

《道路交通事故社会救助基金会计核算办法 (征求意见稿)》起草说明

为贯彻落实《道路交通事故社会救助基金管理办法》(财政部 银保监会 公安部 卫生健康委 农业农村部令第 107 号,以下简称《管理办法》),扎实开展“我为群众办实事”,我们研究起草了《道路交通事故社会救助基金会计核算办法(征求意见稿)》(以下简称《核算办法》),旨在统一规范道路交通事故社会救助基金(以下简称救助基金)的会计核算行为,提高会计信息质量,促进救助基金的规范管理和安全有效使用。有关情况说明如下:

一、起草背景

救助基金是指依法筹集用于垫付机动车道路交通事故中受害人人身伤亡的丧葬费用、部分或者全部抢救费用的社会专项基金。2003 年我国道路交通安全法规定,国家设立救助基金,具体办法由国务院规定。2009 年 9 月,经国务院同意,财政部、保监会、公安部、卫生部、农业部联合发布《道路交通事故社会救助基金管理试行办法》(财政部、保监会、公安部、卫生部、农业部第 56 号令,以下简称 56 号令)。这项制度是交通事故强制保险(以下简称交强险)制度的补

充，旨在保证道路交通事故中受害人不能按照交强险制度和侵权人得到赔偿时，可以通过救助基金的救助，获得及时抢救或者适当补偿。56号令实施以来，各地区陆续由省级人民政府发布本地区救助基金管理办法或由省级有关部门制定实施细则，并设立了救助基金。2021年12月，根据救助基金管理需要，财政部会同银保监会、公安部、卫生健康委、农业农村部对56号令进行修订完善，出台了《管理办法》，自2022年1月1日起实施。

目前，各地区救助基金基本能按照《管理办法》要求做到对救助基金单独核算，部分地区能够对救助基金财务会计报告进行审计和向社会公开。但是，由于救助基金前期处于各地试点建立阶段，财政部没有统一制定相关会计核算标准，各地区在救助基金的核算基础、支出口径、会计科目设置和相关经济业务事项的账务处理以及财务报表格式内容等方面均存在较大差异，救助基金会计信息质量总体不高。随着《管理办法》的修订，救助基金业务全面推开，相关管理要求进一步明确和完善，在当前形势下制定全国统一的救助基金会计核算标准，不仅是落实会计法关于国家实行统一的会计制度有关规定的需要，更是规范救助基金会计核算行为、提高会计信息质量、促进救助基金规范管理和安全有效使用、积极回应社会关切的迫切要求。鉴于此，我们启动了《核算办法》的研究制定工作。

二、起草过程

截至目前，《核算办法》的起草主要经历了以下过程：

（一）摸底调查阶段。2021年12月《管理办法》公布后，我们随即开始梳理收集相关政策和资料，并通过各省（区、市）财政厅（局）会计处了解有关情况，初步掌握了救助基金管理和会计核算现状。在此基础上，梳理出会计核算中存在的问题。

（二）形成讨论稿阶段。针对梳理出的会计核算问题，我们结合《管理办法》和有关管理需求，对会计核算基础等问题进行了深入研究，在此过程中与部内外相关单位充分沟通交流、听取意见。根据研究形成的初步结论，于2022年2月起草形成了《核算办法》讨论稿。

（三）形成征求意见稿阶段。2022年3月以来，我们就讨论稿征求了部内相关司局意见，并赴北京市救助基金管理中心开展实地调研，听取对讨论稿的意见建议。根据各方反馈意见对讨论稿作进一步修改完善，于2022年3月下旬提交会计司技术小组审议通过后，形成征求意见稿。

三、《核算办法》的主要内容

《核算办法》主要包括以下五部分内容：

第一部分为总说明，规范了《核算办法》的制定依据、适用范围、核算主体、核算基础、会计要素、记账方法、核算原则、生效日期等内容。

第二部分为会计科目名称和编号，列示了资产类、负债类、净资产类、收入类、支出类共 17 个会计科目的名称和编号。

第三部分为会计科目使用说明，对各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。

第四部分为财务报表格式，规范了资产负债表、收支表、救助基金垫付情况表的格式和编制期。

第五部分为财务报表编制说明，规范了财务报表的编制方法、附注编制要求等。

四、需要说明的几个问题

（一）关于救助基金的会计主体。

《管理办法》明确规定“救助基金实行单独核算、专户管理”，“救助基金的管理费用列入本级预算，不得在救助基金中列支”。因此我们参照其他基金类会计制度，将救助基金作为会计主体，与管理机构自身的经济业务事项分别核算。《核算办法》规定“本办法适用于救助基金管理机构负责管理的救助基金”，“救助基金应当作为独立的会计主体进行会计核算”。

（二）关于救助基金的会计核算基础。

救助基金的会计核算基础有收付实现制和权责发生制两种选择，若以收付实现制为基础则在垫付时确认支出，若以权责发生制为基础则在垫付时确认应收垫付款、在核销时

确认支出。收付实现制的优点是能够反映资金的流入、流出情况，基金结余有实际的资金对应，便于救助基金主管部门和管理机构作出管理决策；缺点是在垫付时即计入支出，无法反映垫付款的有关信息，不利于对垫付款的管理。权责发生制的优点是能够如实反映救助基金的垫付、追偿、核销情况，缺点是鉴于救助基金追偿率较低、核销期较长的实际情况，支出金额会远小于实际资金流出，基金结余由于对应资产包含垫付款，会大于实际可供支付的资金。这种情况下，较易触及《管理办法》救助基金累计结余达到上一年度支出金额 3 倍以上的标准，导致暂停从交强险保险费中提取，进一步增加资金不足的风险。

我们基于服务管理需要的考虑，参照《财政总预算会计制度》和原《行政单位会计制度》、《事业单位会计制度》，采用了双分录的会计核算模式。一方面，采用收付实现制核算基础，按照资金流入、流出确认救助基金的收入、支出，确保基金结余有实际资金相对应。另一方面，在垫付救助基金确认支出的同时，借记“救助基金垫付款”科目，贷记“资产基金”科目；在追偿和核销垫付款时，做相反分录。从而实现了在反映资金流入、流出信息的同时，能够反映债权金额变化的信息。

（三）关于救助基金的会计科目设置。

《核算办法》有关会计科目的设置与《管理办法》保持了充分协调。其中，收入类科目与《管理办法》中救助基金的来源基本对应，包括保险费提取收入、罚款收入、利息收入、财政补助收入、捐赠收入、其他收入；支出类科目根据《管理办法》中救助基金的用途，设置了抢救费支出、丧葬费支出，并根据部分地区实务中存在一次性困难救助的情况设置了其他支出科目。此外，根据实务中部分地区尚未实现救助基金省级统筹，存在省级补助下级的情况，参照地方现有会计核算办法设置了补助下级支出、上级补助收入科目。

（四）关于追偿资金的核算。

《管理办法》规定的救助基金来源还包括依法向机动车道路交通事故责任人追偿的资金，但《核算办法》并未将其作为收入核算，而是参照其他各类会计制度的处理方法，冲减支出（当年垫付资金）或增加救助基金结余（以前年度垫付资金）。主要考虑是追偿资金在垫付前已经确认过一次收入，追偿后并非新增的经济利益流入，而《管理办法》所称的“来源”是站在资金流入的角度，两者并不矛盾。反之，如果将追偿资金计入收入则会导致重复计算、扩大收支规模，不利于真实反映救助基金的运行情况。

（五）关于暂存款的核算。

《管理办法》规定“对道路交通事故死亡人员身份无法确认或者其受益人不明的，救助基金管理机构可以在扣除垫

付的抢救费用和丧葬费用后，代为保管死亡人员所得赔偿款，死亡人员身份或者其受益人身份确定后，应当依法处理。”对于此类代为保管的资金，由于其所有权并不归属于救助基金，因此《核算办法》中在收到时作为暂存款进行核算，确认为救助基金的一项负债。

（六）关于救助基金的财务报表格式。

《核算办法》根据《管理办法》有关信息公开的规定，结合各地现有会计核算办法中行之有效的做法，统一了救助基金的财务报表格式。具体包括资产负债表、收支表、救助基金垫付情况表 3 张报表，其中资产负债表反映救助基金的资产、负债、净资产情况，收支表反映救助基金的收入、支出情况，救助基金垫付情况表反映救助基金的垫付、追偿、核销情况。同时，报表编制周期与《管理办法》关于报送和审计财务会计报告的规定保持一致，分为季度和年度报告。