

# 国务院批转财政部关于对企业职工 养老保险基金失业保险基金开展 专项财务检查情况报告的通知

国发〔1997〕4号      1997年2月18日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院有关部门：

1996年，财政部安排对企业职工养老保险基金和失业保险基金（以下简称两项基金）开展了专项财务检查。在各地区和有关部门自查的基础上，该部组织力量对10个省、自治区、直辖市进行了重点检查，向国务院报送了专题报告。与此同时，审计机关对两项基金进行了专项审计。据审计署报告，经审计发现

的违纪金额达92.2亿元，其中挤占挪用59.7亿元。在挤占挪用的金额中，地方政府22.77亿元，占38.14%；社会保险机构28.41亿元，占47.59%；劳动部门6.81亿元，占11.41%；财政部门1.72亿元，占2.88%。被挤占挪用的基金，大都用于固定资产投资、委托金融机构贷款或自行放贷、投资入股和经商办企业，有的已难以收回。另据劳动部反映，一些地

区还存在对存入财政专户的养老保险基金不按规定计算利息等问题。以上情况表明,国务院关于两项基金管理的有关规定没有得到认真执行,管理中存在的问题较多,特别是挤占挪用现象严重,造成了基金的损失和浪费,扰乱了财政金融秩序,影响了社会保险制度改革的顺利进行,必须坚决予以纠正。现将财政部《关于对企业职工养老保险基金失业保险基金开展专项财务检查情况的报告》转发给你们并作如下通知:

一、各地区、各有关部门对财务检查和审计发现的挤占挪用两项基金及有关违法违纪问题,必须按照有关法律、法规和《国务院办公厅关于一些地区挤占挪用社会保险基金等问题的通报》(国办发明电〔1996〕6号)精神认真核查,严肃处理。财政部、劳动部、审计署要共同加强对查处工作的指导。各地

区、各有关部门查处的情况,应于1997年7月底以前报送财政部、劳动部、审计署,由财政部汇总后报告国务院。

二、国务院再次重申,两项基金必须专款专用,严禁挤占挪用和挥霍浪费;基金结余,除按规定预留一定数量的备付金外,应全部购买国家债券和存入专户,任何地区、部门、单位和个人都无权决定用于其他任何形式的投资,违者要严肃查处。

三、财政部要会同劳动部抓紧制定关于对两项基金实行收支两条线管理的具体办法,切实加强基金的管理。对存入专户的基金,必须按规定计算利息并将利息并入基金。要加强对两项基金财务收支的审计监督,审计署应根据需要定期安排专项审计。各地区和有关部门都要自觉遵守国家的有关规定,共同做好工作,确保基金的安全。

## 关于对企业职工养老保险基金失业保险基金开展专项财务检查情况的报告

国务院:

按照国务院关于加强社会保险基金管理的要  
求,我部组织力量于1995年8月至1996年6月对企业职工养老保险基金、失业保险基金(以下简称两项基金)开展了专项财务检查。现将有关情况报告如下:

### 一、对两项基金开展财务检查的基本情况

1995年8月,我部下发《关于开展企业职工养老保险基金、失业保险基金专项财务检查的通知》(财社字〔1995〕82号),要求各地区和有关部门从1995年8月到1996年6月开展对两项基金的专项财务检查。各级社会保险机构按要求首先进行了自查,在此基础上由各地区财政厅(局)进行了检查验收。今年上半年,《国务院办公厅关于一些地区挤占挪用社会保险基金等问题的通报》(国办发明电〔1996〕6号)和《国务院批转财政部等部门关于清理检查预算外资金意见的通知》(国发〔1996〕12号)下发后,各级政府更为重视,要求所属有关部门查清两项基金管理中存在的问题,提出处理意见和加强管理的具体措施。截止1996年8月底,27个地区和11个实行养老保险系统统筹部门向我部报送了财务检查报告,山东、上海、西藏的财务检查工作也已基本结束。在社会保险机构开展的自查中,有18个地区按照我部的要求汇总了两项基金违纪金额汇总表,按上述部分地区汇总表统计,从1992年至1995年累计违

纪金额约39亿元。

为加强财务检查力度,我部在各地区及有关部门自查和检查验收的基础上,于1996年5月至6月组成了10个检查小组,对黑龙江、辽宁、内蒙古、安徽、陕西、河南、上海、广东、云南、海南10个省(自治区、直辖市)的54个两项基金经办机构(28个养老保险经办机构,26个失业保险经办机构)进行了重点检查,检查出从1992年至1995年的各种违纪金额62.33亿元,其中涉及养老保险基金的违纪金额为54.76亿元,涉及失业保险基金的违纪金额为7.57亿元。按年度分,1992年为10.23亿元,1993年为13.75亿元,1994年为16.28亿元,1995年为22.07亿元,违纪金额呈逐年上升趋势。

### 二、检查出来的主要问题

对于两项基金的使用和管理,国务院曾多次作出明确规定,强调要专款专用。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)规定:企业职工养老保险基金“实行专项储存,专款专用,任何单位和个人不得擅自动用”。1993年,国务院发布的《国有企业职工待业保险规定》(国务院令110号)规定,待业保险基金“专项储存,专款专用,任何部门、单位和个人不得挪用”。国务院领导十分重视两项基金管理工作。1993年8月国务院领导同志批示:“两金”盲目投资

问题令人担忧,要加强管理,主要买国库券。根据这一批示,我部于1993年9月下发了《关于进一步加强养老保险基金、待业保险基金管理的通知》(〔93〕财综字第122号),要求两项基金结余主要用于购买国家债券,不得进行其他任何形式的投资。1994年11月,财政部、劳动部联合下发了《关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定》(〔94〕财社字第59号),重申两项基金的结余主要用于购买国家债券,除此以外,不得进行其他任何形式的直接投资或间接投资。1995年12月,国务院领导同志又批示:对挪用养老基金搞基本建设的省市要通报批评,并重申两项基金的结余主要买国库券。1996年4月,国务院办公厅发出《国务院办公厅关于一些地区挤占挪用社会保险基金等问题的通报》,重申社会保险基金结余主要用于购买国家债券,购买国家债券后仍有结余的应按规定存入银行专户,不得用于其他任何形式的投资。

从这次检查反映的情况看,尽管国务院以及财政部、劳动部等部门对两项基金的使用和管理有明确的规定,但各地区挤占挪用两项基金现象仍十分普遍,存在的违纪问题比较多,许多问题还比较严重,在社会上造成了不良影响。

(一)搞基本建设项目投资。河北省人民政府冀政发〔1989〕18号文件规定,将养老保险基金投资于本省重点建设项目和技改项目。截止1995年,全省共借出养老保险基金52310.7万元,仅收回11195万元。辽宁省大连市人民政府1990年6月25日办公会议决定,由市财政局向大连市劳动保险公司借款5500万元用于吃水工程,到目前为止,仅还款2000万元,仍有3500万元未还。陕西省人民政府1991年下发《关于从职工退休养老基金和待业保险基金结余中为渭河化肥厂筹集建设资金的通知》(陕政发〔1991〕131号),截止1995年,该省劳动厅从各地市两项基金结余中筹集16910万元,其中转给渭河化肥厂14709万元,其余部分由社会保险机构搞其他投资。海南省人民政府1994年12月12日办公会议决定,由海南省社会保障局从各县市筹集养老保险基金3000万元,用于三亚凤凰机场建设。

(二)参与房地产投资。黑龙江省劳动厅1993年6月批准大庆市社会保险事业管理局动用养老保险基金1000万元,投资到海南亨通房地产公司,至今连本金也没有收回。黑龙江省哈尔滨市劳动保险事业局1993年4月以保值增值名义,将养老保险基金2000万元借给市聚兴建筑工程公司用于房地产投

资,至今没有归还。广东省省级及市级社会保险机构,1993年至1995年投资于房地产的基金数达65760.19万元,其中广州市社会劳动保险公司动用养老保险基金24250万元投资亿安大厦。

(三)直接参股或购买地方债券。天津市劳动局1991年动用养老保险基金2500万元入股交通银行,1992年天津市社会保险公司成立后,先后动用养老保险基金2905万元投资入股。广东省深圳市社会保险局购买深圳发展股3798万元,1992年到1994年抛出150万股,收回5644万元,加上利息共计7339.5万元,该局将收回资金冲平养老保险基金本金,剩余资金(深交所尚有4868万股)形成“帐外帐”。黑龙江省哈尔滨市劳动保险事业局1991年至1995年用基金购买地方债券2520万元。

(四)直接投资或委托放贷。辽宁省劳动保险公司1993年从8个地市筹集养老保险基金470万元,专门成立运营科搞投资。大连市劳动保险公司从1991年到1993年动用养老保险金5050万元,投资大连国际博览中心、康德酒楼、大连开发区城市信用社房屋开发公司,其中一部分资金已难以收回。广东省社会保险管理局抽调16个城市的养老保险基金1287.78万元搞运营。上海市劳动服务公司1992年经市政府同意,在生产自救费中列支3000万元,筹建上海市富裕劝业公司。广州市社会劳动保险公司1995年委托放贷24400万元,年末委托放贷余额为29736.5万元,逾期2336.57万元。深圳市社会保险局1994年2月投资23924.93万元与海天出版社兴建海天大厦,其中部分为社保局办公用房。深圳市劳动就业训练中心于1993年、1994年分别向新城大厦、蛇口金海实业公司投资(一部分为借款)1300万元和1700万元。黑龙江省社会保险事业管理局从各地市筹集养老保险基金530万元搞投资,大部分没有收回。海南省海口市社会保障局1993年至1995年用委托银行贷款的办法,将高于银行贷款利率的差额部分,让企业以赞助费名义转给社保局作该局的管理费收入,共计301.8万元。

(五)兴办经济实体。陕西省咸阳市统筹办1992年注册成立“咸阳市统筹办房地产开发公司”,注册资金为1000万元,实际动用养老保险基金850万元。海南省社会保障局动用养老保险基金300万元,注册成立泽宝公司,借给该公司1038万元作为流动资金,该公司将借款转贷并将取得的利息收入冲减资本金。深圳市社会保险局到1995年末,用养老保险基金累计投入自办的社保投资公司资金达

6349.99万元。内蒙古自治区呼和浩特市劳动就业服务局自办通利边贸公司、珠宝城，动用失业保险基金168万元借给这两个经济实体。天津市劳动局动用养老保险基金结余300万元借给所属“南开商行”，用于开办和经营业务。

(六) 转移基金及对外借款。广东省广州市社会保险局从养老保险基金中提取应急养老金4488万元，提取特困职工养老准备金31464万元。目前这些资金单独设帐，形成“基金外基金”。海南省海口市社会保障局1993年将养老保险基金400万元借给海药实业股份有限公司，到期后因该公司无力还款，不得不两次续签协议延期。

(七) 公款私存及存入非银行金融机构。河南省开封市社会保险事业管理局与银行联办储蓄所，将养老保险基金以管理费暂存款形式存入该储蓄所管理费帐户，数额达2650万元，到1995年已累计支付代办费62万元。郑州市统筹办于1995年2月，将存款利息15.85万元以统筹办主任名字存入银行，直到5月31日才转入基金帐户。湖北省天门市社会保险机构将养老保险基金2475万元，分189笔以个人名字或化名存入6个储蓄所。黑龙江省大庆市劳动局兴办劳动信用合作社，将所属劳动服务公司管理的失业保险基金3450万元存入该信用社。哈尔滨市劳动保险事业局1995年度存入非银行金融机构的养老保险基金达4003.28万元。广州市社会劳动保险公司存入非银行金融机构基金达34750万元。

(八) 主管部门挤占基金和管理费。辽宁省沈阳市劳动局1992年8月为抵欠该市建筑承包开发公司工程款720万元，指定沈阳市劳动服务公司用失业保险基金委托银行贷款给该建筑公司，以利息形式支付工程欠款。天津市劳动局直接经办失业保险基金，将借出生产自救费形成的利息收入不并入基金，造成了损失。内蒙古自治区海拉尔市劳动局1993年到1994年动用基金1312万元，用于建造劳动大厦和办公楼。海南省海口市劳动局从该市社会保障局投资南天大酒店增值收入中，挪用23万元用于弥补经费不足。上海市社会保险管理局属财政拨款单位，不应从养老保险基金中提取使用管理费，但该局从1993年至1995年，利用管理下属社会保险机构管理费之便，挤占管理费820万元。深圳市劳动局1993年至1995年挤占市社会保险局管理费449.4万元。广州市劳动局挤占市社会劳动保险公司管理费840.85万元。云南省劳动厅1994年至1995年挤占省社会保险局经费23万元。天津市劳动局将劳动部

《职工养老保险手册》退款110万元截留，大部分用于弥补机关行政经费不足。据对54个被查单位的统计，各级劳动行政主管部门挤占社会保险机构管理费达3400万元。

(九) 超标提取和滥支管理费。广东省有关文件规定，从生产自救费借款收取的占用费中提取30%作为管理费用。深圳市劳动就业训练中心，1995年用转业训练费拨付劳动局训练中心经费230万元、自办的深劳物业公司房租费200万元。安徽省马鞍山市劳动社会保险管理处1993年至1995年以各种名义，从管理费中发放实物、奖金17.8万元。海南省社会保障局实行征费超收奖励，仅此一项1995年在管理费中就列支79.8万元，同时还发放各种补贴21.6万元。海口市社会保障局工作人员不仅领取各种名义补贴，而且在国庆节、中秋节等节日，甚至连子女上学，每人也能够领到200元或400元补助，这些费用都从提取的管理费中列支。西安市就业服务局少数工作人员，将用于渭河化肥厂筹资的业务费用私分，已被司法机关逮捕。辽宁、安徽、广东、海南等省的少数社会保险机构工作人员，由于挪用或贪污基金、管理费，也已经被司法机关逮捕。

### 三、对两项基金管理中违纪问题的处理建议

两项基金管理中出现上述问题的主要原因是，一些地方及其部门政策法制观念不强，置国家政策规定于不顾，各自为政，自行其是；两项基金的管理没有建立监督制约机制，同一个部门既管政策又管基金，既管收又管支，难免会出现问题；某些地方和部门把两项基金视为本地区、本部门所有，随意支配，有些甚至为小团体利益而挤占挪用基金。为认真贯彻落实国务院有关规定，严肃财经纪律，对于出现的问题，提出如下处理意见：

(一) 认真贯彻落实《国务院关于加强预算外资金管理的决定》(国发〔1996〕29号)，将“两项基金”尽快存入财政在银行开设的专户，形成必要的制约机制，切实保证专款专用。各级财政、劳动部门要密切合作，保证“两项基金”的安全，严防挤占挪用。对挤占挪用及违规投资的两项基金，应如数归还或收回，目前不能立即收回的，由当地政府责成有关部门提出清款计划，限期收回。

(二) 对动用两项基金形成的固定资产，由当地政府负责尽可能通过转让等形式取得现金并归还基金，暂时不能变现的，应指定有关部门加强管理并尽早变现。对于因开展业务工作必需的固定资产，要按有关规定登记入帐。

## 文件选编

---

(三)对投资于股票、企业债券等金融资产的,由当地政府负责通过转让方式逐步变现收回,社会保险机构要逐步退出股票市场。今后不得利用两项基金进行风险性投资,结余资金除留足一部分备付金外,应全部用于购买国家债券。

(四)各级社会保险机构要与其兴办的经济实体脱钩并对财务收支情况进行清理检查,凡是用两项基金作为经济实体注册资本金或流动资金的,应立即归还。今后,社会保险机构不得以任何形式参与营利性活动。

(五)对于违规动用两项基金的,要追究有关领导及当事人的经济、行政责任,触犯法律的,移交司法机关处理。

(六)各级劳动、审计、财政部门要加强两项基金的监督检查,督促有关部门认真贯彻落实国务院有关规定,确保两项基金及时足额地用于养老保险和失业保险支出。

(七)加强宣传教育工作,在两项基金管理的宣传口径上,要坚决与国务院的政策规定相一致,对严重违纪典型案例进行内部通报批评。

如果国务院同意以上处理意见,我部将会同劳动部、审计署、国家计委、国家工商局、国家国有资产管理局、中国人民银行等部门研究制定具体的处理办法。

特此报告

财 政 部