

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应, 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、所得税计税基础等规则,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、促进区域协调发展中的问题,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,需紧跟新质生产力变革步伐,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。