

我国社会保险基金会计规范研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年7月3日 周咏梅

摘 要：本文对我国现行社会保险基金会计规范进行了梳理，指出我国现行社会保险基金会计规范都采用了基金会计主体，但存在着会计要素名称规定的不统一、不规范，会计信息披露内容差异较大等问题，提出规划制定基金会计准则体系，按社会统筹和个人账户分别制定基本养老保险基金会计制度等建议。

关键词：社会保险；基金；会计

一、我国社会保险基金的构成

从广义上讲，我国社保基金包括三部分，分别是基本养老保险基金、企业年金基金和全国社会保障基金。

（一）基本养老保险基金

我国从上世纪80年代开始着手建立强制性的基本养老保险制度，目前已建立了养老、医疗、失业、工伤和生育五个险种。其中养老、医疗社会保险制度采用社会统筹和个人账户相结合的财务模式，失业、工伤和生育采用现收现付制的财务模式。由这五个险种形成的保险资金统称为基本养老保险基金。这是我国社会保险基金的主要构成部分，也是狭义上所指的社会保险基金。

我国基本养老保险基金实行的是以财政专户为管理手段的行政化管理方式，由税务部门或社会保险经办机构征收后划入财政专户管理，具体经办机构为设在各地劳动部门下属的社会保险经办机构。

由于我国社会保险统筹层次较低(全国只有北京等13个省区市实现了省级统筹，其它省份大多仍以县级统筹为主)，目前这部分资金主要在各地方(省、市、县级)社会保险经办机构管理。考虑到基金的安全运营，国家对基本养老保险基金的投资限制非常严格，只能协议存款或购买国债。但从目前审计结果和媒体披露的社保基金大案看，大部分违规违纪的情况都是出现在由地方政府管理的基本社会保险基金中。

（二）企业年金基金

企业年金是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险。随着我国市场经济的深入发展，企业年金收入在职工养老保险中的地位和作用将会越来越大。统计资料显示，截止到2006年底，全国有24000多家企业建立企业年金，参加人数964万人，基金规模

910 亿元[1]。2004年以前我国对企业年金的管理模式没有明确的规定，许多地方采用了“经办机构”模式，即由当地社会保险行政部门成立专门机构，经办企业年金的运营工作。这种模式使得企业年金资产与地方公共权利之间没有实现有效隔离，导致地方政府对基金的使用干预过多。2004年劳动和社会保障部颁发了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》，提出企业年金的市场化运行模式。上海社保大案后，2006年9月1日，劳动和社会保障部紧急颁发了《关于进一步加强社会保险基金管理监督工作的通知》，明确要求各地社保经办机构不再接受新的企业年金计划，2004年之前建立的企业年金计划要在2007年底之前移交给具备资格的机构管理运营。从目前看，我国企业年金的管理模式采用的是市场化的信托管理模式，国家对其投资限制相对较少。

企业年金的财务模式主要有两种，即设定收益型(defined benefit，以下简称DB)和设定缴费型(defined contribution，以下简称DC)。DB模式是由年金计划的发起人向计划参与者作出承诺，保证其年金收益按照事先约定好的标准发放，企业以约定的年金标准为基础，综合考虑企业职工人员结构，职工预期寿命，投资收益率等因素，通过精算确定各期年金的缴费额。在DB模式下，企业承担着按时足额向其年金计划参与者支付年金的责任，企业年金的筹集、运营、支付都会对企业财务状况产生影响。因此，企业年金业务的会计处理属于企业会计的组成部分，其核算应遵循企业会计的基本原则。DC模式是由企业或企业和年金计划的参与者定期或不定期向养老金计划缴费，年金计划参与者退休后可以领取到的年金以其个人账户积累的年金额确定。DC模式下，企业不负有最终偿付企业年金负债的义务，企业年金只在筹集阶段对企业的财务状况产生影响。因此，企业年金会计核算的中心由企业移到基金，基金安全有效的运营是年金信息使用者更为关注的问题[2]。

我国《企业年金试行办法》中提倡的企业年金主流设计模式是DC模式即企业年金由企业及其职工缴费，交由受托人选择的专业机构进行投资运营、基金托管、账户管理，企业年金实行基金完全累积，对个人账户实行市场化运营和管理。这种模式决定了我国目前企业年金会计准则主要应规范DC模式下企业年金的核算与会计信息披露。

(三) 全国社会保障基金

全国社会保障基金是指由全国社会保障基金理事会管辖的社会保险基金。为提早应对人口老龄化可能给社会保险制度带来的风险，2000年8月，我国建立了“全国社会保障基金”，并设立直属国务院的“全国社会保障基金理事会”负责管理运营全国社会保障基金。

全国社会保障基金是中央政府通过中央财政预算拨款、国有股减持划入资金等方式筹集的社会保障资金，是国家的重要战略储备，主要用于弥补今后人口老龄化高峰时期的社会保障需要，目前没有支付的使命。当前，全国社会保障基金的主要任务是在保障基金安全的条件下，按照《全国社会保障基金投资暂行办法》和《全国社会保障基金境外投资暂行规定》对基金进行投资运营，提高基金收益。其投资采用直接投资与委托投资相结合的方式，主要投资渠道有银行存款、债券投资、股权投资、股票投资。截止到2007年底，全国社会保障基金资产总额达4396194亿元，已实现收益率38193%[3]。

二、我国现行社会保险基金会计规范分析

(一) 主要内容

为及时、客观、全面地反映社保基金的财务状况和运营成果，财政部从上世纪80年代开始陆续

出台了一些社会保险基金会计核算办法或制度。目前，主要执行的有以下几个会计规范。

1. 《社会保险基金会计制度》。《社会保险基金会计制度》是为了规范各地社会保险经办机构经办的基本社会保险基金的会计核算而于1999年颁布实施的。该制度规定社会保险基金分别按养老、医疗、失业等基金核算和报告，分别反映每个基金的财务状况和运营成果。每个基金以收付实现制为核算基础，采用历史成本，分资产、负债、基金、收入和支出五个会计要素。

2. 《企业会计准则第10号—企业年金基金》。2006年2月财政部颁布了新的企业会计准则体系，其中《企业会计准则第10号—企业年金基金》是专门用于规范企业年金基金的会计核算的准则，这也是我国出台的第一个针对企业年金基金的会计规范。《企业会计准则第10号—企业年金基金》规范了DC模式下企业年金基金的会计信息核算与披露。该准则规定企业年金基金采用公允价值按资产、负债、收入、费用和净资产五要素确认、计量和列报。企业年金基金的财务报表包括资产负债表、净资产变动表和附注。

3. 《全国社会保障基金会计核算办法》。《全国社会保障基金会计核算办法》是专门用于规范全国社会保障基金会计核算活动的会计规范。该办法规定全国社会保障基金以权责发生制为核算基础，采用历史成本，按资产、负债、基金权益、收入、支出五要素核算和报告。会计报表包括：资产负债表、收益表、现金流量表、基金权益增减变动表。

（二）特点

1. 基金会计主体。上述三个社会保险基金会计规范的共同点是都确定了基金会计主体，即以各社会保险基金作为会计核算和报告主体。

将每类社会保险基金视为一个会计主体，单独设账、核算，把基金的会计业务与基金管理机构及业务经办机构的会计业务区别开来。这样就为监督社会保险基金运营、防止基金流失打下了良好的基础，从而有利于保护劳动者的利益。将每个基金视为一个会计主体还可以把本基金的会计业务与其他基金会计业务区别开来，进而防止基金间的混用，满足基金分类管理的要求，有利于加强社会保险基金的管理。以基金为会计主体所提供的信息，能满足各类信息使用者的要求，便于他们了解基金运营情况，评价基金管理绩效，做出决策，也有利于社会保险基金会计系统顺利地运行[4]。

2. 各会计规范在基金核算基础、计量基础等方面差异较大。虽然同为社会保险基金但各会计规范在基金核算基础、计量基础等方面存在较大差异。在核算基础方面，《社会保险基金会计核算制度》规定采用收付实现制进行会计核算，《全国社会保障基金会计核算办法》采用权责发生制进行会计核算。而《企业会计准则第10号—企业年金基金》中对企业年金基金核算基础并未明确是采用收付实现制还是权责发生制。在计量基础方面，各规范分别采用历史成本、公允价值、修正的历史成本为计量基础。

（三）存在的问题

1. 缺乏基金会计基本理论的研究和指导。现行各项社会保险基金会计规范都确立了基金会计主体。基金主体的资金运营目标、管理方式与企业或非营利组织会计有较大区别，如其资金运营中存在大量的信托关系，涉及的利益关系人较多等。由此带来基金会计目标、假设、要素构成、要素概

念的内涵和外延等与企业、非盈利组织会计要素均有较大差异。如年金基金和全国社会保障基金的收入、支出仅指运营收入和支出。因此，社会保险基金会计的基本规范既不能套用企业会计规范也不能套用非营利组织会计规范，而应有自己的一套理论和方法。但目前基金会计基本理论的研究成果极少。由于缺乏基金会计理论的指导，造成了一些基金会计规范上的混乱。如在财政部2006年发布的新会计准则体系中针对企业年金的具体会计准则《企业会计准则第10号—企业年金基金》其实就不应包括在企业会计准则中。因为《企业会计准则第10号—企业年金基金》规范的是DC模式下企业年金基金的会计信息核算与披露。DC模式下企业年金一旦离开企业，企业的职责就完成了。年金基金运营的状况不会对企业财务状况产生影响，企业年金基金会计准则就不应属于企业会计准则范畴。

2. 会计要素名称规定的不统一、不规范。社会保险基金会计核算要素：资产、负债、基金、收入和支出。

企业年金基金会计要素：资产、负债、收入、费用和净资产。

全国社会保障基金会计核算要素：资产、负债、基金权益、收入、支出。

同为社会保险基金，虽然基金来源和运营管理方式有一定的区别，但其总体目标和本质是一样的，各会计要素的内涵也基本相同的，因此各基金会计的核算要素应统一名称，这样既便于信息使用者理解会计信息，也便于不同基金之间的比较分析。

3. 信息披露的内容不充分，不公开。社会保险基金是社会公民委托政府或有关部门管理的信用资金，其财务状况和运行成果关系到每个参保者的切身利益和社会稳定。因此，社会保险基金会计信息应公布于众，使相关利益者能够及时得到、利用会计信息。定期向公众披露社会保险基金会计信息是社会保险制度自身的要求。

目前，这三类社保基金唯一对外公开披露基金信息的是全国社会保障基金。从2001年开始全国社会保障基金理事会每年在其网站上公布《全国社会保障基金年度报告》，该报告主要包括总括情况，基金资产负债表、收益表、现金流量表和基金权益增减变动表及会计报表附注。《全国社会保障基金年度报告》是目前比较全面系统地披露社保基金信息的文件，比较全面地反映了基金的财务状况，使公众对全国社会保障基金的总体情况能有概括的认识。

《社会保险基金会计制度》规定各级社会保险经办机构将社会保险基金会计报表报送同级财政部门、主管部门和社会保险基金监督组织，但未要求对社会公开。另外，其资产负债表没有反映基金结余的明细情况，没有反映管理费用的提取使用情况，没有表外披露的必要补充。

企业年金的运营模式与全国社会保障基金类似，都采用市场化运作，但《企业会计准则第10号—企业年金基金》中只设计了年金基金专用的资产负债表和净资产变动表，不能满足信息使用者的需求，而且受益人不能够直观地从现有报表中了解到年金基金资产的收益情况。同时，年金基金会计信息形成过程中受托人、托管人、账户管理人和投资管理人对企业年金基金相关信息披露的内容、格式、责任及相互间的关系也未作明确规定，使准则的可操作性受到影响。

4. 《社会保险基金会计制度》以社会统筹基金为主的制度设计不利于个人账户的核算和信息披露。我国目前对基本养老保险基金的管理是采用统账基金混管的方式。而社会统筹和个人账户是两

种不同性质的基金，社会统筹属于公共性质，现收现付，要求短期平衡，而个人账户属于个人所有，追求长期保值增值。两种不同性质的基金应采用不同的核算模式。

《社会保险基金会计制度》在会计制度设计上，并未将社会统筹基金与个人账户基金分开。而是以社会统筹基金为设计基础，不仅没有将个人账户基金单独设为会计主体，而且没有将个人账户基金设置为一级会计科目，会计报表、统计信息中也没有对个人账户基金进行单独披露和报告。由于没有单独设置个人账户科目，基金投资收益包括利息收入没有分别归属于社会统筹基金和个人账户基金，更不能归结到每位参保者的基金上。现有制度下，无法单独披露参保者个人账户信息，难以保障个人权益。同时，由于个人账户基金不是独立的会计主体，因此政府在借用个人账户基金时无须开具借据并记账，为挪用社保基金提供了便利[5]。

三、改进建议

(一) 加强基金会计基本理论的研究，规划制定基金会计准则体系

基金会计既有别于企业会计又有别于非营利组织会计。随着社会经济的发展，各类基金越来越多，对基金会计信息披露的要求越来越高。因此，有必要加强对基金会计的研究。对基金会计的主体、假设、核算基础、要素、核算原则、计量方法等进行深入研究，为准则制度制定提供理论基础。

同时，可以考虑规划制定类似于企业会计准则体系的基金会计准则，以规范各类基金会计活动。

(二) 基本养老保险基金会计：按社会统筹和个人账户分别制定会计制度

对基本养老保险基金应采用社会保险统筹基金与个人账户基金分类管理的方式。社会保险统筹基金应由财政部门代表政府实行行政化管理，对个人账户应适当选择委托代理或民间管理等方式，实行市场化运营，由社会保险经办机构为受托管理人，实行安全目标下的投资运营。在会计制度设计上，社会保险统筹基金按政府基金管理模式设计其会计制度，个人账户按权益性基金管理模式设计其会计制度。因此，应以社会统筹和个人账户分账管理为基础，设计社会统筹和个人账户两种基金主体的会计体系。社会统筹采用收付实现制其管理主体和责任主体都是财政部门，由财政部门负责向社会公布会计信息。个人账户应采用权益性基金会计模式，以个人账户基金为会计主体，采用权责发生制，以社会保险经办机构为管理主体和责任主体，以定期会计信息披露为主要监控手段，以基金安全增值为管理目标[5]。

(三) 企业年金基金会计：采用权责发生制核算基础，增加披露内容

虽然，从年金基金运营的目的看，企业年金基金是非营利的，不存在所有者权益，基金收入和费用之间不存在严格的配比关系。但是，企业年金基金与一般非营利组织还是有明显区别的。首先一般非营利组织其供款者与受益者之间不存在着对应关系，而企业年金基金则不同，其供款者与受益人之间存在着一定的对应关系；其次，一般非营利组织对其资源没有保值增值要求，而企业年金基金有保值增值的要求，只有通过投资运营实现基金的保值和增值才能为职工养老提供保障。企业年金基金的这种特性决定了年金基金会计在要素核算上，类似于企业投资者投入资金或分配股利只能增减所有者权益而不能计入收入或费用，企业年金基金供款者投入的资金或支付给职工的养老金

只能增减净资产，不能计入收入或费用。由此，企业年金基金收入和费用要素都是特指基金运营过程中产生的经济利益流入或流出，如存款利息，债券利息、股利、各种交易费用等，而这些收益或费用实际收到或支付时间往往与其取得或形成时间不一致，按收付实现制就不能真实反映各个时期基金投资运营的收益状况。因此，企业年金基金会计要客观反映企业年金基金余额的运营状况，对于企业年金基金投资产生的收入、费用就应按权责发生制核算。

另外，应明确企业年金基金运行中各责任人在披露会计信息方面的责任和披露的内容、格式，信息在各责任人之间传递程序等方面的规范，使准则更具操作性。进一步充实信息披露内容，企业年金基金会计信息应由资产负债表、年金基金投资收益表、基金收益分配表、基金投资组合表构成。

(四) 建立社会保险基金会计信息披露制度

通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等各种渠道定时披露社会保险基金会计信息，满足信息使用者的要求。同时加强对社会保险基金活动的监督，提高社会保险基金管理效率，实行社会保险基金会计报告鉴证，把审计监督和鉴证结果公开化。

参考文献：

- [1] 郑秉文. 企业年金受托模式的“空壳化”及其改革的方向. 劳动保障世界[J]. 2006, (5): 84 - 96.
- [2] 周咏梅, 康进军, 李欣. 企业年金会计基本理论问题探讨[J]. 当代财经, 2008, (8): 116 - 119.
- [3] 全国社会保障基金报告(2007 年度) [R]. www. ssf . gov. cn
- [4] 周咏梅. 社会保险基金会计研究[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2001. 32.
- [5] 林治芬, 宋志华. 中美社会保险基金会计制度的比较研究[J]. 会计研究, 2007, (1): 38 - 43.

文章来源：财经论丛 (责任编辑： x1)