

# 「政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理」簡介

本文闡釋政府會計準則公報第11號「政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理」制定精神，並對該公報重要規定進行說明。由於過去我國政府單位在處理負債相關議題時，僅有政府會計準則公報第7號「政府長期負債之會計處理」可供遵循，而該公報範圍主要係規範確定負債，對金額或時點具有不確定性之負債準備及或有負債並不適用，致使外界常提出“潛藏負債”質疑。第11號公報的發布，可使政府單位對負債事項之會計處理具有更周延之理論依據，並使相關負債報導方式能與國際接軌。

◎ 顏信輝（淡江大學會計學系教授）

## 壹、前言

行政院主計處於民國99年12月22日以處會字第0990007708號函發布政府會計準則公報第11號「政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理」（以下簡稱本公報），主要係為對未列入政府會計準則公報第7號「政府長

期負債之會計處理」規範之負債準備、或有負債等事項建立理論依據並與國際報導方式接軌，增進政府單位對負債面財務報導之透明度。本文將簡介本公報之重要規範，使讀者於解讀本公報時較易掌握其精神。

在本公報發布前，我國政府單位對負債處理之主要依據

僅有政府會計準則公報第7號「政府長期負債之會計處理」，惟該公報規範標的係訂定政府長期負債舉借、償還之會計處理準則（包括長期負債、應付債券、長期借款、資本租賃借款等確定負債），並無針對金額或時點具不確定性之負債準備及或有負債有明確之規範。此外，對於外界常質疑之社會

福利性質負債（如公保、勞保基金提撥不足數）、退休金負債（如軍公教退休金）等，均未有明確的會計處理可供依循，爰本公報之發布，預期將可有效提升政府負債報導之資訊品質，及提供該等交易明確之會計處理準據。

## 貳、本公報之主要依據

我國已發布之政府會計準則公報向多參酌美國政府會計準則公報予以制定。惟因下列考量，本公報朝與國際公共部門會計準則委員會（International Public Sector Accounting Standards Board）所發布之國際公共部門會計準則（International Public Sector Accounting Standard；以下簡稱IPSAS）第19號“PROVISIONS, CONTINGENT LIABILITIES AND CONTINGENT ASSETS”接軌，理由說明如下：

一、美國政府會計準則公報目

前對政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理並未制定專號公報規範，而是於其他各號公報主題中，若涉有與負債準備、或有負債有關之事項始加以規範，因此未有完整明確的理論基礎可供參酌，其整體性與涵蓋面也較IPSAS為不足。反觀，國際公共部門會計準則委員會針對政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理，參酌國際會計準則第37號（IAS 37）之規定，已專號發布IPSAS 19，提供了完整理論依據。

二、行政院金融監督管理委員會已經正式宣布自2013年起國內上市櫃公司與相關金融機構均改採國際財務報導準則（IFRSs），公開發行公司至遲於2015年起也要全面採用IFRSs，因此確立了我國財務會計準則將由與美國財務會計準則接軌之方向，轉往

直接採用國際財務會計準則。由於屬業權型基金之國營事業未來亦將與國際財務會計準則接軌，若政事型基金亦能逐步採用IPSAS，在整體精神上將較為一致，也符合我國財務會計之未來潮流。此外，如果政府公布之報告用語及會計處理精神能與民間企業盡量一致，將有助人民閱讀與分析政府單位之相關財務報告。

基於前述理由，此次「政府負債準備、或有負債及或有資產之會計處理」公報爰以IPSAS 19之相關規定為主要參據，並配合國際貨幣基金組織之規範，及我國法制規定與實務運作需要等制定。

## 參、本公報重點內容剖析

### 一、本公報相關名詞定義如下

（一）負債準備：係指政府因

過去交易或其他事項所產生未確定時點或金額之現時法定義務。因為負債準備係負債之一種，所以須符合負債之定義，例如政府單位之未來營運淨短絀因非屬過去事件所產生之現時義務，故並不符合負債準備之定義。負債準備與其他確定負債最大之不同處在於其流出財務資源之不確定程度較高，不確定性包括資源流出時點或（及）金額兩層面。舉例而言，政府因採購交易所產生之應付帳款，其不確定程度最低，屬確定負債之一種；但是政府對第三人提供之保固所產生之義務或所使用設備之未來除役成本...等，其不確定程度較應計負債為高，均為負債準備之釋例。

（二）或有負債：係指符合下

列情形之一者：1.政府因過去交易或其他事項所產生之可能法定義務，其存在與否僅能由未來不能完全控制之不確定事件之發生或不發生加以證實；或2.現時法定義務因非屬很有可能需要流出資源加以清償，或清償金額無法可靠衡量而未予認列者。由上可知，或有負債包括僅為可能之義務（即未來可能但卻不一定成為法定義務），以及已確定為法定義務，但並非採“認列”會計處理之負債準備。實務上，前述二種情形之案例，分別如未決訟案，當人民對政府提起國家賠償訴訟，而進行中之訟案，無法預判政府是否一定會敗訴。另外政府對第三方所提出之財務保證，如政府對高鐵之銀行團擔保其正常還款付

息，倘未來使政府流出資源之可能性非屬“很有可能”，或是在金額上並無法合理估計者。由上可知，所有之負債準備雖都具備或有負債之性質（因為時點或金額具有不確定性），但依本公報之規範，只有未被認列之負債準備方可稱之為或有負債。

值得一提的是，本公報對或有負債之定義及會計處理，與我國目前財務會計準則公報（以下簡稱財會公報）第9號「或有事項及期後事項之處理準則」之相關規定存有兩項重大差異處。首先在對或有事項之定義上，本公報較現行財會公報之範圍為廣，根據該公報第3段之定義，或有事項僅包括本公報前述之1而未包括前述之2者。其二在會計處理方面，根據該公

報第15段規定，於或有損失很有可能已經發生且損失金額得以合理估計者，財會公報要求對該等或有損失採“認列”方式報導，然而本公報對或有負債之報導方式僅得採行“揭露”為之。對於財會公報規定須認列之或有負債，在本公報係屬負債準備之定義（而非屬或有負債範疇）。

（三）或有資產：係指政府因過去交易或其他事項所可能獲得或掌握之資源，其存在與否僅能由未來不能完全控制之不確定事件之發生或不發生加以證實。前曾喧嚷一時之拉法葉艦佣金商務仲裁案，我政府可望獲取佣金等賠款，即為此類案例。基於會計之穩健原則，對於或有資產最多僅可採揭露方式報導而不得於仍具或有

性質時即加以認列。

## 二、本公報適用對象

由於會計基礎須基於權責發生制下始存有認列負債準備之議題，因此，在政府會計報導體系中，採用權責發生基礎為會計處理之業權型基金，尚無疑義。至採用修正權責發生基礎之政事型基金，依政府會計準則公報第2號「政府會計衡量焦點及會計基礎」第12段規定之意旨，有關負債準備、或有負債與或有資產等，因非屬權責發生基礎之修正事項，故其處理與權責發生基礎相合，並無扞格之處。

然值得注意之處，為前已發布之政府會計公報，對於業權型基金之會計處理，除法律或政府會計相關公報另有規定，從其規定辦理外，原則上係採民營事業適用之一般公認會計原則處理，惟本公報基於業權型基金辦理社會保險事項所產生之負債準備、或有負債及或有資產等仍應為相同之會

計處理，爰於第17段明定比照政事型基金以揭露方式處理。

## 三、本公報排除適用之事項

依IPSAS 19規定，義務事件包括法定義務及推定義務兩類，所謂法定義務係指個體因法令或契約所產生之義務；而推定義務係指個體基於過去實務已建立之模式、已發布之政策，或相當明確之現有聲明，向他方表明將承擔特定之責任；及已使他方對個體將履行該等責任產生有效預期而產生之義務。例如，將於XX年開始施行12年國教之教育政策宣示，可能就使政府產生推定義務。

本公報制定過程中，考量我國政府資源之籌措與運用，及各項政策或承諾之執行，均應透過嚴謹之法制作業程序始得辦理，爰僅就政府因法令或契約所負法定義務之相關負債準備、或有負債及或有資產為

會計處理規範，至推定義務部分則不予納入本公報之規範範疇，此與IPSAS 19之規定有所不同。

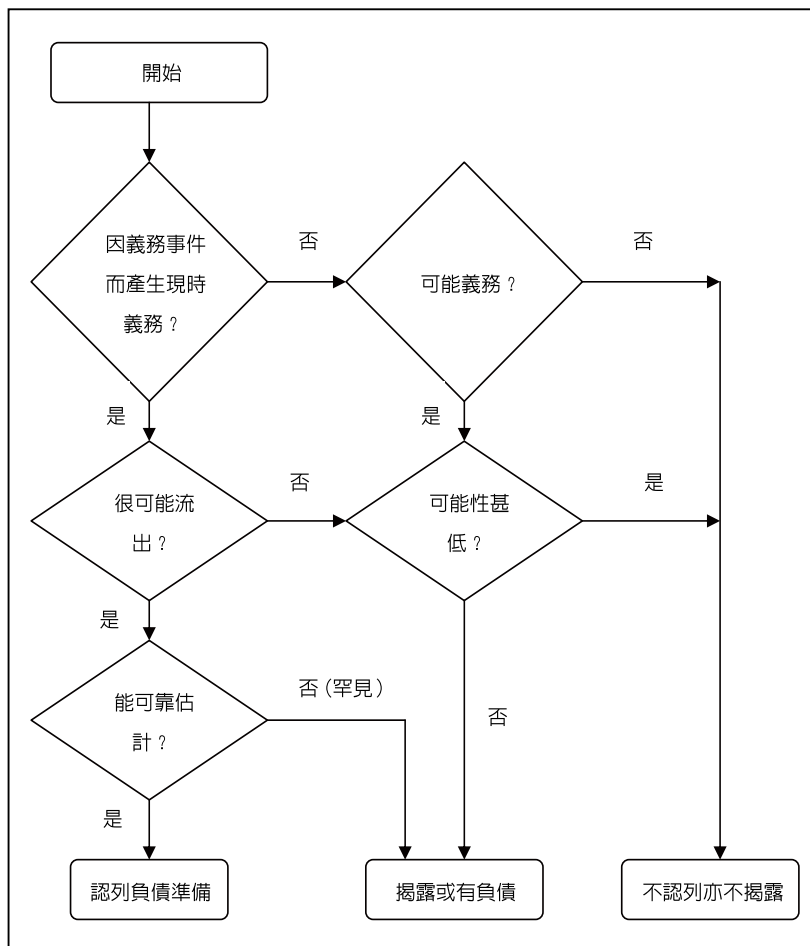
#### 四、本公報會計處理之重要規範

本段除將簡述本公報對負債準備、或有負債與或有資產會計處理之重要規範外，並附上決策樹圖（如附圖，取材自IPSAS 19附錄B），以增益讀者瞭解：

##### （一）負債準備之會計處理

1.本公報第3段規定，負債準備若（1）很有可能需要流出財務資源予以清償，且（2）清償金額亦能可靠衡量時，應認列負債準備，列入普通資本資產及長期負債帳，並於以當期財務資源清償義務時，認列一般性支出，及自普通資本資產及長期負債帳沖減之。但若未能同時符合前述兩條件，則依或有負債之相關規定辦理（即毋

附圖 本公報對負債準備、或有負債之判斷與會計處理決策樹



須認列而採揭露即可)。

2.公報第5段指出，負債準備之認列金額為會計年度終了日之「最佳估計」，所謂最佳估計係考量風險及不確定性等因素後，估算於會計年度終了日清償現時法定義務所需流出之

財務資源，若貨幣時間價值影響大，須以現值衡量。通常對於重複出現之大樣本事件（如產品保固）係以期望值決定最佳估計，而對於一次性事件，則原則上係以最可能出現之後果為其最佳估計。值

得一提的是，於衡量負債準備金額時，不得考量與負債清償有關資產之預期處分利益（即使兩者緊密關聯亦然），如在清償廠房設備之除役負債時，會一併將該資產處分，但估計負債準備時，仍不得考量處分資產可能產生之預期利益。

3. 對於已認列之負債準備，應於每個會計年度終了日持續進行評估，其結果如有增減變動或不再很有可能需要流出財務資源予以清償時，應隨同調整或沖減普通資本資產及長期負債帳。在編製政府年度會計報告時，應將負債準備列入普通長期負債總表（或總目錄）及其變動總表，並概要揭露必要資訊，且依政府會計準則公報第5號「政府會計報告之編製」規定，將已列帳之負債準備相關影響數調整列入整體淨資產表及整

體營運表中。

#### （二）或有負債之會計處理

本公報規定政府單位不得認列或有負債，而採揭露方式報導此類負債。因為根據前述或有負債之定義可知，或有負債或為可能義務，或雖已是現時法定義務，但因未來流出財務資源並非很有可能，或是金額無法可靠衡量（IPSAS 19 規定僅為罕見情況才得宣稱金額無法可靠衡量），此時若認列於報表則其客觀性易受質疑，故不允許對或有負債加以認列。另公報第10段規定，對於或有負債之會計處理除法律另有規定外，政事型基金應於其會計報告揭露必要資訊（如或有負債之內容等），在編製政府年度會計報告時，應於其年度會計報告概要揭露必要資訊，如因實務不可行而無法揭露者（例如有時揭露某項或有負債可能會嚴重損及政府的基金權益），應說明此一事實。但使財務資源流出之可能性屬極少可能之或有負債，得

不揭露。

#### （三）或有資產之會計處理

基於會計之穩健原則，或有資產不得認列，惟當或有資產之資源很有可能流入時，如同或有負債之處理般，基金應於其會計報告揭露必要資訊（如或有資產之內容等），在編製政府年度會計報告時，應於其年度會計報告概要揭露必要資訊（如因實務不可行而無法揭露者，應說明此一事實）。

對於或有負債與或有資產應持續於每個會計年度終了日進行評估，有時過去採揭露方式處理之或有負債會成為本年度應認列之負債準備；同理，過去所揭露之或有資產亦可能會成為本年度應認列之資產，或因發生機率已降低為非屬很有可能，而無需再揭露。

#### （四）其他事項之會計處理

1. 政事型基金若於清償負債準備時，因保險契約、補償條款或供應商所提供之保固等項目，幾乎確定（機率需高於很有可能）

可以獲得理賠款、補償金或保固給付時，應將其認列為資產，但所認列之資產金額不得超過已認列之負債準備金額，並應於財務資源具可用性時，認列為收入。

2. 政事型基金對於履行中之契約，因法律、政策或其他因素，致履行契約義務之不可避免成本（履行契約上需投入之成本與不履行契約所應負擔之補償、賠償或違約金之孰低者），超過預期從該契約獲得之財務資源時（IPSAS 19與IAS 37稱此種契約為“虧損性合約”），即應依本公報第15段規定，將其差額認列為負債準備，並於支付上開履行契約或不履行契約所應負擔之款項後，予以沖減。例如，政府與某企業簽訂興建焚化爐或是納骨塔之契約，後因當地居民抗爭致使政府決定變更原

計畫而終止興建，倘政府依約需補償承包商，則此時已使政府承擔現時法定義務，故應認列並衡量為負債準備。

3. 有關政事型基金辦理社會保險及員工退休計畫所涉負債準備等事項之處理，考量各界對該項議題甚為關切，爰本公報參酌國際貨幣基金組織之規範及衡酌現行中央政府總預（決）算之處理方式等，分別於第16段及第17段明定以揭露方式報導該等資訊。

## 肆、結語

根據報載（經濟日報，2010.06.18），行政院主計處於98年度中央政府總決算書公布我國中央及地方政府之“潛藏負債”達新台幣13兆7,819億元，為已列帳負債金額（4兆8,388億元）之2.84倍，此消息引起國人高度重視。但是潛藏負債一辭並非正

式的會計科目與用語，且似具有負面意涵，代表政府負債資訊某種程度之不透明。究其原因可能是過去政府對於負債之認列與報導方式，尚未見有明確的規範，導致各界有不同之認知與解讀所致。然政府會計準則公報第11號之發布，將使各界關切之政府負債議題之會計處理與財務報導有依循之準據，應有助於各界建立對政府負債範圍之認識，並能與國際報導方式接軌。

復因本公報係基於權責發生制之精神要求政府單位認列或報導負債準備與或有負債，為使主計同仁充分理解與掌握本公報之精神，筆者建議政府應加強相關公報之教育及宣導工作，以增進主計同仁專業能力及培養其良好專業判斷能力。期盼除本公報提出外亦有相關配套，以使我國各級政府負債之資訊與報導方式，具備與世界接軌之高品質水準，並可作為政府未來財務規劃與施政有用資訊。❖