

西方国家政府会计专题讲座 (七)

—— 美国州和地方政府的财务报告 ——

◎ 陈立波

按照美国州与地方政府会计准则委员会 (以下简称 GASB) 的要求, 在过去的十年来, 美国州和地方政府普遍采用了一种新形式的财务报表。接下来的两个讲座将解释这些新要求, 并展示他们是如何改善政府财务信息及引起的一些复杂问题。本讲座将主要关注政府层面的财务报表, 下个讲座将关注基金会计和财务报表。本讲座将再次采用问答的形式。

问: 上两个讲座已经讨论过美国政府会计, 为什么还要讨论美国州和地方政府会计和报告?

答: 我们必须区分“美国政府”即是美国联邦政府和“美国的政府系统”。美国的政府系统由联邦政府, 50 个州政府和大约 87000 个地方政府组成。联邦政府给州和地方政府提供了很多财政援助, 并因而附有会计和财务报告要求。但由于联邦政体, 各州都有自己独立的财政制度和独立的预算、会计、财务报告和审计制度。此外, 各州还监管本州内地方政府的财政事务。总之, 上两讲所提的联邦会计和财务报告准则并不应用于州和地方政府, 而且这两个会计系统之间还存在着一些重大差异。

问: 既然各州如此独立, 为什么他们还要遵守 GASB 的准则?

答: 各州有法律权力对州政府本身和州内地方政府提出预算, 会计, 财务报告和审计的要求。然而, 各州财务官员明白全国统一会计准则可能带来的可比财务信息的价值。各州也意识到, 如果他们使用会计和公共财政行业的专业知识, 他们会以较低的成本拥有更高质量, 更得到人们信任的会计准则。此外, 由于美国州和地

方政府极大地依赖发行债券来为资本开支和赤字融资, 他们也容易受到金融市场参与者的需求的影响。20 世纪 70 年代, 债券评级机构开始要求政府提交按照公认会计准则编制的、被独立审计过的财务报表。因此, 州和地方政府以及其他团体合作, 于 1984 年建立了政府会计准则委员会 (GASB) 来制定公认会计原则 (GAAP)。这些准则被民间审计师用来确定他们的政府客户的对外财务报告的质量。事实上, 政府遵循 GASB 的准则的主要动机是为了以保障其债券评级, 和争取获得或维持其从审计师那里得到的“无保留意见”的审计意见。而且政府也因此得到看起来是财政负责和透明的良好形象。

问: 简言之, GASB 第 34 号准则做了怎样的规定?

答: 1999 年 6 月 GASB 所发布的第 34 号准则已经被各种规模的政府实施了好几年了。该准则要求州和地方政府每年除了发布基本财务报表外, 还要发表管理层的讨论与分析。基本财务报表包括两个政府层面的财务报表和一组基金财务报表。这两个政府层面的财务报表是一张净资产表和一张活动表。它们对应着企业的资产负债表和损益表。

问: 政府层面的财务报表这个名称里的“政府层面”是指什么?

答: 州, 县, 市镇政府是基本政府。他们履行着政府的基本职能, 如制订和执行法律, 维护公共秩序和安全。一个基本政府可以建立其他各种实体来融资或经营特定服务 (如交通, 住房, 教育), 或为其执行其他职能。一些这种实体拥有独立的法律地位, 即他们可以以自己的名义

拥有资产和承担债务。因此,当一个基本政府编制其财务报表时,就必须考虑是否将这些所谓“构成单位”(实际上是附属机构)包括在内。如果是的话,应如何报告?

GASB 认为,政府层面的财务报表的报告实体应包括基本政府和其控制的,和经济上对其负责任的附属机构。这个广泛的范围很重要,因为美国州和地方政府是以单独基金进行预算的。很难获得一个政府的完整财务状况,更不要说是一组相关政府财务全貌。

表 1 净资产表

资产	负债
<ul style="list-style-type: none"> • 财务资产 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 流动(本期)财务资产 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 货币资产 ▪ 金融投资 ▪ 应收款 ▪ 待售存货 ◦ 长期财务资产 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 金融投资 ▪ 应收款 • 非财务资产 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 待用货品 ◦ 固定资产 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 设备 ▪ 建筑物 ▪ 基础设施 ▪ 土地 	<ul style="list-style-type: none"> • 流动(本期)负债 • 长期负债 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 资本债务 ◦ 经营债务
	<p style="text-align: center;">净资产</p> <ul style="list-style-type: none"> • 投资在资本资产上的净资产,已被净相关债务抵消 • 受限制的净资产,如 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 建筑项目 ◦ 还本付息 ◦ 其他用途 • 不受限制的净资产 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 已指定用途的 ◦ 未指定用途

问:净资产表的内容是什么?

答:政府的净资产表报告包括资产、负债和剩余。剩余即净资产。GASB 要求净资产表有一个广泛的计量对象。也就是说,资产应包括政府控制的所有经济资源,负债应包括过去的交易或事项产生的长期和短期债务。由于 GASB 没有为所有政府规定一个统一的会计科目表,不同政府的净资产表的具体内容将不一样。但是,下面的图表显示了范围广泛的资产、负债和净资产。

问:为什么政府应该报告非财务资产,如建筑物和设备?

答:当一些资产,如建筑物或设备,被用来提供公共服务,资产被消耗的部分应该被视为服务的成本费用的一部分。这样政府和公众才知道服务的全部成本。如果没有关于使用中的这些资产的数据,将无法计算资产使用的成本。此外,政府官员有责任维护、保持甚至增加所有政府财产的价值。原则上,价值包括物理质量(如桥梁的结构安全)和经济价值,即使会计师仍然有困难衡量经济价值。

问:净资产表的负债部分里的资本债务和经营债务是什么?

答:当政府发行债券为建造或购置固定资产(如建筑物和桥梁)融资时,就会产生资本债务。在资产负债表中,因此产生的资本债务被获得的固定资产所平衡,净额在资产负债表的净资产部分显示。当政府收到服务(如从员工那里),但只是承诺在未来付款,从而导致负债(例如员工退休后的退休金和医疗福利),这种负债被

称为经营债务。不像资本债务,没有资产来抵消经营债务的增加。因此经营债务的增加会引起净资产的降低。一个负的净资产数额也可能被视为累积的赤字。

问:净资产部分也显示了受限制和被指定用途的金额。这些标签意味着什么?大众为什么要关心这两点?

答:在正常情况下,政府使用固定资产提供服务,使用财务资产来支付运营费用和偿还债务。这就是净资产部分区分经济净资产和财务净资产的原因。此外,政府在利用其净财务资产的灵活性上可能会受到两种压缩:一种是外来的限制,如由贷款者或赠与者附加的限制,或是政府本身的指定。因此,可以在未来随意使用的净资产数额(即未指定用途,无限制的净资产)可能比净资产总额小很多,甚至可能是负数。

问:一个年度的活动表的主要内容是什么?

答:对于每一种政府服务(如消防和警察),活动表显示其总成本费用和与该服务相关的项目收入。项目收入包括使用者收费、支持运营(如支付员工工资)及购置固定资产的资助款和赠款。如果一种服务的总费用超过其项目收入,活动表报告一个“净支出”的数量;如果情况相反,则展示“净收入”的数量。净支出数字意味着该项服务需要一般收入的财政支持。一般收入包括税收收入(如所得税和财产税)和不受限于特定用途的非税收收入来源(如赠款,投资收益)。如果总费用大于总收入(项目收入加上一般收入),报告期内就发生了赤字,使净资产额在本期内减少。

问:活动表是如何衡量成本费用和收入?

答:对应于净资产表的广泛的计量对象,GASB 第 34 号准则推动在收入和支出衡量中至少使用强度的权责发生制。在这个层次的权责发生制,当政府能对纳税人拥有法定的索取权(如纳税支付已到期)的时候,税收收入便可以征税的政府所确认。GASB 单独发布了第 33 号准则,展示如何计量各种非交换性质的交易(如税收和补助金)产生的不同类型的收入。当政府向确定的客户出售商品或服务(如水,电),完全的权责发生制被使用:收入根据货物和服务提付的程度确认。成本费用不仅包括了财务资源(如现金)的使用,还包括经济资源(如资本资产)的消耗。成本费用还包括延迟到未来支付的短期(工资和薪金)或长期(如退休金福利)服务成本。

问:权责发生制会计听起来相当复杂,实施起来也可能更昂贵。为什么 GASB 还要这样要求?

答:GASB 第 34 号准则的目的是让活动表展示,一个政府是否能在报告期内产生足够的收入应对费用(不是支出),从而符合跨期公平的原则。完全的权责发生制在商业活动中的使用已经是一个长时间的惯例。但对税收收入

的较强程度的权责发生制要求仍然是有争议的,但我认为是必要的。从概念上讲,有必要确认应收款项(包括应收税款)以适当地匹配应付款项,以便避免扭曲财务状况。我把这叫做对称的实行权责发生制。此外,随着越来越多的其他方面(如雇员)对政府的要求被确认为费用,也应允许政府将其对其他方(如纳税人)的合法的索取权确认为收入。这将导致政府的收入和费用更好地匹配。

问: GASB 是否要求预算也使用权责发生制?

答: 创建 GASB 的协议不允许 GASB 制定关于政府预算的准则。GASB 名称中的会计指财务会计,并扩展到包括财务报告。通过要求对过去的决策和交易导致的短期和长期后果的确认和报告,历史性的财务报告对州和地方政府税收和预算政策有着间接的影响。例如,当一个政府对其退休员工承诺慷慨的养老金和医疗福利时,GASB 权责发生制会计准则规定,只要雇员已经工作而挣得到这些收益,作为雇主的政府就应该确认、计量并报告有关的费用和债务,不论政府是否已征收足够的税款来为这项成本费用提供资金。披露这些会计信息的目的是为了提提高政府官员对他们行动的未来后果的认识,使他们的决策更加明智。

问: 政府层面的财务报表似乎相当复杂。你能不能简化一下呢?

答: 复杂吗? GASB 第 34 号准则甚至要求将基本政府的总数分为政务性活动和企业性活动。政务性活动提供有利于整个社会的公共服务(如警察、消防等),主要由税收提供资金。企业性活动给确定客户提供服务(如电和水),通常由使用费提供资金。通过分别展示这两类活动,它们之间的资源补贴和转移将被披露出来。

未知下表能否简化这些财务报表,但有望帮助你记住这两个政府层面的财务报表的主要内容。这两个财务报表是相关的。例如,2010 年活动表显示政府从 2009 年年底到 2010 年年底的政府财政状况(以净资产额计算),2010 年的财务业绩是否改善或恶化。

问: 普通的美国人民如何获得政府层面的财务报表?

答: 大多数美国州和地方政府发布综合年度财务报告,

并把它放在公共图书馆和政府网站上。政府层面的财务报表是最前面的两张财务报表,其后是下个讲座中将解释的基金财务报表。这些财务报表的前面是解释政府财政状况,包括预算和经济预测的“管理层讨论与分析”还有一个统计部分,包括财务指标多年的趋势数据,以及有关地方或区域经济和社会状况的数据。

问: 如果这些政府层面的财务报表这么有用,GASB 为什么要等 15 年才制定要求呢?

答: 其实从 20 世纪 70 年代,美国州和地方政府就一直试图找到一种简便的办法向公众展示他们的财政状况。他们意识到,尽管基金会计对于财务管理和监管具体的法律和合同履行责任是必要和有益的,很少有人会阅读如此大量的基金财务报表。因此,正如下次将讲到的,他们多次尝试对基金进行分类和合并。但是将政府的长期的资本资产和债务整合到资助年度运营的政务基金中时经历了相当大的困难。最后,决定不再将政府层面财务报表视为基金财务报表的汇总。这一行动使在政府层面资产负债表中采用广泛的计量对象,在政府层面活动表中采用强度或完全权责发生制会计成为可能。作为一个平台准则,第 34 号准则引进了一种测量和报告政府财政的新途径。其在范围上很广,在技术细节上很复杂。

还有其他原因。在准则被采用前,有一个征求公众意见的耗时过程。但步伐缓慢的实质原因是,第 34 号准则中的权责发生制规定会逼使许多美国州和地方政府披露,他们已经将服务成本负担转嫁给未来期间的纳税人,违反了代际公平的概念。诚然,将资本支出视为资产会使资产负债表更好看。但是,运营债务如应付养老金和其他退休福利的确认难免引起对所谓隐形债务的强烈关注。它需要时间和公众的广泛支持,来说服各州政府正视他们“现享受,后付款”政策的后果。

问: 你对政府层面财务报表的总体评价如何?

答: 两个政府层次财务报表的目的是在几页纸里长远和全面地看到一个政府财政状态。在我看来,这是一份 CAFR 中最重要的两到三页纸。遗憾的是,这两张报表被淹没在数百页的数字和论述中。这几页是政府累积资源和负债,以及最近财务业绩的有用信息的金矿。我的抱怨是,GASB 没有要求政府层次的现金流量表。这表会给出经营活动,以及投资和融资活动的现金赤字(或盈余)数额。我也希望活动表中的“净资产变动”被标记为权责发生制赤字(或盈余),这是报表中应记住的最重要的数字。

(作者为美国芝加哥伊利诺大学荣退教授;财政部财政科学研究所研究生部特聘教授;中山大学行政管理研究中心,研究员)

表 2 政府层面财务报表的结构

要素	基本政府			附属机构
	政务性活动	企业性活动	基本政府总数	
净资产表				
资产				
负债				
净资产				
活动表				
费用				
收入				
净资产变动				