,安达信会计师事务所为美国政府编制了第一份合并财务报表。以企业财务报表为样本,采用权责发生制会计基础,这些财务报表包括一张资产和负债表,一张收入和费用表,以及一张现金来源和使用表。基于安达信的基本模式,财政部于1976年开始编制试验性的合并财务报表,并在80年代不断扩展和完善。

1990年,首席财务官法案(Chief Financial Officers Act)要求25个最大的联邦机构,编制被审计的部门范围合并财务报表。这些部门财务报表给财政部提供了更充分和更统一的数据来编制整个政府的合并财务报表,因为各部门必须遵循由联邦会计准则咨询委员会(FASAB)制定的公认会计原则(GAAP)。

1998年,美国审计署开始对整个政府合并财务报表进行第一次审计。这些年来,许多部门和政府整体都逐步地完善它们的会计系统和财务报告。然而,内

部控制问题损害了财务报表数据的准确性,以至于审计署直到最近的财政年度(2009年)都一直拒绝发布审计意见。从而增加了大众对财务报告可信性的怀疑。

问:你对美国政府财务报告作何总体评价?

答:合并财务报表一直是美国政府财务报告的重点。这些财务报表提供了实际信息,以验证联邦在预算中做出的意图、承诺和预测。此外,虽然年度财政预算强调资源预算和现金支出,财务报表反映了联邦政府的累计资产和负债的全面情况,合并财务报表大大减少了公众知道总统和国会决定和行动的财政后果的成本;不幸的是,信息的可信度被政府会计体系中的严重缺陷所削弱。即使经过了35年,美国政府仍然面临着改善其会计和财务报告的严峻挑战。

问:读者如何能找到更多关于美国政府财政的信息?

答:读者可以在www.JamesL.Chan.com中点击“U.S.Federal Government”(“美国联邦政府”),找到连接有关网页的信息来源与链接的完整清单。点击<http://fms.treas.gov/fr/index.html>便能找到美国政府最近的应计制财务报告。点击<http://www.fms.treas.gov/annualreport/index.html>可以找到最近的现金制财务报告。

笔者感谢麻志明翻译本讲座。

(作者单位:美国芝加哥伊利诺大学)



简报

枣阳市实行“五制”,加强新农合资金管理

为确保新农合资金安全有效运转,湖北省枣阳市财政局会同卫生局联合出台“五制”新办法,使新农合资金步入规范化管理轨道。该市今年参加新型农村合作医疗的农民为85.1万人,比上年增加4.59%,首次实现参合率100%;为16.98万人次患者补偿报销门诊及住院等费用3402万元。“五制”功不可没。一是建立医师监管制。与全市31家定点医疗机构690位医师签定《医师管理协议书》,明确医师服务行为规范和

准则,重点限制医生超目录用药、过度检查、治疗,并对协议医师的日常医疗行为进行监控。二是建立国库资金直达制。每笔补偿金都由市国库新农合资金专户直达医疗单位,再由医疗单位返还给参合患者,减少了中间环节,提高了补偿金支付率。三是建立审核拨款制。市、乡(镇)新农合管理办公室对参合农民住院用药、治疗、财务凭证进行严格审核,无问题后报市财政部门核拨新农合补偿金。四是建立定期公示

制。在新农合定点医疗单位设立公示栏,定期将每月参合农民医疗费用补偿情况公示上墙,并输入政务公开网,接受群众监督。五是建立季度检查制。市财政局会同市新农合管理办公室每季度对全市各定点医疗机构住院登记、住院病历、疾病诊断书和住院发票、财务管理情况进行检查,对市外大额住院病历进行检查,对市内住院病历入户调查,发现问题,及时纠正。(湖北省枣阳市南城财政所 赵界友)