

从分配到引导：我国现代财税体制 与区域协调发展路径*

何代欣

【摘要】区域协调发展已由传统的经济均衡命题演进为国家治理体系现代化框架下的重要制度议题，其核心要义是要素结构重组与制度体系优化。文章系统阐述了我国现代财税体制在区域协调发展中的制度优势与治理效能，剖析了当前我国现代财税体制在推进区域协调发展中所面临的三重困境：一是区域财力基础与产业结构不匹配，导致部分地区内生动力不足与公共服务不均；二是地方财政风险与防范制度的适配度不够，表现为债务压力与新业态税源监管缺位并存；三是跨区域协同机制缺失与利益共享不足，阻碍了要素自由流动与市场统一。深化我国现代财税体制改革的关键在于优化财政支出结构、理顺央地财政关系、完善现代税收制度、加强债务管理和创新财税工具，推动财税体制从分配体系向引导体系转型，为实现区域协调发展提供可持续的制度支撑与治理保障。

【关键词】区域协调发展 转移支付 财力均衡 税收结构 债务管理

【作者简介】何代欣，管理学博士，中国社会科学院大学商学院教

* 本文系中国社会科学院智库基础研究项目“构建适配区域协调发展的财税体制机制”、国家自然科学基金面上项目“统筹发展与安全的中国财政空间测度：模型特征、动态平衡与优化策略”（72373159）的阶段性成果。中国社会科学院大学法学院硕士研究生巩慧中在文献梳理、数据采集和写作过程中提供了帮助，特致谢忱。

授，中国社会科学院财经战略研究院财政研究室主任、研究员。

【中图分类号】F812.2 【文献标识码】A

【文章编号】2097-1125（2026）02-0121-27

一、引言

习近平总书记指出：“加快构建新发展格局，是立足实现第二个百年奋斗目标目标、统筹发展和安全作出的战略决策，是把握未来发展主动权的战略部署。”^① 区域协调发展已由传统的经济均衡命题演进为国家治理体系现代化框架下的重要制度议题，其核心要义是要素结构重组与制度体系优化。在这一进程中，财税制度作为国家治理的基础和重要支柱，具有优化资源配置、调节经济结构、防范潜在风险和保障公共服务等职能，承载着推动国家重大发展战略落地生根的重要使命。

我国现代财税体制在区域协调发展中的制度优势，源于党的集中统一领导与国家治理体系的深度融合。进入新时代，中国式现代化对区域协调发展提出了更高要求，即在实现全体人民共同富裕的同时促进人与自然和谐共生、物质文明和精神文明相协调。财税体制的功能定位不仅是被动式弥补既有经济差距，而且应向塑造未来发展格局的主动式引导转型。这要求财政资源配置须更精准地锚定人的全面发展和基本公共服务均等化，税收制度设计须更系统地内化绿色激励，央地财政关系须更有力地促进全国统一大市场的构建，从而为实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的区域协调发展提供坚实的物质基础与完善的制度保障。

当前，区域协调发展仍然面临结构性失衡问题，具体表现为区域财力配置失衡、发展动力衰减与公共服务能力差异明显。习近平总书记强调：“我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然资源禀赋差别之大在世界上是少有的，统筹区域发展从来都是一个重大问题。”^② 部分既有研究认为，政府可通过调控分配结果、财政“输血”和生态补偿机制等手段，在末端环节上解决区域间

① 习近平：《加快构建新发展格局 把握未来发展主动权》，《求是》2023年第8期，第4页。

② 习近平：《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》，《求是》2019年第24期，第4页。

发展不平衡问题；^①或主张借助政府政策改变市场预期，通过创建特定区域载体和差异化政策环境，在前端环节上引导市场主体进行空间选择。^②此外，亦有研究强调政府应致力于维护公平竞争的市场环境，通过法治化改革和税制结构优化，为区域经济的内生增长提供基础性的制度保障。^③现行财税运行机制仍受制于支出结构固化、央地权责不匹配及市场引导机制缺位等困境，单纯依赖财政“输血”与债务驱动的传统模式，难以满足区域协调发展从缩小差距向提升功能与增强内生动力转变的战略需求。既有研究主要聚焦末端分配调控、前期预期引导或制度供给等维度，重点探讨政府促进区域协调发展的作用机制，但对财税体制如何贯穿经济发展的各个环节、形成整体性制度安排的讨论稍显不足。新发展阶段要求“健全宏观经济治理体系，发挥国家发展规划的战略导向作用，加强财政政策和货币政策协调配合”。^④本文尝试将财税体制改革置于区域协调发展的全景分析框架下进行考察，不仅关注优化财政支出结构、理顺央地财政关系、完善现代税收制度、强化从债务约束到撬

- ① 参见李鹏：《调整财税政策 促进主体功能区建设》，《经济纵横》2008年第6期，第9、44~46页；胡洪曙：《促进区域经济协调发展的财税政策研究》，《中南财经政法大学学报》2009年第3期，第13~18页；周克清、刘海二、刘姁姁：《协调我国区域经济发展的财税政策研究》，《税务研究》2011年第7期，第9~13页。
- ② 参见杨刚强、张建清、江洪：《差异化土地政策促进区域协调发展的机制与对策研究》，《中国软科学》2012年第10期，第185~192页；晁恒、马学广、李贵才：《尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨》，《经济地理》2015年第5期，第1~8页；杨灿明：《构建现代财税金融体制对优化收入分配格局的启示与意义》，《经济学动态》2021年第9期，第33~47页；孙红玲：《区域经济发展新思路：由“三大部”到“三大块”的划分》，《经济学动态》2005年第3期，第53~57页。
- ③ 参见高培勇：《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》，《中国社会科学》2014年第12期，第102~122页；陈昌盛、李承健、江宁：《面向国家治理体系和治理能力现代化的财税改革框架研究》，《管理世界》2019年第7期，第8~14、77页；王雄飞、李香菊：《高质量发展动力变革与财税体制改革的深化》，《改革》2018年第6期，第80~88页；李顺明、杨清源、唐世芳等：《统筹区域经济协调均衡发展的财税对策》，《税务研究》2020年第3期，第128~133页；丁芸、张昕：《财税政策选择与区域经济协调发展》，《经济与管理研究》2007年第2期，第21~26页；王曙光、金向鑫、周丽俭：《区域经济协调发展财税政策研究的演进与展望》，《哈尔滨商业大学学报》（社会科学版）2017年第6期，第108~118页。
- ④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，《人民日报》2022年10月26日。

动社会资本的改革路径，而且将创新财税工具、引导社会资本参与作为提升政策效能的重要方向。这一框架既弥补了既有研究在制度整体性与过程机制方面的不足，也为理解财税体制如何激发区域内生动力提供了多维度的分析视角。

二、我国现代财税体制在区域协调发展中的作用机制

（一）我国现代财税体制在区域协调发展中的一般性功能

财税体制凭借预算安排、转移支付与税收调节等手段，针对空间错配、结构分化及治理协同等问题提供解决方案，从而实现资源配置与制度执行之间的稳定衔接，这使之成为在区域协调发展中最具稳定性与执行力的工具之一。^① 当市场机制出现资源配置不均等的情形时，财税体制能有效化解地方要素错配、发展动力不足等现实问题。在实践中，财税体制通过设定统一的基本财政保障线，以及实行一系列针对困难地区的政策性安排，推动教育、医疗、社保等基本公共服务在区域间逐步实现均等化。^② 这种有别于市场“按收益分配”逻辑的政策性供给模式，更契合全国统筹发展的整体要求。

然而，财税体制在区域协调发展具备的一般性功能，在全球各国实践中往往受到政治体制、央地权责不清及利益集团的掣肘，这使其政策效能常常大打折扣。相较之下，中国特色社会主义制度为我国现代财税体制在区域协调发展过程中发挥一般性功能提供了根本性的政治保障与组织优势，使之超越了纯粹的经济调节工具属性，升华为在国家治理体系中贯彻顶层设计、驱动战略目标落地的决定性制度力量。党的集中统一领导确保了区域协调发展战略能够摆脱局部利益的干扰，始终为国家整体利益与长远发展目标服务；“全国一盘棋”的制度优势更为财税资源的跨区域统筹与精准化配置打通了执行路径。就此而言，财税体制的一般性功能被赋予强大的政治意志与组织动员能力，成为在我国区域协调发展发挥关键治理作用的核心逻辑起点。

（二）我国现代财税体制在区域协调发展中的制度性功能

党的集中统一领导是我国现代财税体制的“魂”，决定了财税改革的方

^① 参见刘元生、张苏皖、李建军：《中国增值税区域间横向分配的经济效应：基于多区域CGE模型的分析》，《经济研究》2024年第1期，第111~128页。

^② 参见年猛、张海鹏、王焱：《中国区域协调发展战略的增长贡献——兼论区域政策路径之争》，《中国社会科学》2024年第4期，第24~45页。

向、资源配置的优先序以及政策的最终目标，在此基础上通过发挥社会主义制度集中力量办大事的显著优势和构建权威高效的中央统筹机制与统一财税体制，形成了超大规模的资源集聚与跨区域调动能力，为国家中长期发展规划的有效执行提供了决定性的制度保障。

1. 集中统一的领导体系与强大的国家治理能力

集中统一的领导体系与强大的国家治理能力，为我国现代财税体制发挥其区域协调作用提供了根本保障，推动我国现代财税体制构建宏观调控与微观激励兼容的调节机制，有力推进空间结构优化与资源配置均衡，并在区域协调发展这一复杂的系统工程中展现相较其他治理手段的独特优势。从本质而言，我国现代财税体制是与党的集中统一领导深度融合的制度性工具，其功能已超越单纯的微观资源配置范畴，直接服务于国家在空间均衡布局、经济结构重塑与发展方向引领等层面的主动治理。这使我国现代财税体制能够有效突破地方保护主义和局部利益的掣肘，从而自上而下、大规模且持续地引导资源流向国家发展战略中的重点区域，确保国家意志得到高效贯彻落实。^①

我国现代财税体制具备强有力的财政资金统一调配机制，能够在短期内调动大量资源、集中化解结构性矛盾，构建覆盖广、效能高、反应快的公共资源配置通道。因此，在中国式现代化进程中，财政不仅是兼具资源组织能力与制度整合能力的系统化治理工具，而且是能够将政治集中性转化为发展协调力的制度桥梁。^②

中央政府持续提升的财力集中度与不断扩大的收入规模正是这种强大的财政能力的物质基础。纵观历史数据，我国中央一般公共预算收入从1953年的177.02亿元增长至2024年的100435.71亿元，经历了多个数量级的跃升。在我国财政体制建设初期，中央一般公共预算收入维持在百亿元规模上下，因受经济波动与历史事件的影响，出现明显起伏。例如，1958年中央一般公共预算收入达到305.26亿元，1961年则回落至76.65亿元。在此阶段，我国财税体制对经济波动的响应机制逐步建立。在改革开放以后，财政收入规模持续扩大，至1994年分税制改革时中央一般公共预算收入已升至5218.10亿元，强

① 参见李海平：《区域协调发展的国家保障义务》，《中国社会科学》2022年第4期，第44~63页。

② 参见何代欣：《中国式现代化进程中的财政治理与调控功能——基于国家治理中的支撑、稳定与安全需求》，《经济社会体制比较》2023年第6期，第57~65页。

化中央财政统筹能力成为关键转折点。^①

步入21世纪,在加入世界贸易组织和推进新型工业化发展的双重作用下,2002年我国中央一般公共预算收入为10388.64亿元,首次迈上万亿元台阶。即使在国际金融危机期间,我国中央一般公共预算收入的涨势并未出现明显回落,2009年仍增长约9.9%,至2011年达51327.32亿元,体现了我国财税体制的统筹效能和逆周期调节能力。在我国经济发展进入新常态后,中央一般公共预算收入由2013年的60198.48亿元增至2019年的89309.47亿元,年均增速保持在6%~7%,这一发展态势与结构性减税降费及高质量发展实践相契合(见图1)。上述演变历程直观地反映了国家在不同发展阶段进行资源配置与宏观调控的能力变化。

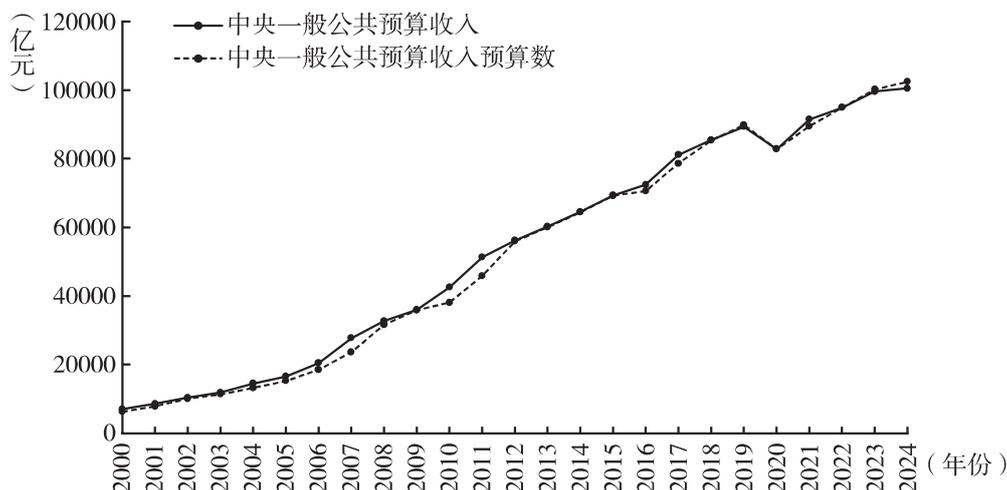


图1 2000—2024年中央一般公共预算收入、中央一般公共预算收入预算数变化趋势

资料来源:根据2001—2025年《中国财政年鉴》相关数据计算获得。

2. 统一的财税体制与强大的资源集聚能力

在地域差异显著、区域发展能力差距较大的国家治理背景下,区域协调在本质上是一场重新配置公共资源的制度安排。^② 习近平总书记指出:“全面

^① 所涉数据根据1958—1994年《中国财政年鉴》相关数据计算获得,参见中经数据平台, <https://ceidata.cei.cn/>, 2025年12月9日。

^② 参见潘文卿:《中国区域经济差异与收敛》,《中国社会科学》2010年第1期,第72~84页。

推进城乡、区域协调发展，提高国内大循环的覆盖面。”^① 在我国现代财税体制中，统一的税收体系与集中化的财政权力，共同构建了资源跨区域配置的基础制度框架，是支撑国家实施区域协调发展战略的关键机制之一。我国以中央为主导的分税制，决定了核心税种由中央集中管控，构建了高度统一、制度稳定、执行力强的国家财政系统，使中央政府能够突破地方财权分割的局限，为推进区域协调发展提供强大的税收资源保障和高效的财政动员机制。

通过大规模的一般性转移支付、目标明确的专项转移支付、政府投资基金以及地方政府专项债券等政策工具，中央财政能够将东部沿海等发达地区产生的巨大财力转化为对中西部、东北和边疆地区的持续性制度支持，^② 缓解由市场导向带来的区域发展失衡与空间集聚等问题。^③ 自1994年分税制改革奠定制度基础后，中央对地方的转移支付（含税收返还）总额由1994年的2389.09亿元持续攀升至2023年的102836.32亿元，增长超过40倍，充分彰显了中央财政日益强大的资源集聚与再分配能力。近年来，地方政府性基金来自中央转移支付收入完成度持续走高，也从执行层面印证了这一制度安排的高效性与稳定性（见图2）。

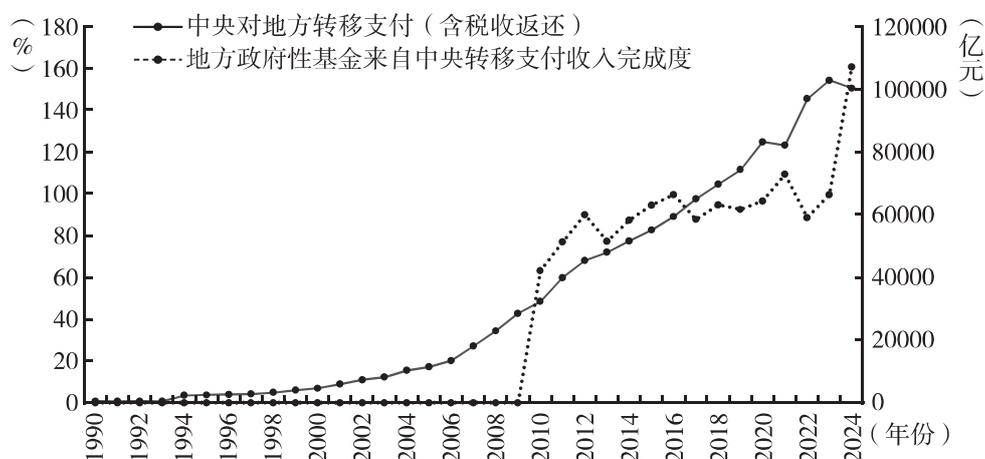


图2 1990—2024年中央对地方转移支付（含税收返还）、地方政府性基金来自中央转移支付收入完成度变化趋势

资料来源：根据1991—2025年《中国财政年鉴》相关数据计算获得。

- ① 习近平：《加快构建新发展格局 把握未来发展主动权》，《求是》2023年第8期，第7页。
 ② 参见洪银兴：《区域共同富裕和包容性发展》，《经济学动态》2022年第6期，第3~10页。
 ③ 参见张熠、陶旭辉、韩雨晴：《人口流动与最优社会保障区域协调模式》，《经济研究》2023年第2期，第124~140页。

3. 国家战略规划和长效执行能力

我国现代财税体制的制度优势进一步体现在国家战略规划与长效执行能力的嵌合上,依托全国统一的中长期规划框架落地于实践,区域协调发展的宏大目标得以系统性嵌入国家总体战略,并具体转化为阶段性的财政计划和可操作的支出安排。^①五年规划等顶层设计通过三级预算体系和中期财政规划制度,被精准转化为具体的预算科目、投资导向与项目分配。这一过程是将抽象的战略任务转化为可追溯、可考核、可持续的财政治理过程,以国家战略规划为引领打破了地方之间碎片化治理的结构性制约,形成了目标一致、分工明确、保障有力、执行有责的强大政策合力。为确保国家重大规划和重点支出得到落实,财政部门常态化、大规模地启用存量资金与跨预算调入资金作为重要的财力补充。2022年,全国实际动用资金规模^②高达2.47万亿元,同比增长超过一倍。从总体上看,2016—2018年全国实际动用资金为预算金额的4~5倍,2019—2022年收缩至0.66~1.06倍,展现了滚动预算、跨年度预算平衡机制与中期财政规划的优化成效(见图3)。

随着区域协调发展的重心从追求经济总量扩张转向经济结构优化与功能整合,财税体制亟须从追求效率的资源动员机制,升级为能够主动引导空间功能重组与制度协调演化的关键支柱。自2020年以来,从中央推动的新发展格局、区域重大战略一体化部署,到地方积极探索的省级统收统支制度、跨市协同财政激励机制、科研投入与税收回流机制改革,体现了中国式现代化在制度供给层面对财税体制提出的新要求。在此背景下,财税体制必须更加紧密地嵌入国家现代化战略体系,与共同富裕、生态文明、科技安全、产业链自主可控等目标形成有效对接。这就要求未来的财税安排在制度设计上强化分类支出、功能导向、区域协同,在税收归集上实现跨区域公平、公允、合理配置,在责任分配上逐步推进地方履职能力与财力水平相协调,并在管

① 参见杨志勇:《应对新问题,财政仍将大有作为》,《财政研究》2022年第1期,第29~33页。

② 文中所述2022年全国实际动用资金规模仅指2022年一般公共预算收入中在转移性收入项下财政使用结转结余及调入资金的实际执行数,即本文图3中的“一般公共预算收入_转移性收入_财政使用结转结余及调入资金”指标在2022年的数据。该指标专门反映在当年一般公共预算收入之外,政府为平衡收支而动用的以往年度结余资金和从其他预算中调入的资金总额。文中使用“全国实际动用资金规模”的说法,意在以更通俗、更具功能性的语言呈现上述财政调节行为的实际力度。

理机制上打破条块分割壁垒、提高透明度与可预期性，从而不断提升财税制度的区域适应能力、结构传导功能和系统支撑韧性，为落实中国式现代化发展任务构建稳健有效的财税治理体系。

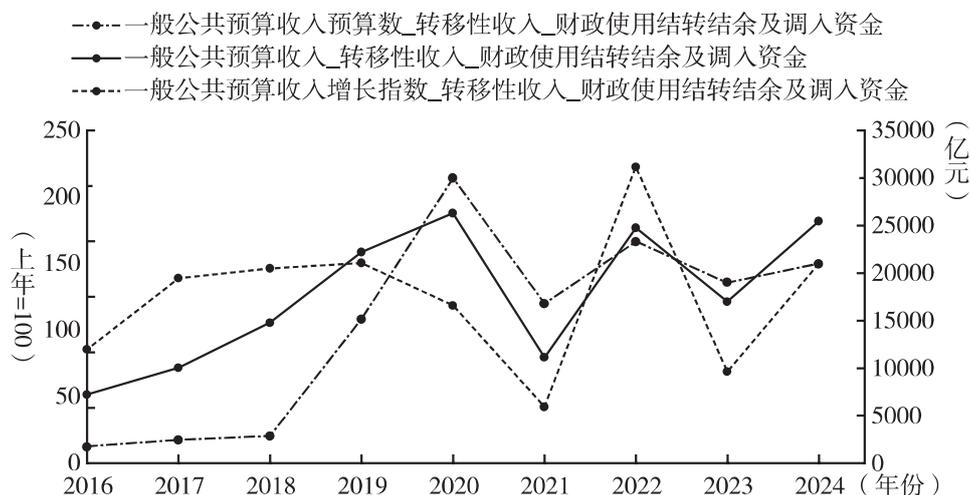


图3 2016—2024年一般公共预算收入预算数在转移性收入项下财政使用结转结余及调入资金、一般公共预算收入在转移性收入项下财政使用结转结余及调入资金、一般公共预算收入增长指数在转移性收入项下财政使用结转结余及调入资金变化趋势

资料来源：根据2017—2025年《中国财政年鉴》相关数据计算获得。

三、我国现代财税体制支持区域协调发展战略的模式与成效

我国现代财税体制的制度优势在服务国家重大区域发展战略的宏大实践中得到了最生动、最具体的展现与持续演化。^①在国家治理目标通过一系列精密的财税工具组合得以实现的过程中，财税体制扮演的角色既是落实中央顶层设计的执行者，也是协调跨区域复杂利益关系的仲裁者，更是培育地方长期发展能力的引导者。通过对我国现代财税体制的分析可以发现，集中统一的决策权威、强大的资源集聚能力与规划执行力有机结合，共同将宏观

^① 参见何代欣：《新时代中国财政发展成就、理论逻辑及政策优化》，《经济纵横》2023年第3期，第80~86页。

战略意图精准传导至微观治理单元，从而将中央的宏大叙事与地方的生动实践紧密连接起来，在中国式现代化进程中形成了推动区域协调发展的独特制度路径。可以说，我国现代财税体制不仅在大项目、大区域中实现顶层设计的下沉与落实，而且在制度执行逻辑中将中央宏观意图与地方治理能力连接起来。

（一）推动西部大开发形成发展新格局

在推进西部大开发形成发展新格局的过程中，财税政策始终承担着协调短期补偿与长期培育之间关系的现实任务。在中国特色社会主义制度下，中央统筹全局的战略意图通过财税体制直接转化为对后发地区的战略性扶持。针对西部地区发展基础薄弱、市场自发调节能力不足的具体情况，财政政策一方面通过大规模、持续性的一般性转移支付保障其基本公共服务与基层政府运转；另一方面通过设立产业结构调整专项资金、给予重点企业税收优惠、支持国有企业剥离办社会职能等方式，引导资源向清洁能源、现代农业、智能装备等具备潜力的产业集中，为其培育内生增长动力，实现从“输血”到“造血”的转变。在实践中，中央财政通过大规模的转移支付机制有效摆脱了西部地区政府在保障基本公共服务方面的困境，特别是对面临“三保”支出压力的县域地区而言，这类无条件、可持续的资金输送对稳固最基本的治理功能与民生供给具有重大意义。聚焦重大基础设施建设领域的中央预算内投资，通过支持铁路、公路、水利枢纽、资源能源基础设施等投资周期长、成本回收慢、明显不符合市场收益逻辑的长期项目，为西部地区经济发展打开了资源流通、产业嵌入、人口承载的结构性通道。这正是我国现代财政力量超越短期市场逻辑、服务国家长远布局的直接体现。

（二）推动东北地区结构性转型和制度性改革

我国现代财税体制是推动东北地区制度性改革的深层动力。在面对东北地区国企改革遗留问题、人口持续净流出等难题时，^① 中央财政通过专项资金支持东北地区国企剥离办社会职能、安置富余人员，不仅为其市场化改革赢得了宝贵的缓冲空间，而且推动了其难以自发完成的产业出清。这类财政

^① 参见蔡翼飞：《东北地区人口收缩的经济原因研究》，《中国社会科学院大学学报》2025年第4期，第35~55页。

投入在产业层面的导向已从传统工业重建转向新动能培育，通过技改补助、贷款贴息等方式引导资源向数字制造、冰雪经济等新兴领域集中。财税工具的精准运用已成为中央在国家产业布局战略调整过程中在地方的执行抓手。

我国现代财税体制在优化营商环境方面的投入，从供给端推动了制度性交易成本的降低，包括政务服务体系数字化、企业一站式服务平台建设、涉企审批流程再造等。^①在民生维度上，随着东北地区城市人口持续净流出、就业结构转型难度加大，中央财政通过保障性转移支付支撑其基本公共服务体系，维持其底线支出能力。全国统一的财税体制在此发挥了区域间风险对冲与社会稳定器的核心功能。无论是对普惠养老、义务教育、基本医疗等领域的兜底式安排，还是对重点困难县、资源枯竭型城市的分类保障，财税体制都承担了稳定社会预期、缓解治理压力的重要责任。^②

（三）促进中部地区加快崛起

我国现代财税体制在促进中部地区崛起中的功能定位在于精准引导资源、优化产业结构。^③中央财政通过专项建设基金和中央预算内投资集中支持中部地区的交通枢纽、物流体系和制造业平台建设并通过稳定投入高标准农田、农机装备，提升其在全国统一大市场中的资源整合能力，从而保障国家粮食安全。^④中央财政通过设立可跨省转移生态专项资金，推动了中部地区在流域协同治理方面的合作。在水系生态治理方面，中部地区作为长江、淮河、汉江等重要水系的汇聚之地，其污染防控和生态恢复任务的执行通常跨越其行政边界，而中央财政通过建立污染防治绩效挂钩机制推动区域合作、落实生态政策，为实现流域协同治理与跨区域联动发挥了实质性作用。

① 参见杨志勇、文丰安：《优化营商环境的价值、难点与策略》，《改革》2018年第10期，第5~13页。

② 参见《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步保障和改善民生 着力解决群众急难愁盼的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/202506/content_7027016.htm，2025年12月9日。

③ 参见马荣、殷李松、聂影：《中部地区财政支出对空间就业聚集的诱导效应研究》，《江淮论坛》2019年第3期，第60~65页。

④ 参见何代欣：《促进全国统一大市场建设的财政政策》，《中国财政》2022年第12期，第39~40页。

（四）推进京津冀协同发展

在京津冀协同发展中，我国现代财税体制是打破行政管理壁垒、协调区域发展利益的核心工具。^① 习近平总书记指出：“要着力加大对协同发展的推动，自觉打破自家‘一亩三分地’的思维定式，抱成团朝着顶层设计的目标一起做，充分发挥环渤海地区经济合作发展协调机制的作用。”^② 在推进北京非首都功能疏解的工作中，中央财政通过专项资金支持，助力相关地区开展基础设施和公共服务能力建设，切实强化了功能疏解的现实承载基础。在生态环境共治方面，财税体制确立了基于治理成效的跨区域奖励与补偿体系，有效推动大气污染、水污染等问题的联合治理。为促进要素流动，财税政策正逐步探索并建立更具弹性的税收利益分享机制：在坚持税法统一原则的前提下，探索依据企业实际经营地或就业地资源投放情况合理划分地方收入权限，增强地方政府参与区域协同发展的积极性，^③ 这对保障税源合理流动、稳定政策预期、化解地区间激励失衡问题起到了积极作用。

（五）推进长江经济带发展

在推动长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”的战略背景下，我国现代财税体制是生态治理与绿色转型的制度抓手，^④ 国家生态文明建设战略通过财政手段实现对长江流域地区的刚性约束。针对长江流域内多地存在的资源透支、环境污染和治理碎片化等问题，中央财政通过设立专项资金渠道，集中支持生态环境修复、水污染治理、岸线整治和湿地恢复等关键环节，有效遏制了部分地区生态系统的退化趋势。在支持长江十年禁渔政策的财税制度安排中，除了为转产就业渔民提供生活补助和技能培训，还同步配套实施了保护区管护、替代产业建设等资金项目，将生态管控措施转化为实际的供给

-
- ① 参见徐妍：《京津冀协同发展中的税收协调问题刍议》，《税务研究》2018年第8期，第95~99页。
- ② 《习近平在听取京津冀协同发展专题汇报时强调 优势互补互利共赢扎实推进努力实现京津冀一体化发展》，《人民日报》2014年2月28日。
- ③ 参见任爱华、刘洁：《京津冀地方财政支出对产业结构优化的“异质性”溢出效应研究》，《地方财政研究》2023年第9期，第40~49页。
- ④ 参见刘蒙罢、文兰娇、张安录：《长江经济带县域空间碳生态补偿机制构建研究——基于财政纵横视角》，《长江流域资源与环境》2025年第7期，第1512~1528页。

保障能力，有效增强了政策的持续性和可执行性。^① 在产业层面，绿色发展基金、财政贴息政策以及节能环保领域的税收优惠政策为沿江省市重点行业实现清洁化升级创造了有利条件。财税激励体系将国家的宏观战略意图传导至微观企业的决策层面，特别是在产能调整、设备改造、清洁能源替代等转型成本较高的领域，财税体制扮演了资金撬动与投资导向的桥梁纽带角色，不仅有效降低了企业初期投入的风险，而且为产业结构调整提供了重要支撑。^② 国家财政主导的公共投资为整个流域的经济模式重构奠定了物质基础，这在近年来的预算执行数据中得到了清晰印证。例如，专门用于长江、黄河等大流域管理的一般公共预算支出从2016年的4.34亿元持续增长至2023年的9.67亿元，其间年度支出均保持正增长且多数年份的增幅超过10%（见图4），直观展现了中央财政对长江大保护持续加码的决心，为各项生态治理和绿色转型措施的落地提供了坚实的财力保障。

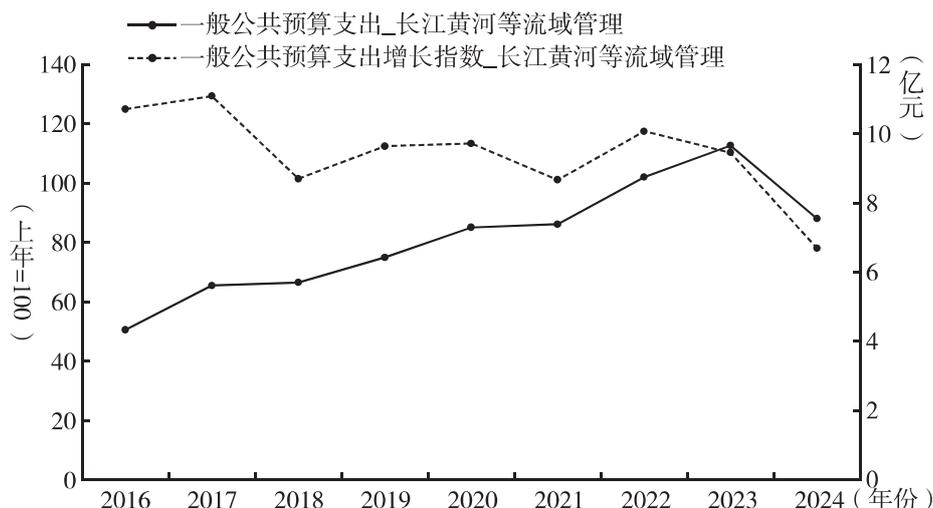


图4 2016—2024年一般公共预算支出中长江黄河等流域管理数据、一般公共预算支出增长指数中长江黄河等流域管理数据变化趋势

资料来源：根据财政部2016—2024年相关数据计算获得，参见中经数据平台，<https://ceidata.cei.cn/>，2025年12月9日。

① 参见胡树林、吴思轩、白茜：《财政支农对长江经济带农民增收效应——基于空间杜宾模型的分析》，《科技和产业》2025年第1期，第175~180页。
② 参见李光龙、范贤贤：《财政支出、科技创新与经济高质量发展——基于长江经济带108个城市的实证检验》，《上海经济研究》2019年第10期，第46~60页。

（六）推进粤港澳大湾区建设

在粤港澳大湾区“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”^①的特殊背景下，财税体制的核心任务是支撑制度衔接与激励创新。^②2023年4月，习近平总书记在广东考察时强调指出，要“使粤港澳大湾区成为新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地”。^③中央财政的权威在此体现为跨制度区域的政策创设与协调能力。中央与地方财政政策因地制宜，设立了针对港澳居民在内地就业的个人所得税差额补贴机制。例如，针对港澳居民在内地就业专门设立了覆盖九市的个人所得税补差机制，由地方财政对符合条件的高端和紧缺人才进行额度清晰、规则明确的财政补贴，有效降低了高端人才的跨境流动成本。^④在科技基础设施建设方面，财税资金向集成电路、生物医药、新材料等关键领域集中，推动大湾区内部构建优势互补、纵深协同的科技创新格局，增强了区域整体的原始创新能力。^⑤

（七）推进长三角一体化发展

习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调：“要深刻认识长三角区域在国家经济社会发展中的地位和作用，结合长三角一体化发展面临的新形势新要求，坚持目标导向、问题导向相统一，紧扣一体化和高质量两个关键词抓好重点工作，真抓实干、埋头苦干，推动长三角一体化发展不

-
- ① 习近平：《习近平谈治国理政》第3卷，外文出版社2020年版，第400页。
- ② 参见石佑启、陈可翔：《粤港澳大湾区治理创新的法治进路》，《中国社会科学》2019年第11期，第64~85页。
- ③ 《习近平在广东考察时强调 坚定不移全面深化改革扩大高水平对外开放 在推进中国式现代化建设中走在前列》，《人民日报》2023年4月14日。
- ④ 参见《关于粤港澳大湾区个人所得税优惠政策的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/15/content_5439853.htm，2025年12月9日；《关于延续实施粤港澳大湾区个人所得税优惠政策的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6902899.htm，2025年12月9日。
- ⑤ 参见《中共广东省委 广东省人民政府关于深入实施创新驱动发展战略加快构建全过程创新链的意见》，https://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_4515139.html，2025年12月9日；《广东省人民政府办公厅关于印发〈广东省进一步激发市场主体活力加快建设现代化产业体系的若干措施〉的通知》，https://com.gd.gov.cn/zwgk/ywtz/content/post_4705655.html，2025年12月9日。

断取得成效。”^①在我国现代财税体制框架下，中央财政通过完善的跨省统筹的预算安排和任务清单管理，以统一标准和绩效导向压实责任，增强政策传导的稳定性与可预期性。在市场化程度较高的长三角区域，财税体制的核心作用在于推动制度统一与治理协同，依托统一财税规则与征管协作平台，促进要素在更大范围内流动，减少制度性摩擦。2015—2023年，长三角区域发展指数、长三角区域发展指数中的协调共进指数与民生共享指数均呈现持续上升趋势，充分体现了区域协调发展战略的扎实成效（见图5）。

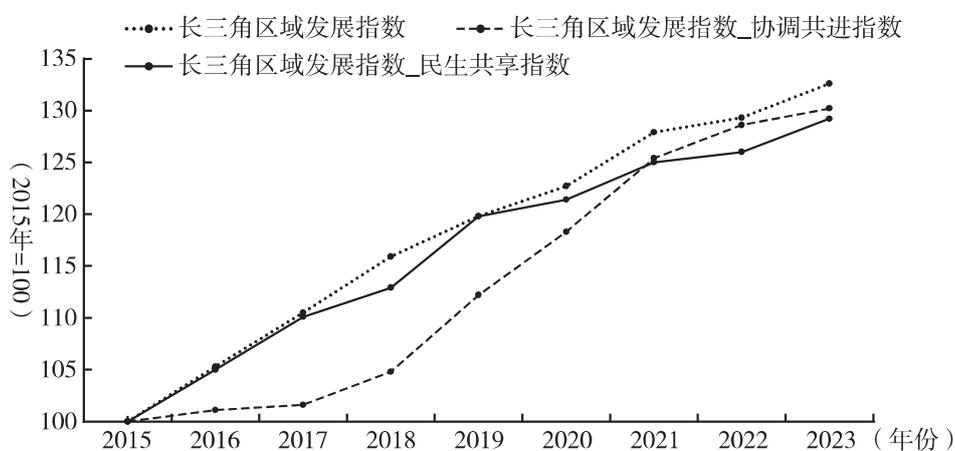


图5 2015—2023年长三角地区区域发展指数、长三角地区区域发展指数中协调共进指数、长三角地区区域发展指数中民生共享指数变化趋势

资料来源：根据国家统计局2015—2023年相关数据计算获得。

尽管长三角区域已经具备较高的市场化水平和雄厚的经济基础，^②但是在行政管理、公共服务和基础设施等方面仍然存在区域间协作壁垒和机制错位的现实问题。^③中央财政的跨区域资源调配能力为打破跨区域行政壁垒提供了坚实的物质支撑，财税体制在公共服务领域力求通过机制创新实现跨区域协同发展。在医疗保障方面，财税体制通过建设异地就医即时结算体系，实

① 《习近平在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调 紧扣一体化和高质量抓好重点工作 推动长三角一体化发展不断取得成效》，《人民日报》2020年8月23日。
 ② 参见王欣、傅咏梅：《组织创新、制度创新与环境支撑——江苏区域创新体系研究》，《中国社会科学院研究生院学报》2010年第5期，第13~18页。
 ③ 参见李敬、刘洋：《中国国民经济循环：结构与区域网络关系透视》，《经济研究》2022年第2期，第27~42页。

现了医保目录、基金使用规则和结算平台的互联互通；^①在教育方面，财税体制支持了一批高水平中小学和职业教育合作项目的落地，强化了教学资源在区域内的统筹调配能力；^②在养老服务方面，财税体制通过奖补机制推动试点城市共建长期护理保险制度及养老床位互通标准，为高龄人口跨区域流动奠定公共服务基础。^③为了确保国家重大规划落地和重点支出得到落实，财政部门常态化、大规模地启用存量资金与跨预算调入资金作为重要的财力补充，充分彰显了财税体制强大的资源统筹与执行保障能力。

（八）推动黄河流域生态保护和高质量发展

黄河流域作为我国重要的生态屏障和人口、经济集中带，其复杂的地理结构和脆弱的生态系统决定了区域协调治理必须依靠系统性的财政保障。^④近年来，中央财政设立了黄河流域生态保护和高质量发展专项资金，聚焦水资源节约利用、水土流失综合治理、重要生态带修复、防洪减灾工程等关键领域，有效支持了多个跨区域、跨年度的重大生态工程，为破解水资源紧缺与生态退化并存的难题提供了坚实的基础保障。我国现代财税体制凭借强大的资源集聚能力，为落实国家生态战略提供了坚实后盾。

在水资源管理方面，财税体制通过加快水资源税制改革进程优化用水单位支出结构，^⑤推动形成“多用水、多支出”的明确导向，从而解决了长期存在的水资源浪费和成本错配问题。黄河流域相关财政支持可直接转化为生态效益的提升，整体的节水灌溉面积自2014年的364.11万公顷持续扩大至2019

-
- ① 参见《国家医疗保障局 财政部关于推进门诊费用跨省直接结算试点工作的通知》，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-10/02/content_5548965.htm?f_link_type=f_linkinlinenote&flow_extra=eyJpbm9pbnVfZGlzcGxheV9wb3NpdGlvbml6MCwiZG9jX3Bvc2l0aW9uIjowLCJkb2NfaWQiOiI0MWRiNTM1MTEExMTU0MTg1LWE2MjI1OGI5MTIOTYxMzQifQ%3D%3D&ivk_sa=1023197a，2025年12月9日。
- ② 参见《中共中央 国务院印发〈长江三角洲区域一体化发展规划纲要〉》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5462503.htm，2025年12月9日。
- ③ 参见常敏、朱明芬：《政府购买公共服务的机制比较及其优化研究——以长三角城市居家养老服务为例》，《上海行政学院学报》2013年第6期，第53~62页。
- ④ 参见任保平、巩羽浩：《黄河流域城镇化与高质量发展的耦合研究》，《经济问题》2022年第3期，第1~12页。
- ⑤ 参见马军旗、乐章：《黄河流域生态补偿的水环境治理效应——基于双重差分方法的检验》，《资源科学》2021年第11期，第2277~2288页。

年的 441.82 万公顷（见图 6），印证了财税手段在推动水资源高效利用方面的物质基础作用。

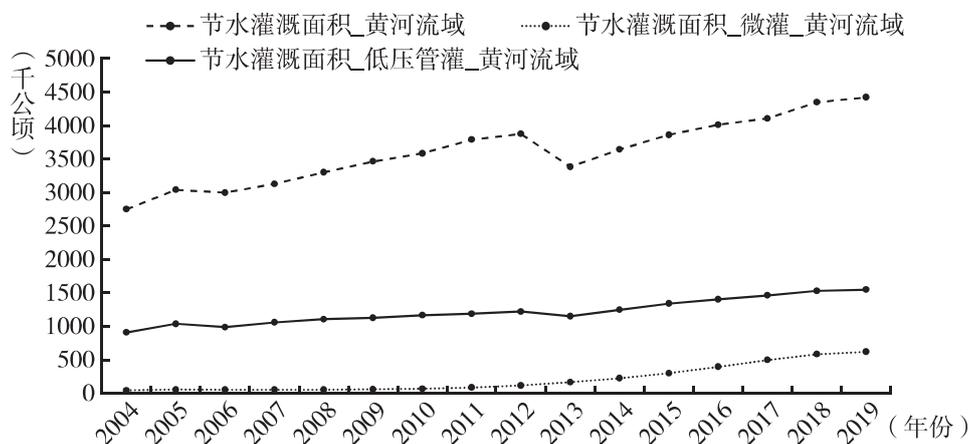


图 6 黄河流域节水灌溉面积变化趋势

资料来源：根据 2004—2019 年《山东统计年鉴》《中国环境统计年鉴》相关数据计算获得，参见中经数据平台，<https://ceidata.cei.cn/>，2025 年 12 月 9 日。

四、区域协调发展面临的挑战与财税体制的现实困境

实现区域协调发展的根本目标是构建结构合理、梯度清晰、功能协同的空间布局。在中国式现代化进程中，这一目标的实现高度依赖我国现代财税体制的制度结构与治理能力。前述八个区域发展战略尽管各有侧重，但是均体现了中央政府通过统一的财税体制和强大的政策执行力对区域发展路径的秩序塑造。

我国现代财税体制由分配型工具向统筹型、引导型机制演进，其制度优越性体现在深度嵌入国家治理战略的目标体系。在党的集中统一领导下，我国现代财税体制能够突破碎片化市场结构、行政条块分割与区域博弈约束，实现以财税安排落实中央战略、以税制设计落实功能优化、以支出机制落地制度变革。在这一过程中，财税体制逐步从服务经济增长转向支撑整体式治理逻辑，成为提升国家区域治理能力的核心工程。面对从效率优先转向协调包容的当代发展导向，传统的转移支付和财政补助功能已难以满足制度弹性和空间治理协同性的要求，必须通过财政事权动态配置、税收结构优化与多

层级责任体系构建,推动形成财税资源配置与国家战略导向之间的机制闭环。

在持续推进国家区域重大战略的过程中,我国经济社会整体空间格局已出现深度调整,但地区发展不平衡、不充分的矛盾仍然是迈向高质量发展的主要障碍。现有财税体制需要在资源配置方式、财政事权分工结构与协调机制建设方面进一步应对现实挑战和突破制度瓶颈。

(一) 区域经济总量的差距较大

目前,东部与中西部地区在区域经济总量、财政收入和支出能力等方面存在较大差距。^①部分中西部地区与东北地区依赖财政转移支付维持基本运转,区域财政自主性和发展能力较弱。同时,城乡之间、居民之间和人口集聚区与边缘区域之间在教育资源、医疗保障等基本公共服务方面的不平衡趋势较为突出,已经成为区域协调发展的潜在风险点。^②财力分布失衡不仅导致不同地区在教育、医疗、交通等方面的公共服务保障水平存在差距,而且进一步削弱了资源集约地区的自主发展能力,面临“发展靠补贴、补贴难自立”的困境。

(二) 区域之间创新能力和产业结构分化

东部地区率先迈入研发驱动型发展新阶段,重点布局人工智能、生物医药、集成电路等战略性新兴产业;而中西部地区仍以传统制造与资源型产业为主,研发经费投入不足、科技成果转化通道不畅,地区间科技人员流动呈现净流出状态,创新资源沉淀难度较大。^③尽管部分地区出台了专项支持政策,但是财政能力弱、配套资源不足等根本条件限制了政策效果的进一步实现,形成了产业升级分化格局。产业链条协同不足也导致部分地区难以嵌入全国统一大市场的高附加值环节,需要进一步提升区域分工效率与合作紧密度。^④

① 参见王菲:《以中国式现代化推进共同富裕的内在机理及实现路径研究》,《中国社会科学院大学学报》2025年第1期,第18~32页。

② 参见陆铭、李鹏飞:《城乡和区域协调发展》,《经济研究》2022年第8期,第16~25页。

③ 参见李绍荣、李雯轩:《我国区域间产业集群的“雁阵模式”——基于各省优势产业的分析》,《经济学动态》2018年第1期,第86~102页。

④ 参见马草原、朱玉飞、李廷瑞:《地方政府竞争下的区域产业布局》,《经济研究》2021年第2期,第141~156页。

（三）地方政府债务管理与区域协调发展有待加强

我国部分地区存在债务负担与区域发展水平匹配度不足问题，在重点领域存在较大的风险隐患。财政投入周期与项目回报周期存在一定程度的错配，影响了资金使用效率的提升与风险管理能力的增强。特别是中西部资源型城市区域协调发展任务较重，应进一步优化融资结构，健全与高质量发展要求相适应的政府债务管理长效机制，有效提升专项债项目储备质量和资金使用效率，切实增强财税体制的可持续性。在有效化解风险的同时，统筹债务管理与区域协调发展，保障基础设施投资、产业平台建设等重点领域的合理融资需求，着力提升区域长期竞争力。

（四）地方税种结构单一

现有地方税体系覆盖面较窄、税种层次偏低，难以支撑地方提升可持续发展能力。目前，地方财政主要依赖共享税分成和非税收入，对真正反映区域经济活跃度和产业演化趋势的税种掌控力不足；土地出让收益、房地产相关收入在部分地区财政结构中占比过高，不仅加剧了财政波动性，而且削弱了抗风险能力。这也进一步导致地方推动产业转型、发展新经济所需的财政调节工具不够健全，激励地方自主培育新动能的财政政策储备不足，使地方在把握新技术、新场景和新模式的发展机遇时缺乏财力支撑和制度支点。^①财力与事权的错配既削弱了地方政府进行自主规划的内生动力，又加大了区域间公共服务供给能力的差异。

（五）新经济活动与财税制度适配性不足

当前，平台经济、数字经济与跨区域税源分布形态日益复杂。财政预算管理、征管机制未能有效应对相关收益归属、模式识别与资源分配等问题，使新兴产业对区域生产价值的贡献与其税收回流及财政激励脱节，阻碍资源向中西部或欠发达地区合理流动。现代服务业与绿色经济等新兴业态尚未被纳入地方税体系设计范畴，导致地方政府无法通过调节税收提升财政发展能力，财税制度适配能力滞后于产业发展步伐。当前制度设计大多围绕传统产

^① 参见谢贞发、杨思雨：《深化新一轮地方税体系“统筹与自主”改革》，《税务研究》2025年第2期，第33~38页。

业格局和空间结构展开，未能充分应对跨区域要素配置、线上线下收入确认、税收边界模糊等复杂问题。在数字平台企业税收流向、产业分布式离散形态监管等方面，现有税收制度和预算管理规则难以有效满足实际需求，既导致部分新兴经济活动税基流失、收入分配失衡，也不利于新兴产业在中西部、东北等发展基础相对薄弱地区的合理布局。

（六）未充分发挥区域协同机制的作用

在现行财税体制下，财政资源和税收收入主要按行政区划进行分配和管理，阻碍了全国统一大市场建设。由于缺乏常态化、制度化的跨区域税收分享和成本共担机制，故而地方政府推动跨省市重大基础设施建设和产业协同项目实施的动力不足，要素自由流动和产业合理布局面临较高的制度壁垒。^①在交通、能源、水利等跨省市基础设施建设和生态治理防线建设方面，跨区域财政共建、共担能力仍然有限，影响了财政推动区域协同发展的效率。

审视当前区域协调发展面临的诸多挑战，必须透过现象深入其制度根源。导致区域财力与产业结构分化、重点领域风险累积以及跨区域协同机制缺失等深层症结的原因，在于制约高质量发展的体制机制障碍依然存在，全国统一大市场建设仍存在结构性阻滞，须进一步优化财政事权和支出责任划分。以转移支付为核心的分配体系在有效保障欠发达地区基本运转的同时，在一定程度上固化了其对外部“输血”的依赖，未能营造培育内生增长动力的制度环境；而以政府主导投资为主要抓手的增长模式虽然在短期内弥补了地区基础设施建设的差距，但是也为地方隐性债务的过度膨胀埋下了隐患。这些困境是传统分配式财税体制在迈向高质量发展新阶段时功能性失调与激励扭曲的体现，也由此决定了财税体制改革的方向在于进行系统性重构。

五、深化财税体制改革促进区域协调发展

在中国式现代化背景下，深化财税体制改革的核心路径在于构建激励相容的制度环境，优化支出结构撬动发展功能升级、理顺央地财政关系压实地方主体责任、完善现代税收制度激发市场内生活力、加强债务管理保障财政

^① 参见罗富政、罗能生：《地方政府行为与区域经济协调发展——非正式制度歧视的新视角》，《经济学动态》2016年第2期，第41~49页。

可持续性，并通过创新财政工具引导社会资本参与区域共建，为区域协调发展提供更为坚实的物质保障。

（一）优化财政支出结构，支撑区域协调发展战略

在新发展阶段，推动区域协调发展不仅是缩小区域差距之举，而且是一项优化结构、提升功能、增强内生动力的系统工程。在中央统一领导下，应将区域协调发展纳入国家财政统筹范畴，明确其目标路径与责任清单。财税体制作为国家资源配置的核心机制，必须通过财政支出结构的持续优化，把有限的财力资源最大限度地匹配到支撑区域高质量发展的重点领域和关键任务上，形成与国家重大战略目标相适应的财政资源调度体系。^①目前，要完成这一转变，财政支出政策必须在投向、方式、机制和结构上协同发力，完善中央与地方政府的责任分担机制，形成上下贯通的政策执行链条，进一步增强对区域协同政策目标的精准支撑能力。

从投入重点上看，财政支出应聚焦弥补区域发展功能性差距最突出的领域。对经济基础相对薄弱的中西部地区、东北地区和革命老区、民族地区、边疆地区等，资金投向须更多地向底层能力建设倾斜，包括基础设施网络完善、基本公共服务优化、生态保护和防灾减灾体系建设等，真正落实保障类财政责任。同时，针对承载战略任务的重点区域，如成渝地区双城经济圈，以及黄河流域生态保护和高质量发展、长三角一体化发展等国家战略规划，中央预算内投资应当适度倾斜，统筹推进跨省项目和联合实施计划，即财政资金要优先支持跨区域联动项目、协同创新载体和高层次人才引育配套机制，以服务带动周边地区共同发展，推动“责任不对等”向“能力共提升”转变。

从支出方式上看，要逐步从传统项目制向功能导向、问题导向制转变。由中央牵头制定功能清单和问题清单，统一口径与标准，压实各方责任分工。项目安排应打破行政边界和部门壁垒，通过目标导向型支出设计将国家强大的资源集聚能力转化为跨区域协同的物质基础，支持区域之间在重大交通、水利、能源、环保等公共产品供给上实现统一规划、联合投建和共保共用。对多地共担共建的跨区域项目，财税体制须发挥其强大的资源整合与激励功能，建立资金共筹机制，引入财政奖补激励，通过配套系数调节、考核反馈

^① 参见周慧珺、龚六堂：《公共支出区域均等化政策效果的定量评估——基于量化空间一般均衡模型的分析》，《经济学动态》2024年第9期，第38~55页。

联动等方式引导地方政府持续参与，有效防范重报轻建、短期套利等风险。

从机制建设上看，要将国家发展战略规划的执行力贯穿到底，推动支出评估、绩效考核、结果应用形成闭环，在中长期强化财政支出的可持续性和激励性。特别是在区域政策长期推进过程中，财政资金的作用不仅体现在决策初期的资源输送，而且体现在实施过程中的效果强化和方向校正，须健全区域战略支出绩效监测指标体系，将产出效益、成果质量和政策目标实现程度纳入综合评价维度。对围绕国家战略设立的重大专项，要实施滚动评估和动态投入机制，对未达实施预期或实施成本偏高的项目应及时予以调整或退出，并将评估结果与下一轮投入安排挂钩，促使财政资源向改革主动性强、执行率高的地区优化集中。

从优化支出结构上看，必须高度重视财政可持续能力建设。一方面，要兼顾区域间发展差距与中央财政分担能力，确保资金使用不逾越财政承受边界。另一方面，应积极探索依托政府投资基金、财政贴息、资本金注入等组合方式撬动更多长期资金和社会资本参与国家区域发展项目，缓解财政支出压力、增强财政支出效能。针对交通、水利、能源等准公益类项目，财政部门须明确政策导向和风险控制边界，强化中央政府在顶层制度设计上的主导作用，推动建立资金来源多元化、支出责任清晰化的合规框架。

（二）理顺央地财政关系，强化转移支付统筹

理顺央地财政关系、健全稳定规范的转移支付制度，是推动区域协调发展的关键环节。应强化中央主导的转移支付的顶层设计，充分发挥中央财政的宏观调控能力，确保财政资源在全国范围内高效统筹，避免地方财力失衡。中央制度设计与地方执行能力之间的协同促进，是实现财政职能高效运行的重要保障。当前的改革重点是强化转移支付的调节作用。通过统一的财税体系增强资源集聚能力，整合中央税收收入作为转移支付的主要来源，形成稳定的资金池并定向注入区域协调项目，促进东中西部税收贡献与支出需求的动态平衡。第一，进一步加大一般性转移支付的比重。这类资金对使用范围没有过多附加限制，能够为地方统筹安排支出创造空间，有利于强化基层政府根据实际情况高效履行职能，提升服务响应效率。目前，在专项资金转移支付依然占较大比重的背景下，改革的方向是逐步减少对专项资金的依赖，增强一般性转移支付的财政主体地位，使之真正发挥稳定支持基础制度建设、兜底基本公共服务和增强区域协调发展能力的核心功能。第二，进一步完善

共同财政事权和支出责任划分机制，明晰中央统一负责、地方独立承担以及央地共同分担事项边界。通过立法或政策细化的方式明确财政事权归属、责任承担比例及动态调整机制，实现权责对等、支出责任可量化，保障财政投入的可预期性和可持续性。^① 第三，进一步健全区域均衡性转移支付制度。中西部、东北等人口净流出较多的地区长期面临财力基础薄弱、收入增长缓慢与支出负担叠加的困境，仅凭一次性支持和项目补助，难以从根本上扭转其发展基础薄弱的局面，^② 须充分发挥国家发展战略规划的引领和执行统筹能力，建立动态调整机制，将均衡性转移支付与区域规划目标挂钩，保障资金精准投向目标区域，促进执行效率的持续提升。

（三）完善现代税收制度，引导区域要素合理配置

科学合理的税收制度在引导要素配置、调整经济结构和推动区域协调发展中扮演着基础性的制度角色。^③ 必须充分发挥中央政府在顶层制度设计上的主导作用，将全国统一的税收体系打造成贯彻国家区域协调发展战略意图、实现资源跨区域优化配置的根本性制度保障。随着区域协调发展从以速度为导向转变为以质量为导向，传统的依靠项目落地和土地融资驱动的增长模式已难以为继。现代税收制度必须更加注重结构优化与发展导向，通过合理的税制设计和有效的税收政策安排推动要素在不同区域间高效流动、引导产业链合理布局，从而为基础薄弱地区注入新的发展动能，并为提升重点功能区综合配套能力提供机制支撑。^④

当前，我国税收制度改革虽然取得了一定进展，但是与区域协调发展的内在要求仍然存在差距。其中，地方税体系功能不健全是制约地方财政独立性和发展内生动力的主要短板。

第一，在现行税制中，与地方经济发展正相关的税种偏少，地方只能在有限范围内对其收入来源进行调整，财政收入缺乏稳定增长预期。为此，必

① 参见叶必丰：《区域经济一体化的法律治理》，《中国社会科学》2012年第8期，第107~130页。

② 参见楠玉、刘霞辉：《中国区域增长动力差异与持续稳定增长》，《经济学动态》2017年第3期，第86~96页。

③ 参见杨志勇：《税制结构：现状分析与优化路径选择》，《税务研究》2014年第6期，第10~14页。

④ 参见孙启明、白丽健、彭惠等：《区域经济波动的微观动态基础：企业迁移和产业转移》，《经济学动态》2012年第12期，第60~66页。

须在维护中央主导权和国家税制统一的前提下，对地方税权进行审慎而精准的重塑，通过中央统一部署赋予地方更大的税政管理权限，使之成为国家整体规划执行链条中更具活力和责任感的能动节点。

第二，逐步扩大地方在房地产税、资源税及消费税等领域的自主决策空间。在健全制度约束和风险防控机制的前提下，推动形成与地方经济行为激励相容的税收制度。进一步发挥税收政策对绿色发展和科技创新的引导作用，建设环境友好型、创新驱动型区域经济结构，需要税收政策进一步明确导向、增强可操作性，并通过精细化的税制安排向全社会释放清晰而强烈的政策信号。

第三，进一步健全转移支付与税收制度之间的协同关系。对生态屏障区、国家粮食核心产区等功能性区域，由于在短期内缺乏实质性税源集聚条件，故而须通过完善税收收入评估机制和分档计量方式，将其在税收政策中的“不可为”部分合理转化为转移支付支持项目。基于其发展受限产生的机会成本构建规范化的财政补偿机制，明确财政补偿逻辑，强化政策接口衔接，既保障地方政府正常履职，又避免因税收结构失衡导致长期财政依赖和政策错位。现代税收体系必须建立在精细管理基础上，无论是规范纳税人行为，还是提升征管效率和调节能力，数据支撑和制度透明都是不可或缺的条件。

第四，将税收征管的现代化建设视为国家治理能力建设的核心工程，通过构建全国一体化的涉税数据共享与分析体系，为中央政府的宏观决策、统一财政体系的资源高效统筹以及国家规划的精准落地提供坚实可靠的数字化支撑。持续推进税收征管的数字化转型，推动税收基础数据库全国互联互通，强化对涉税行为的全过程跟踪与风险识别；同时，完善地方财税系统培训与制度配套建设，确保税收制度在基层落地更稳、执行更准。

（四）加强债务管理，提升区域财政可持续能力

健全的政府债务管理机制是支撑区域财政稳健运行、保障财税政策连续性和有效性的制度基础。应加快构建与高质量发展相适应的政府债务管理长效机制，严防房地产行业、地方政府债务、中小金融机构等出现系统性风险。随着我国区域协调发展战略的持续深化，地方政府在基础设施建设、产业平台打造和公共服务升级等领域的支出需求不断增长，在客观上对融资能力提出了更高要求。若政府债务管理不当，可能严重影响财税资源的配置效率。因此，必须将强化政府债务管理作为财税体制优化的重要环节，贯穿预算安

排、资金使用与责任落实的全过程。^①

第一，严格规范地方政府债务举借行为，建立健全覆盖事前、事中、事后的全链条监管体系，确保财经纪律有效落实。全面落实现行法律和政策框架中对地方政府举债权限与程序的限制，封堵利用各类融资平台、国有企事业单位或变相担保方式违规筹资的渠道，特别是在基础薄弱、发展压力大的地区，更要杜绝“先上项目、后补手续”的违规操作。应进一步细化债务限额管理、项目审批监管、用途审查责任追究等机制，完善各级政府的债务责任清单，并将债务合规性作为财政预算执行及绩效考核的重要依据，对违规行为严肃追责问责。

第二，精准发挥地方政府专项债的政策工具作用。地方政府专项债是在国家授权下合法举借的地方政府债务形式，具有融资规模清晰、使用范围明确、偿债资金闭环等特点，是当前支持地方发展的合规融资的重要渠道。但在实际操作中，部分地区存在项目储备不足、资本金配套不到位、收益与偿债能力评估不实等问题，制约了专项债整体效益的充分释放。未来须引导地方政府围绕国家战略明确重点方向，提前做好项目谋划和合规准备，尤其是在综合交通、水利工程、生态治理、老旧小区改造等领域，加快打造一批兼具经济效益、社会效益、生态效益的高质量储备项目。地方政府专项债的使用也要注重资金结构优化，提高资金整体使用效率。应加快配套使用机制改革，鼓励地方通过财政贴息、资本金注入、风险共担等方式引导社会资本特别是长期资金参与项目建设，切实发挥财税资金的撬动效应。^②

第三，加强债务与资产匹配机制建设，完善并购、破产、置换等配套政策，盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施，依法依规有效盘活被查封冻结财产，实现“债、资、责”一体化运行，防止因收益测算失真导致未来偿债缺口扩大。在风险预判和应急处置方面，要健全地方政府债务风险评估和动态监测体系。运用预算联网监督系统、财税资金流向追踪机制和债务分类预警工具精准识别高风险区域和潜在风险类型，对债务压力较大的地区进行及时预警、限额调整和激励约束，防止局部风险演变为系统性威胁；对出现偿债困难苗头的地区，应建立健全中央与地方联动的应急协调机制，在

① 参见杨志勇：《地方债启动之配套条件研究》，《地方财政研究》2009年第4期，第4~8页。

② 参见林晨、陈荣杰、徐向宇：《外部产业投资与区域协调发展——来自“三线建设”地区的证据》，《经济研究》2022年第3期，第173~190页。

依法合规前提下通过债务置换、展期等方式分类施策,积极稳妥化解风险,维持信用稳定和财政平稳运行。^①

第四,在做好底线管理的基础上,长期推动财政可持续能力建设。应以将债务的硬约束融入国家中长期发展规划的编制与执行全过程为目标,把财政可持续性作为衡量地方治理能力的核心指标,以此驱动地方政府从追求短期增长模式向谋求高质量、可持续的发展模式转变。要压实地方政府对债务管理的主体责任,将中长期财政收支平衡作为预算编制的前提,在推动经济增长的同时注重财政运行的质量和稳定性。特别是在地方财力提升明显、经济支撑基础较为稳健的地区,要探索推进中期财政规划与综合债务管理计划的结合,提高支出安排的科学性、责任划分的明确性和风险管理的前瞻性。

(五) 创新财税工具,引导社会资本为区域发展注入新动能

单纯依靠传统财税资金的单边投入,难以满足在区域协调发展过程中日益增长的基础设施建设、新兴产业培育和公共服务扩容的实际需求。财税体制要在有限资源条件下提高支持效益,必须更加注重引导和撬动社会资本,构建好政府与市场协同发力的投入机制,而推广更加成熟、规范的政府和社会资本的合作机制将是财政投入方式创新的重要突破口。^②虽然该机制在部分地区已经积累了初步的实践经验,但是在整体推进过程中还存在操作不够规范、项目绩效评价不够全面、投资回报机制不够清晰等问题。下一步应以提升项目质量和运行效能为核心,推动构建责任边界明确、收益分配合理、回报稳定合法的合作框架,确保每一项政府主导的合作项目都成为执行国家与区域发展规划的精准载体,将清晰的公共利益目标与长期战略价值深度嵌入项目全生命周期,将社会资本的投资行为转化为实现国家意志的强大力量。特别是在交通枢纽、智慧文旅、城乡融合发展、生态环保等重点领域,财税体制须在项目前期释放目标清晰的长期政策信号,以有效增强项目吸引力,加快社会资本投资落地。与此同时,要建立项目全流程管理制度,从立项、执行到运营、退出都有明确规则,防止一哄而上、盲目合作造成财政负担。

^① 参见杨志勇:《地方政府债务风险:形势、成因与应对》,《人民论坛》2023年第9期,第68~73页。

^② 参见寸晓宏、卢启程:《风险投资对区域创新系统的作用机理研究——基于复杂网络理论视角》,《经济学动态》2014年第9期,第79~87页。

通过政府引导基金引入社会资本，是财税体制间接介入市场、传递政策取向的一种有效方式。近年来，已有多个领域通过设立产业、科技、绿色发展等方向的引导基金，发挥了风险分担明确、资本投向精准、项目培育高效的关键作用。应进一步依托国家规划的强大引领力与执行力，将政府引导基金打造为资源集聚与配置的新型工具，通过构建由中央战略目标清晰界定的多层次基金体系将分散的社会资本有效聚合，并定向引导至国家区域协调发展蓝图中的战略性新兴产业与关键领域。

未来还须进一步提高基金使用的目标匹配度和布局精准度。可在推动区域产业结构调整、培育新兴产业集群方面加大应用力度，通过政府出资设置母基金引导各类市场主体设立子基金。地方财政结合本地产业现实与发展潜力设计差异化的基金类别与投放路径，在强化政策引导、明确风险管控的前提下放大财政资金的杠杆效应。在资金落实方式上，应从直接拨款向多元化投融资工具组合过渡。财政政策可结合不同类型投资项目的特点，选择补贴、贴息、担保、出资、减税等手段，精准支持产业链关键环节和基础设施重点功能区建设。例如，针对污水治理、河道整治、防洪提升工程等短期见效慢、回报周期长的项目，可对其贷款安排阶段性利息补贴或信用增强支持；针对初创型科技创新企业集聚的园区，可通过财政出资参与设立天使基金、成果转化基金等，为解决其早期融资难的问题提供制度支撑。

为保证引导政策真正发挥作用，还须加强对资金使用效果和投向结构的后评估。财政投入创新不仅是融资方式的变化，而且是治理方式的转型。^①不能简单地把社会资本的引入视为任务的完成，而要关注资本参与后的资源配置优化程度、产业链延伸能力及对区域发展结构的持久影响。应建立健全财政投资后评估与问责机制，对项目的目标实现情况、治理制度运行状况和带动能力进行系统跟踪，将评估结果作为后续财税体制支持方向和方式调整的重要依据。因此，应依托中央政府的统筹能力，完善问责机制的立法保障，统一评估跟踪工具和调整依据，根据评估结果调整对基础薄弱地区的支持力度和方式，实现财税体制支持方向的动态优化和区域协调发展的顺利推进。

（责任编辑：任朝旺 张虹）

^① 参见何代欣：《中国财政转型的结构性难题及对策》，《中国社会科学院研究生院学报》2018年第3期，第64~71页。