

SHE HUI BAO XIAN JI JIN SHE HUI BAO XIAN JI JIN

财 政 部 社 会 保 障 司
财 政 部 会 计 司 组 织 编 写
劳 动 和 社 会 保 障 部 规 划 财 务 司

CAI WU KUAI JI
ZHI DU JIANG JIE

社会保险基金 财务会计制度讲解

中国财政经济出版社

社会保险基金财务会计制度

讲 解

财 政 部 社 会 保 障 司

财 政 部 会 计 司 组织编写

劳动和社会保障部规划财务司

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保险基金财务会计制度讲解/财政部社会保障司、财政部会计司、劳动和社会保障部规划财务司组织编写. - 北京: 中国财政经济出版社, 1999.7

ISBN 7-5005-4296-8

I. 社… II. 财… III. 社会保险-财务会计-会计制度-基本知识 IV. F842.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 32973 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.125 印张 216 000 字

1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—32 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-4296-8/F·3898

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

为了适应社会主义市场经济体制特别是国有企业改革的需要，近几年，国务院先后发布了一些社会保险改革政策，主要有《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）、《失业保险条例》（国务院第258号令）、《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕44号）和《社会保险费征缴暂行条例》（国务院第259号令），初步建立了符合中国国情的、具有中国特色的社会保险制度体系的基本框架。社会保险基金的收支规模迅速增长，对国民经济的影响也越来越大。为规范社会保险基金财务管理和会计核算，保证基金的安全和完整，财政部会同劳动和社会保障部制发了新的、统一的《社会保险基金财务制度》，财政部还制发了《社会保险基金会计制度》，并于1999年7月1日开始施行。

社会保险基金是以政府信誉为担保，依照国家法律法规强制征收的，用于保障社会保险对象的社会保险待遇的专项资金，既不同于预算内资金和预算外资金，也不同于企业或行政事业单位的自有资金，其财务管理和会计核算既不同于企业的财务管理和会计核算，也不同于行政事业单位的财务管理和会计核算。为了便于各级社会保险经办机构财会工作人员以及社会保险主管部门、财政部门的管理人员能够认真学习、准确理解和全面地、不折不扣地贯彻执行社会保险基金财务、会计制度，财政部社会保障司、会计司、劳动和社会保障部规划财务司联合组织编写了

AA051/06

《社会保险基金财务会计制度讲解》。本书对社会保险基金财务管理和会计核算的规定进行了比较系统的讲解和说明。同时，考虑到实际工作的需要，我们在附录中还收集了新旧会计制度衔接办法。

参加本书编写的有财政部社会保障司、会计司参加两项制度起草和讨论的有关同志，地方参与撰稿的人员有湖北省财政厅谢四洋、安徽省财政厅朱艾勇、重庆市财政局黄河柱、沈阳市财政局乔佐文。在编写过程中，劳动和社会保障部规划财务司提出了修改意见。本书最后由财政部社会保障司和会计司总纂定稿。

由于时间仓促，书中讲解的一些问题可能不够全面和深入，也难免存在不妥和疏漏之处，请大家在执行中以制度为准，也欢迎提出意见。

本书编写组

1999年7月6日

目 录

统一思想 密切合作 规范管理 强化监督 共创社会 保险基金财务会计工作新局面——财政部社会保障司 杜俭司长在全国社会保险基金财务会计制度培训班上 的讲话.....	(1)
适应新形势 努力加强社会保险基金财务管理——劳动 和社会保障部规划财务司赵锡铭副司长在全国社会保 险基金财务会计制度培训班上的讲话.....	(14)

《社会保险基金财务制度》讲解

第一讲 《社会保险基金财务制度》的制定背景和主 要内容.....	(25)
第二讲 总则.....	(39)
第三讲 基金预算.....	(51)
第四讲 基金筹集.....	(58)
第五讲 基金支付.....	(78)
第六讲 基金结余.....	(94)
第七讲 财政专户.....	(98)
第八讲 资产与负债.....	(107)
第九讲 基金决算.....	(113)
第十讲 监督与检查.....	(126)
第十一讲 附则.....	(133)

《社会保险基金会计制度》讲解

第一讲	《社会保险基金会计制度》总说明·····	(139)
第二讲	基本养老保险基金·····	(152)
第三讲	失业保险基金·····	(180)
第四讲	基本医疗保险基金·····	(204)
第五讲	资金账户·····	(232)
第六讲	其他经济业务·····	(254)
第七讲	会计报表·····	(259)

附 录

财政部关于印发《社会保险基金新旧会计制度衔接有关 调账问题的处理规定》的通知·····	(272)
--	-------

统一思想 密切合作 规范管理 强化监督 共创社会保险基金财务会计工作新局面

——财政部社会保障司杜俭司长在
全国社会保险基金财务会计制度培训班上的讲话

(1999年6月25日)

同志们：

经过紧张而又周密的准备，全国社会保险基金财务、会计制度培训班今天开幕了。这次培训班是由财政部社会保障司、会计司、劳动和社会保障部规划财务司共同筹办，陕西省财政厅、劳动厅承办的。参加这次培训班的有各省、自治区、直辖市、计划单列市以及广州市等十个省会城市财政厅（局）社会保障处、会计处，劳动（劳动保障）厅（局）规划财务处（综合计划处）及社会保险经办机构、新疆生产建设兵团的领导和主管同志，参会人员达到300多人。各地财政和劳动保障部门领导在工作任务繁忙的情况下，派这么多人参加培训班，充分说明对这次培训班的高度重视。在座各位都是社会保障财政、财务和会计工作的负责人和业务骨干，长期以来，大家为社会保障制度深化改革和强化管理辛勤工作，默默奉献，做出了很大的成绩。在此，我谨代表财政部社会保障司、会计司向你们表示衷心的感谢。

这次培训班的主要任务是：认真学习国务院及中央有关部门的有关法规和社会保险基金财务、会计制度，统一思想、更新观念，转变职能，增进团结，加强合作，共同开创社会保险基金财务会计管理工作的新局面。各位在百忙之中抽出时间参加培训班，希望大家在有限的时间内聚精会神地学习并取得好成绩，为在新形势下做好社会保险基金财务、会计管理工作做出新贡献。

根据培训班的安排，我对制定和贯彻执行《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金会计制度》有关情况和问题，先谈几点意见，供大家参考。

一、充分认识制定新的、统一的社会保险基金财务、会计制度的必要性和重要性

早在 80 年代社会保险制度改革试点时期，原劳动部曾制发了养老、失业保险基金财务、会计制度。1996 年，财政部根据《国务院关于加强预算外资金管理的决定》的规定，制发了《企业职工养老保险基金财务制度》、《企业职工失业保险基金财务制度》、《职工医疗保险基金财务制度》及相应的会计核算办法。这些财务、会计制度的颁布和实施，在当时的条件下，对于规范和加强社会保险基金财务会计管理、推动我国社会保险制度改革、促进社会保障事业健康发展起到了重要的作用。但是，这些财务、会计制度已经不适应改革和管理的需要，亟需修订。今年，财政部会同劳动和社会保障部在总结历史经验教训，深入调研，反复磋商和修改的基础上，联合制定并发布了统一的《社会保险基金财务制度》和《社会保险基金会计制度》，并于 1999 年 7 月 1 日开始实施。这两项制度的发布和执行标志着我国社会保险基金财务会计管理工作又迈上了一个新台阶。

（一）充分认识制定新的统一的社会保险基金财务、会计制

度的必要性

1. 制定新的统一的社会保险基金财务、会计制度是深化社会保险制度改革的要求。近年来,随着我国社会主义市场经济体制的建立,国有企业改革的深化,政府机构改革的实施,社会保险制度改革也逐渐向纵深发展,国务院先后发布了一系列社会保险制度改革的规定:一是1997年7月国务院颁发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)。二是1999年1月国务院颁布了《失业保险条例》(国务院第258号令)。三是1998年12月国务院发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发[1998]44号)。四是1999年1月国务院发布了《社会保险费征缴暂行条例》(国务院第259号令)。四项法规的发布标志着适应社会主义市场经济体制需要的社会保险制度体系已初步建立。改革和管理要求制定新的统一的社会保险基金财务、会计制度,以保证这些改革措施得以实施。

2. 制定新的统一的社会保险基金财务、会计制度是深化社会保险基金管理体制改革的要求。近年来,为了适应社会保障制度改革的需要,国务院对社会保险基金管理体制也作了重大改革:一是各项社会保险基金要纳入单独的社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理;二是三项社会保险费集中、统一征收;三是社会保险费可以由税务机关征收,也可以由社会保险经办机构征收;四是社会保险经办机构不再从基金中提取管理费,改由财政列入预算解决。这些社会保险基金管理改革要求制订与之相适应的财务、会计制度。

3. 制定新的统一的社会保险基金财务、会计制度是加强社会保险基金财务、会计管理的要求。三项社会保险基金财务、会计制度合并成一个是因为在基金的运作方式、财务管理要求、会计核算方法等方面具有许多共性:一是基金的收支项目相同。二

是基金收支的管理主体相同，都是社会保险经办机构。三是基金收支管理的依据相同，都是通过法定程序颁布的社会保障法律、法规、社会保障收支计划、财务会计制度、结余资金管理办法等进行规范的。四是基金收支管理的目的相同，都是规范社会保险经办机构经办社会保险基金的财务行为。五是基金收支管理过程相同，都是在基金的筹集、支付、结余、投资等环节通过计划（预算）、政策、法律、法规及有关财务会计制度进行管理的过程。六是随着政府机构改革和中央 11 个行业养老保险统筹下放地方管理，经办机构也将逐渐统一。因此，有必要制定新的统一的基金财务、会计制度。

（二）充分认识制定新的统一的社会保险基金财务、会计制度的重要性

社会保险基金是政府立法强制征收的专项计息基金，是广大参保职工的“养命钱”和“保命钱”，是社会保险制度正常运行的物质基础。社会保险基金财务、会计制度是国家财政制度的重要组成部分；是一系列社会保险改革和管理制度的重要组成部分；是规范社会保险基金的收、支、管、投等运转全过程的基本制度；是监督检查和处理违纪案件的重要法规依据；是保障社会保险基金安全和完整的根本保证。因此，各级财政和劳动保障部门一定要从建立健全社会保险制度，维护改革、稳定和发展的大局的高度出发，充分认识制定新的、统一的财务、会计制度对于加强社会保险基金管理的重要性，认真学习，准确理解，切实贯彻执行，共同管好用好社会保险基金。

二、全面地、不折不扣地贯彻执行社会保险基金财务、会计制度

这次颁布的《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金会计

制度》是强化我国社会保险基金管理的一项重大举措，标志着我国社会保险基金财务管理走向规范化、正规化、法制化的轨道。两项制度是财政部、劳动保障部根据国务院有关文件要求首次联合制发的、统一的社会保险基金财务、会计制度，与原制度相比，有许多特点：一是坚持共性与特性相结合。二是坚持原则性与灵活性相结合。三是坚持加强管理与规范操作相结合。四是坚持改革大方向与现实情况相结合。五是坚持简便易行与必要的监督制约相结合。在学习和贯彻执行过程中，大家要正确认识、准确理解和把握以下几个重要问题：

（一）严格按照国务院有关文件和财务、会计制度的要求，切实做好社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理工作

近年来，国务院曾多次发文件要求将社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理。目前，大多数地区都已经将社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户，但也有个别地区以种种借口，没有将社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户。在这里我重申，是否将基金纳入财政专户，实行收支两条线管理是是否与国务院保持一致的大事。不管有什么理由和困难，社会保险基金不纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，都是违反国务院规定的行为。

各级财政和劳动保障部门要正确理解国务院决定将社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理的重要意义。一是社会保险基金是政府立法强制征收的专项基金，政府理财主管部门必须管理。二是社会保险基金直接或间接来源于财政，对国家财政收支平衡有很大影响，财政部门要预测、控制国家、企业负担水平。三是社会保险基金入不敷出时，政府要承担最后责任，必须加强事先的监督和管理。四是建立起部门之

间相互监督、相互制约的机制，以防止挤占挪用。

社会保险基金纳入单独的社会保险基金财政专户，实行收支两条线管理，并不改变社会保险基金专款专用的性质；并不与财政预算内、预算外资金混合在一起统一调剂使用；财政部门只有监管权，没有自行分配权，财政部门不按劳动保障部门要求用于规定项目的，同样是违反财经纪律的行为。财政部门必须转变观念，转变职能，转变工作方法，提高工作效率，树立服务意识，在加强社会保险基金管理中积极主动地做好各项服务工作，对于经办机构提出的正常、合理的用款计划要及时审批，及时拨付，绝不能影响资金的正常使用，谁耽误追究谁的责任。对于不合理的开支，既要坚决抵制，又要注意工作方法，要根据有关政策法规，耐心细致地向有关部门做工作。为加强财政专户的管理和监督，财政部还专门拟定了《社会保险基金财政专户管理暂行办法》和《社会保险基金财政专户会计核算办法》，不久就会发布。

近几年，劳动保障、审计、财政部门在社会保险基金财务检查中查出各地存在的挪用、挤占和挥霍浪费等问题，各地财政、劳动保障部门要按有关规定抓紧纠正，尽快追回被挤占、挪用的基金。如果限期不追回的，要追究有关领导和经办人员的行政、经济责任，违反法纪的还要追究法律责任。

在社会保险基金管理方面，劳动保障和财政部门只是职责和分工不同，其目标是一致的，都是为了管好用好社会保险基金，为广大参保者提供基本生活和医疗保障服务。当前社会保障制度改革和社会保险基金管理工作任务十分繁重，我们两个部门的同志更要加强团结、相互理解和密切合作，要心往一处想，劲往一处使，竭尽全力，以对党、国家和人民高度负责的精神，共同做好社会保险基金管理工作。

(二) 本着简化工作程序、提高管理效率的原则，认真做好账户设立和管理工作

1. 关于设立收入户问题。经过深入调研和讨论，大家一致认识到设与不设收入户只是个技术性问题，只要解决具体操作中的实际问题，怎样规定都可以。两部经过充分协商，从工作和改革、管理大局出发做出新的规定。这里我要强调的是：第一，税务机关征收不设收入户是为了缩短基金在途时间，提高工作效率。税务机关征收后，社会保险经办机构要积极支持、配合，同时税务机关要及时提供有关凭证，解决社会保险经办机构记账问题。第二，社会保险经办机构征收可以根据工作需要设立收入户，这里的“可以”是个灵活的概念，也就是说，可以设，也可以不设，如何确定由各地财政、劳动保障部门商定。第三，社会保险经办机构征收设收入户的，社会保险经办机构要严格按照规定及时将社会保险基金划入单独的社会保障基金财政专户，不准截留，不准挪用、挤占，做到收入户月末无余额。第四，收入户设置与不设置都是根据目前社会保险基金征收、管理现状决定的，根据党中央、国务院费改税总体思路，社会保险费要改为社会保障税，开征社会保障税全部由税务机关征收，所以目前的作法都是过渡办法。但是什么时候建立和开征社会保障税要按中央统一部署办，没有新规定前，财政和劳动保障部门的同志要按现行规定各负其责，把各自的工作做好。

2. 关于收入户、支出户和财政专户的开户问题。目前各地在开户问题上不很规范，大多数地区已按两部规定在中国银行、中国农业银行、中国工商银行、中国建设银行等四家国有商业银行开户，也有少数地区不按两部规定，在地方性商业银行或非银行金融机构开户。由于地方性商业银行或非银行金融机构管理不规范，存在着金融风险，据我了解，一些地方社会保险经办机构

为了得到高利率，将社会保险基金存到非银行金融机构，最后不但没有得到高利率，甚至连本金也拿不回来，造成重大损失。因此，今后各地要一律按照国务院及财政部和劳动保障部的有关规定办，社会保险基金收入户、支出户和财政专户只能在四家国有商业银行开设相应的账户。凡在地方性商业银行或非银行金融机构开户的，要立即纠正。各地财政和劳动保障部门要加强管理。此外，为了规范账户管理，缩短资金在途时间，收入户、支出户和财政专户在同一国有商业银行只能各开设一个账户。

（三）进一步扩大社会保险覆盖面，提高社会保险费征缴率，确保基金及时、足额发放

各地财政、劳动保障部门要认真贯彻执行国务院发布的《社会保险费征缴条例》，加强社会保险基金征缴工作。《社会保险费征缴条例》规定，社会保险费可以由税务机关征收，也可以由劳动保障行政主管部门按照国务院规定设立的社会保险经办机构征收。我认为，无论是税务机关征收，还是社会保险经办机构征收，都要在征缴手段和方法上多下功夫以提高收缴率。无论选择什么样的征收方式，都要看是否有利于扩大社会保险覆盖面，是否有利于提高社会保险费征缴率，是否有利于降低征缴成本，是否有利于减轻企业负担，是否有利于推动社会保险制度改革，是否有利于改革、发展和稳定的大局。在这个大前提下，由各地根据本地的实际情况确定征收方式。这里的关键不完全在于征缴部门、方式，关键是看谁的效果好。现在已经有一部分地区开始实行税务机关征收，并取得了非常好的成绩，希望这些地区不断总结经验，完善制度，更上一层楼。社会保险经办机构多年来为提高征缴率做了大量的工作，有许多地区征缴率也很高，要保持和发扬。社会保险基金征收改革总体方向是实行费改税，建立社会保障税，但是在现阶段，我建议税务机关和社会保险经办机构在

征收社会保险费工作中开展平等竞争，取长补短，让实践来检验哪种方式更好。

（四）严格执行国务院规定，不得再从社会保险基金中提取管理费，确保基金的安全与完整，财政部门要保证社会保险经办机构必要的经费

《社会保险费征缴暂行条例》规定，“税务机关、社会保险经办机构征收社会保险费，不得从社会保险基金中提取任何费用，所需经费列入预算，由财政拨付”。国务院领导也多次指出，为保证社会保险基金全部用于享受对象，经办机构的人要“吃皇粮”。据此，新制度规定不再从基金中开支管理费。据一些地方反映，财政部门安排经费不足，影响了社会保险经办机构工作的开展。对这个问题，高部长非常重视，在五月份财政和劳动保障部门在北京召开的“巩固两个确保成果”的工作会议上指出，社会保险经办机构经费由财政预算安排刚刚开始，不能一开始就让人家吃不饱。对社会保险经办机构的工资、补贴要按统一标准和人员如数安排，不能出现拖欠工资问题。必要的办公经费也要保证。同时，社会保险经办机构也要体谅财政困难，不要提过高要求。前几年，社会保险经办机构处于初创时期，开支水平比较高，改由财政拨款后不可能保证过高水平，但必要的办公经费还是要保证的。高部长要求财政和劳动保障部门多商量。为贯彻国务院和部领导指示精神，在此我强调四点：第一，各地社会保险经办机构要立即将社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理。第二，各地财政部门要按国务院及财政部文件和领导讲话的要求认真安排社会保险经办机构必要的经费。第三，社会保险经办机构不得再从社会保险基金中提取任何经费，不论什么原因从社会保险基金中提取管理费都是违反国务院规定。第四，谁不按国务院及财政部、劳动保障部规定办事，

就追究谁的责任，并严肃处理。

(五) 明确各部门职责，完善监督机制，共同管好社会保险基金

社会保险基金是广大参保者的“养命钱”、“活命钱”，其所有权既不属于劳动保障部门，也不属于财政部门，而属于广大参保者。建立健全基金管理监督机制，不仅有利于国家方针、政策、法规的贯彻落实，也有利于强化社会保险基金收支运行的管理，保证基金的安全与完整，保证社会保险事业的健康发展。监督机制的形式是多种多样的，既有内部监督，也有行政监督、审计监督、社会监督等外部监督；既有事前监督，也有事中和事后监督。各有关部门要认真按照各自职责和分工，负起责任，充分利用各种监督手段，加强对基金管理的监督和部门间的制约。社会保险经办机构和财政部门要定期或不定期向政府和社会公布收入户、支出户和财政专户资金收支和结余情况，以接受各方面的监督。财政和劳动保障部门要定期或不定期地对收入户、支出户和财政专户内的基金收支和结余情况进行监督检查，发现问题及时纠正，并向政府和基金监督组织报告。

劳动保障、财政、税务、银行、审计等部门都负有一定的社会保险基金管理、监督的责任，各部门要密切合作，要本着对党、对国家、对人民高度负责的精神，确保基金的安全与完整，支持和促进社会保障事业健康发展。

三、切实做好两项制度的贯彻落实工作

(一) 统一思想，加强领导，认真贯彻落实两项制度

随着我国社会保障制度改革的逐步深化，对加强社会保险基金管理的要求也越来越高，劳动保障和财政部门的任务越来越重，责任越来越大。为了制定新的社会保险基金财务、会计制度，我