

非税收入管理改革的现实挑战与深化路径

浙江省财政厅 | 潘恬恬

摘要：非税收入作为财政收入的“半壁江山”，其规范化程度直接关系到财政可持续性、市场主体活力与国家治理体系和治理能力的现代化。本文从明晰定位、法治引领、科学治理、部门协同、强化监管等方面，提出非税收入管理改革的深化路径，助力构建法治化、规范化、可持续的非税收入管理体系。

关键词：非税收入；深化路径；管理体系 **中图分类号：**F812

非税收入管理改革不仅是深化财税体制改革的关键环节，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的二十届三中全会立足新发展阶段，提出“规范非税收入管理”，标志着非税收入管理跃升为国家治理的重要议题。本文通过厘清新形势下非税收入管理的深层矛盾，提出进一步完善非税收入治理体系的路径，旨在为优化央地财政关系、激发地方治理活力、构建现代化财税治理体系提供参考。

非税收入管理的新形势与挑战

（一）非税收入管理面临的新形势

长期以来，我国土地出让收入等非税收入高速增长，为地方经济高速发展奠定了雄厚的财力基础，但也伴随了非税收入顶层设计滞后、法律层级不高、缺乏权威性、征收刚性不足、减免随意等问题。

2021年之后，房地产市场持续下行，地方土地出让收入大幅下降，地方财政收入增速不及预期。同时，在社会经济形势增速放缓情况下，又迫切需要更多财力支持实施更加积极的财政政策，帮助企业减负增效渡过难关。此时，非税增收更难以被社会各界所接受，新老问题交织，使得非税收入管理陷入左支右绌的两难境地，亟需革故鼎新，重塑新的体制机制。

（二）亟需理顺的深层次矛盾

一是认知定位矛盾：非税收入=“乱收费”的认知偏见。非税收入是财政收入的重要组成部分，在发展社会经济、提供公共服务、兜牢基层“三保”底线等方面发挥十分重要的作用。但社会各界对非税收入的认知存在较大误区，往往把非税收入增长直接等同于乱收费；或是混淆政府非税收入与公用事业企业市场化或经营服务性收费的边界，认

为水电煤气、垄断行业、中介机构、行业协会收费等属于非税收入；或是简单将非税收入规模与营商环境好坏进行负面关联等。上述认知偏见，使非税收入征管缺乏良好的舆论环境。

二是征收行为矛盾：地方增收冲动+违规减免并存。一方面，出于缓解财政运行压力等现实需要，部分地区存在扩大非税收入征收范围、擅自设立收费项目、提高征收标准以及虚增财政收入等增收冲动。另一方面，个别地区为招商引资违规减免非税收入，制造“税费洼地”。这不仅一定程度上导致非税收入管理秩序的混乱，更损害了市场公平竞争环境与政府公信力。

三是政策目标矛盾：“逆周期调节”与财政“紧平衡”的冲突。当前我国经济运行面临不少困难和挑战，需要实施更加积极的财政政策，发挥逆经济周期调节作用，促进经

济平稳运行。然而，逆周期调节所需财力保障的短缺，在当前财政收入增速放缓情况下，与地方财政“紧平衡”之间的矛盾尤为凸显。非税收入既要实现不断加码的减负要求，又要发挥弥补一般公共预算收入短收的补位作用，这对非税收入的管理导向带来现实难题。

四是收入结构矛盾：“一次性”收入与长期可持续财源的失衡。在财政收支矛盾持续加剧背景下，一些地方政府过度依赖国有资源资产盘活处置收入、特许经营权转让收入等一次性、不可再生或透支性的非税收入，后续挖潜空间不断收窄。需要警惕的是，这种一次性收入缺乏相应的制度约束与财政收入规划，容易引发“挖潜增收—缺口扩大”的恶性循环，损害的是财政健康与治理能力的长期可持续性。

全面推进非税收入管理改革的路径选择

党的二十届三中全会为加强非税收入管理作出了科学指引，具体实施中必须统筹好政府与市场、效率与公平、中央与地方、发展与安全等关系，遵循“依法依规、应收尽收、不得乱收”原则，着力建立健全依法依规、权责清晰、财力协调、监管有力的非税收入管理体系，加强非税收入管理的科学性、规范性、协同性。

（一）以正本清源为目标，正确认识非税收入的核心定位和作用。非税收入涵盖行政事业性收费、政府性基金、国有资源资产有偿使用

收入等多种形式，对保障地方政府有效运转发挥着“压舱石”作用。从设立本源来看，非税收入应分类管理、分类施策：依托行政权力征收的行费、基金等，具有一定的强制性和特定用途，应依法设立、严格标准、应征尽征，不得随意减免和取消。政府依托所有者身份取得的国有资本资产有偿使用收入，应遵循市场化原则、公开透明。政府依托信誉取得的捐赠收入、彩票公益金等，应当强化监督、确保公益属性。深化对非税收入核心功能的认知，依法依规组织征收，才能有力推动非税管理改革走深走实。

（二）以法治引领为基石，提升非税收入管理的法治化水平。目前，非税收入的立法层级仍然较低，且存在制度陈旧、文件规定分散等问题，亟需制定全国统一的非税收入征收管理法规，进一步明确非税收入的法律地位和核心定位，确保有法可依、有法必依。结合实践需求适时修订行政事业性收费、政府性基金等领域的部门法规，推动其与上位法有效衔接。同时，完善非税收入的预算管理、征收管理、票据管理、资金管理等一系列配套制度，构建非税收入管理新体系，为规范征收行为、强化监督问责提供坚实的法治支撑。

（三）以科学治理为导向，统筹协调央地财权事权关系。深化非税收入管理改革必须统筹协调好央地关系，充分发挥中央和地方两个积极性。聚焦事权和财权相匹配，在科学研判、广泛征求意见的基础上，

适当下沉部分收入归属地方所有。聚焦增强地方自主财力，结合地方治理效能、非税项目管理实际等，逐渐推动部分非税收入管理权限下沉。可考虑先试点后推广，鼓励地方政府根据本地区实际情况，进行差异化管理，同时加强中央对地方的指导和监督。

（四）以部门协同为纽带，构建非税收入多元共治机制。深化非税收入管理改革必须坚持多元共治，理顺财政部门、执收部门、业务部门的职责边界，形成各司其职、各尽其责、齐抓共管的工作局面。加强财政、税务、审计以及各部门的信息交互和共享，提高非税收入征管效率和部门协同。建立健全部门间的常态化沟通机制，确保非税收入管理高效协同，通过多部门治理形成有效合力，持续优化非税收入治理生态。

（五）以数字创新为驱动，健全非税收入监督体系。深化非税收入收缴数字化改革，探索建立以数据为驱动的非税监管体系，积极挖掘人工智能技术在收入分析、异常监测和业务预警等方面的应用。依托统一的非税收入监管平台，实现信息实时互通与数据共享，动态监控非税收入不合理变化，精准识别违规征收行为，夯实非税收入全流程监管的基础。通过智能监控等手段，提升业务分析、风险预警和监管治理能力，推动非税收入管理从“被动应对”向“主动防控”转变，确保非税收入合法、合规征收和使用。■

责任编辑 刘寒珠