国家账本怎么看?

复旦大学经济学院

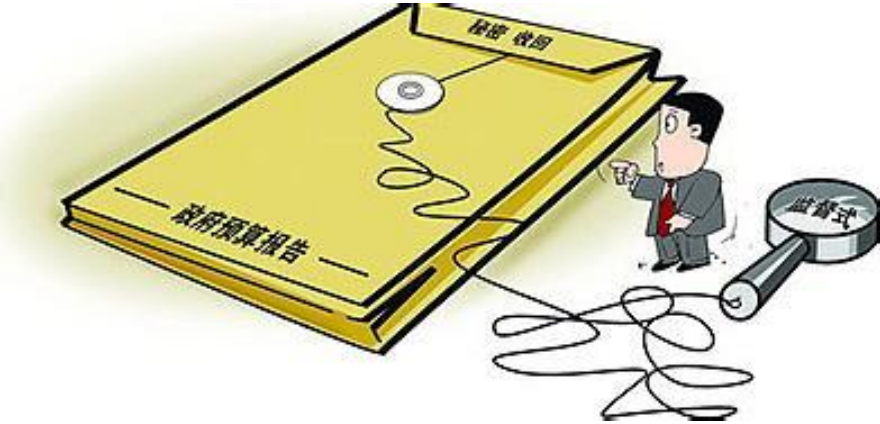
孙琳

每年3月初，“两会”准时召开

2017年关注热点：

- “十三五”规划
- 供给侧改革
- 扶贫攻坚战
- 民生改善

疑问



1.国家的钱都是怎么花的？政府如何体现受托责任？

2.国家的钱是否都用在了“刀刃”上了？效率高么？

3.地方政府能发债么？地方政府能发多少债？

4.地方政府的财权和事权对称么？如果不对称怎么办？通过什么渠道来对地方政府承担事权来拨付资金？

5.政府花钱和企业是一样的流程么？核算方法相同么？

6.如何规范政府的花钱流程？如何防范财政风险？

政府预算大家庭

- 2013年11月，中共十八届三中全会《决定》
- 2014年8月，全国人大修改《预算法》：政府的全部收入和支出都应当纳入预算，即实行全口径预算。
- 一般公共预算
- 政府性基金预算
- 国有资本经营预算
- 社会保险基金预算

预算和政府会计

- 政府会计革命的缘起预算改革。

- 预算是政府告知公众其财务状况的主要文件
- 预算表明政府的优先次序
- 预算为政府筹集税收收入和举借债务弥补赤字提供依据。
- 收付实现制预算不能反映延迟到未来支付的成本（如雇员养老金）

- 民主和市场经济推动了政府的受托责任和透明度。

预算、政府会计和政府财务报告

- 现代政府会计通过财务记录、授权交易和有效的政府活动，确保预算忠实有效地执行。
- 政府会计是识别、确认和计量这些政府交易和活动的财务结果的系统过程。但不能帮助利益相关者促使政府尽责。
- 政府会计改革是建立权责发生制政府综合财务报告制度的基础。

- 会计范围将财务会计延展到财务报告，变成了在政治体制下民主受托责任和市场经济互惠的产物和强制机制。

政府会计改革时间表

- 2013年11月，中共中央决定改进预算管理制度：“建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务及风险预警机制。”
- 2014年8月,，全国人民代表大会常务委员会颁布新《预算法》，第97条规定:“各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性。...”
- 2014年12月，《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》（国发〔2014〕63号）

2020年前，各级政府都要以新的政府会计核算体系、新的权责发生制政府综合财务报告形式，向社会公开完整的政府“家底”。

下一步是财政部发布基本准则及具体准则

权责发生制政府综合财务报告制度

- 《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》明确指出，必须对我国政府会计进行改革，建立全面反映政府资产负债、收入费用、运行成本、现金流量等财务信息的权责发生制政府综合财务报告制度。
- 在继续完善预算会计功能的同时着重扩展政府财务会计的功能，整合和规范财政总预算、行政单位、事业单位等不同会计系统的核算内容与方法。

权责发生制有什么好的？

权责发生制的政府综合财务报告可以：

- 提供政府公共资产的累积存量及固定资产的折旧状况，从而有利于促进公共资产的优化配置和防范国有资产流失。
- 提供比较全面、准确的政府负债和债务信息，并可以进行资产与负债的对比分析，为科学合理地分析政府偿债能力、债务风险以及建立中长期财政规划提供有效的信息基础。
- 实现对政府运营完全成本的核算和报告，比如对政府运行中使用的固定资产，可以核算和报告其每年度的耗费价值，从而使政府运行成本的信息更加真实可靠。

收付实现制有什么不好的？

- 在收付实现制下，政府的债务确认为收入，在资产负债表中不作为负债列示，比如地方政府的债务以各种形式存在，却无法得到客观反映。
- 政府的支出仅为现金支出，与其当期发生的业务活动不直接对应，不能合理反映政府的运行成本，无法进行合理的绩效考评（比如高速公路基础设施投入全额列为当期支出，导致成本无法合理确认）。
- 政府的投资全部列为支出，在资产负债表中不作为资产列示，也无法合理反映对未来业务活动的支撑能力（比如政府对国有企业的投资全额列为当期支出，无法合理反映政府投资的效益）。

说明财务报表间勾稽关系的简例

假设年初政府的资产、负债和净资产都为￥0

在本年，政府的收入和费用都为￥100

在本年，政府借入债务￥20，并用这笔资金购买了￥20的设备

要求：在年末编制该政府的财务报表

现金账户：记录本年交易

现金流入	
• 获得收入	￥100
• 债务融资	20
总现金流入	￥120

现金流出	
• 付出费用	￥100
• 购买设备	20
总现金流出	￥120

年末一套三张财务报表

资产负债表:

资产: 固定资产	￥20	负债: 应付账款	￥$20
		净资产	￥0

运作表:

收入	￥100
费用	- 100
结余	￥0

现金流量表

经营活动现金流量净额	￥0
融资活动现金流量净额	20
投资活动现金流量净额	- 20
	￥0

美国：从现金赤字到权责发生制赤字2010年

（单位：十亿美元）

•现金赤字（现金收入 – 现金支出）	$1,294
•调整项目 （仅选出主要项目）	
↑军事人员福利负债	+ 164
↑退伍军人补偿负债	+ 224
↑ 公务员福利负债	+ 115
↑为抵押贷款公司负债	+ 268
↓资本化的现金支出	-92
•权责发生制赤字	
（收入 – 成本费用）	$2,080

预算、政府会计与国家治理的大时代

- 政府决算报告是反映政府有多少现金流量的温度计。

- 政府综合财务报告就是反映政府整体家底的晴雨表。

- “一个政府会计系统应该有能力支持财务管理，为证实和监督资源的使用符合法律和预算的规定，为**财务受托责任**提供信息”（陈立齐，2010 ）

- 美国：了解政府财务状况的变动情况，政府未来的预算资源能否充分满足**履行未来义务和提供公共服务的需求。**

- 有助于广大使用者对资源分配做出决策和评价决策的有关主体财务状况、业绩和现金流量的信息，而且还应该反映主体对**受托资源的受托责任**（国际公共部门会计准则第1号）。

制度环境与地方政府行为对政府会计准则的影响

- 地方政府行为存在利己倾向，可能与公共受托责任的履行相偏离。

地方政府举债与政府会计准则

债务透明：

“只有先成为‘看得见的政府’，才可能成为‘负责任的政府’，进而成为‘民主的政府’。

公共决策：

一套完整的财务报告能增强政府预测能力、规避公共财政风险。

债务管理：

政府会计体系应为政府债务管理评估、风险规避和防范等提供数据支撑。

制度环境与地方政府行为对政府会计准则的影响

◆ 地方政府行为存在利己倾向，可能与公共受托责任的履行相偏离。

地方政府绩效评价与政府会计准则

解除受托责任：

- 政府、公众存在委托代理关系：信息不对称
- 应全面披露政府财务信息，建立绩效评价体系

绩效评价体系：

地方政府绩效评价体系的构建要与政府会计改革相配套

① 建立政府绩效评价体系推动了政府财务信息的披露

② 政府财务信息披露的缺乏阻碍政府绩效评价发挥作用

权责发生制的政府会计需要多领域的协同

- 政治学可研究财务报告主体的组合方式
- 公共经济学研究政府的经济功能，对公有土地和其他自然资源的估值
- 公共财政学研究“财政幻觉”，确认应收和应付账款、非债债券负债，或有负债和隐性负债等
- 共同走向“财政会计和财政报告”之路

所以，我们应该懂点政府会计学。

The end