

因應中央政府普通基金財務報導之需設立「限制性資產」與「限制性負債」之探討

「限制性資產」與「限制性負債」係我國中央政府普通基金普通公務會計制度新設之會計科目，以應財務報導之需。故就其設立之理論依據、定義與運用可能發生之情況予以探討，俾使未來實務運作更加順遂，並順利推動政府會計變革工作，早日達成與國際接軌之願景。

◎ 蕭家旗、鍾智耀（行政院主計處會計管理中心執行長、衛生署會計室科長）

壹、前言

近年來，隨著美國政府會計準則委員會（Governmental Accounting Standards Board，以下簡稱GASB）發布34號公報規定，我國在建立政府會計制度方面亦奮起直追，行政院主計處並按GASB所採基金基礎的架構，發布三號觀

念公報、十號準則公報及訂頒「中央政府普通基金普通公務會計制度」等規定，然相關制度仍有待未來實務運作予以落實。因此，本文旨在參考美國非營利組織與州及地方政府有關「限制性資產」與「限制性負債」相關規範，探討我國「中央政府普通基金普通公務會計制度」新設立該兩會計科

目之理論基礎，以作為未來制度修訂或實務運作之參考。

貳、文獻探討

一、衡量焦點與會計基礎

依GASB發布之公報規定，在個別基金之財務報表及基金基礎財務報表方面，政事

型基金的主要報導焦點為當期財務資源的來源、用途及餘額，且通常具有預算導向，故其財務報表應採用當期財務資源流量衡量焦點及修正權責發生的會計基礎加以編製；業權型基金之報導焦點在於決定營業淨利、淨資產的變動（或成本收回）、財務狀況及現金流量，故其淨資產、收入、費用及基金淨資產之變動應採用經濟資源的衡量焦點及完全權責發生基礎編製。而在政府整體報表方面，須編造合併財務報表之淨資產表及營運表，以表達政府整體有關的資訊，其衡量焦點應採用經濟資源流量，會計基礎採用權責發生基礎。

二、流動性的表達

依據財務會計準則委員會（Financial Accounting Standards Board,以下簡稱FASB）發布Statement of Financial Accounting Concepts No. 4「非營利組織財務報導的目標

（Objectives of Financial Reporting by Nonbusiness Organizations）」中指出，非營利組織對外財務報導的一般目的在於提供資訊以滿足外部使用者共同關注之主題，這些使用者必須藉由組織提供的訊息，以協助資源分配決策、評估組織提供服務的能力、執行績效與經濟資源、義務、淨資產的變動及流入和流出的關聯性，同時也應該定義限制性資產的流入和流出。

另外，在FASB發布Statement of Financial Accounting Standards No. 117「非營利組織的財務報表（Financial Statements of Not-for-Profit Organizations）」中建議，非營利組織以類似於營利事業的方式，依照其流動性的順序來列舉資產及負債。至其流動性資訊的表達，資產應依其可轉換為接近現金的快慢程度排列順序，負債則根據到期日先後或償還所需支付現金的快慢程

度排序，資產和負債則又被分為流動和非流動兩大類，依美國會計師協會發布之會計研究公報（Accounting Research Bulletin,以下簡稱ARB）第43號第3A章「Working Capital—Current Assets and Current Liabilities」第6段之規定，當現金或要求現金被限制用途或僅可使用於目前的營運上，且被規劃作為增（購）置非流動資產上，或被隔離作為清償長期債務時，則非屬流動資產，基此觀點，這些受限制用途資源作為抵銷流動負債內的到期債務，目前雖仍可能被歸類為流動資產，惟類此限定作為清償長期負債、移轉給償債基金或類似目的的資源，皆不宜再列為流動資產。

為有效表達政府財務報告的流動性，在GASB第34號公報亦規定，鼓勵政府將資產及負債按流動性排序，資產的流動性是以估計轉換成現金的快慢及政府使用該項資源是否受

到限制而定；至於負債的流動性是基於到期日先後或預期將使用現金予以清償的快慢作決定。

三、財務報表的表達

(一) 資產和負債之報導

依據FASB 第117號公報建議，非營利組織以類似於營利事業的方式，依照其流動性的順序表達資產及負債，且資產的本質及任何限制都應被揭露。一般而言，限制是適用於淨資產，而非特定的資產，然而，若收到現金或其他資產被指定用於長期目的，或捐贈者設有使用上的條件，基於流動性與財務彈性，即必須在財務報表上分別報導，亦即應將受到限制的資產自流動資產中加以隔離。另在GASB 第34號公報第99段（主要規定業權型基金）規定，當可供使用的本質或是一般認知受到限制的資產應列為受限制資產。譬如，現金與投資正常情況應歸類為流

動資產，且這些資產的一般認知是假定政府使用這些資源去償付流動負債是沒有限制的。若現金與投資基於債務契約規定，且只能用於償付該筆債務之本金與利息，而不能用於償還其他流動負債，則應單獨設帳列為受限制的資產。

又部分學者亦有對限制性資產和負債的表達加以探討，例如在Earl R. Wilson, Susan C.Kattelus所著《Accounting For Government》第7章探討州及地方政府企業型態活動的會計中提到，「應從受限資產償還的負債」科目係因其受限的資產已為其特定目的單獨設帳，且將其隔離之金額等於須償還的負債的現金或投資，故「應從受限資產償還的負債」科目亦應與流動負債分別表達（例如廠商的存入保證金）。另在Michael H. Granof所著《Government and Not-For-Profit Accounting Concepts and Practices》第9章探討政

府業權型活動中指出，政府業權型基金，係在各自不同基金內報導財務狀況，且可自行舉借負債且自負清償債務責任，因此部分的資源將受到限制，例如1.可能必須用以增（購）置特定資產的債券收益。2.必須用以支付債券本金或利息的資源。3.必須與其他資源分開以確保可隨時歸還的廠商保證金。為了表示資產受到限制，政府應將受到限制的資產和未受限制資產分開報導。但若因政府非正式的將現金保留以備不時之需，則不可將其歸類為受限制性的資產。

(二) 淨資產（或基金餘額）之報導

為使非營利組織的淨資產能明確表達其受限制狀況，FASB 第117號公報建議其財務報導模式，應將其淨資產分為未受限制的、暫時受限制的及永久受限制的。暫時受限的淨資產來自捐贈者加諸目的或受時間限制的捐贈，當限制條

件達成時，這些淨資產即可解除限制，並被報導為未受限制淨資產的增加；永久受限制的淨資產是指捐贈者規定資產必須永久持有，而且無法藉由組織或時間的經過所解除。

然而在政府活動中，隨其不同型態之活動所採用衡量焦點與會計基礎就會不同，雖在 GASB 第 34 號公報規定，當受債權人（透過債權條款）、捐贈者或其他政府的法令或規則等外在限制與受憲法條款或其他立法等限制的淨資產，應將其列為受限的淨資產。另同號公報亦指出，在政事型基金的資產和負債之間的差額稱為基金餘額，其通常由保留項目與未保留項目所組成，保留部分表示資源對於用款支出是不具利用性（如存貨或預付款）或資源已有法定或契約限制屬於外部個體（如應付契約款）。未保留的部分對政府組織在撥款方面具利用性，政府可應政策之需將未保留的基金餘額分

類為指定與未指定用途，指定的部分只能使用在未來某一項特別專案中。在合併淨資產表與業權基金淨資產的表達，其權益係反映出政府機關的淨資產總額，也就是資產減負債之餘額為淨資產，其淨資產又會被分類為扣除相關負債後之資本性資產淨投資、受限制和未受限制之淨資產，當債權人、補助者、捐贈者或法律上規定使資產受到限制即屬於受限制的淨資產。

（三）資產、負債和淨資產之關聯

受限制的資產在會計處理上有點複雜，因為受限制資產的投資損益或孳息存有預決數差異須加處理，更有部分受限資產的抵銷項是負債而非淨資產，其情況分別舉例說明如下，故受限的資產未必等於受限的淨資產或與「應從受限資產償還的負債」科目之總和。

1. 政府發行債券，將收入暫時投資於市場證券上，市

場證券屬於受限制資產，該證券的抵銷項即為負債「應付債券」，因此，證券和相關債券對淨資產（資產減去負債）無影響，所以即使證券受到限制（應分類為受限資產），但此時並不會將淨資產的任何金額分類為受限制的淨資產。

2. 受限制的資產可能包括暫時的投資債券收益或是其他非透過營運所產生之資源，致限制性資產帳列金額大於受限制淨資產。

參、我國之規定

我國政府會計制度之變革架構係參酌 GASB 所採基金基礎為軸心，故我國政府會計觀念公報第 3 號「政府會計資訊之表達與揭露」規定，以基金觀點為個體時，政事基金主要會計報告目的，為提供對財務遵循責任的資訊，其衡量焦點

為財務資源，會計基礎宜採用修正基礎，因此資本資產是不用表達在基金平衡表裡；如依 ARB 所強調其被限制用途或僅供目前營運使用，應將其排除在流動資產中，故其非流動資產中應包括資本資產、限制用途的現金及投資。

但在美國部分州政府仍將「限制性資產」科目納入政事型基金財務報表中，美國麻薩諸塞州所訂「A Practical Guide For Implementation Of Governmental Accounting Standards Board Statement #34 For Massachusetts Local Governments」中所提政事型基金財務報告便是一例，但探討其原因，其主要係債務服務基金需專款專用供償債所需與永久基金不可支用的本金被重分類為限制性資產科目中。其中有關債務服務基金部分，在吳文弘（民94）所著《政府會計—與非營利會計》中指出，在政事型基金，凡以特定資

金來源支應指定用途者，須另設特別收入基金管理；凡提供重大資本設施及償還債務本息目的者，可分別設置資本計畫基金及債務服務基金負責辦理；至於普通基金，則專供辦理其他未特別指定用途之政務，因此，在各該基金平衡表中，並無劃分限制性資產及負債之必要，依債務服務基金成立目的即為償還長期債務所設，故無必要針對債務服務基金之現金和投資科目重分類至限制性資產內；另永久基金不可動用本金部分，其本質屬信託基金之一環，依 GASB 第34號公報須重分類為政事型基金。

然而在我國執行預算的實務運作過程中，衍生出部分與預算性質無關之收支，例如押標金、保證金、保固金、代扣員工勞、健保費與所得稅及員工自行負擔退休離職儲金等，其屬性與前述 Michael H. Granof 第3點中所提：「為確保可隨時歸還廠商的保證金，

必須將此受到限制的資源與其他資源分開表達」情況相近，為確保未來可隨時歸還給廠商或代為支付相關代扣款項，且這些款項不能提供政務運作之用，表達出這類型的財務資源流入與流出均有特殊之限制，且流動性程度與流動資產狀況不同，爰參採受限制資產的定義與 GASB 第34號公報等規定而新設「限制性資產」會計科目；另為突顯負債係由「限制性資產」加以償還，故亦參採 Earl R. Wilson, Susan C. Kattelus 所探討「應從受限資產償還的負債」的定義新設「限制性負債」會計科目。

我國為使普通基金財務報告更允當表達，在目前訂頒之「中央政府普通基金普通公務會計制度」中新設「限制性資產」與「限制性負債」會計科目，所謂「限制性資產」係指凡受暫時性或永久性限制用途，無法支應一般業務所需之資產屬之。其內容包含凡限制用途之各機關現金、專戶存

款、暫付款及存出保證金等屬之。「限制性負債」則係指應由限制性資產償還之負債屬之，亦即以限制性資產償還之存入保證金、應付代收款及應付保管款等屬之。為瞭解其定義與未來實務運作之順遂，爰就各會計科目分別探討如下：

一、受限制之各機關現金、專戶存款與暫付款科目之定義僅以限制用途與否來與流動資產之相同科目區隔，容易造成運用之混淆，基於普通基金預算本質主要供一般政務運作之用，且採用當期財務資源衡量焦點，一般不會產生限制性資產、負債之問題，惟要解決非預算而產生之限制問題，應就其預算與非預算之本質予以區隔，其屬預算性質的各機關現金、專戶存款與暫付款，均俟執行完成後再轉為支出科目，但如未執行完成部分，仍可收回供當年度政務運作使用。但非屬預算

性質部分，大都屬代收或代扣款，如代扣員工負擔之勞、健保費等，均依其代扣款先行暫付，並依實際帳單再行轉正，即使發生溢扣之情況，也須退還給原繳款人，並無法再收回供其他用途之用，故其定義似有必要就其屬性予以明確區隔。

二、存出保證金係指凡存出作保證用之款項，如押金等屬之。當其運用當年度預算資源流出後，在當期財務資源的衡量焦點下已屬保留性質（表示資源對於用款支出是沒有利用性），但其情況卻與「存貨」不同，因政府存貨通常並不以出售為目的，而僅以透過領用執行，因此不會再有財務資源流入，然而存出保證金未來仍將有財務資源流入，而流入數額卻僅供機關作為繳還國庫之用，故本科目應納入「限制性資產」。

三、「限制性負債」中規定應以限制性資產償還之存入保證金、應付代收款及應付保管款等屬之。其在流動負債並無相同科目，屬性又與Earl R. Wilson, Susan C.Kattelus所探討「應從受限資產償還的負債」的定義相近，且均屬非預算部分之收支，故確有必要新設「限制性負債」與流動負債適當區隔。

肆、結論

為使我國「中央政府普通基金普通公務會計制度」能逐步順利推行，並在實務與會計理論能夠相互呼應，建議在受限制之各機關現金、專戶存款與暫付款科目之定義能明確註明因非預算性質產生用途之限制或以交易事項分錄釋例補充說明，俾使實務運作能明確與流動資產相關科目分開表達，並在未來實務操作中逐步落實政府會計之變革。❖