

# 西方国家政府会计专题讲座 (八)

## ——美国州和地方政府财务报告——

□ 陈立森

正如上个讲座所解释,美国州和地方政府会计准则委员会(以下简称 GASB)第34号公告要求两张政府整体财务报表和若干基金财务报表。本讲座将重点放在美国州和地方政府的基金会计和基金财务报表上。在此,“资金”不是指金钱或财政资源,而是财务实体,其中存有财政资源,甚至经济资源(例如建筑物和设备),所以基金有时被戏称为“饼干罐”。基金同时也是会计个体,具有自己的资产、负债和基金余额。这个讲座将解释美国州和地方政府为什么至今仍然使用基金会计,以及留恋民众对公款详细控制的思想如何一直影响着政府的财务报告。这个讲座仍沿用问答形式。

**问:为什么 GASB 除了要求政府整体财务报表之外还要求基金财务报表?**

**答:** GASB 的决定是确认基金会计和基金报告的悠久传统。这一决定显然是基于相信政府的财务报表,作为官方记录,应反映政府的基本财务管理架构。在政府预算编制和财务管理实践中,个别基金仍然是基本的理财单位。因此,政府应该每年发布详细的基金财务报表,即使已经公布了一个广泛的政府整体财务报表。

**问:美国有多久的基金会计传统?**

**答:** 实行基金会计的传统在美国地方政府至少可以追溯到 100 年前。纽约市市政研究局于 1913 年出版的《市政会计手册》已经建议划分资金账户和编制基金财务报表。在 1914 年出版的《市政会计》一书里,作者 D. O. Eggleston 谈到“正确基金会计的必要性”,并将基金分为流动基金,资本基金,特殊和信托基金,以及偿债基金。这个传统一直延续到现在。美国州和地方政府以基金(例如普通基金)为单位编制年度预算和进行拨款。

**问:为什么美国地方政府要设立基金呢?**

**答:** 上述基金名称已经给设立那些基金的目的提供了线索。税收收入划分为支付本期业务支出(例如雇员工资)和资本支出,所以设立流动基金和资本基金。为了提供和保障员工的退休金,劳工契约要求政府设立退休金信托基金。政府卖公债时,债权人要求政府设立偿债基金,定期存款以便支付利息和偿还债务本金。此外,所谓“债券基金”,现称为资本项目资金。它的设立是为了确保发债筹资这笔钱将只用于预定项目。各种单独特别收入基金的设立是为了分别多类的

特殊用途的税收下补贴和捐款。例如,洛杉矶市有关约 20 个特别收入基金。普通基金是那个政府唯一没有被外界限制的基金。但是,普通基金资源的使用也需要依法拨款。总之,大多数基金的设立都是由于立法机构和外部权益相关者为了确保公共财政资源将用于预定目的而施加限制。

**问:政府官员能够设立基金吗?**

**答:** 政府官员不能私自设立基金,以防止隐瞒资源。但是行政部门可以通过正规的程序,经过立法批准而设立基金。其中一个正当的目的是为了有效地分别管理不同的部门。例如,市属企业,如机场和水电厂往往被设立为自我维持的企业资金。

**问:听起来好像基金制度是一种良好的机制。难道会有什么不良之处吗?**

**答:** 有的。太多个资金使人们难以简便地了解一个政府所拥有的资源和义务。和联邦政府不同的是,美国州和地方政府普遍没有编制覆盖面宽广的总预算。他们通常依法拨款给普通基金,不然就只是将本地税收拨款。预算覆盖面的不足造成严重的财务管理问题。但是这种情况反而给一个政府的会计系统提供了机会来显示其重要性。

的经理。该政府要有明显的投资和

风险管理的责任。一个政府也可以

为个人和其他组织投资。在这样情

况下，该政府必须要建立私人用途的

信托基金。因为代理基金和信托基

金都不是代理人或受托人的财产，

于是不能包括在代理或受托政府的

资产负债表里，但要将其代理基金和

受托基金的财务状况放在其年度财

务报告里。

问：你能否举一些例子来说明

商业基金种类？

答：企业资金为本政府以外的

客户提供服务。例子包括：市管机

场、公共交通服务、停车场、垃圾处

理场和收费的娱乐场所。这些企业

可能得到税收补贴。有时也难以决

定某项活动是商业性质的。虽然要

有判断，如果一个企业发行债券已

收入偿还的债（称为“收入债”），或

由法律或法规要求定价至少等于

全部成本，GASB就规定必须将其当

企业资金处理。

政府的一些后勤工作为了鼓励

经济投资而“卖”商品和服务给本政

府部门。例子包括：办公用品店、

信邮中心、车库、复印中心，甚至自

我保险。这些内部服务营业方式是

自我维持的商业组织，所以与企业

基金选择用企业会计方法，但是突

问：任何单独基金都可以被安排

到少数通用基金类型（图表1）。

这些基金类型进一步组成三个基金

类别，反映了政府的政务、商务和受

托功能的不同活动。无论政府预算

覆盖范围的范围，所有资源都涵盖

在表1中的资金结构里面。

问：能请您举几个例子来说

明信托基金种类？

答：政府作为代理人和受托人

的受托时间有长短，由数量或也

有大小。因此，这种基金被分为短

期的代理基金和比较长期的信托基

金。一个政府可以为其他的政府借

收税或者转移补助金。在这些活动

中，代理人在较短的时间内筹集资

金。重要的是要记住，该基金的资

产不是在行为或解释的。该基金

的资产完全由其负责承担。但

是，在其作为官员的长期退休基金和

福利的受托人身份，政府的责任不

是保管，而是包括投资和再投资

风险。当然作为对其他政府集合投资

问：基金会计制度如何补充预

算制度的不足？

答：美国的政府会计中的基金

不只是专项基金。全面覆盖一个政

府的预算是美国州和地方政府基金

会计制度的好外和功能。至少在原

则上，所有公共财政资源根据目的

分配到各个基金中，其余的都留在

普通基金。因此，即使资源是在政

府的预算之外，仍然是受政府的基

金会计系统的财务控制。

问：美国州和地方政府基金分

计制度的范围有多广？

答：从100年前一个基本原

则开始，美国州和地方

政府的各种基金的数量和类别增加

不少。即使是一个小地方政府也有

十几个基金。一个大州政府可能

有数百个基金。在没有任何统一账

户来的情况下，没有一个政府给自己

的基金编号。到现在世纪70年

代中期，经过准则制定机构的努力，

美国州和地方政府才有了结合

逻辑和全国性的基金分类表。从那

表1 基金类别和基金类型

<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政务基金</li> <li>○ 运营基金</li> <li>■ 普通基金</li> <li>■ 特种收入基金</li> <li>○ 资本基金</li> <li>■ 资本项目基金</li> <li>■ 偿债基金</li> <li>○ 永久基金，即公共目的信托基金</li> <li>● 商务基金</li> <li>○ 内部服务基金</li> <li>● 受托基金</li> <li>○ 代理基金</li> <li>○ 私人目的信托基金</li> <li>■ 雇员退休金[和其他福利]基金</li> <li>■ 集合投资基金</li> <li>■ 其他的私人目的信托基金</li> </ul>
---

表2 各类基金的会计特点

基金类别	测量对象	会计基础
政务基金	短期财务资源 短期负债	修改的权责发生制
商务基金	经济资源	权责发生制
信托基金	长短期负债	

和支出。法律限制特定目的的收入存入特种收入基金。用途不受外界限制的收入存入普通基金。每一个政府都有一个普通基金。所有的州和地方政府都必须依法通过普通资金的年度预算。大多数还为特种收入资金编制年度预算。有些政府只预测和拨款自己的收入来源。因此，一个政府的当年营运基金的预算通常不能涵盖所有行政部门和活动。

大多数州和地方政府都有多年的资本设施改善计划。筹资来源包括发公债，上级政府支持和自己的收入。多年计划由每年的资本预算执行。资本预算通常用于若干资本购置或建筑项目。每个项目都可以拥有自己的资本项目基金，以方便在该项目的过程中跟踪其资金来源和支出。明确分别收入和其他筹资来源。不同于企业基金自我负责债务，以整个政府信用发行的公债称为总责任债券。每个公债发行都有自己的偿债基金，以便积累资源支付利息和偿还本金。

一些政府将财务资源用留本方式长期投资，收益用于公益目的。这种资金被称为公共目的信托基金，以区别于私人目的信托基金，而放在政务基金类别。可是这种基金的长期性投资与其他政务基金的短期收支性质完全不同。

问：基金会计是如何运作的？

答：基金会计的起点是会计等式：基金资产=基金负债+基金余额。或者基金资产-基金负债=基金余额。这实际上是一个基金的资产负债表的观念基础。该等式的动态形式是一张经营报表：收入是基金余额的增加，费用或者支出是基金余额的减少。表2描述各种基金的会计特点。

政务基金的资产负债表的测量对象比较狭窄，只有显示短期或者

流动财务资源和短期的负债。于是基金余额是短期净财务资源。短期财务资源的出入流动决定每年的盈余或者赤字。这就是所谓的修改的权责发生制。

与此相反，商务资金和受托资金的资产负债表有广泛的测量重点。资产是包括财务资源及资本资产的经济资源。而负债包括短期和长期负债。在权责发生制下，收入和费用（不是支出）决定盈利或亏损。

问：既然政务基金只记短期资产和负债，一个政府的固定资产和长期负债怎么处理？

答：这正是政府基金制度最大的问题。举个例子来说，一个政府发了1000万元长期公债来买一栋办公楼。这笔钱在一个资本项目基金里记录如下表（百万元为单位）。

结果是钱用完了，但是办公楼和公债在基金会计制度里无影无踪。实际上，政府现在有1000万元的固定资产和长期债务。这两种资料记载在基金外的两个“账户组”以便保存记录。

问：既然各种基金有不同的测量对象和会计基础，把各种基金加起来有意义和有可能吗？

答：我们如果回顾设立基金的各种原因，就会怀疑把基金聚合起来的意义。因为基金设立本来就是要把不同用途的资源隔离，使“河水不犯井水”。我们要记住基金是一种保护人们权益的机制。例如雇员退休基金不能用来救援缺钱的雇主政府。把基金的各种数据加起来不能够，也没有改变设立基金的法律或者合约规定，只是提供一个综述的财务报告。如果没有不同程度的总结，简直无法看到政府财政状况和资源分配的全景。

问：你能介绍如何不同程度地总结基金报表吗？

答：只是随便把不同基金的报表混在一起没有什么意义。如表3所示，基金可以分成很多类。一张联合财务报表的各栏是某种基金类型里的各个基金的数据，最后一栏是这个基金类型的总数（看表3）。要注意总数只是各个基金的数据加起来，没有考虑到基金间的转移。

再如表1所示，比基金类型更高一层的是基金类别。因此一个政府的全部的基金和两个账户组可以像表4用联合报表反映出来。又要注意最后一栏总数也只是各个基

基金会计账户科目	借	贷
发公债 资产：现金 基金余额：其他筹资来源（不是收入）	10	10
买楼 基金余额：支出 资产：现金	10	10

