

附件 2

关于《社会保险基金会计制度（征求意见稿）》 的说明

一、起草背景

我国现行社会保险基金会计制度体系包括《社会保险基金会计制度》（财会〔1999〕20号）、《新型农村合作医疗基金会计制度》（财会〔2008〕1号）、《新型农村社会养老保险基金会计核算暂行办法》（财会〔2011〕3号）和若干项补充规定。上述制度的制定与实施对规范社会保险基金会计核算、服务社会保险基金安全运行与有效管理发挥了积极的作用。

近年来，随着社会保险体系不断健全和社会保险基金管理体制的完善和发展，现行的社会保险基金会计制度体系已不能满足社会保险基金会计核算的要求，迫切需要加以补充、修订和整合。

（一）新的社会保险险种的出台对补充制定相应的会计核算制度提出迫切需求

我国现行《社会保险基金会计制度》（财会〔1999〕20号）发布于1999年，基于当时我国社会保险发展情况，仅对企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基

本医疗保险基金的会计核算进行了规范。之后，适应我国农村社会保险制度的改革和发展，制定了《新型农村合作医疗基金会计制度》（财会〔2008〕1号）、《新型农村社会养老保险基金会计核算暂行办法》（财会〔2011〕3号），分别对新型农村合作医疗基金和新型农村社会养老保险基金的会计核算进行了规范。

随着 2010 年《中华人民共和国社会保险法》的出台，近年来社会保险制度体系不断健全，新的险种陆续建立。社会保险体系中的城乡居民基本医疗保险、机关事业单位基本养老保险、城镇居民基本医疗保险、工伤保险、生育保险等险种尚缺乏相应会计制度对其核算进行明确规范，造成这些险种会计实务核算和加强日常财务管理中的实际困难。

（二）社会保险运行实务和管理需求的变化对修订会计制度提出了新的要求

我国社会保险基金管理运营模式一直在探索新的改革方向。2015 年，国务院印发了《基本养老保险基金投资管理办法》（国发〔2015〕48 号），对基本养老保险基金（包括职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金）的投资运营管理进行了全面规范，要求基本养老保险基金实行中央集中运营、市场化投资运作，由省级政府将各地可投资的养老基金归集到省级社会保障专户，统一委托给国务院授权的养老基金管理机构进

行投资运营。委托投资业务涉及委托资金划转、收回、投资收益确认等环节，要求社会保险基金会计制度对相关业务的会计核算进行科学、统一的规范。同时，《基本养老保险基金投资管理办法》要求将进行委托投资的基本养老保险基金归集到省级社会保障基金财政专户，由省级人民政府作为养老基金委托投资的委托人（可指定省级社会保险行政部门、财政部门承办具体事务），与受托机构签订养老基金委托投资合同，向受托机构划拨委托投资资金、接收划回的投资资金、并对投资收益进行记账、结算和分配等。这一规定要求社会保险基金会计制度对各级基本养老保险基金的归集业务以及委托投资收益在各级基本养老基金的分配过程明确清晰的、科学的会计核算方法。

此外，随着社会保险基金管理需要的发展，现行会计制度中的部分核算方法也需要进行调整和完善。

（三）加强对社会保险基金的统一管理对制定统一的社会保险会计制度提出了现实需要

现行《社会保险基金会计制度》针对企业职工基本养老保险基金、失业保险基金和城镇职工基本医疗保险基金分别制定了三套自成体系的会计制度。三套会计制度在基金结余及部分收入、支出类科目名称上体现了各自险种特定的核算内容，而资产、负债以及大部分收入、支出类科目名称、含义完全一致，三套会计制度形成大量重叠，缺乏统一框架的

整合。《新型农村合作医疗基金会计制度》、《新型农村社会养老保险基金会计核算暂行办法》也存在同样的情形。各险种社会保险基金会计制度各自为阵，通用的核算要素、框架、内容未能充分提炼和统一，这使得社会保险基金会计制度体系庞杂，增加了会计制度制定成本和实务人员的学习成本，同时也不利于为加强社会保险基金统一管理提供一致、可比的会计信息。

为统一加强对各类社会保险基金的财务管理，财政部会同相关部门开展了《社会保险基金财务制度》修订工作，其主要改革内容之一就是整合归并现行各项财务制度，制定统一的社会保险基金财务制度，建立统一的财务管理框架。顺应统一财务制度的改革趋势制定统一的会计制度，有利于经办机构会计人员全面掌握各险种会计核算方法，降低学习、培训和执行成本，也有利于提高各险种基金会计核算的统一性、规范性、准确性和可比性，从而进一步提升社会保险基金的会计信息质量。

（四）社会保险基金财务制度修订要求同步修订相关会计制度

此次修订《社会保险基金财务制度》，除了整合现行多项财务制度外，也在收支内容、管理方式等方面进行了修改和调整。这些改革内容迫切需要配套修改相应的会计制度，通过日常会计核算和管理加以落实到位。

二、起草过程

一是密切跟踪社会保险制度改革情况。近年来，我们密切关注社会保险制度改革进展和内容，及时了解社会保险基金管理机构、经办机构等对社会保险基金会计制度修订的需求，加强相关研究，为本次会计制度修订奠定了良好基础。

二是积极参与《社会保险基金财务制度》的修订工作。2015年以来，我们积极跟踪和参与《社会保险基金财务制度》的修订工作，多次反馈修订意见，并参加了若干次修订工作座谈会，与我部社会保障司、人力资源和社会保障部（以下简称人社部）社保中心不断沟通，及时了解和掌握社会保险基金财务制度的修订方向、思路和内容等，并结合其对会计制度的影响开展研究，确保社会保险基金会计制度修订切实满足社会保险基金财务管理的最新要求。

三是起草本制度草案并在一定范围内征求意见。根据当前社会保险基金会计制度实施情况和上述研究成果，我们对现行社会保险基金会计制度体系进行了系统、全面的梳理，确立了整合制定统一的社会保险基金会计制度的基本思路，并经过反复研讨和修改，起草形成了《社会保险基金会计制度（征求意见稿草案）》，委托人社部社保中心向部分社会保险基金经办机构征求了意见。

四是反复修改完善形成本制度征求意见稿草案。我们对人社部社保中心组织征求并集中反馈的意见进行了逐条分

析和研究，吸收合理意见对本制度草稿进行反复修改完善，形成《社会保险基金会计制度（征求意见稿）》。

三、起草原则

在起草《社会保险基金会计制度（征求意见稿）》过程中，主要遵循了以下原则：

（一）全面覆盖社会保险法险种。本制度与正在修订的《社会保险基金财务制度》规范范围保持一致，适用于在中华人民共和国境内依据《中华人民共和国社会保险法》建立的企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金、职工基本医疗保险基金、城乡居民基本医疗保险基金（城镇居民基本医疗保险基金、新型农村合作医疗基金、合并实施的城乡居民医疗保险基金）、工伤保险基金、失业保险基金、生育保险基金等基金，以全面规范各险种基金的会计核算。

（二）统一各险种社会保险基金会计核算框架。现行社会保险基金会计制度体系包括多套会计制度、核算办法和若干补充规定，造成会计标准碎片化、会计制度重叠、会计制度体系庞杂等问题。修订的《社会保险基金财务制度》将各险种社会保险基金的基金收入、基金支出、基金结余、基金账户、资产与负债纳入统一的框架下进行了定义和规范，体现了不同险种的社会保险基金在会计要素构成、会计核算内容方面的共性。我们以修订的《社会保险基金财务制度》提

供的统一框架为基础，认真研究各险种已有会计制度和相关规定，具体分析业务性质和核算要求，充分提炼出各险种社会保险基金会计核算的共性，详细梳理了各险种独有的核算要求，最终构建了各险种社会保险基金会计核算的统一框架，具体体现为会计科目设置、业务核算流程核算与方法、财务报表格式等方面的统一，同时也通过少量专用科目设置、专用报表项目列示等方法兼顾了个别险种的特定核算要求。

（三）充分满足社会保险基金运营管理改革发展的核算要求。根据对我国社会保险基金运营管理改革和发展的全面分析，结合《社会保险基金财务制度》的修订内容，我们在会计制度设计时充分考虑了新的实务核算需求。例如，按照基本养老保险委托投资业务核算需要，修订了“委托投资”、“应收委托投资收益”、“暂收款”、“暂付款”等科目核算内容及核算方式；按照经办机构对预收保费管理信息的需求变化，将预收保险费改为按权责发生制核算；针对失业保险最新政策，增加了失业保险基金对农民合同制工人一次性生活补助金和价格临时补贴支出等的会计核算；针对生育保险与职工医疗保险合并实施的改革方向，明确了生育保险与职工医疗保险合并实施地区生育保险待遇支出的会计核算；职工医疗保险基金计入个人账户的收入项目增加上级补助收入和下级上解收入，支出项目增加上解上级支出和补助下

级支出等。

四、主要内容

本制度对社会保险基金的会计核算进行了全面规范，共四章二十一条，具体内容如下：

第一章为总则。本章主要规范了制度的制定依据、适用范围、核算主体、建账要求、核算基础、会计要素、记账方法、核算原则等内容。

第二章为会计科目及使用说明。本章列示资产类、负债类、净资产类、收入类、支出类共 33 个会计科目，并对会计科目的核算内容、明细核算要求及相关账务处理进行了详细规范。

第三章为财务报表及编制说明。本章对会计报表格式、编制方法、附注编制等进行了规范。

第四章为附则。本章规定了本制度的生效日期以及现行相关会计制度的废止。

五、需要说明的问题

（一）关于统一核算及对特定核算需求的兼顾

本制度在将各险种社会保险基金纳入统一核算框架的同时，也兼顾了不同险种特定的核算需求，具体表现在会计科目体系和报表体系的设计。

本制度规定的一级会计科目分为共用科目和专用科目两类。共用科目，即各险种社会保险基金所共用的会计科目。

共用科目构成了会计科目体系的主体，其中资产、负债、净资产类科目基本被所有险种所共用，收入、费用类科目除少数科目外，也被所有险种所共用。专用科目是特定险种社保基金专用的科目，其他险种不使用。这类科目作为共用科目的补充，可满足特定险种的核算需求。另外，在统一的一级会计科目体系下，不同险种社会保险基金的特定核算要求还可以通过设置明细科目来满足。如“保险待遇支出”科目是所有险种的共用科目，但各险种对于保险待遇支出的明细分类不同，本制度根据各险种社会保险基金核算要求，在“保险待遇支出”科目下设置相应明细科目以满足各险种核算需求。再如企业职工基本医疗保险基金的收入、支出和净资产要素需要分统筹账户和个人账户进行核算，本制度规定职工基本医疗保险基金的收入、支出和净资产类科目按统筹账户和个人账户设置明细科目，并按明细科目核算和结转。

本制度规定的社会保险基金会计报表也分为共用会计报表和专用会计报表两类。共用会计报表即为各险种均须编制的报表，包括资产负债表、收支表和保险缴费收入与待遇支出明细表。资产负债表和收支表的主体项目统一，部分险种需要列示其独有的项目。保险缴费收入与待遇支出明细表主要用于各险种“保险缴费收入”、“保险待遇支出”科目的下级明细科目数据的列示，以反映各险种基金在保险缴费收入和保险待遇支出的个性化数据构成。专用报表包括职工

医疗保险统筹账户基金收支表、职工医疗保险个人账户基金收支表和新型农村合作医疗基金收支附表。职工医疗保险统筹账户基金收支表、职工医疗保险个人账户基金收支表分别反映职工医疗保险统筹账户和个人账户当期的收入、支出和结余情况，新型农村合作医疗基金收支附表反映其统筹账户和家庭账户当期的收入、支出和结余情况。

（二）关于基本养老保险委托投资的核算

1. 委托投资资金流转的核算

《基本养老保险基金投资管理办法》规定，投资运营的基本养老保险基金需要归集到省级社会保障基金财政专户，由省、自治区、直辖市人民政府作为养老基金委托投资的委托人（可指定省级社会保险行政部门、财政部门承办具体事务）与受托机构签订养老基金委托投资合同，向受托机构划拨委托投资资金。我们认为，在这一过程中，委托投资资金的流转分为两个阶段。第一个阶段是归集阶段，即是各级经办机构将委托投资资金归集到省级社会保障基金财政专户，归集的本质是下级经办机构委托省级经办机构代为执行委托投资的过程，资金权属不变。因此，本制度将下级经办机构归集到上级经办机构的委托投资资金作为下级经办机构的应收款核算，作为上级经办机构的应付款核算。应收款和应付款核算反映资金归集过程中各级社会保险基金主体的资金关系。各级经办机构委托投资资金最终归集到省级经办

机构，省级经办机构将收到的下级归集的委托投资资金作为应付款核算。第二阶段是省级经办机构向受托机构划拨委托投资资金。省级经办机构将本级的委托投资资金和下级归集的委托投资资金一并委托受托机构投资运营，省级经办机构通过“委托投资”科目核算，“委托投资”科目反映省级经办机构与受托机构之间的委托投资合同关系，是省级经办机构的专用科目。

2. 委托投资资金利息收入与投资收益分割的核算

委托投资产生的利息收入和投资收益归属于省级经办机构本级的委托投资资金和下级经办机构归集的委托投资资金。因此，省级经办机构需要将委托投资资金产生的利息收入和投资收益按照本级的委托投资资金和下级经办机构归集的委托投资资金比例进行分割，归属于本级的部分，确认为当期利息收入和投资收益；归属于下级经办机构归集的委托投资资金的部分，计入应付款。

3. “应收委托投资收益”科目的取消

按照委托投资合同规定，养老保险基金省级经办机构需定期根据受托机构提供的委托投资资金投资收益确认通知，对会计期间内实现的委托投资收益进行确认，委托投资收益在确认时尚未进行资金结算。《财政部关于做实企业职工基本养老保险个人账户中央补助资金投资会计核算有关问题的通知》（财会〔2014〕19号）针对委托投资收益的确认，

设置“应收委托投资收益”科目，核算养老保险基金已经确认、尚未结算、应向受托机构收回的委托投资收益。然而，“应收委托投资收益”科目在委托投资资金整体发生投资净损失时，会出现科目贷方余额，此时，报表使用者将会难以区分是出现了投资净损失，还是预收了相关的投资收益。因此，为了便于报表使用者理解，本制度未设置“应收委托投资收益”科目，而是将其核算内容纳入“委托投资”科目，在“委托投资”科目下设置“投资收益”一级明细科目反映养老保险基金已确认而尚未结算的投资收益或投资损失，“委托投资”科目（下设“本金”、“投资收益”两个一级明细科目）余额反映养老保险基金应向受托机构收回的委托投资资金金额。

六、征求意见的问题

1. 您认为本制度中会计科目体系设置是否合理？能否满足各险种社会保险基金会计核算要求？您有何意见和建议？

2. 您认为本制度中会计报表体系设置是否合理？能否满足各险种社会保险基金会计数据报送要求？您有何意见和建议？

3. 您认为本制度规定的有关委托投资业务的会计处理是否合理？相关科目设置是否合适？能否满足实务核算需要？您有何意见和建议？

4. 您认为会计实务核算工作中是否还需要使用“待转保险缴费收入”和“待转利息收入”科目？您有何意见和建议？

5. 本制度规定编制社会保险基金月度、年度财务报表。您认为是否需要编制社会保险基金月度财务报表？