

附件 2:

关于《工会会计制度（修订征求意见稿）》的说明

为了适应工会组织财务改革的需要，进一步规范工会会计核算，提高会计信息质量，根据《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国工会法》等法律法规，我们对《工会会计制度》（财会〔2009〕7号，以下称《制度》）进行了修订，形成了《工会会计制度》（修订征求意见稿）。现将有关情况说明如下：

一、修订背景及意义

《制度》自 2010 年 1 月 1 日实施以来，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。但随着我国工会事业的发展，近年来工会财务管理体制发生较大变化，现行《制度》已不能满足工会会计核算的新要求，有必要对《制度》进行修订，主要体现在以下几个方面：

一是与工会有关规章制度相协调的需要。《制度》印发以来，全国总工会先后修订或制定了多项涉及工会预决算管理、工会经费收支管理等的制度办法。比如 2014 年印发的《关于停止执行〈增收留成基金管理办法〉、〈财务专用基金管理办法〉和〈经审专用经费管理办法〉的通知》（厅字

〔2014〕14号），规定不再按一定比例提取财务专用基金、增收留成基金；2017年印发的《基层工会经费收支管理办法》（总工办发〔2017〕32号），对基层工会经费收支做出了规定；2019年印发的《工会预算管理办法》（总工办发〔2019〕26号），规定支出预算的编制应按基本支出和项目支出进行分类，同时，提出了工会项目结转资金、工会预算稳定调节基金的概念。上述规章制度对工会会计核算提出了新要求，因此，需要对《制度》科目设置等方面的有关规定进行修订，以便与相关制度办法相协调，与现有财务管理体系相衔接。

二是提高工会会计信息质量的需要。随着经济社会的持续发展以及新业务的出现，原有《制度》在某些方面不能满足工会会计核算的需要，如：“工会+互联网”新形势下，信息化网络建设中购置和开发形成的信息软件等无形资产无法核算；现行固定资产的入账价值标准过低，不适应固定资产管理的实际需要；资产不计提折旧，资产价值无法得到真实反映；基本建设项目未纳入大账，会计信息完整性有待提高；支出科目核算内容表述较为笼统，一定程度上缺乏实务指导性等。因此，需要对有关工会业务的会计处理进一步补充或明确，以提高《制度》的适用性。

三是提高财政拨款决算报告编报质量的需要。各级人民政府财政部门每年都安排财政资金预算用于支持和保障同级工会的重点工作，工会需就财政拨款的使用向政府部门提

供决算信息。原有《制度》未能将财政拨款和其他工会经费的使用做出明确区分，支出科目体系也未与政府收支分类科目相衔接。在编制政府部门决算报告时，各级工会多采取分析填列的方式，编制难度较大，数据质量有待提高。因此，需要更准确地核算财政拨款的收支余情况，提高财政拨款决算报告的编报质量。

四是满足各级工会不同业务特点的需要。全国 280 多万家工会组织中，县级以上工会约 6000 家，其余 99%以上均为基层工会组织。基层工会业务简单，多为基本的收支管理，多方呼吁在不影响会计信息质量的前提下，简化基层工会会计科目和报表，以适应基层单位实际情况，切实减轻基层会计人员负担。而县级以上工会业务相对复杂，具有较高的财务管理要求，需要对相关会计处理进行补充和完善。此外，县级以上工会还兼具组织收入、平衡不同预算年度收支的职能，例如，根据《工会预算管理办法》，县级以上工会可设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足，因此，需要在《制度》中增加反映县级以上工会相关职能的会计核算内容。

二、修订过程

《制度》修订过程中，我们坚持科学民主决策，严格遵循既定程序，充分调研，广泛征求和听取各方意见，主要经历了以下几个阶段：

（一）调查研究阶段。2020年年初，《制度》修订工作正式启动，我们对工会现行的各项财务制度和相关管理制度进行了梳理和分析，对工会系统的组织架构、业务现状、收支管理方式、资产管理模式和各类信息提供情况等进行了深入研究，通过召开专家研讨会等方式对《制度》修订的必要性进行了充分论证，初步确定了修订思路 and 方向。5月至7月，我们克服疫情影响，会同全国总工会财务部对北京市总工会、江西省总工会、东城区总工会、财政部机关工会、微软（中国）有限公司工会、北京市教育工会、中华全国铁路总工会等多家不同层级、不同性质的工会进行了调研，并书面了解了有关省级总工会的意见建议，充分了解工会会计核算现状及《制度》修订需求，在此基础上形成了《制度》修订方案，确定了需要修订的主要内容。

（二）起草讨论稿阶段。7月至8月，我们根据修订方案着手起草《制度》修订讨论稿并不断进行修改完善，其间，会同全国总工会财务部及工会系统专家多次召开座谈会，就讨论稿及有关重大修改内容进行研讨。

（三）形成征求意见稿阶段。9月份以来，我们在小范围内就讨论稿征求了部分省级总工会的意见，并会同全国总工会财务部对讨论稿进行了修改完善，形成了《制度》征求意见稿草案。10月上旬，经会计司技术小组会议讨论通过后，正式印发《制度》征求意见稿。

三、修订原则

在《制度》修订过程中，我们主要遵循了以下原则：

（一）依法依规原则。制度修订以《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国工会法》为依据，充分考虑了工会预决算管理、资产管理、工会经费管理等制度规定，与工会现有财务管理规章制度相协调。

（二）问题导向原则。制度修订着力解决工会会计核算中存在的不能满足实际需要的问题和新需求产生的问题，满足新时期下工会预决算管理、资金管理等需要。此外，充分考虑工会财政拨款核算与政府部门信息需求的衔接，满足财政拨款决算报告编制需要。

（三）继承发展原则。制度修订立足《制度》执行情况和工会财务管理现状，充分继承原制度中合理的内容，适当借鉴政府会计准则制度的相关改革理念，根据工会改革发展需要进行修改和完善，确保新修订的《制度》既能满足改革需要，又能平稳过渡、稳步实施。

（四）务实简化原则。工会管理层级复杂，99%以上为业务简单的基层工会。在满足管理需求的前提下，考虑到基层工会会计工作基础、会计人员接受程度，《制度》对基层工会会计处理和报表进行了简化，力求在科目设置上做到简单易行、方便操作。

四、需要说明的几个问题

（一）关于《制度》的会计要素及核算基础。

原《制度》包括资产、负债、净资产、收入和支出 5 个会计要素，会计处理以收付实现制为基础，权责发生制为补充。经研究，原制度的会计要素及核算基础能够满足实务核算的需要，尤其对于工会组织中占比 99%以上的基层工会而言，其资金来源主要为拨缴经费收入、会费收入、上级补助收入等非财政性资金，资金规模较小，业务活动基本为简单的收支业务，不需要太过复杂的会计处理。因此，修订后的《制度》仍沿用 5 个会计要素，以收付实现制为基础，权责发生制为补充。

同时，我们对拨缴经费收入的核算基础进行了部分调整。为了保证收入会计处理与预算执行的一致性，拨缴经费收入仅在年末存在应收未收经费时采用权责发生制，其余时点均按照收付实现制进行会计处理。

（二）关于与工会现行财务规章制度相协调的内容。

根据《工会预算管理办法》及其他工会财务管理制度规定，为了保持科目设置和财务管理制度的协调一致，我们对部分会计科目进行了调整，主要包括：结合工会经费收入范围与实务处理现状，收到的建会筹备金不再作为工会收入，而是作为负债在其他应付款中反映，删除“应收上级经费”和“应付下级经费”中的相关明细科目；因相关财务管理制度已废止，删除“专用基金”下的“增收留成基金”、“财

务专用基金”明细科目；根据全国总工会加强和改善结转结余、不再计提后备金的有关要求，删除“后备金”科目；根据《工会预算管理办法》及相关财务管理规定，对部分收支科目的设置、名称、核算内容等进行调整，将工会结余资金分为结转、结余资金分别进行核算；根据全国总工会印发的《关于征求〈工会预算稳定调节基金管理暂行办法（征求意见稿）〉意见的通知》，为满足县级以上工会平衡年度预算的需求，增设“预算稳定调节基金”等相关科目和报表项目。

（三）关于满足工会实务需要的内容。

根据近年来工会业务的发展和核算需求，我们增加部分科目以满足实务核算需要，主要包括：根据工会业务发展需要，对各项支出科目的核算范围及明细科目设置进行调整，增加对科目核算具体内容的表述，增强制度的指导性；满足工会“工会+互联网”等新态势下购置软件等无形资产的核算需要，增设“无形资产”科目；参照行政事业单位资产管理规定，调增工会固定资产的入账价值标准；调整资产基金的核算内容，将库存物品、无形资产、长期待摊费用占用净资产也纳入资产基金核算，规定取得非货币性资产时进行“双分录”的会计处理，即在确认支出的同时确认资产及资产基金；根据工会反映资产真实价值需要，增设“累计折旧”、“累计摊销”科目，并采用“虚提”折旧的会计处理，即计提折旧与摊销时冲减对应的资产基金。

（四）关于满足财政拨款决算报告编制需要的内容。

除工会体系内部的决算编制外，从同级政府财政部门取得财政拨款的县级以上工会还需提供纳入政府部门决算的财政拨款决算报告。为了简化财政拨款决算编制的流程，提高财政拨款决算报告编报质量，我们对相关科目进行了调整：将“政府补助收入”科目细分为财政拨款收入、非同级财政拨款收入进行明细核算；将工会支出分为财政拨款与工会资金进行明细核算；在财政拨款的相关收支科目中增加基本支出和项目支出，以及《政府收支分类科目》的相关内容；增设“财政拨款结转”、“财政拨款结余”科目，准确核算财政拨款的结转结余情况。通过上述调整，使工会财政拨款的收支核算与政府会计制度相衔接，提高财政拨款决算编制的准确性。

（五）关于与行政事业性国有资产管理规定相协调的内容。

根据《关于各级总工会及所属事业单位资产产权界定问题的通知》（财行〔2008〕82号），各级总工会及所属事业单位的资产应分为工会资产和国有资产进行管理，凡由国家拨付资金形成的资产和国家拨给各级总工会及所属事业单位使用的资产，应作为国有资产登记入账，各级总工会及所属事业单位占有使用的国有资产和工会资产，任何组织和个人不得侵占、挪用和任意调拨。为维护国有资产和工会资产

的安全和完整，为工会的资产管理提供依据，我们在《制度》中明确从同级政府财政部门取得财政拨款的县级以上工会，应当根据实际情况在资产类科目下设置“国有资产”、“工会资产”明细科目，分别核算工会持有的国有资产和工会资产，以更好地满足行政事业性国有资产报告等工作需要。

（六）关于借鉴政府会计准则制度的内容。

在充分考虑工会财务管理特点的基础上，我们在制度修订过程中适当引入了政府会计准则制度的相关改革理念，主要包括：对资产、负债、收入、支出等会计要素的定义及确认进行了调整，使其更加适应工会真实完整反映资产负债等情况的需求；为满足工会对不同方式形成资产的定价需要，引入了政府会计准则制度中资产计价的相关内容；规定工会的基本建设项目纳入工会大账核算，提高工会会计信息的完整性；适当引入成本绩效管理的相关理念，设置“累计折旧”、“长期待摊费用”等科目，并设置了成本费用表，为县级以上工会的成本管理奠定基础等。

（七）关于适当简化的内容。

根据调研反馈情况，我们对《制度》内容进行了简化，主要包括：针对基层工会业务简单的现状，设置“基层工会主要会计科目名称及编号”表，将基层工会主要适用的会计科目从42个精简到24个，同时规定基层工会的某些特殊业务可以按照县级以上工会进行会计处理，满足基层工会共性

和个性的需求；在会计报表方面，删除“往来款项明细表”、“经费收缴情况表”，切实减轻工会会计人员的工作量；根据业务实际对部分科目进行了合并，将“应付工资（离退休费）”、“应付地方（部门）津贴补贴”、“应付其他个人收入”科目合并为“应付职工薪酬”科目，简化工会职工薪酬的核算；将“固定基金”、“在建工程占用资金”、“投资基金”等非货币性资产占用净资产合并为“资产基金”科目等。