

社会保障基础知识讲座



第十三讲 行政事业单位 离退休经费管理

财政部社会保障司

1955年以来,国务院陆续颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国务院关于老干部离职休养的暂行规定》等一系列文件,对行政事业单位干部的离退休条件、待遇等作了明确规定。随着离退休制度的确立,行政事业单位离退休经费的管理制度也逐步形成并不断完善。本讲主要介绍行政事业单位离退休经费管理的有关问题。

一、基本概念和范围

(一)概念

行政事业单位离退休经费,是指党派团体、国家机关、公检法部门和全民所有制事业单位,根据国家有关离退休政策的规定,对办理离职休养和退休手续的干部所支付的各项费用,以及上述各级各部门离退休人员管理和服务机构的经费。

(二)范围

行政事业单位离退休经费分为三个部分:

1. 离退休人员费用

(1)离休人员费用,是指发给建国前参加中国共产党领导的革命战争,脱产享受供给制待遇和从事地下革命工作,并已达到离休年龄的老干部的离休金和其它生活福利待遇。离休干部除原工资照发外,对1945年9月2日以前参加革命工作的离休人员,根据参加革命工作时间先后,还分别每年增发1个月、一个半月和2个月的工资作为生活补贴。离休人员的其它生活福利待遇,与在职同级别干部相同。

(2)退休人员费用,是指按国家规定发给退休人员的退休金和各种福利费。退休金按参加革命工作的时间先后和工作年限的不同,分别按本人原工资的90%至60%计发。退休人员的各种补贴及丧葬费、遗属生活补助等均与在职时同样享受。

(3)退职人员费用,是指经县级以上医院证明完全丧失工作能力,又不具备退休条件的干部退职后,按月发给这些人员的生活费和其它福利费。退职人员的生活费,按相当于本人标准工资的40%发给,计算退职费基数以及提取福利费等与退休干部相同。

2. 离退休人员公用经费。离退休人员公用经费是根据“政治待遇不变,生活待遇略为从优”的原则和有关规定安排的公用费、交通费、邮电费以及用于开展政治学习、文体活动、参观考察和健康疗养等方面开支的费用。离退休人员公用经费由离退休干部管理机构统一管理,开支范围和标准按中央和地方有关部门的规定执行。

3. 离退休人员管理机构经费。为了加强离退休人员管理和服务工作,各级各部门基本上都设立了离退休人员管理机构。从机构职能和发展趋势等方面看,离退休人员管理机构具有社会保障性质,其经费属于离退休经费范畴。

二、管理现状及存在的问题

(一)管理现状

由于长期存在的干部职务终身制弊端,行政事业

单位离退休制度到 80 年代初期才真正建立起来。根据当时离退休人数和离退休经费都极为有限的情况,离退休经费分别包括在各项事业费和行政费中实行管理。

离退休经费预算管理形式。主要是根据行政事业单位预算管理性质确定。行政单位和全额预算管理事业单位,由财政部门全额供应离退休经费,并采取核定预算,全额拨款的预算管理办法。近几年来,各地为了控制行政费的过快增长,加强各项事业费管理,将离退休经费也纳入定额包干范围,逐步实行了定额包干管理办法。差额事业单位的离退休经费包括在补助费中,财政部门不单独核定离退休经费预算。自收自支事业单位,财政部门不安排离退休经费预算,各项开支由事业收入抵补。

离退休经费预算的核定。人员费用部分以部门和单位上年人均支出水平为基数,适当考虑离退休人数的增减变化和政策性增支等因素加以核定。由于经济发展水平的差别,各地离退休人员费用支出水平也有所不同。公用经费的开支标准,全国没有统一规定,有的地区按当地有关部门规定标准核定,有的地区预算未作明确安排,所需经费全部从行政事业费和单位收入中调剂解决。行政事业单位离退休人员管理机构的经费,按机构性质,分别列行政费和事业费支出,实行定员定额管理。

管理体制。按照“统一领导、分级管理”的原则,主管部门对离退休经费的管理职能,主要负责向同级财政部门编报预算,领报经费,核定所属单位预算和转拨经费,以及制定本部门财务管理办法。基层单位对离退休经费的管理,目前大体有三种类型:一是离退休人员和发放离退休金等具体管理事务,由老干部机构集中管理,但离退休经费纳入部门(或单位)财务统一核算。目前大多数单位实行这一办法。二是分散管理,即在统一进行财务核算的前提下,由离退休人员原供职单位分别负责具体管理工作。三是设立专职机构实施行政管理,单设财务,实行独立核算。

(二)存在的问题

我国现行的行政事业单位离退休经费管理制度,在保障广大离退休干部生活,促进经济发展,保持社会稳定方面,曾经发挥过重要作用。但是,随着我国经济体制改革的不断深化和社会保障制度的逐步建立,分散管理、支出包括在行政事业费中的离退休经费管理办法,已不适应形势发展的需要,主要问题是:

1. 离退休经费支出增长过快。近几年来,离退休人员大量增加,离退休经费大幅度增长。1990 至 1993 年,

全国行政事业单位离退休人员和经费分别增长了 30.77% 和 128.29%, 3 年平均递增分别为 9.36% 和 31.67%, 均大大高于同期“工资目”人数和行政事业费的增长。随着我国人口老龄化高峰的到来,行政事业单位离退休人员还会大量增长,目前离退休经费管理的体制与迅速扩大的支出规模之间的矛盾,是当前急需研究解决的问题。

2. 离退休经费挤占行政事业费比较普遍。由于离退休经费供需矛盾比较突出,各地在安排离退休经费特别是公用经费时,普遍存在不同程度的预算缺口,基本上是挤占行政费和各项事业费。挤占的形式,有的以行政事业费其它科目经费冲抵离退休经费支出,有的直接在行政事业费中列支,严重影响行政事业费的财务管理与考核。

3. 预算科目设置不合理。现行离退休经费只设置“离退休人员费用”目级科目,主要反映离退休个人费用部分。离退休人员开支的公用经费如房租、取暖、公费医疗等费用,均在行政事业费下相应科目中列支,离退休经费实际支出情况难以得到全面和准确的反映。

4. 财务管理制度不健全。目前行政事业单位离退休经费开支项目杂乱,各种补贴种类繁多,既有离退休经费特别是公用经费范围不清、标准偏低等问题,也存在随意扩大支出范围、提高开支标准和财务管理不严造成的浪费现象。

三、改革离退休经费管理办法

建立干部离退休制度,妥善解决新老干部交替,关系到党的兴旺发达和国家的长治久安,是具有战略意义的重大决策。落实干部离退休制度,客观上要求离退休经费管理必须与干部离退休制度相适应,不断改革和完善管理办法。

按照建立社会主义市场经济体制的客观要求,实行由计划经济体制下国家包揽行政事业单位离退休经费,逐步向国家、单位和个人共同负担的社会养老保险制度过渡,是离退休经费管理改革的基本方向。但由于目前实行这一改革条件尚不成熟,国务院确定,社会保障制度改革目前只在城镇企业职工中进行,行政事业单位养老保险制度改革另行研究。因此,行政事业单位离退休经费管理改革要按照国务院的精神,通过有关部门的共同配合,开展广泛和深入的调查研究,制定符合行政事业单位特点的养老保险制度改革方案,报经国务院批准在部分地区进行试点,待取得经验后统一部署实施。

四、进一步加强财政对离退休经费的管理

加强离退休经费财务管理,努力提高资金使用和社会和经济效益,是各级财政部门的重要任务和职责所在。首先,行政事业单位离退休经费是财政预算内资金,其筹集和使用,是国家财政行使宏观调控职能的重要手段。其次,离退休经费属于非生产性消费基金,其支出直接调节着分配领域的基本比例关系——积累和消费关系。第三,离退休经费分配的最终客体是广大离退休人员,因此,其支出涉及到党和国家离退休干部政策的贯彻落实,直接关系到广大离退休干部的生活以及社会稳定。第四,离退休经费在国家财政支出中占有重要地位,是影响财政预算平衡的重要因素。因此,财政部门要从以下几个方面加强离退休经费的财务管理:

(一)制定财务管理制度。要把制定离退休经费预决算管理、财务分析检查等财务管理制度,作为加强离退休经费管理的首要任务,逐步实现离退休经费管理的制度化和规范化。行政事业单位实施新工资制度后,财政部门要积极配合组织、人事等有关部门,探索建立离退休人员待遇随着经济发展正常增长的机制;对离退休人员开支的各项福利待遇和公用经费的管理,财政部门要进一步规范支出范围,在财力许可的条件下,逐步提高部分项目支出标准;对公费住宅电话、交通费、参观考察费和健康疗养费等弹性支出,要研究制定科学的包干管理办法,防止超范围超标准开支和浪费现象。

(二)强化预算约束。按照离退休人数和国家政策规定的支出范围和标准,科学合理地核定离退休经费预算,保证离退休经费的按时拨付,增强离退休经费的预算约束力。年终决算要严格分清资金界限,统一列支口径,准确完整地反映离退休经费实际支出情况,为离退休经费财务管理提供科学的决策依据。

(三)加强支出管理。在保证离退休人员费用及时供应和足额供应的同时,要坚持勤俭节约和讲求效益的原则,按照财务制度和支出标准办理支出,按照规定的资金渠道分别列支,防止挤占其它经费。

(四)加强监督检查。根据有关财务管理制度的规定,对离退休经费的预算执行情况,经费开支范围和标准等,进行经常性的检查监督,及时纠正存在的问题,总结财务管理上的经验教训,促进财务管理水平和服务质量的不断提高。

责任编辑 周文荣

注册会计师对外商投资企业验资应注意的几个问题

陈心鉴

审验外商投资企业的注册资本是注册会计师的一项重要业务,审验结果的真实和准确程度,直接关系到注册会计师的声誉和经济责任。因此,注册会计师在验资工作中,应公平、合理,实事求是,根据真实的经济活动情况和客观存在的实际资料对投入资本进行验证。在验证过程中一般应注意以下几个问题:

一、委托方提供的资料是否齐全,其主要资料应包括:政府批准件、外经贸委对合同和章程的批准件、工商行政管理部门核发的营业执照副本;外商投资企业的可行性研究、董事会决议、协议、合同(独资企业免)、章程;资本到位的有关凭证和资料、国内资产评估机构评估的资料、入境物资的海关报关单和商检局检验评估资料以及所有权证明等。

二、审查合同、章程、协议等文件中与注册资本有关事项或条款与政府批准件、外经贸委的批准件、工商行政管理部门核发的营业执照中的相关事项是否一致。如果投资总额、注册资本金额、币种、法人代表姓名、投资各方的企业名称、出资金额和币种、出资方式、出资比例等事项或条款有所变动,必须要求委托方提供有关主管部门同意修改的批准文件。

三、在实施过程中,首先要确定验资基准日;其次要审查所提供的有关资料是否完整、真实,合法和特定的时限性;再次要从总体上看外商的出资额是否达到 25% 的