

特别评论

2021年6月

目录

要点	1
主要关注因素	2
结论	4

联络人

作者

政府公共评级一部

李昊 027-87339208-647
hli@ccxi.com.cn

其他联络人

张敏 027-87339208-623
mzhang@ccxi.com.cn

中诚信国际 基础设施投融资行业

国有土地使用权出让收入等四项非税收入划转税务部门征收是机构改革和征管职责划转的重要落地举措；本次划转只涉及征收主体和征缴流程调整，旨在发挥税务机关专业征管优势，提高征缴能力，不改变央地资金分配格局和具体使用管理；应缴未缴收入补缴短期或将提高地方非税收入，但虚增收入严重地区面临“挤水分”压力；平台企业经营回款状况或将一定程度上改善，但前期拖欠的土地出让金催缴或将产生一定的短期资金压力，变相注入土地的节奏未来或将放缓

要点

- 2021年6月4日，财政部4部委联合发布《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》（财综【2021】19号文）（下称简称“《通知》”），自2022年1月1日起，由自然资源部门征收的上述四项非税收入将全部划转给税务部门负责征收。河北、内蒙古、上海、浙江、安徽、青岛、云南省自2021年7月1日先行开展划转试点工作。
- 国有土地使用权出让收入等四项非税收入划转税务部门征收是国家机构改革后职责厘清的具体表现，是非税收入征管职责划转的重要落地举措。
- 本次划转只涉及征收主体和征缴流程调整，旨在发挥税务机关专业征管优势，提高征缴能力，规范土地收支行为，使得中央更为直接、准确和及时的了解地方土地出让收入情况，不改变央地资金分配格局和具体使用管理。土地出让收入属于非税收入的根本性质不变，仍全额纳入地方政府性基金预算管理，实行“收支两条线”，收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方基金预算予以安排。
- 从延伸影响来看，地方财政收支方面，应缴未缴收入补缴短期或将导致地方非税收入有所增加，同时土地空转得以规范，虚增土地收入严重地区面临“挤水分”压力；平台企业方面，随着土地出让金征缴效率提高，平台企业经营回款状况或将一定程度上改善，但前期拖欠的土地出让金催缴或将对平台公司产生一定的短期资金压力，变相注入土地的节奏未来或将放缓。

主要关注因素

2021年6月4日，财政部、自然资源部、税务总局、人民银行联合发布《通知》。《通知》显示，自2022年1月1日起，由自然资源部门征收的国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入将全部划转给税务部门负责征收。自2021年7月1日起，在河北、内蒙古、上海、浙江、安徽、青岛、云南省进行划转试点。

国有土地使用权出让收入等四项非税收入划转税务部门征收是国家机构改革后职责厘清的具体表现，是非税收入征管职责划转的重要落地举措

非税收入是我国财政收入的重要构成，包括行政事业收费、政府性基金收入、罚没收入、国有资源（资产）有偿使用收入、特许经营收入等。根据财政部2016年3月印发的《政府非税收入管理办法》，非税收入可以由财政部门直接征收，也可以由财政部门委托的部门和单位征收，执收单位涵盖自然资源、住房城乡建设等多个行政部门，征收主体多样化。

2018年3月，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》（以下简称“《改革》”），明确指出为降低征纳成本，理顺职责关系，提高征管效率，将省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责。2018年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国税地税征管体制改革方案》（以下简称“《方案》”），明确从2019年1月1日起，将社会保险费交由税务部门统一征收，并合理确定非税收入征管职责划转到税务部门的范围，对依法保留、适宜划转的非税收入项目逐步推进。以《改革》、《方案》为指引，财政部先后出台相关文件，将国家重大水利工程建设基金、水土保持补偿费等非税收入陆续交由税务部门统一征收。由此可见，此次《通知》出台是国家机构改革后职责厘清的具体表现，是非税收入征管职责划转的重要落地举措。

表 1：非税收入征收相关政策文件

部门	文件	出台时间	具体条款或涉及内容
财政部	《政府非税收入管理办法》	2016年3月	非税收入可以由财政部门直接征收，也可以由财政部门委托的部门和单位征收
中共中央	《深化党和国家机构改革方案》	2018年3月	第46条明确提出“将省级和省级以下国税地税机构合并，具体承担所辖区域内各项税收、非税收入征管等职责”。
中办、国办	《国税地税征管体制改革方案》	2018年7月	明确从2019年起，将社会保险费交由税务部门统一征收；确定非税收入征管职责划转到税务部门的范围，对依法保留、适宜划转的非税收入项目逐步推进
财政部	《关于承担行政职能的事业单位改革相关财政政策的的通知》	2018年11月	现由承担行政职能的事业单位依法依规收取的政府非税收入，应按政府非税收入管理相关规定全部纳入财政预算，实行“收支两条线”管理
财政部	《财政部关于国家重大水利工程建设基金、水利建设基金划转税务部门征收的通知》	2020年1月	自2020年起，将地方政府及有关部门征收的国家重大水利工程建设基金，以及向企事业单位和个体经营者征收的水利建设基金，划转至税务部门征收。
财政部	《关于水土保持补偿费等四项非税收入划转税务部门征收的通知》	2020年12月	自2021年起，将水土保持补偿费、地方水库移民扶持基金、排污权出让收入、防空地下室易地建设费划转至税务部门征收。
财政部	《关于土地闲置费、城镇垃圾处理费划转税务部门征收的通知》	2021年3月	自2021年7月1日起，将自然资源部门负责征收的土地闲置费、住房城乡建设等部门负责征收的按行政事业性收费管理的城镇垃圾处理费划转至税务部门征收

资料来源：国务院、财政部、税务总局官网

征管职责划转只涉及征收主体和征缴流程调整，旨在发挥税务机关专业征管优势，提高征缴能力，

规范土地收支行为，使得中央更为直接、准确和及时的了解地方土地出让收入情况，但不改变央地资金分配格局和具体使用管理

征收主体由自然资源部门划转至税务部门，主要是征收主体和征缴流程调整。以国有土地使用权出让收入为例，仍然由自然资源部门与土地竞得人签订交易确认书、出让合同，确定金额和分期缴纳的具体方式，但不再独立开具交款通知书，而是向税务部门推送合同、缴费期限等费源信息；由税务部门负责征收扣抵竞买保证金后的剩余价款，向竞得人开具《交款通知书》，涉及分期、逐年交款的，应按期向竞得人开具《交款通知书》，督促竞得人缴费，未按时缴纳的及时催缴；竞得人缴费完成后，由税务部门开具缴费凭证，并结合缴费情况计算、征收滞纳金和资金占用费等；收缴的土地出让收入应及时纳入地方国库，国土相关部门核发土地使用证。同时，税务部门应会同财政、自然资源、人民银行等部门做好业务衔接和信息互联互通工作，确保征管信息实时共享。

有助于发挥税务机关专业征管优势，提高征缴能力，规范土地收支行为，使得中央更为直接、准确和及时的了解地方土地出让金收入情况。早期，非税收入征收主体分散于多个行政部门，导致征管职能碎片化，征缴能力整体偏弱，存在征管不及时、欠征、少征、漏征、先征后返、变相补贴、空转等诸多问题。非税收入征管职责划转后，由于税务系统掌握大量的企业财务数据，可以更好地发挥税务部门的专业征管优势，征管效率将更高，执法将更加规范，从而有助于确保非税收入及时足额缴入国库。同时，《改革》指出，国税地税机构合并后，实行以国家税务总局为主与省（自治区、直辖市）政府双重领导管理体制，国税系统和地方政府相对独立，有助于解决非税收入征收过程中的不合规问题；同时，有助于中央更为直接、准确和及时的了解地方土地出让收入情况，进一步规范土地收支管理，为专项债、债务化解等政策制定提供更为准确的依据。

税务部门征收非税不会改变央地资金分配格局和具体使用管理。《通知》明确表示，“除本通知规定外，四项政府非税收入的征收范围、对象、标准、减免、分成、使用、管理等政策，继续按照现行规定执行”。非税收入征管职责划转后，土地出让收入等属于非税收入的根本性质不变，仍全额纳入地方政府性基金预算管理，实行“收支两条线”，收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方基金预算予以安排。简言之，《通知》并不会对现有的央地分配格局和具体使用管理作出调整。

征管职责划转短期或将导致非税收入有所增加，同时土地空转得以规范，虚增土地收入严重地区面临“挤水分”压力；平台企业回款状况或将一定程度上改善，但前期拖欠的土地出让金催缴或将对平台公司产生短期资金压力，变相注入土地的节奏或将放缓

应缴未缴收入补缴，短期或将导致非税收入有所增加。由于行政部门征缴能力整体偏弱，加之部分地方政府为促进当地招商引资，往往通过先征后返、变相补贴等方式违规减免，从而导致非税收入征缴过程中存在征管不及时、欠征、少征、漏征等问题。根据2014年国家审计署土地出让收入专项审计结果¹，抽查地区合计少征土地出让收入3,664.23亿元，占全部土地出让收入的2.75%。在审计结果出具后，地方有关部门采取行动，截至2015年10月底已迅速补征收入2,262.46亿元。《通知》指出，“以前年度和今后形成

¹ 2014年8月中旬开始，国家审计署重点对29个省本级、200个市本级和709个县2008年至2013年土地出让收支进行专项审计，抽查地区土地出让收入13.34万亿元，支出12.93万亿元。审计发现，少征土地出让收入3,664.23亿元，通过收入空转等方式虚增土地出让收入1,467.78亿元。

的应缴未缴收入以及按规定分期缴纳的收入，由税务部门负责征缴入库”。基于税务机构强大的征缴能力，以前年度产生的欠征、少征、漏征、征收不及时等问题，或将得以快速解决，从而导致地方非税收入短期有所增加。以 2020 年为例，地方国有土地使用权出让收入为 8.41 亿元，若按照 2% 的少征比例计算，补征后预计可新增土地出让收入约 1,600 亿元。

土地空转得以规范，虚增土地收入严重地区面临“挤水分”压力。部分地区通过空转等方式虚增土地出让收入，根据 2014 年国家审计署土地出让收入专项审计结果，抽查地区通过收入空转等方式虚增土地出让收入 1,467.78 亿元，空转比例为 1.10%。征管职责划转后，土地出让金少缴或延迟缴纳的难度增加，土地空转的资金流压力或将加大，对于部分虚增土地收入较严重的地区，土地出让收入面临“挤水分”压力。

土地出让收入征缴效率提高，平台企业经营回款情况或将一定程度上改善。在大规模减税降费以及新冠疫情冲击下，土地出让收入占财政收入的比重显著提高，地方政府对土地财政的依赖性进一步增强。另外，土地整治业务是平台企业承担的重要职能之一，虽然土地整治收入不再允许与土地出让金直接挂钩，但大部分地区还是在土地出让完成后，与平台企业结算确认土地整治收入和进行回款。征管职责划转后，征缴效率将会提高，从而加快地方政府可支配财力的资金周转效率，平台企业经营回款状况或将得到一定程度的改善。

前期拖欠的土地出让金催缴或将对平台公司产生短期资金压力，变相注入土地的节奏或将放缓。43 号文出台以后，储备地、公益性资产不得直接注入平台公司，但在实际操作中，平台企业通常先招拍挂购地，然后地方财政再通过资本金、补贴等形式将土地出让金返还给平台企业，从而实现土地资产的变相注入。征管职责划转后，土地出让金的征缴将更加规范，一方面，平台公司前期拖欠的土地出让金或将面临催缴，从而形成一定的短期资金压力，另一方面，未来平台企业招拍挂取得土地亦需要足额、按时交纳土地出让金，从而增加资金支出压力，变相土地注入的节奏或将放缓。

结论

国有土地使用权出让收入等四项非税收入划转税务部门征收是国家机构改革后职责厘清的具体表现，是非税收入征管职责划转的重要落地举措。本次划转只涉及征收主体和征缴流程调整，旨在发挥税务机关专业征管优势，提高征缴能力，规范土地收支行为，使得中央更为直接、准确和及时的了解地方土地出让收入情况，不改变央地资金分配格局和具体使用管理，土地出让收入属于非税收入的根本性质不变，仍全额纳入地方政府性基金预算管理，实行“收支两条线”，收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方基金预算予以安排。从延伸影响来看，地方财政收支方面，应缴未缴收入补缴短期或将导致地方非税收入有所增加，同时土地空转得以规范，虚增土地收入严重地区面临“挤水分”压力；平台企业方面，随着土地出让金征缴效率提高，平台企业经营回款状况或将得到一定程度的改善，但前期拖欠的土地出让金催缴或将对平台公司产生一定的短期资金压力，变相注入土地的节奏未来或将放缓。

中诚信国际信用评级有限责任公司（以下简称“中诚信国际”）对本文件享有完全的著作权。本文件包含的所有信息受法律保护。未经中诚信国际事先书面许可，任何人不得对本文件的任何内容进行复制、拷贝、重构、删改、截取、或转售，或为上述目的存储本文件包含的信息。如确实需要使用本文件上的任何信息，应事先获得中诚信国际书面许可，并在使用时注明来源，确切表达原始信息的真实含义。中诚信国际对于任何侵犯本文件著作权的行为，都有权追究法律责任。

本文件上的任何标识、任何用来识别中诚信国际及其业务的图形，都是中诚信国际商标，受到中国商标法的保护。未经中诚信国际事先书面允许，任何人不得对本文件上的任何商标进行修改、复制或者以其他方式使用。中诚信国际对于任何侵犯中诚信国际商标权的行为，都有权追究法律责任。

本文件中包含的信息由中诚信国际从其认为可靠、准确的渠道获得。因为可能存在信息时效性及其他因素影响，上述信息以提供时状态为准。中诚信国际对于该等信息的准确性、及时性、完整性、针对任何商业目的的可行性及合适性不作任何明示或暗示的陈述或担保。在任何情况下，a) 中诚信国际不对任何人或任何实体就中诚信国际或其董事、高级管理人员、雇员、代理人获取、收集、编辑、分析、翻译、交流、发表、提交上述信息过程中造成的任何损失或损害承担任何责任，或 b) 即使中诚信国际事先被通知前述行为可能会造成该等损失，对于任何由使用或不能使用上述信息引起的直接或间接损失，中诚信国际也不承担任何责任。

本文件所包含信息组成部分中的信用级别、财务报告分析观察，并不能解释为中诚信国际实质性建议任何人据此信用级别及报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为任何人购买、出售或持有相关金融产品的依据。投资者购买、持有、出售任何金融产品时应该对每一金融产品、每一个发行人、保证人、信用支持人的信用状况作出自己的研究和评估。中诚信国际不对任何人使用本文件的信用级别、报告等进行交易而出现的任何损失承担法律责任。

作者	部门	职称
李 昊	政府公共评级一部	分析师
张 敏	政府公共评级一部	助理总监



中诚信国际信用评级有限责任公司
 地址：北京市东城区南竹杆胡同 2 号
 银河 SOHO 5 号楼
 邮编：100010
 电话：(86010) 66428877
 传真：(86010) 66426100
 网址：<http://www.ccxi.com.cn>

CHINA CHENGXIN INTERNATIONAL CREDIT RATING CO.,LTD
 ADD:Building 5,Galaxy SOHO.
 No.2 Nanzhuagan Lane, Chaoyangmennei Avenue,
 Doncheng District, Beijing,PRC.100010
 TEL: (86010) 66428877
 FAX: (86010) 66426100
 SITE: <http://www.ccxi.com.cn>