

我国非税收入体系、结构与特点

◎中央财经大学财政税务学院院长、教授 樊勇

税收和非税收入都是国家财政收入的重要组成部分。国际货币基金组织将非税收入定义为“政府通过非强制方式提供服务、管理国有资源或施加经济处罚时所获得的公共收入”。经济合作与发展组织和世界银行将非税收入视为税收收入的“次要但稳定的补充形式”，用于调节财政波动和支持非市场领域的公共服务。

相比税收收入，非税收入不一定基于广泛的缴纳义务，而是与政府提供的特定服务或特定资产使用权利相关联，因此具有更强的经济对价特征，通常具有有偿性、专用性和灵活性的特点。

在全球财政压力日趋上升的背景下，各国政府越来越重视非税收入的作用，尤其是在应对财政赤字、推动公共服务市场化、增强财政自主性方面，非税收入发挥了重要补充和调节作用。特别是资源型国家、转型经济体以及地方政府，更广泛地依赖非税收入来维持预算平衡和公共事务运作。

我国非税收入的构成

按照 2016 年颁布的《政府非税收入管理办法》，我国非税收入指除税收以外，由各级国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用国家权力、政府信誉、国有资源（资产）所有者权益等取得的各项收入。

从收入类别看，我国非税收入主要包括行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本收益、彩票公益金、特许经营收入、中央银行收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入、政府收入的利息收入以及其他非税收入 12 大类，不包括社会保险费、住房公积金（指计入缴存人个人账户部分）。

从收入性质看，我国非税收入项目分属不同预算类别，并分别纳入一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算进行管理。一般公共预算中的非税收入（如行政事业性收费、罚没收入、专项收入等）与税收收入一并统筹安排，用于基本公共服务供给和日常财政支出。政府性基金收

入具有明确的专项性，主要来源于土地出让收入、专项建设基金等，专款专用，多用于基础设施建设、生态环保及社会事业发展。国有资本经营预算收入主要来自国有企业上缴利润、国有资本转让收益和股利分红，重点用于国有企业改革过程中的历史遗留问题化解、资本金注入以及产业结构调整。三类预算实行分类管理、分账核算，并通过转移支付或调入一般公共预算的方式，在更高层次实现与税收收入的统筹平衡。

从收入规模看，根据财政部公布的 2024 年财政收支情况，2024 年，全国一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入三本预算收入 28.86 万亿元，其中非税收入合计约 11.36 万亿元。其中，体现所有者权益性质的国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本收益、特许经营收入等在非税收入体系中占比较高。

从收入归属看，我国非税收入归属分为中央与地方分成收入、地方省级与市、县级分成收入以及部门、单位之间分成收入，具体比例按事权与支出责任相适应的原则确定。非税收入在地方政府收支管理，特别是基层政府收支管理中具有重要地位。

我国非税收入管理体系的演进

我国非税收入管理体系经历了从无序到规范、从分散到统一的不断演进完善过程。

在计划经济体制下，非税收入处于辅助地位，主要表现为少量行政事业性收费和预算外资金。这一时期的非税收入管理尚未形成体系，具有明显的计划性和指令性特征。

1978 年改革开放后，财政体制改革不断推进，地方政府为弥补财政缺口，大量设立收费项目，导致预算外资金快速膨胀。这一时期的特点是管理粗放，“三乱”（乱收费、乱罚款、乱摊派）问题突出，非税收入规模急剧扩大。

随着社会主义市场经济体制确立，尤其是 1994 年分税制改革实施后，中央与地方财政关系重新调整，国家开始规范非税收入管理，推行“费改税”改革，土地出

让收入逐渐成为地方政府重要财源，非税收入结构开始优化。

进入新时代以来，我国现代财政制度建设不断推进，非税收入体系及管理进入规范期，预算外资金概念被取消，非税收入管理全面纳入法治化建设轨道。尤其是 2016 年、2020 年财政部分别发布《政府非税收入管理办法》《关于加强非税收入退付管理的通知》，对非税收入管理作出系统性规范要求，并体现突出数字化管理、优化服务和绩效导向，是对非税收入管理制度重要完善。党的二十届三中全会提出“规范非税收入管理，适当下沉部分非税收入管理权限，由地方结合实际差别化管理”，这一改革旨在增强地方特别是基层政府的财力保障，缓解财政压力，同时推动非税收入全面纳入预算体系，实现全口径收支管理与财政透明化。

我国非税收入的特点

我国非税收入在国家治理现代化进程中发挥了重要的制度补充与结构调节作用。其历史功能从计划经济体制下的“行政调节工具”逐步转型为市场经济框架内的“财政调控与政策导向手段”。非税收入在特定阶段缓解了税制不完善与地方财力紧张的矛盾，支撑了公共服务供给与资源性资产配置。尤其在“土地财政”“专项基金”与“事业单位收费”等机制中，体现出其作为准税收、专项预算与政策引导工具三重功能。

相较于税收收入，我国非税收入在收入来源、征收机制、用途控制等方面呈现出鲜明特点。

强制性与非自愿性并存。非税收入具有双重属性，一方面具备与税收类似的强制性，另一方面表现出市场交易下的自愿性。例如，罚没收入、部分行政事业性收费具有典型的强制征收属性。交通违法罚款、环保超标处罚等项目，基于法律强制实施，被动发生且不具交易对价性。而护照工本费、考试报名费、图书馆服务费更倾向于自愿支付，是基于服务请求而发生，类似市场交易中的服务收费。这种混合性要求非税收入的政策设计在法治与灵活之间

需要取得平衡，过强的强制性易引发“罚款创收”争议，而过弱的规范性会造成征收失序与收费泛滥。

有偿性与目的性明确。非税收入的显著特点是有偿性，即政府通过提供特定服务或资源使用权来换取对价资金。这一点在行政事业性收费、国有资产使用收入中尤为突出。例如，使用无线电频段需缴纳频率占用费、使用港口设施需支付港务费等，体现出政府与使用者之间的经济对价关系。此外，非税收入往往具有特定的用途方向，即目的性。例如，政府性基金收入必须专款专用、残疾人就业保障金只能用于支持残障人群安置服务、土地出让金需用于城市基础设施和住房保障等。这种目的性使其在一定程度上区别于税收的一般性财政功能，更适用于财政支出的“定向供给”。

收入来源多元，管理机制分散。与税收由税务部门集中征收不同，非税收入通常由多个政府职能部门、事业单位和法定机构依据法定授权独立征收。这种模式带来两方面问题：一方面是收入项目繁杂。据财政部相关文件披露，行政事业性收费和政府性基金一度数量较多，目录项目高达数百项。虽然经过多轮清理压减，现有项目已大幅减少，但仍保留若干项收费和基金项目，各部门按职能设置，仍可能存在重复设项与交叉征收的情况。另一方面是收缴机制不统一。按照党的十九届三中全会通过的《深化党和国家机构改革方案》，部分非税收入项目的征管职责已划转至国家税务部门，但仍有若干收入项目（如国有资源性收入、国有资本经营收益等）尚未完成划转。这些项目的征收和使用在透明度与规范性方面仍需提升，部分环节还存在“坐收坐支”隐患，不利于全面预算管理和财政资金的统筹使用。

波动性高，不适合作为稳定性收入。非税收入受经济周期、政策调整、资源价格等因素影响较大，缺乏稳定性。尤其是国有资源出让收入（如土地出让金），易导致地方财政的土地财政依赖。在经济下行期，这部分收入骤降，会加剧财政赤字风险。此外，一些行政处罚类收入本应具有“消极递减性”（即违法减少则收入应减少），

但现实中部分地方政府却将其作为预算安排来源，这种错位使用不仅违反财政中立原则，也容易诱发执法异化。从财政结构角度看，非税收入的不可持续性和不可预测性，决定其不宜作为长期支出的支撑工具，而应更多用于短期项目支出、应急财政安排或特别基金注入。

制度弹性强，政策空间大。非税收入的制度设定比税收更具灵活性，中央和地方政府可以通过调整收费项目、收费标准、管理权限等方式实现宏观调控。例如，在疫情期间，多地政府主动减免行政事业性收费、缓征资源性费用，以减轻经营主体负担。非税收入还可以通过设立专项基金（如环保、水利、教育）引导资金流向国家重点领域，实现结构性调节。这种制度弹性使非税收入成为财政政策工具箱中的重要一环。然而，灵活性过强也可能导致政策滥用，一些部门可能会以“基金”“服务”名义增设收费项目，形成隐性税收，削弱财政的公开性与公信力。

财政责任与问责机制尚不健全。非税收入往往由使用单位或征收单位自行管理，其使用和监督责任机制尚不健全。部分部门存在“收支挂钩”现象，即谁收谁用，缺乏统筹机制。这不仅降低了资金使用效率，也可能引发资源浪费或寻租风险。2016 年《政府非税收入管理办法》明确要将所有政府非税收入纳入预算统一管理，实行“收支两条线”，但在基层落实中仍存在一定难度。一些地方和事业单位对项目收入的归属权存在误解，导致政策执行效果受限。

梳理非税收入的特点可以看出，我国非税收入体系及管理在项目设定、征收机制、预算统筹、公众参与和风险管理等方面还存在一些结构性问题，例如收入来源过度依赖资源性资产、管理机制碎片化、财政统筹能力弱等。党的二十届三中全会从发展和完善中国特色社会主义基本经济制度、进一步全面深化改革的高度，将“规范非税收入管理”作为深化财税体制改革、健全宏观经济治理体系的重要举措作了部署安排，为下一步深化非税收入管理改革指明了方向，提供了基本遵循。

（据《中国税务报》）

图片新闻

铭记抗战历史 弘扬伟大抗战精神



▲安徽省泗县税务局干部走进抗日民族英雄彭雪枫将军纪念馆，追寻英烈足迹，感悟家国情怀。（韦志山 / 摄）



▲江苏省连云港市赣榆区税务局干部到我国唯一以“抗日”命名的山——抗日山，追思先烈，致敬英雄忆初心。（韩松君、杨少卿 / 摄）

今年 9 月 3 日，纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 80 周年大会在北京天安门广场隆重举行。共同铭记历史，正是要弘扬伟大爱国主义精神、伟大抗战精神，从中汲取开创未来的智慧和力量。连日来，全国各地税务部门组织开展形式多样的纪念活动，重温抗战历史，缅怀英烈，汲取前行力量。（据《中国税务报》）

企业“注销”绝非逃避纳税义务的“护身符”

9 月 5 日，税务部门集中曝光了 2 起“逃逸式”注销偷税案件，这也是税务部门首次对此种类型案件进行集中披露，由此警示无论如何精心“包装”，税收违法行

“逃逸式”注销绝非逃避税收责任的“避风港”

近年来，税务部门认真落实国务院“高效办成一件事”有关要求，协同相关部门推出系列企业注销便利化举措，畅通经营主体退出渠道，提高经营主体活跃度。然而，有不法分子却利用注销登记的便利，通过提交虚假材料、隐瞒关键事实等手段，快速完成注销登记，企图逃避纳税义务和法律责任。这种行为不仅导致国家税款流失，扰乱市场经济秩序，破坏公平竞争的市场环境，更是对法律尊严的挑战，属于税收征管法规定的偷税行为。

根据《中华人民共和国税收征收管理法》第五十二条，对偷税、抗税、骗税的，税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款，不受前款规定期限的限制。《市场监管总局海关总署 税务总局关于发布〈企业注销指引（2023 年修订）〉的公告》（2023 年第 58 号）第六条第十三款规定也明确，企业在注销登记中提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得注销登记的，登记机关可以依法做出撤销注销登记等处理。

上述这些规定清晰表明，企业注销仅终止其经营资格，但其违法事实与纳税义务并不因登记注销而灭失。临沂大学商学院副院长、教

授吴作凤指出，企业试图以“注销登记”切断责任链条，实则是对税法的严重误读。个别企业“注销就能躲责”的侥幸心理，恰恰暴露了对税收法治的认知缺陷。法律的刚性在于，任何通过“虚假”注销、“逃逸式”注销等手段规避追责的行为，最终都会因资金流向可溯、违法痕迹可查而被戳破，都必将受到法律的惩处。

依法查处“逃逸式”注销有助于建立良好税收营商环境

从税法本质看，偷税行为的核心是“逃避缴纳税款”，其行

为一旦成立，即构成对国家税收的侵害。税收违法行为的追责不以企业主体存续为前提，“注销”绝非逃避纳税义务的“护身符”。《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》第十六条明确规定，纳税人在办理注销税务登记前，应当向税务机关结清应纳税款、滞纳金、罚款。这意味着，企业正常退出市场的前提，是依法如实履行纳税义务，合法合规完成注销登记。

“税务部门公布的这两起案件，都是企业隐匿所得偷逃税款，没有完成纳税义务就企图通过注销来逃避纳税责任，最终都被依法恢复登记，从而补缴税款、加收滞纳金并处罚款。”上海国家会计学院副教授葛玉御指出，“逃逸式”注销偷税行为为危害极大，是一种恶意、严重的偷逃税款的行为，应当依法予以查处。任何试图通过注销“换壳逃责”的行为，最终都将付出高昂的法律代价。

葛玉御补充道，为推动高质量发展，我国针对高污染、高能耗、资源型的“两高一资”货物采取系列限制措施，对部分货物在出口环节征收增值税等税费。一些不法分子却动起了“歪心思”，出口应征税货物却逃避缴纳税费，造成国家税收流失。税务部门对其依法依规予以查处，也充分向社会传递出坚决维护国家税收安全的明确态度。

诚信合规才是企业长远发展的“过硬账”税务部门对违规注销行为的依法查处，也明确向社会传递出：诚信纳税不是“选择题”，而是每个经营主体的“必修课”；合规经营不是发展的“束缚”，而是在行稳致远的“护身符”。

对于企业而言，依法纳税是不可逾越的红线，诚信合规是长远发展的基石。在市场竞争中，任何试图通过偷逃税获取短期利益的行为，都是饮鸩止渴。从短期看，“逃逸式”注销或许暂时能逃避缴纳税款，但一旦被查出，不仅要补缴税款并处罚款，法定代表人和相关责任人还将被依法追责，对个人和企业后续发展都会造成深远的负面影响。从长远看，唯有坚守合规经营、诚信纳税，才能积累市场信誉，赢得合作伙伴信任，实现可持续发展。

葛玉御指出，部门协同治税的思路越来越清晰，企业应摒弃侥幸心理，主动健全财务管理制度，如实履行纳税义务，放弃“注销跑路就可以逃避纳税”的幻想，将合规理念融入经营决策的每一个环节，这才是企业行稳致远的正道。（据国家税务总局）