

深化政府及非营利组织会计改革

夯实现代财政制度基础

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之二

2021年12月16日 来源：会计司

财政是国家治理的基础和重要支柱，政府及非营利组织会计是财政管理的一项重要基础工作。《会计改革与发展“十四五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》）紧密围绕财政中心工作和经济社会发展需要，站在会计改革与发展全局高度，提出了“十四五”时期政府及非营利组织会计改革的总体目标和主要任务，为新阶段政府及非营利组织会计改革工作指明了方向，是做好今后一段时期政府及非营利组织会计准则制度建设工作的行动纲领。

一、“十三五”时期政府及非营利组织会计改革成果丰硕

“十三五”期间，财政部按照党中央、国务院决策部署，立足中国国情，坚持问题导向，积极、稳妥、有序推进政府会计改革，基本建成具有中国特色的政府会计准则制度体系并推动其全面有效实施，同时不断完善非营利组织及基金（资金）类会计标准，圆满完成《会计改革与发展“十三五”规划纲要》确定的各项任务，在服务财政中心工作和促进经济社会健康发展等方面取得积极成效。

（一）政府会计准则制度体系基本建成。

按照国务院批转财政部的《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》的要求，在2015年出台的《政府会计准则——基本准则》基础上，相继印发了存货、投资、固定资产、无形资产、公共基础设

施、政府储备物资、负债、会计调整、财务报表编制和列报、政府和社会资本合作项目合同等 10 项具体准则及 2 项具体准则应用指南，1 项统一适用于行政事业单位的《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（以下简称《政府会计制度》），7 项行业事业单位执行《政府会计制度》的补充规定及 11 项新旧会计制度衔接规定，3 项政府会计准则制度解释以及事业单位成本核算基本指引，构建了政府预算会计和财务会计适度分离又相互衔接的政府会计核算模式，基本建立起一套与我国现代财政制度相适应的具有中国特色的政府会计准则制度体系。此外，积极参与国际公共部门会计准则建设，不断提升我国在国际公共部门会计标准制定中的话语权和影响力。

（二）政府会计准则制度全面实施并取得积极成效。

政府会计准则制度自 2019 年 1 月 1 日起在全国各级各类行政事业单位全面实施，实施工作总体有序、平稳、顺利，并取得积极成效：一是更加准确反映预算执行情况，提高了部门决算编报质量；二是更加完整反映政府财务状况，为政府财务报告编制奠定了核算基础；三是进一步摸清了政府资产负债“家底”，夯实了行政事业性国有资产报告的编制基础；四是准确反映成本费用信息，为预算单位推进成本核算、完善绩效管理提供了支撑；五是显著提升了行政事业单位财务会计人员的专业素质，促进了单位财务管理水平的提升。

在此过程中，财政部通过印发实施通知、组织宣传培训、联合部门开展调研等方式，多措并举推动政府会计准则制度贯彻实施；同时，

建立健全政府会计准则委员会咨询专家机制和工作联系点单位机制，促进准则制度高质量实施。

（三）非营利组织和基金（资金）类会计标准更加健全。

为促进社会组织健康发展，制定发布《〈民间非营利组织会计制度〉若干问题的解释》，进一步明确民间非营利组织有关经济业务或事项的会计处理；配合我国社会保障体系建设需要，修订发布《社会保险基金会计制度》，为更加准确、完整记录“民生账本”提供制度依据；制定发布《住宅专项维修资金会计核算办法》，进一步规范维修资金的会计核算，促进维修资金的规范管理和安全有效使用；审核批准印发《北京 2022 年冬奥会和冬残奥会组织委员会会计核算办法》，以规范北京冬奥组委的会计核算；对工会会计、土地储备资金会计和职业年金基金会计执行情况等进行深入调查研究，为修订完善相关会计标准奠定基础。

二、“十四五”时期政府及非营利组织会计改革面临的形势和挑战

政府及非营利组织会计是我国会计体系的重要组成部分，建立健全并有效实施政府及非营利组织会计准则制度是我国会计标准建设与实施的重要内容。“十三五”时期，政府及非营利组织会计改革取得积极进展，但随着国家财税体制改革的不断深入和经济社会的不断发展，政府及非营利组织会计改革面临更多机遇和挑战。

（一）财税体制改革不断深化，政府会计准则制度体系建设与实施有待进一步加强。

一是预算管理制度改革要求政府会计改革持续向深推进。2021年初，国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，就进一步深化预算管理制度改革，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用提出要求。意见指出，要“推动预算单位深化政府会计改革，全面有效实施政府会计标准体系，完善权责发生制会计核算基础”，这就需要进一步完善政府会计准则制度体系，扎实推进政府会计准则制度全面有效实施，更好地为深化预算管理制度改革、推进权责发生制政府综合财务报告制度等工作奠定基础。

二是深化国有资产管理对加强政府资产核算提出更高要求。近年来，随着国有资产报告工作的深入开展和《行政事业性国有资产管理条例》等法规制度的出台，对于准确核算和完整反映政府资产“家底”信息提出更高要求。这就需要进一步推进交通、水利和市政等公共基础设施的会计核算，确保增量和存量公共基础设施资产“应计尽计”；深入研究自然资源资产、文物文化资产等传统上仅按照实物量进行统计的资产的计量计价问题，适时出台相关会计准则规范其会计处理，为进一步加强行政事业性国有资产管理提供支撑，不断夯实政府财务报告和国有资产报告编制基础。

三是全面实施预算绩效管理对政府成本核算提出新要求。2018年中共中央、国务院发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》，提出力争用3-5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。随着全面预算绩效管理的建立和实施，政府成本核算问题亟待研究解决。目前，我国尚未建立一套完整的政府成本核算指引体

系，需要以事业单位成本核算指引体系建设为基础，积极研究推进政府行政成本核算。

四是财会监督对政府会计准则制度的建设与实施提出新要求。会计准则制度是财会监督的重要依据和准绳，更是党和国家财经纪律在会计领域的具体体现。健全完善政府会计准则制度并推动其全面有效实施，有利于贯彻落实财会监督的相关要求，准确反映财税政策落实情况及政府财务状况，为更好发挥财会监督效能提供制度保障。

（二）社会组织改革与发展深入推进，对非营利组织会计改革提出迫切要求。

一是《民间非营利组织会计制度》亟待修订。《民间非营利组织会计制度》（以下简称《民非制度》）自 2005 年 1 月 1 日实施以来，对规范民非组织会计行为、提高民非组织会计信息质量发挥了积极的作用。但是，《民非制度》实施前我国社会组织数量不足 29 万家，截至 2020 年底其注册数量已达 89.4 万家。在数量增加的同时，非营利组织的体量也在不断增长，业务模式也越来越灵活多样，随着非营利组织自身不断发展壮大，对加强和完善会计核算提出更高要求。此外，随着近年来《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国慈善法》、《中华人民共和国民办教育促进法》、《宗教事务条例》和《境外非政府组织境内活动管理法》等法律法规的出台或修订，非营利组织各行业领域改革工作不断推进，客观上也需要对《民非制度》做出针对性的调整，以更好地实现与相关上位法和各项改革措施的协调。

二是《工会会计制度》亟待修订。原《工会会计制度》自2009年印发以来，在加强工会预算管理、规范工会核算工作、提高工会会计信息质量等方面发挥了重要作用。随着我国工会事业的发展，工会财务管理体制发生较大变化，先后修订或制定了多项涉及工会经费收支管理、工会预决算管理等的制度办法等，原制度已不能满足工会会计核算的新要求。另外，在工会组织方面，不同层级的工会组织在业务类型和财务管理要求方面存在较大差异，财政部门、上级工会、工会主席、工会会员也存在不同的信息需求，这就要求对《工会会计制度》进行全面修订，以适应工会组织的发展和各方面会计信息需求。

（三）社会保障制度及有关社会事业的改革与发展，对基金（资金）会计信息质量提出更高要求。

一是在养老保险制度改革方面，我国已经建立并实施机关事业单位工作人员职业年金制度。近年来职业年金基金相关管理政策不断完善，基金规模快速增长，基金全面投入委托运营，原《社会保险基金会计制度》已经不能完全适应职业年金基金会计核算的需要，亟需对相关会计处理规定作出针对性的调整。

二是在医疗保障制度改革方面，国务院办公厅印发的《“十四五”全民医疗保障规划》明确指出，“十四五”期间，将持续健全完善以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助等共同发展的多层次医疗保障制度。同时，关于医疗保障的法规制度也在不断健全和完善，《医疗保障法（征求意见稿）》已向社会公开征求意见。因此，亟需跟进医疗保障制度改革

革进程，适时对《社会保险基金会计制度》进行修订或作出补充规定。

三是随着土地储备、住房公积金、道路交通事故社会救助基金等改革及相关管理政策的调整和完善，需要适时修订完善《土地储备资金会计核算办法（试行）》、《住房公积金会计核算办法》，制定道路交通事故社会救助基金等会计核算办法，以满足相关社会事业改革与发展的需要。

三、“十四五”时期政府及非营利组织会计改革工作重点及具体举措

《规划纲要》在总结成绩、分析形势的基础上，提出了继续深化政府及非营利组织会计改革的目标和任务，从健全完善政府会计准则制度体系并推进全面有效实施、修订完善非营利组织会计制度、进一步建立健全基金（资金）类会计标准等方面明确了“十四五”期间政府及非营利组织会计准则制度体系建设的主要举措。

（一）继续健全完善政府会计准则制度并推动其全面有效实施。

1. 全面系统梳理政府会计准则制度体系并确立体系维护机制。立足当前，着眼长远，坚持问题导向和系统思维，全面梳理现存的各类政府会计标准，及时清理已实质失效或不再适用的政府会计标准文件，确立政府会计准则制度体系整体框架及各类会计标准的维护机制，形成“建设-实施-修订”的完整闭环，确保各类准则制度内容完整、相互协调、功能明确、定位清晰。在准则制度体系框架下，持续完善各类会计标准。

2. 研究制定有关政府会计具体准则。在立足我国国情、借鉴国际公共部门会计准则基础上，结合国务院有关部门对自然资源资产和文物文化资产管理的规定和相关改革需要，深入研究自然资源资产、文物文化资产的确认、计量和报告问题，适时出台相关具体会计准则，进一步规范会计科目和账务处理，妥善处理存量资产的新旧会计政策衔接，积极推进自然资源资产、文物文化资产入账核算。进一步研究财务会计中政府收入的分类问题，以及权责发生制原则下各类收入的确认和计量问题，适时制定出台政府收入会计准则。根据改革需要制定或修订其他政府会计具体准则。

3. 研究制定行政事业单位成本核算具体指引。在《事业单位成本核算基本指引》基础上，研究制定针对公立医院、高等学校、科学事业单位等行业的成本核算具体指引，就相关行业的成本核算对象、成本项目、成本范围、成本归集和分配方法、成本报告内容等作出具体规定，以提高成本核算指引的指导性和操作性。会同有关行业主管部门扎实推进事业单位开展成本核算，推动有关各方加强对单位成本会计信息的分析应用。同时，积极探索研究行政单位成本核算的相关问题，为准确核算机关运行经费，全面反映行政成本奠定基础。

4. 做好政府会计准则制度解释和咨询工作。政府会计准则制度解释是及时回应和解决政府会计准则制度实施相关问题、健全完善政府会计准则制度体系的必要举措，根据工作需要每年至少发布 1 项。在制定政府会计准则制度解释时，需要通过多种渠道、广泛收集整理政府会计准则制度实施过程中的问题，分析研究后对影响面广、现有准

则制度尚未明确的问题及时作出具体规定，以确保政府会计准则制度平稳有效实施。对于未纳入政府会计准则制度解释的其他问题，建立咨询问题库，适时通过财政部网站“实施问答”栏目予以明确。同时，积极做好日常电话咨询问题和网民留言咨询问题的答复工作。

5. 扎实推动公共基础设施入账核算。针对存量公共基础设施入账难的现实情况，在深入开展调查研究基础上，根据《政府会计准则第5号——公共基础设施》和其他相关政府会计准则制度规定，会同有关行业主管部门研究制定进一步加强水利基础设施、市政基础设施和其他公共基础设施政府会计核算的通知，进一步明确核算范围、记账主体、资产分类及明细核算、存量资产初始入账方法等，积极推动交通、水利、市政等公共基础设施在“十四五”期间全部入账核算。

6. 持续推动政府会计准则制度全面有效实施。在总结政府会计准则制度实施经验基础上，进一步加强对准则制度的宣传培训和实务指导，着力解决会计人员学习不及时、理解有偏差、操作不规范等问题，切实提高政府会计准则制度实施的全面和有效性。一是加强培训。按年度设置培训计划，通过线上培训等方式扩大培训范围，积极支持各级财政部门和相关行业主管部门开展政府会计准则制度培训工作。二是加强宣传。以会计司有关负责人答记者问的形式及时对有关新准则制度进行解读，加深会计人员对准则制度的理解；总结提炼政府会计准则制度实施过程中的典型案例和先进经验，通过会计司官网、报刊杂志等媒体进行宣传，为部门单位加强政府会计工作提供参考和借鉴。三是加强调研。通过书面调研、实地调研等方式及时了解准则制

度实施过程中的问题，根据实务需要适时发布有关应用案例和实施问答，设置具体业务场景，帮助会计人员正确理解、使用会计准则制度。四是加强指导。对于有关特殊行业因体制机制等问题影响政府会计准则制度实施的，会同有关行业主管部门进行针对性地指导；对于县级及以下单位存在的实施问题，积极指导地方财政部门通过预算管理一体化建设等手段帮助基层单位做好准则制度实施工作。

7. 健全完善政府会计准则制度建设与实施机制。一是根据工作需要调整政府会计准则委员会组成人员，适时编发简报，继续发挥委员会在准则制度建设和实施中的协调机制作用。二是做好政府会计准则委员会咨询专家选聘和日常管理、评价工作，完善工作机制，充分发挥咨询专家的“智库”作用。三是调整充实政府会计准则制度建设和实施工作联系点单位，加强调研和互动，充分发挥联系点单位的辐射引领作用。四是建立政府会计准则制度建设和实施部门沟通联系机制，合力推进准则制度在各部门、各行业领域全面有效实施。五是加强与各地会计管理机构的沟通与联系，积极指导各地做好准则制度实施工作。通过上述措施，形成部门紧密协作、财政上下联动、单位点面结合、社会广泛参与的政府会计准则制度建设与实施机制。

（二）适应非营利组织改革发展需要，修订完善非营利组织会计制度。

1. 修订《民间非营利组织会计制度》。在充分梳理相关法律法规要求，听取有关主管部门、各类民非组织意见建议，借鉴国际先进经验基础上，稳步有序推进《民非制度》修订和实施工作。2021年组

织召开《民非制度》修订座谈会，建立包括主管部门、民非组织、中介机构和研究机构等在内的工作团队，正式启动修订工作。2022年充分开展调查研究，通过组织研究课题、广泛开展实地调研和组织座谈等方式，充分了解制度执行情况和会计核算需求，研究形成《民非制度》修订征求意见稿。2023年就征求意见稿向社会公开征求意见，根据反馈意见修改完善后修订印发《民非制度》，配套出台制度新旧衔接规定，并做好宣传培训、政策解读等工作。2024年会同有关主管部门做好修订后《民非制度》的贯彻实施工作，及时回应执行过程中的问题。

2. 修订《工会会计制度》。结合工会组织财务管理体制改革要求、工会会计实务发展现状和会计信息使用需求，会同全国总工会对各级工会组织广泛开展调研及座谈，确定《工会会计制度》的修订方向及具体方案，在广泛征求各方意见的基础上，修订印发《工会会计制度》。制定发布工会新旧会计制度的衔接规定，选取部分工会开展新旧衔接模拟测试，确保新旧制度衔接顺畅、过度平稳。会同全国总工会印发贯彻实施《工会会计制度》的通知，指导各级工会组织扎实做好新制度实施的准备工作。加强对新制度的政策解读和宣传培训，积极指导各级财政部门和工会组织开展的培训，使各级工会财会干部尽快熟悉和掌握新制度。持续跟踪《工会会计制度》实施情况，及时研究和回应制度实施过程中发现的问题。

（三）进一步建立健全基金（资金）类会计标准，满足改革发展需要。

1. 制定机关事业单位职业年金基金相关业务会计处理规定。结合职业年金基金相关管理政策规定，在调查了解会计核算现状及问题基础上，制定印发《机关事业单位职业年金基金相关业务会计处理规定》，同步做好政策解读。会同人社部门加强宣传培训，确保新旧衔接有序进行，推动规定有效实施。持续跟踪规定的执行情况，及时研究和回应实施过程中发现的问题。

2. 适时研究修订或制定相关基金（资金）会计核算办法。顺应医疗保障制度改革需要，适时对《社会保险基金会计制度》进行修订或作出补充规定，进一步明确新增险种、新增业务的会计处理规定。顺应土地储备、住房公积金、道路交通事故社会救助基金等改革需要，结合有关财务和资产管理规定，适时修订完善《土地储备资金会计核算办法（试行）》、《住房公积金会计核算办法》，制定道路交通事故社会救助基金等会计核算办法。在全面梳理现行基金（资金）类会计核算标准基础上，研究探索建立我国统一的基金会计标准体系。

四、密切配合，确保“十四五”时期各项任务取得实效

（一）高度重视，压实政府及非营利组织主体责任。

各级各类行政事业单位和非营利组织负责人要认真落实《中华人民共和国会计法》关于“单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责”的规定，高度重视本单位的会计工作，积极推进准则制度全面有效贯彻落实。各单位要把建立高素质的会计人员队伍摆在重要位置，要完善会计机构、充实会计人员，支持、鼓励本单位会计人员参加培训，及时跟进、认真学习贯彻各项政府及非营利

组织会计准则制度，提高会计人员的专业胜任能力。要积极促进业财融合，加强会计核算与预算管理、决算管理、资产管理、政府采购、合同管理和工资发放等数据的连接，推动会计核算为单位管理提供信息支撑。要畅通信息传递渠道，加强会计人员采集业务活动信息的准确性和便捷性，为资产成本确定、单位成本核算等提供数据支撑。

（二）紧密协作，充分发挥行业主管部门的协调作用。

有关行业主管部门要高度重视本行业领域的会计工作，加强与财政部门的沟通协调，积极配合财政部门开展准则制度宣贯工作。要结合本行业特定业务场景探索多元化的宣传培训模式，及时总结行业内的先进经验和做法并加以推广，推动会计人员深刻领会政府及非营利组织会计准则制度的有关规定。要加强对本部门（单位）、本领域政府及非营利组织会计准则制度实施情况的调查研究，对于本部门（单位）、本领域发现的实施问题，根据问题类型及时回复或反馈财政部会计司进行研究，协力推进政府及非营利组织会计准则制度建设。

（三）上下联动，充分发挥各地财政部门的推动作用。

会计准则制度的贯彻实施，离不开各级财政部门特别是会计管理机构的大力推动。省以下各级财政部门要采取切实措施，向社会有关方面广泛宣传依法加强会计工作和遵循国家统一的会计制度的重要意义，引导社会有关方面重视和支持会计工作。要多措并举加强宣传培训，及时宣讲政府及非营利组织会计准则制度的制定背景、主要内容等，加强师资力量培养，确保本地区准则制度落地不留死角、不走形变样。要加强与同级相关主管部门和单位的沟通与协调，以联系机

制、工作小组等形式，因地制宜提出在行业内贯彻落实准则制度的方案和举措，齐抓共管形成合力。要加大调查研究和督查力度，及时发现本地区准则制度实施存在的问题，加强对各单位贯彻实施国家统一的会计制度的督促指导。要加强与财政部会计司的沟通和联系，及时反映准则制度实施情况及问题。各地财政部门之间要加强经验交流与分享，互通有无，共同推动会计准则制度全面有效实施。

（四）社会参与，营造会计准则制度建设实施的良好氛围。

政府及非营利组织会计准则制度高质量建设和实施离不开社会各方面的参与和支持。鼓励社会各界积极参与准则制度研究、征求意见、模拟测试、实施等各个阶段，积极反馈问题，提出政策建议。鼓励专家学者、高等学校或研究机构等加强前瞻性的学术研究，突出问题导向，为政府及非营利组织会计改革提供理论支持和政策储备。鼓励社会各界加强对实务经验的总结和分享，发挥辐射引领作用。鼓励各类专家利用工作平台和各种机会宣传准则制度并推动其有效实施，营造准则制度实施的良好氛围。