

新质生产力视角下推动区域经济协调发展的税收政策研究

郑乐

广州商学院，广东广州，511363；

摘要：本文研究了新质生产力视角下，税收政策对区域经济协调发展的推动作用。通过分析税收政策在资源配置、产业集聚、区域协调等方面的效果，指出当前税收政策在适配新质生产力、促进区域协调发展中存在的结构性矛盾。文章提出构建“法治化、数字化、精准化、协同化”的税收政策体系，以优化政策工具适配性、重构区域利益协调机制、破除制度性壁垒、提升政策时效性、完善政策评估体系等措施，推动区域经济协调发展，为共同富裕目标提供制度性保障。

关键词：新质生产力；区域经济；税收政策

DOI：10.69979/3029-2700.25.11.015

引言

在区域经济格局深刻调整与新一轮科技革命交织的背景下，如何破解区域发展不平衡、构建高质量发展的动力系统，已成为中国式现代化进程中的核心命题。在数字经济与实体经济深度融合的当下，以新质生产力为核心驱动力的创新生态正在重塑区域发展逻辑，2024年中央经济工作会议明确提出“培育新增长极”的战略部署，二十届三中全会进一步要求“完善区域协调发展机制”，均强调税收政策在构建“优势互补、高质量发展的区域经济布局”中的杠杆作用。本文提出从新质生产力视角分析税收政策对区域协调发展的作用，为破解区域协调发展难题提供新视角。

1 税收政策推动区域经济发展的理论分析

1.1 税收政策与资源配置的优化效应

在区域经济层面，差异化的税收政策可引导资源向特定区域或产业集聚。例如，对欠发达地区实施企业所得税减免、增值税留抵退税等优惠政策，能够降低企业运营成本，吸引资本流入，促进区域产业结构升级。同时，税收的“自动稳定器”功能可在经济周期波动中调节区域经济韧性，如通过加速折旧、研发费用加计扣除等政策，激励企业在经济下行期加大技术改造投入，为区域经济长期增长积蓄动能。

1.2 税收激励与产业集聚的乘数效应

新经济地理学理论指出，税收政策通过影响企业区位选择，强化产业集聚的向心力。区域性税收优惠，如自由贸易试验区的关税减免，可降低企业交易成本，形成规模经济效应。我国对高新技术产业开发区的税收优惠，不仅直接降低企业税负，更通过产业链延伸带动区域创新网络形成，实现从“政策洼地”到“产业高地”

的转变。

1.3 税收调节与区域协调的平衡机制

区域经济发展不平衡的本质是要素回报率差异，而税收政策可通过二次分配缩小区域差距。我国实施的增值税改革，既保障了欠发达地区的基本财力，又避免了对发达地区的过度抽血，对生态功能区实施碳排放税区域返还等税收补偿机制，可将经济发达地区的部分税收转移至生态保护地区，实现发展与保护的动态平衡。

2 推动区域经济协调发展的税收政策现状分析

2.1 税收优惠政策的差异化布局

我国税收政策对区域经济的调控呈现“梯度推进、分类施策”特征。东部沿海地区，通过税收政策降低制度性交易成本，吸引跨国公司地区总部和功能性机构集聚，推动东部从“要素驱动”向“创新驱动”转型。中西部地区，税收政策侧重降低企业运营成本，通过增值税增量返还、城镇土地使用税减免等措施，支持产业转移。东北地区税收政策兼具稳存量与促增量，推动老工业基地结构调整。

2.2 税收政策工具的精准化应用

在企业所得税方面，产业导向与区域激励结合，如西部地区企业同时享受15%税率和研发费用75%加计扣除，叠加效应使实际税负明显降低。在增值税方面，跨区域利益平衡机制，对跨省总分机构企业实施“统一计算、分级管理、就地预缴、财政清算”制度，避免区域间恶性税收竞争。在个人所得税方面，人才要素区域配置，粤港澳大湾区对境外高端人才个税差额补贴，形成人才集聚的税收磁极。

3 新质生产力视角下税收政策推动区域经济协调发展存在的问题

新质生产力是以科技创新为核心，以数字化、网络化、智能化为特征，以绿色低碳为方向的新型生产力形态。其发展要求税收政策从“规模速度”导向转向“质量效益”导向，从“普惠式优惠”转向“精准化赋能”。然而，当前税收政策在适配新质生产力、促进区域协调发展方面仍存在问题。

3.1 政策工具适配性不足，传统税制与新质生产力的技术断层

3.1.1 研发激励政策存在靶向偏差

现行研发费用加计扣除政策以费用化为核心，对数字经济、生物医药等新质生产力领域存在适配错位。例如算法开发、数据标注等轻资产投入难以纳入加计扣除范围，导致人工智能企业实际税负率显著高于制造业。

3.1.2 数据要素税收规则空白缺失

数据作为新质生产力的核心要素，其确权、定价、交易等税收规则尚未建立。现行税制仍以实物资产为征税对象，导致数据交易平台面临增值税抵扣链条断裂、企业所得税成本确认困难等问题。

3.1.3 绿色税收杠杆效应弱化

碳税、环保税等绿色税种设计存在双重缺陷，一是区域差异不足，全国统一税率未能体现东部减排成本与西部生态价值的区域异质性；二是再分配机制缺失，税收收入未专项用于区域生态补偿，导致生态保护地区成本高企而收益外溢。

3.2 区域利益协调机制失效，税收竞争引致低水平均衡

3.2.1 税源虹吸效应撕裂区域链条

数字经济下，平台企业跨区域经营导致税源与税收背离。现行增值税按生产地原则分配，使得东部数据中心、算力枢纽集聚了全国大部分的数字经济税源，但中西部数据标注、算力服务等配套环节仅获得少量的税收分成，这种“上游垄断税源、下游承担成本”的格局，加剧了区域数字鸿沟。

3.2.2 转移支付精准度亟待提升

中央对地方税收返还仍以基数法为主，未能建立与新质生产力相关的动态调节机制。中央对地方转移支付中，对专项用于科技创新、数字基建的比例较少，导致资金使用效率低下，部分中西部省份将转移支付用于传统基建补欠账，而非培育新质生产力。

3.3 制度性壁垒凸显，政策碎片化掣肘要素流动

3.3.1 人才税收激励区域割裂

个人所得税优惠呈现“东部集聚、中西部边缘化”特征。粤港澳大湾区对境外人才个税差额补贴上限达500万元，而西部地区同类政策上限仅为100万元。此外，

股权激励、技术入股等新型分配方式的税收政策未实现跨区域衔接，导致高端人才向东部单极集聚。

3.3.2 金融税收政策协同缺位

风险投资、天使投资等新质生产力资金血脉缺乏税收支持。现行政策对创投企业投资于中西部初创企业的收益，未给予区域性税收抵扣或递延纳税优惠。同时，知识产权证券化、数据资产质押等金融创新面临增值税重复征问题，抑制了科技金融跨区域流动。

3.4 政策时效性滞后，制度创新落后于产业变革

3.4.1 前瞻性税种立法空白

针对人工智能、量子计算等未来产业，税收制度缺乏预见性设计。例如，对自动驾驶数据采集、基因编辑技术等新兴业态，尚未明确增值税税率、所得稅计税基础等规则，导致企业面临政策不确定性风险。

3.4.2 过渡性政策退出僵化

区域性税收优惠普遍存在终身制问题。如西部大开发政策实施20余年未调整，部分传统行业企业通过“伪创新”持续享受优惠，而真正的新质生产力企业因成立年限不足被排除在外。

3.5 政策评估体系失灵，效果导向缺失

3.5.1 绩效评价重数量轻质量

税收优惠政策考核仍以减免金额、企业数量为指标，未建立与新质生产力相关的创新产出、就业质量、生态效益等多维评价体系。例如某省对数字经济企业的税收优惠，仅考核投资额达标率，不考察核心技术突破情况，导致僵尸企业套取政策红利。

3.5.2 动态调整机制僵化

税收政策调整周期长，难以适应新质生产力半年一迭代的变革节奏，其中，元宇宙、Web3.0等新业态爆发式增长，但相关税收规则滞后，企业被迫通过协议控制规避税务风险。

4 新质生产力视角下促进区域经济协调发展的税收政策选择

针对当前税收政策在适配新质生产力、促进区域协调发展存在的问题，需构建法治化、数字化、精准化、协同化的政策体系。

4.1 优化政策工具适配性，构建新质生产力税制框架

4.1.1 研发激励政策靶向升级

扩大加计扣除范围，将算法开发、数据标注、工业设计等轻资产投入纳入研发费用加计扣除，对人工智能、生物医药等战略领域实行“超额累退”抵扣。设立区域创新券，中央财政与地方共建“税收创新基金”，东部企业向中西部转移技术时，可凭技术转让合同获得所得

税抵免，受让方中西部企业按技术落地效果获得增值税留抵退税。

4.1.2 建立数据要素税制规则

第一，进行增值税抵扣链条重构，对数据交易平台实行“进项税额核定扣除”，按数据采集、清洗、标注等环节成本占比确定可抵扣比例，破解数据供给方无票抵扣难题。第二，所得税成本确认创新，将数据资产纳入无形资产摊销范围，允许企业按数据生命周期平均摊销，对高频交易数据实行加速摊销。

4.1.3 完善绿色税收调节机制

根据碳排放强度设定三级税率，税收收入专项用于区域生态补偿，对企业将环保税支出用于绿色技术改造的，按投资额加计抵免应纳税所得额，建立“碳汇交易”税制，对跨区域购买碳汇实现碳中和的企业，允许将碳汇成本计入增值税抵扣链条，促进东部减排成本向中西部生态价值转化。

4.2 重构区域利益协调机制，打破税收竞争内卷循环

4.2.1 优化税源跨区域分配规则

重划数字经济税源，对平台企业实行用户流量+数据资产双因子税源分配法，用户流量占比 40% 归注册地，数据资产占比 60% 按存储地、加工地分配。建立“税源调节基金”，中央设立专项基金，对因税源外流导致财力下降的中西部地区，按税源流出额的份额进行补偿，补偿资金用于数字基建、人才引进。

4.2.2 改革转移支付动态调节机制

设立新质生产力专项，将转移支付中的资金定向用于区域创新平台、算力枢纽建设，资金分配与数字经济核心产业增加值增速、研发强度挂钩。

4.3 破除制度性壁垒，畅通要素跨区域流动

4.3.1 统一人才税收激励标准

提高中西部个税优惠上限，提高西部地区境外人才个税差额补贴上限，对在西部工作年限已满 5 年的高端人才，允许其全球所得在西部综合计征。建立人才税链系统，依托区块链技术，实现股权激励、技术入股等跨区域税收信息共享，避免人才流动中的重复征税。

4.3.2 完善金融税收协同政策

对投资于中西部初创企业的风险投资基金，按投资额的 25% 抵免所得税，提高抵减的比例，以及对以专利、数据资产为底层资产的证券化产品，发行环节免征增值税，投资者持有期利息收入减半征收所得税。

4.4 提升政策时效性，建立动态适配机制

4.4.1 前瞻性税种立法储备

设立未来产业税制库，对人工智能、基因编辑、量

子计算等前沿领域，预先设计增值税税率、所得税优惠等规则，经国务院批准后可快速启用。

4.4.2 过渡性政策动态退出

实施创新积分制，将企业研发投入、专利质量、人才密度等指标转化为积分，积分低于 60 分的企业自动退出税收优惠，腾出资源支持高潜力企业。建立政策时效清单，对区域性税收优惠设定 5 年有效期，到期需通过区域创新指数评估方可延续。

4.5 完善政策评估体系，强化效果导向约束

4.5.1 构建多维绩效评价体系

设立创新产出指数，将税收优惠效果评估与发明专利增长率、技术合同成交额、高被引论文数等挂钩。引入就业质量系数，对享受税收优惠的企业，按员工平均薪资、技能培训投入、社保覆盖率赋予优惠系数。

4.5.2 缩短政策调整周期

实施年度动态评估，由第三方机构每年对税收政策进行效果评估，对连续两年未达预期的政策自动终止或调整。建立政策试验区，在深圳、浦东等地试点税收政策特区，允许年度调整税率、优惠方式，经验成熟后向全国推广。

5 结语

税收政策作为区域经济协调发展的核心调节工具，需紧跟新质生产力步伐，突破传统政策框架束缚。通过法治化重构税制体系、数字化重塑征管模式、精准化赋能创新链条、协同化平衡区域利益，构建适配区域经济发展的新型税收政策体系，实现“东部引领创新、中部承接转化、西部生态变现”的区域协同发展格局，推动中国经济从“规模速度”向“质量效益”的根本性跃迁，为共同富裕目标提供制度性保障。

参考文献

- [1] 邓玲, 王文清. 税收视域下发展新质生产力的价值意蕴、逻辑机理及路径选择 [J]. 税务研究, 2025 (5): 114-119.
- [2] 张文瑾, 贾绍华. 三角区域税收优惠政策的新质化协同研究 [J]. 财政科学, 2024 (10): 41-54.
- [3] 马海涛, 孟晓雨. 促进新质生产力发展的税制改革研究 [J]. 经济与管理评论, 2025, 41 (03): 69-79.

作者简介：郑乐（1993.08-），女，汉族，湖北荆州人，专任教师/中级，研究生，广州商学院，税务管理。科研项目：2024 年度广州商学院校级科研项目《绿色税收政策与新质生产力培育——以广东省科技创新型企业为例》的阶段性研究成果。