

政府會計準則公報第十號「政府長期股權投資之會計處理」制定歷程與內容剖析

本公報主要規範係政事型基金對公營事業機構及民營事業以取得股票或登載資本額方式所為長期股權投資之會計處理，包括取得、續後評價、處分等事項；至業權型基金之長期股權投資則仍採用民營事業適用之一般公認會計原則處理。

◎ 蔡博賢、張信一（輔仁大學會計室主任、行政院海岸巡防署會計長）

壹、制定歷程

政府會計準則公報第十號「政府長期股權投資之會計處理」，係繼第八及第九兩號政府會計準則公報後，為廣續強化政府會計作業規範，於97年3月由本文作者之一負責召集，組成專案研究小組（簡稱專案

小組）研訂。經依政府會計準則（簡稱準則）第六號公報「政府固定資產之會計處理」第十七段規定¹，及為統合規範現行政府各部門持有有價證券投資，爰先以「政府有價證券投資之會計處理」作為研議之議題。

案經專案小組在符合我國

政府財務運作，並能與國際接軌之前提下，蒐集國內實務運作情形與國內外已發布相關準則公報，考量「有價證券」一般係指有公開市場可以買賣之標的，並區分為權益及債務兩類證券，而我國政府實務上極少持有債務證券，另政府財政係以基金為核心，以投資為名

之財源撥補挹注，除營業基金因運作型態採行資本維持觀念，其由政府部門投資與一般企業轉投資之型態相當，尚無歸類困擾外，其他特種基金，包括作業基金及其他政事型基金²，雖均編列附屬單位預算，惟其設置目的多係以另類資金籌集方式來推動政務，該等經營個體與營業基金在性質上未盡相同，且無法人資格，而資源支用型態多按年將計畫取得資源予以全部耗用，故是否宜於會計上逕將普通基金對上開其他特種基金之資金挹注以投資行為視之，恐仍存有仁智之見。世界各國因無相當情形可供參採，爰限縮規範對象，僅以政府部門對營業基金及民營企業之投資為範圍，又該等投資均具有政策上之意涵，未依預算法規定程序不得處分，故屬長期持有毋庸置疑，也符合準則第六號公報之意旨。至股權一詞，經參考「公股股權管

理及處分要點」及我國財務會計準則公報（簡稱財會公報）第五號「採權益法之長期股權投資會計處理原則」等，亦無疑義，故修訂議題為「政府長期股權投資之會計處理」並按準則公報體例，擬具研究報告草案共五部分十九段，送由行政院主計處會計管理中心（簡稱會管中心）檢討整理內容後，提報行政院主計處共同規範審議委員會（簡稱委員會）第17次會議討論，獲致決議略以：本公報草案對投資比例20%以上之長期股權投資評價由原訂修正權益法改採權益法，特殊情形部分則另設但書處理；另未達20%者亦由原訂成本法改以公平價值法評價。而修正後之十八段條文，嗣經再提委員會第18次會議確認後，即向各界徵詢意見，並於委員會第19次會議酌作文字修正完成三讀。

貳、內容剖析

專案小組經參採先進國家相關政府會計公報³，以及國內財會公報第五號、第三十四號及第三十六號，並考量國內政府會計、預算之運作實務及政府會計公報，原擬將投資情形依「有控制能力」、「有重大影響力」及「無重大影響力」三類劃分，並採加拿大作法，前兩類採修正權益法，即對權益法平時帳務以簡便方式處理，不必針對投資成本與被投資者淨資產帳面價值之差異以及因投資者與被投資者間交易所產生之未實現損益攤銷或調整消除；而第三類則採成本法。嗣經委員會討論，認為財務會計準則有關長期股權或金融證券投資之會計處理係以權益法及公平價值法為發展趨勢，為與世界接軌，不宜採較為傳統之修正權益法，惟為免引起實務運作困擾，其內容依據下列因

素再予調整修正，包括：(一) 為免外界對政府投資比例未達 50% 者而實質可能具有控制能力或重大影響力之情事，要求對該等被投資者之監督管理應比照公營事業（含送預、決算書至立法院等），爰改為「具重大影響力（含控制能力）」及「未具重大影響力」兩類，以投資比例 20% 為劃分界限，並明列例外條款；(二) 為免對有意圖繼續持有被投資者巨額虧損先轉列為負債後，再視其盈餘恢復情形予以認列投資收益之規範，導致計算政府公共債務餘額困擾，爰予修正為僅認列使投資餘額至零為止之損失，其繼續損失部分則改採揭露方式處理；(三) 準則第五號公報已明定相關政府整體財務報表之規範，對政事型基金長期股權投資具有控制能力部分，因未構成母子公司關係，而毋須編製合併報表；(四) 政府基金間內部交易，鑒於業權基金多

屬公用事業，其營銷產品為政事型基金各部門必須花費之標的，因不以營利為目的，無法將其支出成本轉售外部（即政府並未按將該等服務成本以加成方式獲取服務收入），故無沖銷內部交易未實現損益之必要；(五) 為掌握採行相關會計處理方法對投資帳面餘額之變化軌跡，以設置權益調整科目（權益法）或評價調整科目（公平價值法）方式處理。

本公報內容重點如次：

一、「壹、前言」：第一段明定本公報制定目的；第二段考量政府投資實務情形，界定本公報所稱政府長期股權投資係指「政府對公營事業機構及民營事業之長期性投資，通常以取得權益證券（如股票）或以登載資本額方式為之」。

二、「貳、定義及說明」：共列舉四個名詞，前兩者係投資類型之劃分；後兩者為

會計處理方法之類別。茲分述如次：

- (一) 具有重大影響力者係指「各政府依法令規定持有之長期股權投資，對被投資者之經營、理財及股利政策具有重大影響力（含控制能力）者」；另依大法官釋字第四十一號解釋「國營事業轉投資於其他事業之資金應視為政府投資」，排除交叉持股計算模式，明定「通常由其公務機關、公營事業機構及作業組織、公立學校等直接持有資本或有表決權股本之比例（即投資比例），合共在 20% 以上者屬之」；並強調「政事型基金長期股權投資對被投資者具有控制能力部分，因未構成母子公司關係，其會計處理方式採與具重大影響力者相同」。
- (二) 未具重大影響力者係指上

開機構、學校等直接持有之投資比例，合共低於20%者屬之；惟參照財會公報第五號之規範及實務運作情形，明定四項可視為對被投資者具有重大影響力之情況：「1.持有被投資者有表決權之股份百分比為最高。2.指派人員選獲為董事長、獲聘為總經理或其實際經營負責人。3.依合資經營契約規定，擁有經營權。4.有其他足以證明對被投資者具有重大影響力之事項」。

(三) 權益法依學理係指「長期股權投資按投資成本入帳後，對被投資者淨資產或業主權益所發生之變動，包括盈虧及其他增減項目，應按投資比例予以認列，並以權益調整科目增減其帳面價值之評價方法」。

(四) 公平價值參考國際會計準

則委員會IAS39附錄A段AG69-82之定義係指「於衡量日市場參與者在有秩序之交易中，出售資產所能獲得之價格或移轉負債所須支付之代價」。

三、「參、會計準則」：分為「政事型基金」及「業權型基金」兩個範圍，後者僅於第十六段明定「業權型基金之長期股權投資，除法律或政府會計相關公報另有規定，依其規定辦理外，應採用民營事業適用之一般公認會計原則處理」。至前者則按交易事項類別，分為長期股權投資之取得；長期股權投資之續後評價；長期股權投資之股利收受；長期股權投資之移轉、處分；長期股權投資之會計處理方法變動及財務報導等段落，分別說明如次：

(一)「長期股權投資之取得」：分別規範通案之成本原則及特殊方式取得之入帳方式，包括：

- 1.第四段明定「政事型基金長期股權投資應按取得時之成本入帳」；所稱成本係指「取得投資而發生之一切必要合理支出（不含融資利息）」；入帳方式則明定「應依被投資者為公營事業機構或民營事業，分別將該投資成本數額列為其他財務用途或一般性支出」，並「同時登載於普通資本資產及長期負債帳」，俾符準則第四號公報之支出定義及固定帳項分離原則。
- 2.第五段參照準則第六號公報及財會公報有關資產交換之相關規範，不再考量資產交換種類，明定「政事型基金以交換方式取得

長期股權投資，應以交換日所取得之換入投資公平價值列入普通資本資產及長期負債帳；「換入投資之公平價值無法取得時，得以換出資產之公平價值入帳」；如前兩者均不可得，則應「採用換出資產之帳面價值入帳」；另交換時如涉及現金收付，依準則第三及第四號公報之收入、支出定義，應將「收到現金列為其他財務來源；付出現金依本公報第四段規定分別列為其他財務用途或一般性支出」，而該「換入之投資，除應按其公平價值入帳者外，其投資成本應隨同收到或付出之現金而增減」。

3. 第六段參照準則第六號公報明定「政事型基金因受贈、遺贈、接收或沒收而取得之長期股權投資，應

以取得當時之公平價值列入普通資本資產及長期負債帳」，至未明定特殊情況以「估計價值」入帳，主要係因「公平價值」之概念在金融證券投資相關規範中已隱含了估計價值之意義。

(二)「長期股權投資之續後評價」：除對兩類投資型態應採行之會計處理方式先予明定外，並對採權益法之特殊情況，參採財會公報第五號規範，包括：

1. 第七段明定「政事型基金具有重大影響力之長期股權投資，應於年度終了採權益法認列，其結果與長期股權投資帳面價值有增減變動者，應以權益調整科目列入普通資本資產及長期負債帳」；及「政事型未具重大影響力之長期股權投資，除無公平價值可

稽而採成本法外，應於年度終了按各該投資之公平價值評價，其結果與長期股權投資帳面價值有增減變動者，應以評價調整科目列入普通資本資產及長期負債帳」；又如「被投資者已宣告破產或經法院裁定進行重整」，因對被投資者已不具重大影響力，故以但書規定排除權益法之適用。

2. 第八段明定採權益法認列被投資者虧損之規範，即「政事型基金具重大影響力之長期股權投資，於認列被投資者之虧損，以使對被投資者長期股權投資之帳面價值降至零為限，並於普通資本資產及長期負債帳以權益調整科目列為該長期股權投資帳面價值之減項。但基金決定繼續持有者，對被投資者之虧

損，仍應揭露之。嗣後被投資者獲利時，如過去有未認列之投資損失，應俟彌補後，再採權益法處理」。

3.第九段明定採權益法處理時有關投資成本與帳面價值差異之沖銷規範，即「政事型基金採權益法處理之長期股權投資，對投資成本與取得投資時按投資比例計算被投資者淨資產或業主權益帳面價值間之差額，應分析其原因，於差異原因消除年度終了時予以沖銷，並於普通資本資產及長期負債帳增減其長期股權投資權益調整科目」，並明定沖銷時機為土地於出售年度，而折舊性固定資產則於計提折舊時。

(三)「長期股權投資之股利收受」：參照學理僅以第十段明定收到現金股利時，

應依準則第三號公報之收入定義「將該股利數額依被投資者為公營事業機構或民營事業，分別列為其他財務來源或一般性收入」；而收到清算股利或對投資採權益法處理者，應「同時於普通資本資產及長期負債帳以評價調整或權益調整科目列為該長期股權投資之減項」；另收到股票股利時，則應「僅於普通資本資產及長期負債帳註記所收到股份數量之變動情形，並重行計算該長期股權投資每股之帳面價值」。

(四)「長期股權投資之移轉、處分」：第十一段規範政事型基金長期股權投資之移轉，應比照準則第六號公報第十一段規定辦理；至第十二段則明定「政事型基金處分長期股權投資

時，除將其售價收入全數列為其他財務來源外，同時應將出售該長期股權投資之帳面價值自普通資本資產及長期負債帳沖減之」，與本公報第五段交換資產收到現金之處理方式相同。

(五)「長期股權投資之會計處理變動」：分別就原採權益法或公平價值法而必須改變之情形予以規範，並明定不追溯調整。第十三段為「政事型基金採權益法處理之長期股權投資，如因投資比例降低或其他原因致未具重大影響力時，應改採本公報第七段有關未具重大影響力之評價方式處理，並以改變時之長期股權投資帳面價值為新成本。但喪失具重大影響力係因被投資者宣告破產或經法院裁定進行重

整者，對其破產或重整裁定前，當年度已發生之盈虧仍應依權益法認列」；第十四段為「政事型基金未具重大影響力之長期股權投資，如因增加投資比例或其他原因，使成為具重大影響力之長期股權投資時，應改採權益法」。

(六)「財務報導」：參照準則第六號公報第十四段規定僅以第十五段明定「政事型基金對長期股權投資之取得、續後評價、股利收受、移轉、處分及會計處理方法變動等事項，各該基金應按月將其列入普通資本資產表（或目錄）及其增減變動表。在編製政府年度會計報告時，應將其列入普通資本資產總表（或總目錄）及其變動總表，並將該等事項及相關影響數調整列入政府整體淨

資產表及營運表中」。

四、「肆、附則」：除第十八段明定本公報發布日期文號外，另以第十七段規範首次採行本公報時，相關處理作法應「對既存長期股權投資，以其帳面價值作為長期股權投資之投資成本。採權益法者，應將其投資成本與按投資比例計算被投資者淨資產或業主權益帳面價值間之差額，一次於普通資本資產及長期負債帳以權益調整科目列為長期股權投資之增減項目；採公平價值者，應將其投資成本與該投資公平價值間之差額，一次於普通資本資產及長期負債帳以評價調整科目列為長期股權投資之增減項目」。

參、結語

本公報之制定，係經專案

小組、會管中心及委員會等成員共同努力，並多方考量實務運作之可能情形，所獲致之成果，對我國政府之投資情形應能提供與國際接軌的評價模式，有助於評估投資行為與其績效，其就政府投資財務面向之操作應有相當助益。

參考文獻

1. 政府會計準則公報第十號「政府長期股權投資之會計處理」，行政院主計處97.12.18三讀通過。
2. 蔡博賢、張信一等，《「政府長期股權投資之會計處理」研究》，97.12，行政院主計處委託研究。

註釋

1. 政府會計準則第六號公報第十七段規定：政府持有之有價證券投資……，不在本公報規範範圍內，得另訂政府會計準則公報為準據。
2. 其他政事型基金包括特別收入基金、資本計畫基金及債務基金等特種基金。
3. 如美國聯邦政府會計諮詢委員會（FASAB）、美國政府會計準則委員會（GASB）、加拿大公共部門會計委員會（PSAB）、國際公共部門會計準則委員會（IPSASB）等發布之公報。❖