

预算会计确认基础与财政风险防范

池昭梅

(广西财经学院 南宁 530003)

【摘要】 财政风险对一国的政治、经济会产生深刻的影响,其表现形式很多,但最主要的是一个国家的偿债能力。采用不同的会计确认基础,会使债务的确认、记录和报告过程产生较大差异。本文认为,权责发生制相对于收付实现制而言,更能及时识别和防范财政风险。

【关键词】 财政风险 收付实现制 权责发生制

如何及时识别政府所承担的全部债务并进行正确确认、记录和披露,以降低政府所面临的财政风险,是政府会计的一项重要重要功能。而采用不同的会计确认基础,会使债务的确认、记录和报告过程产生较大差异。

一、影响我国政府财政风险的主要表现

财政风险主要表现为债务风险,对于债务的定义,《民法通则》第84条规定:“债是按照合同的约定或者依据法律的规定,在当事人之间产生的特定权利和义务关系。享有权利的人是债权人,负有义务的人是债务人。债权人有权要求债务人按照合同的约定或者依照法律的规定履行义务。”债务的种类有很多,本文着重对我国政府所面临的显性负债和隐性负债进行分析。

1. 国债和外债:显性债务规模不断扩大。国债对一国经济发展的贡献是不言而喻的,我国经济近十年来能维持较高的增长速度,与我国大胆运用国债融资、促进经济协调发展密切相关。与此同时,面对经济全球化的大趋势,一个国家的发展也离不开国际资本的支持。因此,有步骤地发行外债,借助国际资本市场的力量为我国经济建设提供财力支持是一条很重要的融资渠道。近九年来我国国债及外债发行规模如表1、表2所示:

表1 我国国债规模概况 单位:亿元

年份	发行国债额	国债还本付息额	全部国债年底累积余额	当期国内生产总值(GDP)	国债负担率=全部国债年底累积余额/当期国内生产总值(%)
2000	4 657	4 643	13 020	99 214.6	13.12
2001	4 884	4 870	15 618	109 655.2	14.24
2002	5 934	5 754	19 336.1	120 332.7	16.07
2003	6 280.1	6 093	22 603.6	135 822.8	16.64
2004	6 876	3 700	25 777.6	159 878.3	16.12
2005	6 923	3 923	28 774	183 217.4	15.7
2006	7 945	5 520	31 448.7	211 923.5	14.84
2007	7 393	5 699	53 365.53	249 529.9	21.39
2008	8 280	6 908	53 300	300 670	17.72

表2 我国外债规模概况 单位:亿美元

年份	长期外债	短期外债	合计	长期外债构成	短期外债构成	当期国民生产总值(GNP)	外债负债率=当期外债余额/当期国民生产总值(GNP)(%)
2000	1 326.5	130.8	1 457.3	91%	9%	98 000.5	1.4
2001	1 195.3	505.8	1 701.1	70%	30%	108 068.2	1.6
2002	1 155.6	558	1 713.6	67%	33%	119 095.7	1.4
2003	1 165.9	770.44	1 936.34	60%	40%	135 174.0	1.4
2004	1 242.87	1 043.09	2 285.96	54%	46%	159 586.7	1.4
2005	1 249.02	1 561.43	2 810.45	44%	56%	184 088.6	1.5
2006	1 393.6	1 836.28	3 229.88	43%	57%	213 131.7	1.5
2007	1 535.34	2 200.84	3 736.18	41%	59%	251 483.2	1.5
2008	1 638.76	2 107.85	3 746.61	43.74%	56.26%	316 228.4	1.2

从表1和表2可以看出,近年来我国国债及外债规模主要呈现以下特点:

第一,规模呈上升态势。随着经济的不断发展,国债及外债的规模不断扩大。以2000年为例,发行的国债总额仅为4 657亿元,而在2008年,却达到了8 280亿元,增长近2倍。与此同时,外债则增长了近3倍。

第二,债务的还本付息压力日益增加。从国债负担率来看,每年未偿还的国债占当期国内生产总值的比例越来越高,这意味着政府到期还本付息的压力越来越大。而外债负债率虽然维持在一个比较稳定的水平,但从我国的外债结构来看,长期外债所占的比重在不断降低,短期外债的比重呈上升的态势,这些都加重了当期政府偿还债务的压力。

2. 社会保障支出:隐性债务规模不断扩大。只有建立完善的社会保障体系才能保证社会和谐发展,这也是我国政府努力的方向。由于历史原因,我国社会保障资金主要依赖于单位和个人缴费,形成了“社会统筹与个人账户相结合”的基金模式。“统账结合”把社会保险基金运行的“现收现付制”与“基金积累制”结合起来,是一种“部分积累制”的基金模式。但这种模式会产生巨额的“隐性债务”问题,并会随着老龄化人口

的不断增长,导致社会统筹基金入不敷出,只能通过挪用个人账户的资金来实现当期支付平衡,形成个人账户的“空账”运行以及社会统筹和个人账户的“混账”管理(刘文海,2007)。由此直接导致我国社会保障资金的缺口较大,难以有效地发挥社会保障体系的作用,因此而形成的隐性债务直接影响到社会经济的发展。

二、我国现行预算会计确认基础对财政风险防范的影响

一般而言,应通过政府财务报告来评估其面临的财政风险,但是目前我国并无真正意义上的政府财务报告。根据现有的预算会计体系,我国政府及其单位的财务信息主要来源于总预算会计制度、行政单位会计制度和事业单位会计制度,从而形成了互不相关的三种财务信息。从会计确认基础来看,除了事业单位极少数的业务核算是采用权责发生制外,预算会计体系整体上是以前收实现制为基础的。收付实现制是以现金的实收实支作为确认收入和支出的前提,其对预算的编制及执行起到促进作用。但是,这种确认基础在识别和防范财政风险方面,却存在以下两个方面的不足:

1. 债务的确认。主要存在两个方面的问题:①债务确认不及时。收付实现制是在现金实际支付时才确认为支出,对于显性债务而言,其能得到充分披露。但是对于隐性负债,由于其涉及的主体较多,难以统计确切的金额(如巨额的保障基金缺口,既涉及国有企业、私营企业及外资企业,还涉及事业单位改制留下来的未偿付的保障资金),其在政府财务报告中难以得到体现。而这些都是当期形成且在未来必须偿还的债务,不及时确认这部分负债就会形成巨大的财政风险,同时也加大了未来的支付难度。②债务确认不准确。准确地确认债务有利于科学地预测财政风险。对于政府而言,不仅要关注显性负债,而且要关注由于会计确认基础的内在缺陷而产生的隐性负债。目前不管是行政事业单位会计,还是财政总预算会计,都无法全面、准确地反映这两种负债。随着社会经济的发展,政府担保行为的不断增加以及人口老龄化程度的不断提高,隐性负债产生的社会影响越来越大,不能准确地确认隐性负债,必将影响到一个国家的财政稳定。

2. 债务的披露。由于我国预算会计是以收付实现制作为确认基础的,因此,在会计核算中与权责发生制相适应的谨慎性原则并未得到关注。从我国预算会计制度来看,不管是在总预算会计制度中,还是在单位会计制度中,都没有对或有负债做出规定,因此,对于一些极有可能发生的负债未能及时确认为预计负债,在账务处理上未能得到记录,而且在政府财务报告中未得到披露,造成了债务记录和披露不全面。对于因过去事项而承担的现时义务,若该清偿义务会造成经济利益流出某一单位,并且该义务的金额可以可靠地估计,则要确认为预计负债。可见,我国的社会保障资金缺口、未来的环境保护开支、地方政府欠发的工资等隐性负债都应该进行恰当的确认为和记录,并同时在政府财务报告中进行披露,这样才有利于识别和防范财政风险。

三、权责发生制:及时识别和防范财政风险的必然选择

1. 权责发生制在政府会计改革中的实践经验。近年来世

界各国进行的政府会计改革经验表明,实行权责发生制有利于财政风险的防范。国际货币基金组织在其发布的《政府财政统计手册(2001)》的导言中提到,在现金收付制基础上进行记录,忽略了诸如拖欠、贴现债券的利息和固定资产的消耗等,这些都不利于政府进行财政分析。而国际公共部门会计制定的会计准则体系也是以权责发生制为基础的,并且鼓励各国政府采用权责发生制会计。作为政府会计改革的先行者——新西兰,其在20世纪80年代就已意识到以现金收付制为基础的公共部门的财务管理工作存在不足,其后即在公共部门推行权责发生制。

2. 权责发生制在政府债务实务中的应用:或有事项准则的制定。虽然目前我国预算会计体系与企业会计准则体系存在较大差异,但其未来的改革方向应该是以准则模式取代制度模式。因此,在预算会计体系中引入权责发生制,加强对或有事项的处理具有重要意义。具体而言,就是借鉴国际公共部门的准备、或有负债和或有资产准则,参照我国的或有事项准则,制定基于权责发生制的政府会计或有事项准则,明确和规范政府会计主体对或有事项的确认、计量和相关信息的披露,及时反映或有事项对政府会计主体的潜在影响,以及由此承担的财政风险。

3. 权责发生制运用需解决的问题。权责发生制在实际运用中尚有很多亟待解决的问题:其一,从技术层面来看,要有效地实施权责发生制,必须考虑成本效益原则。由于我国预算会计体系多年来一直以收付实现制为基础,改用权责发生制基础来确认隐性负债可能会发生较大的转制成本。其二,由于我国隐性负债涉及的金额较大,而且多是历史欠账,事关社会稳定,因此,以权责发生制对这部分债务进行披露并非易事。

权责发生制作为一种会计确认基础,能够有效地反映政府在未来应偿还的债务,对于及时识别和防范财政风险具有重要的作用。在政府会计改革中如何引入权责发生制、在多大程度上引入权责发生制、在哪些项目上运用权责发生制等,这些问题必须结合我国国情来解决。目前我国的隐性负债较多,极大地影响了我国的财政安全。在政府会计改革中应充分认识到收付实现制在债务风险确认和披露方面的不足,尽快明确以权责发生制为基础,制定政府会计或有事项准则,真实地反映我国政府的财务状况。

【注】本文系财政部重点立项课题“我国政府会计概念框架确立与准则体系构建研究”(批准号:2009XZ001)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 王敏. 中国政府会计权责发生制改革论析. 中央财经大学学报, 2007; 9
2. 刘玉廷. 我国政府会计改革的若干问题. 会计研究, 2004; 9
3. 张琦, 张象至, 程晓佳. 政府会计基础选择、利益相关者动机与制度环境的影响. 会计研究, 2009; 7
4. 邢俊英. 改革政府会计制度 防范财政负债风险. 会计研究, 2004; 4