

政府会计准则设计 应对接预算会计系统

■高鹤 罗莎

多年来,政府会计准则体系的设计与构建一直是公众关注的热点。这是政府财报编制的基石,也是我国政府财务信息公开的关键一环。

对此,我国已有了顶层设计的通盘规划。日前,国务院批转了财政部提出的关于编制权责发生制政府综合财务报告制度的改革方案,要求力争在2020年前,建立具有中国特色的政府会计准则体系和以权责发生制为基础的政府综合财务报告制度。

早在2014年7月,以财政部部长楼继伟为组长的政府会计准则委员会就已成立。2014年12月26日,《政府会计准则——基本准则》征求意见稿公开征求意见。政府会计准则体系建设迈出了坚实的第一步。

日前,政府会计准则体系中的具体准则课题的制定已然启动,配合政府会计准则推行的政府会计财务制度也在紧锣密鼓地研制之中。

这都使一个问题凸显:新构建的政府财务会计体系与原有的预算会计体系应如何对接?毋庸置疑,这种对接必然需要在顶层制度的设计和构建中深入地体现出来。这也是我国会计界公认的观点。

“双轨制”创新助对接加速

正如东北财经大学教授刘永泽所说的,政府会计基本准则征求意见稿的制定已经显示出我国政府会计准则体系的设计思路越来越接近我国实际。这使得以权责发生制为基础的财务会计系统和以收付实现制为基础的预算会计体系并行水到渠成。这种“双轨制”可以在原来的会计数据库里,形成两套数据,而无需另起炉灶。“这个想法比较符合实际,从现实看也是可以达到的。”刘永泽说。

中国海洋大学教授宏青同样认为,在政府会计整体框架内,分别设置财务会计和预算会计要素,不仅是兼顾不同利益相关者的信息需求,而且在现代技术条件下对会计理论做出了新探索。财务会计制度和政府会计准则是一脉相承的法规体系,正应上连预算法和会计法,下连各单位各部门的财务管理。

这种“双轨创新”无疑更加加速了政府财务会计与预算会计体系的对接。

中国人民大学教授赵西卜告诉记者,权责发生制和收付实现制的“双轨制”模式,不仅可以按照预算口径提供预算执行情况的真实信息,还可以提供预算执行对政府财务状况影响的信息,比如资产、负债、收入和



费用信息等,这对于全面了解政府财务信息具有重要意义。

构建勾稽关系是关键

知名会计专家也一致认为,在实践中,政府财务会计与预算会计对接的难度不小。

赵西卜举例说,同一事项同时以收付实现制和权责发生制反映,会增加会计处理的工作量,生成的现金流量信息会与预算执行情况信息大量重复,反映政府预算收入、预算支出、预算结余的预算报告与反映政府资产、负债、收入、费用、净资产的财务报告之间的勾稽关系难以直观表达等。

这都是政府财务会计与预算会计对接面临的困境。但在赵西卜看来,实际运行中需要先解决两个问题。

一是将所有业务按照应有的权责发生制和收付实现制的反映进行归类。

二是建立预算报告与财务报告之间的勾稽关系说明表,将预算报告和财务报告之间的勾稽关系通过特定表格予以反映,以便于报告使用者阅读和理解。

中南财经政法大学教授张琦则一语道出了政府财务会计与预算系统对接的重心:“关键还在于预算得到的数据,即收支、结转结余等数据与财务会计系统的数据之间的关系。”可以看出,建立政府财务会计与预算会计之间的勾稽关系,是两个系统较好对接的前提。

要素设计需考虑对接方便

除了构建好政府财务会计与预算会计的勾稽关系之外,设计政府财务会计的要素时,还要留意到两个体系的对接,把对接方

便这一原则深入到要素设计等顶层制度设计的细节中去。

刘永泽认为,会计要素应融为一体,分别设置资产类、负债类、净资产类、收入类、支出类和成本类账户,收入、支出类反映预算会计的内容,其他反映财务会计的内容。资产、负债和净资产类账户形成资产负债表,成本类账户形成行政成本表。收入支出类账户形成收入支出表。收入支出表反映预算的执行情况。

张琦告诉记者,从国外经验来看,在预算报告和财务报告之间通常会会有一个调节表,如美国联邦政府年度财务报告与总统预算报告之间就存在一个“预算结余与运营净收入调节表”,将收付实现制的预算结余(或赤字)调整为权责发生制的运营净收入(或净成本)。这种调节方式类似于企业会计中的现金流量表的补充资料。

而就张琦所在的政府会计研究所近期的关注重点“政府合并财务报表”而言,预算收支在政府上下级之间的纵向合并,以及各政府部门之间的横向合并都较为困难。合并标准、合并范围、合并主体等该如何确定,都需要结合国外的改革实践与我国的制度背景进一步研究。

在张琦看来,比较棘手的是一级政府的合并报表。如以一个省为例,到底是合并该省级政府的合并报表,还是整个省的合并报表,就是需要区分的两个概念。而部门预算也存在这个问题。“这已经不是纯粹的会计问题了。包括未来的预算主体是不是就是会计核算的主体,也需要进一步研究。”很显然,两个系统之间的对接不仅需要会计界的积极努力,同样需要与政府预算相关的各方系统的默契配合。“现在看来,完全抛开预算系统肯定不现实,还是需要跟预算系统的各事项相匹配。”张琦说。

企业重视资金管理 营运将事半功倍

在毛利率锱铢必较的经商环境下,许多企业常在寻求提高营运资金运作效率的新方法,期盼能改善现金流,最终提高获利。

不少人忽略一点:企业必须密切留意客户结算账款的速度、确保准时(而非提前)支付账款以及产品不会滞销。随着全球经济持续寻求永续成长,越来越多企业的获利率被进一步压缩,加上日益复杂的供应及销售链,迫使许多企业着重在压低价格成本,以大幅降低例如原材料的经营成本。

然而,企业若能掌握根本之道,达成於到期日收取现金、确保按时支付账款以及严格管理库存,所产生的好处将超越缩减成本的微小效益。重视营运资金管理就是其中窍门,有多种方法可供企业灵活运用,例如,确保财务营运团队确实遵循资金管理的基本原则,在正确的付款日支付并准时收回款项,这是资金管理的根本之道。

计算公司所需营运资金与优化资金部署,是连动密切的挑战。企业一方面被供应商要求尽快付款,但另一方面客户却想延长信用期,因而陷于两难的局面。而随着跨国公司扩展业务、开拓供应链并进军新市场,资金管理系统中可能出现的低效率情况将会急速上升,进而影响营运资本的有效管理。虽然从单项来看,逾期未付的账款,提前数天从账户汇出款项、货物延误交付所涉金额或许相对较小,但若把所有因素综合来看,将对公司带来巨额成本。另一个问题则是疏于管理各营业日结束时的经营账项下结余。

其实,多年来一直有一系列强大的流动资金管理工具和技术供企业的财务主管使用。尽管现金足以偿债,企业借贷的景象为何却频频发生?适当、积极地管理不同市场

风险管理补课: 让出海企业走远走稳

如今,中国企业的足迹已遍布全球,“一带一路”战略更是获得相关国家的积极回应。随着“走出去”战略上升为国策,各种风险也随之而来,如何让中国企业在海外走得稳?按照全球知名金融数据统计机构 Dealogic 提供的历史数据,2009年中国企业跨境收购的失败率达到12%,为全球最高;尽管在2010年失败率降低至11%,仍为全球最高水平。目前逾两万家企业从事海外投资,50%以上企业亏损,只有不到10%的企业实现盈利。如何擅用保险、法律等风险管理工具,让原本能够规避的损失不再屡屡发生,成为中国企业当下亟待解决的重要课题。

“走得稳”换来多重机遇

“当前和今后一段时期,全球经济继续呈现缓慢复苏的态势。”由江泰国际合作联盟主办、中国产业海外发展协会支持的2015年中国企业走出去风险发布会上,相关风险报告揭示:从内外部因素看,我国对外投资合作的相关服务和保障体系更加完善,对外投资制度环境将更趋公平、稳定、透明,随着中国经济实力逐步增强,中国对外投资大国的地位也在进一步确立。当前,我国经济正步入“三期叠加期”,国内要素成本上升、资源环境约束加剧、企业核心技术缺失等压力加大,在中国经济进入新常态的背景下,企业走出去的内生动力正在增强。

从外部因素看,世界经济延续缓慢复苏的态势,全球跨国投资正在恢复增长。据联合国贸发会议预测,2015年和2016年全球FDI流入(即外商直接投资)将平稳增长,分别有望增至1.7万亿美元和1.8万亿美元。加之全球基础设施建设升温、“一带一路”、周边互联互通、非洲“三网一化”等重大战略加快实施,中国企业走出去的机遇正在增多。

数据显示,2014年前11个月,中国企业对欧美投资呈现快速上升的势头,对欧盟和美国投资增幅分别高达195%和27.1%,远高于全国同期11.9%的增幅。有分析认为,美国PMI(采购经理指数)、LEI(经济领先指标)指数近期走势良好,就业、CPI、新房开工数量也不断向好,显示美国经济已重新步入活跃阶段。有分析认为,中国企业在美国和欧盟市场进行投资并购以获取技术、品牌、供应链、销售网络等战略资产,将继续保持跨越式增长的趋势。

值得一提的是,“一带一路”战略得到沿线国家的积极回应。市场普遍预期,在满足沿途国家发展利益诉求的同时,该战略的顺利推进,将为中国企业开展国际投资合作带来历史性的新契机。例如,中亚国家大多没有形成完善的产业结构,制造业竞争力较弱,对外贸易产品主要是能源类产品和初级产品,中国与中亚国家投资合作的互补性较强。

“未来几年,中国企业将以市场为导向

和不同货币的结余,即使在低利率环境下,也会直接对盈利带来显著收益。

亚洲区内多重的银行往来关系也使企业营运更加艰难;当企业进入许多市场,一些当地银行及银行体制常迫使企业采用很多非核心业务关系,对于语言不通及不熟悉当地收费方式的人而言,即便收取及阅读银行行单等简单活动都是近乎不能完成的任务。也因为如此,一间全球性的银行伙伴可以显著减少跨国公司内部、企业与供应商客户之间的财务摩擦,令资金操作更顺畅。

科技很大程度上把这些发展结合,改变了资金管理方式,将资金管理的透明度和速度提高至一个新的境界。集中的财务资讯及流程操作,可让企业及时清楚了解资金状况及优化现金部署的能力。过去,这是大型跨国公司的独有做法。然而,近年的科技已经把卓越的全球资金管理方式普及至各大企业。网上企业银行系统没有地域限制,使财务主管们能以接近及时的方式监察现金流量,即使表现欠佳的现金和高成本负债以不同货币计价且位于不同地点,也能让两者相互抵销。

商业压力日益增加,迫使企业寻求方法,力求少花钱多办事。虽然科技为传统资金管理工具赋予新力量 and 影响力,使财务主管们能节约更多资金。然而,第一步是认清企业的现金周转现状——做到准时收款、按时付款,并充分利用资金管理工具,推动企业未来的永续发展。

因此,企业必须清楚辨识缓急轻重——集中精力于现金收款和付款流程,其次才是削减供应单位成本及交易费;同时优化闲置现金,并投资于科技。

(萧仲)

以更严密退市机制促信披监管结构升级

■李季先

在证监会上周五宣布将涉嫌构成违规披露、不披露重要信息罪和伪造、变造金融票证的博元投资移送公安机关追究刑事责任并启动退市程序后,相关方面今后将常态化贯彻新退市制度的《股票上市规则》第13.2.1条成了真正的法律爆点。不仅主要财经媒体连续几日称颂这一里程碑式的资本市场法治化改革举措,就连不少投资者也在微博上再点个赞,相关微信被刷屏。

尽人皆知,沪深A股市场“退市难”,年均不足8家,这其中还包括通过吸收合并经济性退市的几十家公司,难怪博元投资涉嫌严重违法面临强制退市能引起市场如此大的正面反应,被称为“满满的正能量”。毕竟,因重大违法被强制退市比因财务条件退市干脆利落,利益相关方操控空间有限,且传统“报表式”资产重组保壳手段难以奏效,更能体现退市监管的雷霆震慑性,也有助于未来“注册制”下,信息披露监管摆脱“令行不止,罚不当责”的执法困局,促进信息披露监管结构升级。

不过,综合新法实施后各方的反应和所暴露出来的问题来看,信息披露严重违法退市目前还只是个方向正确的退市机制法律框架,高于立法之初的条件和思考角度限制,其自身还存在一些问题和不足,需要进一步立法完善。譬如,严重违法面临退市的上市公司重组的合法性必要性、严重违法公司恢复上市的正当性、恢复上市与重新IPO的价值选择、信息披露重大违法的具体标准是选择高标准还是低标准等,均值得继续立法商榷或抉择。

以正接受立案调查的博元投资在退市程序中的重组为例,尽管现行《股票上市规则》相关规定未对公司此时有出禁止性规

定,证监会也表态说博元投资在实施退市风险警示后,仍可继续重组,似乎法无禁止皆可。但就法理和发达经济体的市场经验而言,对即将终止上市的公司限制包括重组权在内的公司能力、勒令中止或终止资产重组是惯常做法。基于博元投资违法行为十分严重,追溯调整后,2010年至2013年连续4个会计年度净资产均为负值,依据退市新规,基本确定将失去上市资格,此种情况下允许其继续按适用于上市公司的《重大资产重组管理办法》重组,允许其继续套用“法无禁止皆可”就变成了纵容,将人为加大该公司的成本,消解监管执法震慑力,持续扩大投资者损失,这在法理上显得格外荒诞,也暴露了既有法律、法规、规章及规范性文件规定存在的严重违法与一般违法对上市公司“公司能力”区别限制的不足和漏洞。

当然,允许严重违法公司继续按正常或一般违法公司的方式重组,是法律规定之间没有有效衔接,属于一般立法疏忽,对退市机制的整体影响并不是最严重的。在《证券法》对上市公司违反信息披露义务仅规定60万元最高罚款且短期难以改观的情况下,对信息披露监管结构性升级影响最直接、对退市整体机制有效性影响最严重的,还是信息披露重大违法的认定标准及退市后恢复上市的标准,能否恢复上市。特别相较于前者而言,后者的极端重要性不言而喻。

博元投资案表明,监管者已在强制严重违法公司退市上迈出了重要一步,但市场活动往往远比法律复杂,即使刚刚制定的法律法规也有衔接不畅或法律规定滞后的问题。博元投资相关退市法律机制启动后,既有法规的一些问题和不足显得格外突出:濒临退市公司的悬崖重组有无必要,能否立法促其止步?欺诈发行上市公司被终止上市后是采

用恢复上市方式还是采用新股IPO方式妥当?信息披露严重违法是采用高标准还是低标准,其具体标准如何科学界定?

如果说信息披露严重违法的标准高低,反映的是一种境界,那西方市场无疑采用的是一种低标准高处罚的“经济人”境界,而沪深A股市场采用的则更像是高标准低处罚的“道德人”境界。这么看来,在这种人文法律冲突中找到“法治”契合点并有意取长补短,是A股退市机制查漏补缺并升

华信息披露监管的关键。具体来说,对因严重信息披露违法或欺诈发行违法触发《股票上市规则》第13.2.1条第(八)项和第(九)项规定的上市公司,鉴于退市是基于法律规定而非财务恶化等经营上的财务事由,启动重组有助于消除相关退市直接隐患,且因其公司行为能力受到限制反而会增加成本及更大的不确定性,因而该禁止其进行除人力资源外的资产重组,其资产重组以及营运能力均应严格限制。譬如,当交易所认定相关公司行为触发《股票上市规则》相关规定时,该公司不得资产重组,已在资产重组的,应决议中止或终止。

同时,除在新退市立法或信息披露立法中大幅降低信息披露严重违法退市标准外,欺诈发行的上市公司,一般都伴有严重的信息披露违法,在终止上市后,根据不能使任何违法者因其违法行为得利的原则,不适用恢复上市程序,而需在满足IPO条件后重新进入IPO流程。唯有对退市机制如此一点一滴查漏补缺,增强退市机制的震慑力,加大信息披露违法的成本,信息披露监管结构升级方可期待,未来实施注册制也才会有更坚实的制度基础。

(作者系盈科律师事务所(全球总部)高级合伙人)

(金时)