

根据不同项目类型区别对待。对统借统还的纯公益性贷款要强调社会效益第一，按照科学发展观的要求，着力推进“五个统筹”与“和谐社会”的建设；对统借自还的准公益性贷款，要在保证社会效益的前提下，更加注重经济效益；对自借自还竞争性项目则要注重增强社会经济造血功能。要坚持“发展抓项目”的工作思路，加快国外贷款向推

进以改善民生为重点的社会建设方面转移，加大在社会保障体系建设、统筹城乡经济发展、推动节能减排、加快城市化进程等方面的投入力度，真正使国外贷款融入到落实社会经济发展战略的重大事项当中去。

(作者单位：甘肃省财政厅)

责任编辑 冉鹏

规范商业银行代理国库集中支付业务

■ 刘虹

新疆维吾尔自治区自2003年启动财政国库集中支付改革，各商业银行作为自治区各级财政国库集中支付的代理银行，为自治区财政国库集中支付改革业务的顺利开展作出了很大的贡献。但在代理财政国库集中支付业务上还存在一些问题：

一是代理银行对预算单位违规行为缺乏应有的监督。按照相关规定，代理银行不得违规支付资金，对预算单位违反规定的支付行为有监督、劝导、举报责任。如个别预算单位在进行授权支付转账业务时，在用途栏内填写“转账”明显不符合会计规范化要求，但代理银行并未要求单位书写明确用途。这一方面是预算单位会计行为的错误，另一方面也说明代理银行对单位的支付行为未严格按照相关规定进行规范化管理。

二是代理银行存在岗位责任、业务规范不落实的情况。按照目前各商业银行规范化操作和安全管理的要求，相关业务岗位必须经常轮岗。在财政国库集中支付业务中，虽然各行都制定了相关岗位责任制度和业务规范流程，但在国库集中支付业务岗位轮岗后的实际业务操作过程中，还时常存在岗位责任不清、业务规范要求不落实的现象，甚至个别具体操作人员未经过必要的岗前培训，存在交接岗位制度不完善等问题。

三是代理银行未严格执行零余额账户对账制度的相关要求。按照现行办法的规定，代理银行应于次月前三个工作日内分别向财政部门、人民银行、预算单位报送上月的财政零余额账户月报及对账单和预算单位零余额对账单，核对账目。但各家代理银行基本没有按规定向人民银行报送月报并与人民银行对账，与预算单位的对账也并不完备。

四是存在零余额账户日终无法清零现象。部分代理银行在代理财政国库集中支付业务完成后，存在当日单位零余额账户无法清零的现象。这一方面是由于业务培训不到

位，岗位人员对退款业务不熟练或根本不了解，另一方面是由于个别代理银行违反规定先清算、后支付。

五是未严格按照规定填制《代理银行垫付资金计息明细表》。《自治区本级预算单位国库集中支付代理银行垫付资金计息管理暂行办法》下发后，代理银行对文件规定相关内容理解不到位，普遍存在未按要求填制《代理银行垫付资金计息明细表》的现象。

随着公务卡业务的推广、基本建设等专项资金实行集中支付，财政国库集中支付业务范围、资金规模都不断扩大，新的业务、新的情况都对代理银行提出了新的、更高的要求，因此，进一步规范商业银行财政国库集中支付业务行为已是迫在眉睫。

一是代理银行应制定合理、完善的系统内办理财政国库集中支付业务相关管理办法，并在工作中认真严格地落实，必须按规定及时将制定的系统内管理办法报财政部门 and 人民银行国库部门备案，并定期、不定期接受人民银行、财政有关部门对相关业务的检查和监督，及时纠正发现的问题。

二是进一步加强岗位责任制、业务规范流程的落实工作。代理银行必须严格按照规范化操作和安全管理的要求，进一步规范管理职能、代理业务职能和具体执行行为，加强内部岗位上岗培训和交接岗的责任落实及督促工作，强化内部财政国库集中支付业务的再培训、再提高工作，进一步规范财政国库集中支付业务流程、岗位职责管理工作。

三是规范财政国库集中支付业务的操作行为。代理银行必须严格按照规定时间及时、准确办理财政国库集中支付资金的支付和清算业务；零余额账户必须每日清零，不得违反规定向其他账户划拨资金；向国库申请划款金额不得超过实际支付金额；应提醒、监督预算单位不得违规向基本户划转资金，并有责任及时将相关情况报告财政部

门；必须严格按照规定填制《代理银行垫付资金计息明细表》，避免形成垫付资金利息损失。

四是进一步加强国库集中支付对账工作，保证财政资金安全。各代理银行要严格执行国库集中支付对账制度，定期向财政部门、人民银行国库部门报送报表，向财政部门、人民银行、预算单位提供对账单，及时与财政、人民银行、预算单位进行对账。

五是按规定开立、变更和撤销零余额账户等国库集中收付资金账户。代理银行在为预算单位开立、变更、撤销零余额账户时，除要按照《银行账户管理办法》的规定办理相关手续外，还应督促、提醒预算单位按照相关规定，

在开立、变更、撤销账户之日起10个工作日内，将账户变动情况报备财政国库部门、人民银行国库部门，并向财政国库部门及时报送变更系统信息申请。

六是财政应会同人民银行定期、不定期地对商业银行代理财政国库集中支付业务工作进行抽查、检查，制定相关办法，使商业银行形成对其代理的财政国库集中支付业务工作进行经常性上级对下级检查、网点之间互查、相关岗位自查相结合的业务检查制度，督促各商业银行切实做到财政国库集中支付业务及时、准确、安全。

(作者单位：新疆维吾尔自治区财政厅)

责任编辑 李艳芝

普定县非税收入管理探析

■ 郑厚茂 吴熙文

2007年，贵州省普定县被确定为全省县级非税收入管理改革试点县后，从规范政府非税收入管理入手，出台了一系列规范性文件，对非税收入的收缴范围、管理方式、操作程序、监督检查、法律责任等各个环节进行了规范，非税收入管理开始步入规范化、法制化轨道。2008年1月1日起正式实行“单位开票，银行代收，财政统管，政府统筹”的非税收入新型征管模式。截至2008年10月31日完成本级非税收入7080万元，占全县财政总收入的27.91%。

通过改革，普定县非税收入管理得到加强，但仍存在一些问题。

由于普定县税收收入相对短缺，一些部门或单位主要依赖非税收入维持运转，对非税收入中的罚没收入和行政事业性收费收入，未实行严格意义上的收支脱钩，仍然实行执收单位按比例参与分成，存在“谁收谁用，多收多用、多罚多返”的现象，加上传统的“重预算内轻预算外”观念的影响，非税收入难以全额纳入预算。一些部门、单位甚至是一些领导同志，对非税收入的财政属性及所有权、使用权和管理权的认识不清，把行政事业性收费、政府性基金等非税收入视为单位自有资金，认为政府不必调控，财政无须管理；有的则认为非税收入毛多肉少，不能有效增加政府的可用财力，花大力气加强非税收入管理得不偿失等。而管理也是政出多门。普定县现行收费主体有财政、交通、国土、卫生监督、公安、司法、城建、环保、教育等多个部门，每个部门各有收费名目，而且一个部门收取多种费用。这种相互交织、多头管理、多头控制的规定看起来非常严格，但实际执行中漏洞很多。收费管理主体为两个或多个管理部门，理论上是分工协作、互相配合，实际却是互相牵制、互相制约，甚至扯皮，内耗较多，收费管理重复与

空档同时存在。还造成行政事业性收费项目制定与收费标准管理分开，行政事业性收费管理与经营服务性收费管理分裂，行政事业性收费与基金管理分开，人为割裂收费管理的内在联系，实际操作中难以区分，不便管理。甚至出现一些行政事业单位搞有偿服务，实行经营服务性收费，将已经取消的行政事业性收费项目或行政事业性收费不能审批的项目，作为经营服务性收费收取，加大乱收费治理难度。此外，对直管部门的监督管理难以到位。交警、养路费征收、工商等省市直管部门的财权事权不在本级政府，财政票据的领用和核销也不在本级财政部门，不能对其征收情况进行管理和监督。

针对以上问题，应从以下几个方面加以改进：

一是更新政府非税收入管理理念。要逐步淡化预算外资金概念，必须尽快建立非税收入新理念，把相关部门领导的思想认识统一到非税收入“所有权属国家，使用权归政府，管理权在财政”上来。把非税收入管理改革置于全县财政改革与经济发展的全局来衡量，摆正政府与市场、政府与企业、整体与局部的关系。注重完善政府的经济调控、市场监管和公共服务职能，减少和规范行政审批，通过规范非税收入管理减轻社会负担，优化经济发展环境，为建立健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系打下坚实基础。

二是明确非税收入征管主体，统一管理职能。在各级财政部门成立非税收入征收管理局，把非税收入视同税收一样，按属地原则管理，不论是市直管的执收执罚部门，还是省直管的执收执罚部门，都将其征收管理权限集中于本级非税收入征收管理局，强调非税收入征收管理局是非税收入管理的唯一主体。只有实现对所有非税收入的统一征收，统筹安排，统一管理，才能真正从源头上杜绝“三乱”，优化经