促进边疆地区高质量发展的财税政策研究

中南财经政法大学｜柳光强　孔令尧

摘　要：本文系统分析了财税政策在促进边疆地区高质量发展中的作用机制与政策取向，提出优化财权事权划分、完善中期财政规划、整合专项转移支付并强化绩效管理、建立差异化区域税制、推动绿色税源和产业支撑、提升财政治理与数字化水平等政策建议，旨在推动边疆地区完成从外部依赖向内生增长的转变，从而实现高质量发展。

关键词：财税政策；边疆治理；高质量发展　　**中图分类号：**F812

习近平总书记在中央民族工作会议、西部大开发座谈会、东北全面振兴座谈会等重要会议多次强调，“治国必治边，治边先稳边；要把促进民族团结、边疆稳定和高质量发展结合起来”。财税政策作为国家调控区域经济的核心制度工具，在促进区域协调、缩小差距、培育税源与增强内生动力方面发挥着不可替代的作用。系统研究财税政策如何在不同类型的边疆地区（东北、西部、南部、东部）中发挥差异化、精准化和可持续的支持作用，既是推进新时代区域协调发展的现实需要，也是完善我国现代财税制度的重要内容。

财税政策促进边疆地区高质量发展的作用机制

财政与税收政策是国家调控经济、促进区域协调与实现共同富裕的重要制度工具，其在边疆地区的发展中具有多重功能和深层影响。边疆地区经济社会发展的特殊性，使财税制度不仅承担着资源配置与收入分配的传统职能，更肩负着促进国家安全、民族团结、生态保护与对外开放的复合使命。基于此，财税政策在不同层级上呈现出层次化的作用路径：

在宏观层面，财政体制决定了区域间的资源分配格局，是国家调控边疆发展的根本制度基础。通过分税制和转移支付体系，中央能够实现对边疆地区的资源再分配，从而在全国范围内平衡区域间财政差距。纵向来看，中央财政通过均衡性和专项转移支付对边疆地区进行重点倾斜，弥补地方财力不足，保障基本公共服务；横向来看，地方财政间的协同与对口支援制度，使得发达地区在资金、技术和管理上反哺欠发达地区，形成区域间互助格局。财政的再分配功能由此得以强化，不仅促进经济均衡，也保障社会稳定与民族团结。

在中观层面，财政与税收共同影响边疆地区的产业结构与经济布局。财政支出可通过公共投资带动基础设施完善、提升营商环境；税收优惠可引导资本与技术向新兴产业、数字经济与绿色能源聚集。例如，西部大开发企业所得税优惠政策（税率15%）使得2022年西部地区高新技术企业数量大量增长，其中新能源、光伏制造业增长尤为显著。财政的“支出乘数效应”与税收的“激励乘数效应”相互叠加，形成产业结构优化的政策合力。

在微观层面，税收优惠和财政补助通过改变企业与居民的行为激励，提升经济活力。对于企业而言，合理的税收减免能降低制度性成本，提高投资与创新意愿，加快科技创新与产业创新；对于居民而言，个税抵扣、社会补贴与教育支出补助可提高可支配收入，从而刺激消费与人力资本积累。财政资金在此过程中不仅承担再分配功能，还具备激励导向意义。

综上所述，财税政策促进边疆地区高质量发展的作用机制可概括

中国财政杂志社

为三个层面：宏观层面，通过中央与地方财政分权、税收分享与转移支付，建立纵向激励与约束并存的财政平衡体系；中观层面，通过财政支出结构优化与税收优惠政策，引导要素合理配置和产业结构转型；微观层面，通过减税降费、补贴与激励措施增强市场主体活力。三者形成递进关系与政策合力，构建财政与税收“投入—产出—再投入”的动态循环机制，为边疆地区可持续发展提供制度保障。

促进边疆地区高质量发展的财税政策建议

当前我国财税政策在边疆地区的实施呈现出三个突出特征：依赖性强、碎片化明显、激励不足。依赖性体现在地方财政持续依靠中央输血而非自主增长；碎片化表现在政策层级繁多、部门割裂、协同不足；激励不足则意味着政策对地方政府、企业与居民行为的引导效应有限，难以形成长期稳定的正向反馈。这些问题相互交织，使得财税政策的整体效能被显著削弱。要实现边疆地区的高质量发展，必须在财政体制与税收制度层面同步深化改革，构建更加均衡、透明、高效、激励兼容的现代财税制度，以财政资源的合理配置和税收结构的优化调整，为边疆地区的自主发展与长远繁荣提供坚实的制度基础。对此，建议从制度设计与政策执行两方面发力，构建更加科学、均衡和可持续的财税支持体系，形成“中央统筹、地方激励、因地施策、绩效导向”的长效机制。

（一）完善财政体制，推动财政事权和支出责任合理匹配。要在保持中央财政宏观调控力的前提下，适度扩大边疆地方的可支配财力。可提高地方在增值税、资源税、环境税等税种中的分享比例，增强地方财政可支配财力。对于承担生态安全与国防任务的地区，应建立专项转移支付和补偿机制，体现“谁保护、谁受益”的原则。同时，加快实行中期财政规划制度，科学设定支出上限和债务风险阈值，确保财政运行的可持续性。

（二）优化转移支付结构，提升资金分配精准度与绩效管理水平。应完善转移支付制度，减少项目重复与行政层级。分配权重指标应动态调整，更加科学合理，更好反映边疆实际需求。建立绩效导向的资金分配机制，将资金支持与项目产出、就业质量、生态改善等结果挂钩，实现从“输血式”到“造血式”转变。加大第三方评估与信息公开制度，提升资金使用透明度与社会监督效能。

（三）创新税收政策体系，构建差异化与动态化的激励机制。应在统一税制框架下，形成“分区分类、动态评估、滚动退出”的区域税收优惠制度。对西藏、新疆、云南、广西等地，继续实施并完善西部大开发企业所得税优惠政策，鼓励企业更多吸纳当地就业、加大研发投入、加强生态保护等；对内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁等老工业基地，应重点利用资源税、环境税和设备折旧政策，引导传统产业绿色改造和技术升级；对广东、福建、浙江、江苏、山东等沿边沿海地区，则应完善跨境电商、保税维修、海洋经济等新业态税制安排，通过简化征管、优化退税流程、支持数字贸易等，提升税收制度的国际竞争力。同时，建立全国统一的税收优惠备案制度与负面清单，防止地方“以税招商”竞争。推动跨部门数据共享，实现税收征管数字化与智能化，降低企业纳税成本，提高税收遵从率。

（四）加强税源建设与产业支撑，推动边疆地区从“政策驱动”向“产业驱动”转型。稳定的税基来源是财政可持续的根本。要构建多层次税源体系，资源型地区应加快绿色转型，延伸产业链，提高资源附加值；开放型地区应依托自贸区与口岸经济区，发展物流、保税维修、服务贸易等新型税源；生态功能区可通过碳交易、生态产品价值实现机制拓展绿色税基。各地应扶持中小企业和“专精特新”企业群体，通过研发补贴、税费减免和融资担保，扩大有效税源。

（五）提升财政管理与治理能力，实现制度运行的高效化与透明化。应全面推行预算绩效管理制度，将绩效目标、过程监管与结果评价贯穿财政资金使用全过程，对转移支付、补贴政策、税收优惠等进行综合评估。深化预算管理一体化平台的建设和应用，提升数据治理与决策分析能力。强化地方债务风险防控，完善审计与问责机制，切实防范化解风险。

责任编辑　李艳芝

中国财政杂志社