

“十五五”时期财税体制改革 赋能流域绿色高质量发展研究

单菁菁^{1,2}, 李文洁³

- (1. 中国社会科学院大学应用经济学院, 北京 102488;
2. 中国社会科学院中国式现代化研究院, 北京 100710;
3. 农业农村部成都沼气科学研究所, 四川 成都 610041)

摘要:流域是人与自然和谐共生的基础性自然地理单元,也是经济社会发展的主要空间载体,在中国式现代化全面推进人与自然和谐共生的关键时期,以深化财税体制改革赋能流域绿色高质量发展,是“十五五”时期亟待研究的重大问题。本文以“两山”理论为指导,从庇古税和科斯定理等基础理论出发,结合流域“自然—经济—社会”复合生态系统特征,构建了一个统筹“发展—安全”、整合“制度—市场”、致力“人—自然”耦合的协同分析框架。研究发现,当前流域治理中财税体制的核心症结在于政府管制与市场机制的“耦合失灵”,使得作为现代化核心标志之一的生态产品价值实现机制发生阻滞。具体表现为:税制设计未能充分回应流域复合生态系统的整体性,政策工具未能有效激发多元主体的协同性,治理结构未能充分适应流域空间的流动性,监督评估未能精准契合流域资金运转周期的动态性。基于此,本文以党的二十届四中全会提出的“全面绿色转型”为目标,立足中国式现代化的制度禀赋要求,在充分借鉴国际经验的基础上,从促进政策耦合、主体耦合、空间耦合、周期耦合四个维度,提出“十五五”时期财税体制赋能流域绿色高质量发展的改革路径。

关键词:财税体制;流域治理;绿色高质量发展;中国式现代化;耦合失灵;改革路径

中图分类号:F061.5;X32 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2026)07-0096-14

Research on the reform of fiscal and taxation systems empowering green and high-quality development of river basins during the “15th Five-Year Plan” period

SHAN Jingjing^{1,2}, LI Wenjie³

- (1. School of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences Beijing 102488, China;
2. National Academy of Chinese Modernization, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100710, China;
3. Biogas Institute of Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Chengdu 610041, China)

Abstract: River basins are the basic geographical units that maintain the harmonious coexistence between humanity and nature, as well as major spatial carriers for economic and social development. At the pivotal juncture when Chinese modernization is comprehensively advancing harmonious coexistence between humanity and nature, empowering the green and high-quality development of river basins by deepening the reform of fiscal and taxation systems is a major issue that urgently requires further study during the “15th Five-Year Plan” period. Guided by the Two Mountain Theory,

基金项目:中国社会科学院重大创新项目(2026YZD009)。

作者简介:单菁菁(1970—),女,江苏阜宁人,中国社会科学院大学应用经济学院城市经济学系主任、教授、博士生导师,中国社会科学院中国式现代化研究院副院长、研究员,博士,研究方向为生态文明与中国式现代化、城市与区域可持续发展、国土空间开发与治理。

drawing on foundational theories such as Pigouvian tax and Coase's theorem, this paper integrates the characteristics of the “nature-economy-society” complex ecosystem in river basins to construct a collaborative analytical framework that coordinates “development-security”, integrates “institutions-markets”, and strive for the coupling of “humanity and nature”. The study finds that, the core problem in current fiscal and tax system in river basin governance is the coupling failure between government regulation and market mechanisms, which hinders the value realization mechanism of ecological products, a hallmark of modernization. Specifically, this failure is reflected in four aspects: the tax system design fails to adequately respond to the holistic nature of the complex ecosystem; policy tools fail to effectively activate the synergy of diverse stakeholders; governance structures fail to fully adapt to the spatial fluidity of river basins; and supervision and evaluation fail to precisely align with the dynamic nature of fund operating cycles in river basins. Based on these findings, guided by the goal of comprehensive green transition proposed at the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, this paper grounds itself in the institutional endowments required by Chinese modernization, draws fully on international experience and proposes reform pathways for the fiscal and tax system to empower the green and high-quality development of river basins during the “15th Five-Year Plan” period across four dimensions: promoting policy coupling, stakeholder coupling, spatial coupling, and cycle coupling.

Key words: fiscal and taxation system; river basin governance; green and high-quality development; chinese modernization; coupling failure; reform pathways

流域是指由分水线所包围的河流集水区。作为水资源的关键空间载体,流域孕育了丰富多样的人类文明,承载着主要的经济社会活动,是国家和区域发展的重要支撑^[1]。长期以来,如何统筹重大江河流域的保护与发展,一直是各国政府和学界关注的焦点议题^[2-3]。我国是世界上大江大河最多的国家之一,仅流域面积超过1万平方公里的大江大河就有228条。以长江、黄河为代表的重大江河流域不仅是我国重要的生态安全屏障、经济社会发展的关键支撑^[4],更是中国式现代化进程中统筹高质量发展与高水平安全、促进人与自然和谐共生的核心空间载体。习近平总书记多次强调“把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发”^[5]、要“开创黄河流域生态保护和高质量发展新局面”^[6]、要“加快构建国家水网主骨架和大动脉,为全面建设社会主义现代化国家提供有力的水安全保障”^[7]。而国内外大量实践经验表明,科学设计和运用财税政策,是引导流域绿色高质量发展的重要工具^[8]。2021年和2022年,我国先后出台《关于全面推动长江经济带发展财税支持政策的方案》和《中央财政关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的财税支持方案》,旨在充分发挥财税政策的支持引导作用,助力长江、黄河等重大江河流域实现绿色高质量发展^[9-10]。

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代

化的关键时期,“加快经济社会发展全面绿色转型”^[11],是“十五五”时期的重大任务。大江大河流域作为国土空间的主骨架和自然—经济—社会的复合空间载体,其治理体系和治理能力的现代化,直接关系到中国式现代化在区域和生态维度的落地成效。因此,深化财税体制改革赋能流域绿色高质量发展,不仅是生态环境治理的技术性问题,更是推进中国式现代化的制度性命题,在加快经济社会发展全面绿色转型中具有举足轻重的作用。然而,通常情况下,由于流域生态环境具有显著的“公共产品”属性^[12],而各类经济主体又具有强烈的“内在利益”驱动^[13],流域发展过程中会不可避免地出现资源浪费、环境污染等外部性问题^[14],进而导致流域保护与发展的冲突^[15]。作为纠正流域外部性的主要政策工具,若财税体制设计缺乏系统思维,极易引发地方政府间为争夺税源的“逐底竞争”(race to the bottom)^[16]、政企为保护地方利益在环保监察上的“合谋”^[17],以及企业为摊薄环境规制成本而盲目扩大生产所引发的“绿色悖论”或“环境困局”^[18]等问题。这些分散在不同主体和层面的行为失范,本质上都是财税体制的“碎片化”设计未能很好适应流域复合生态系统的整体性,从而导致外部性内部化机制发生了系统性失效。当前,我国流域生态环境保护 and 高质量发展已取得积极成效,正处于由量变到质变的关键时期,但现有财税体制在有效应对外

部性问题、助力流域绿色高质量发展等方面仍存在诸多不足。基于此,党的二十届三中全会提出,要深化财税体制改革,健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度^[19]。党的二十届四中全会进一步强调要落实促进绿色低碳发展的财税政策。本文从流域发展中的外部性内部化这一核心问题出发,通过构建系统的理论分析框架,深入分析当前我国财税政策在助力重大江河流域保护发展过程中面临的主要问题,并在总结借鉴国际先进经验的基础上,研究提出“十五五”时期加快推进财税体制改革、赋能流域绿色高质量发展的政策建议。

一、文献回顾与理论分析

流域是以水为纽带的基础性自然单元,是人类生产生活的重要生境。以水为基础的流域生态环境和以水资源为先导的流域综合开发,在很大程度上都具有开放性、非排他性等公共产品特性,极易产生外部性问题^[20]。可以说,外部性是流域开发的基本特征,而实现外部性内部化是促进流域绿色高质量发展的关键。然而,庇古税、科斯定理等传统的环境规制理论在应对流域这一复合生态系统时,往往面临理论适用边界的约束。为此,本文尝试打破将庇古税“守绿”内涵与科斯定理“变现”逻辑相互割裂的传统二元叙事,以习近平“两山理论”为根本遵循和核心分析视角,重新审视流域财税治理的内在逻辑,力图整合庇古税与科斯定理两大经典理论,构建一个统筹“安全—发展”“守绿—变现”“制度—市场”的新的理论分析框架。

(一)流域复合生态系统的外部性困境与“两山”转化的理论诉求

“绿水青山就是金山银山”(以下简称“两山理论”)是习近平总书记于 2005 年在浙江安吉余村考察时首次提出的科学论断,历经多年发展完善,已成为习近平生态文明思想核心理念^[21]。“两山理论”的内涵在于打破生态环境保护与经济社会发展相对立的传统认知,明确“保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力”^[22],其核心要义在于推动生态价值、经济价值与社会价值的协同共生与相互转化,最终实现人与自然和谐共生的可持续发展。从经济学视角看,“两山”转化本质上是一个克服负外部性、实现

正外部性内部化的过程。而流域作为“山水林田湖草沙”生命共同体的核心载体,是“绿水青山”的重要承载空间,也是实现“金山银山”转化的关键场域,其“自然—经济—社会”复合生态系统的整体性、跨区域性等特征,决定了其面临的外部性困境尤为复杂。例如,企业排污对流域周边的负外部性阻碍了“绿水青山”的守护,而上游生态保护对下游的正外部性难以变现,又阻滞了“金山银山”的实现。

因此,流域绿色高质量发展迫切需要一套能够打通“两山”转化通道的制度性工具。而以绿色财税政策为代表的市场激励型环境规制,正因应了这一理论诉求。它既不同于单纯的命令控制型规制容易导致“管制疲劳”和“效率衰减”^[23],也超越了单一维度的市场经济手段,其本质是通过国家权力的介入,重构流域保护和开发中的利益分配格局,为顺利实现“两山”转化提供稳定的制度通道。

(二)“守绿”与“变现”:庇古税与科斯定理的工具理性及其局限

在实现“两山”转化的财税政策工具箱中,庇古税和科斯定理构成了两大基础性的理论支柱,它们分别反映出“守绿”与“变现”两个维度的工具理性。但在流域复杂场景的应用中,其理论适用边界也都存在着明显的局限性。

(1)庇古税的“守绿”功能及其局限。庇古税理论的核心是通过政府管制对产生负外部性的市场主体征税,以此规范和引导市场主体的开发行为^[24]。从“两山”理论的视角来看,庇古税的核心功能是“守绿”(保护绿水青山),即政府通过采用资源税、环境税等“约束性”工具,提高市场主体的资源消耗和污染成本,迫使私人成本趋近社会成本,从而守住流域的生态本底。这一机制为流域生态保护提供了最基础的制度保障。然而,庇古税的有效性依赖于信息充分、边际成本不变、外部规模经济等严格前提,而在流域复合生态系统中,污染的影响具有多样性、流动性和不确定性,污染排放量及其造成的环境损失难以精确度量^[25]。同时,若环境税率设置过低(如低于企业治污的边际成本),可能使得企业宁愿缴纳环境税费也不愿意

治污,最终导致流域的绿色防线失守;若环境税率设置过高,又可能诱发企业盲目扩大生产规模以抵消环境规制成本,进而产生资源消耗和污染排放进一步增加的“绿色悖论”^[18]。

(2) 科斯定理的“变现”功能及其局限。科斯定理为弥补庇古税的局限性提供了一个重要的理论视角。科斯定理认为,只要产权明晰且交易费用足够低,外部性带来的福利损失可以通过市场主体间的自愿交易来解决^[26],如市场化交易(排污权、水权市场等)和契约化补偿(横纵向生态补偿)等。从“两山”理论的视角来看,科斯定理的核心功能是“变现”(变成金山银山),即通过明晰产权和自愿交易,让“绿水青山”的生态价值在市场中“被发现”“被定价”,使生态保护者能够从市场中获得经济回报,使流域生态资源的正外部性能够“变现”为经济收益,从而实现“绿水青山”变为“金山银山”^[27]。这是“两山”转化中“变现”环节的核心机制。然而,科斯定理的有效性同样需要依赖产权清晰、交易费用低、需求偏好不变等严苛前提^[28],而流域自然资源和生态环境往往并不具备良好的产权属性(如非排他性、不可转让性等),且流域多元主体的需求偏好多样,跨区域协调中的定价成本、监管成本、执行成本等交易成本极高。当实施成本过高时,科斯式市场可能不仅无法实现“变现”,反而会导致社会总收益为负^[29]。

(三) 流域治理中的“耦合失灵”与财税理论分析框架

如上所述,庇古税侧重于“守绿”的公平底线,而科斯定理侧重于“变现”的效率提升。面对流域这一跨区域、跨要素、多目标、多主体的复合复杂系统,二者既需要在政策工具层面进行优化组合,更需要在制度体系的政策、空间、主体、周期等维度全面协同配合,以实现政府管制与市场机制的有机“耦合”和协同发力,共同打通从“绿水青山”到“金山银山”的价值转化通道。然而,本文在调研中发现,当前我国流域治理中财税体制的核心症结正在于政府管制与市场机制的“耦合失灵”。

所谓“耦合失灵”,是指在流域复合生态系统中,政府管制与市场机制在目标设定、空间映射、

主体激励和实施周期等方面出现结构性脱节,导致政策工具无法有效协同,进而使得“两山”双向转化的制度通道发生阻滞。具体而言,目前我国流域财税治理中的“耦合失灵”主要体现在四个方面:一是“政策耦合”失灵导致系统阻滞。即庇古税往往是针对单一污染物或单一资源的点状调节,而科斯市场也多局限于特定权益(如水权、碳排放权)的分割交易,二者均未能充分回应流域复合生态系统作为“山水林田湖草沙”生命共同体的整体性,导致“两山”转化在系统层面缺乏统筹。二是“空间耦合”失灵导致流动阻滞。通常情况下,庇古税的征管以行政区划为边界,而科斯市场的交易也受制于属地化的管理,二者均未能全面适应流域空间要素(如水流、气流、生物物种)的跨区域流动性。这种空间错配极易引发地方政府间的“逐底竞争”,即竞相采取低税额方式吸引产业入驻^[30];或“税收与税源背离”,如总部在下游、税源在上游等,使得跨区域的“两山”转化通道被行政分割壁垒所切断。三是“主体耦合”失灵导致协同阻滞。庇古路径强调自上而下的政府管制,而科斯路径则主要依赖自下而上的市场主体自愿交易。在实践中,二者需要协同配合,过度依赖政府或过度依赖市场均难以达成帕雷托最优。四是“周期耦合”失灵导致动态阻滞。流域的生态系统演变和资金运转均具有长周期性的特点,要求监督评估机制与政策制定实施的全生命周期精准耦合。然而,实践中的评估时点常常与治理节奏发生错位,如事中监督滞后引发资金沉淀或被挪用,事后评价虚化导致反馈失真失效等。这种时序上的错位,使得财税政策难以形成“评价—反馈—整改—优化”的动态闭环,严重阻碍了资金使用效能的提升与政策工具的迭代优化。关于“耦合失灵”的具体表现及其给流域治理带来的挑战,本文将在第三节“问题诊断”部分进一步展开分析。

基于上述对流域财税治理的多维度理论分析,本文从中国式现代化对“人与自然和谐共生”的制度要求出发,以习近平“两山”理论为根本遵循,以流域外部性内部化这一核心问题为逻辑起点,将庇古税的“守绿”功能与科斯定理的“变现”特性作为两大基础性理论支撑,创新构建一个统筹“发展—

安全”、整合“制度—市场”、立足“人—自然”耦合的理论分析框架(如图 1 所示)。与以往研究不同,本文的研究重点不仅局限于讨论某一项财税政策工具的优劣,而是将诊断焦点更多对准制度耦合的四个维度,即:财税体制设计是否回应了流域的“整体性”(政策耦合);治理结构是否适应了流域的“流动性”(空间耦合);政策工具是否激发了多元主体的“协同性”(主体耦合);监督评估机制是否契合了治理周期的“动态性”(周期耦合)。通过这一系列的分析与诊断,尝试揭示:推动流域绿色高质量发展,必须将生态价值内生于经济发展进程,而非作为外在约束加以应对;不能仅停留在财税工具的简单修补和叠加,而必须通过深化财税体制改革,实现政府管制和市场机制在流域复杂场景下的有效耦合,从根本上打通“绿水青山”向“金山银山”转化的制度通道,才能最终实现兼顾绿色、增长、公平三重目标的帕累托改进。

二、我国流域治理中的财税体制问题诊断

目前,我国初步形成了以环境保护税为主体,资源税为重点,耕地占用税、城镇土地使用税、消费税等税种为辅助,以财政转移支付、奖补政策、

环境权益交易市场等为重要工具的绿色财税政策体系,并持续释放“增绿”“提质”效应^[31],推动流域生态环境保护与绿色发展取得历史性成就。然而,在运用图 1 所示的理论分析框架进行系统性分析和诊断后,我们发现,由于流域涉及的生产生态要素众多,各要素长期处于分散治理体制下,加之流域上下游、左右岸、干支流之间的资源禀赋和经济社会发展阶段存在显著差异,当前我国流域治理中仍存在一些突出问题,其财税体制的核心症结不在于某项财税政策工具的优劣,而主要在于政府管制与市场机制的“耦合失灵”。

(一)“政策耦合”层面:税制设计尚未充分回应流域生态系统的整体性

税收是国家财政的主要收入来源,是调控流域外部性问题最基础的政策工具。然而庇古税在流域落地时,往往被简化为针对单一污染物或单一资源(如矿产、水等)的“点状”规制。这种碎片化的税目设计与税率结构,未能实现对流域“山水林田湖草沙”全要素治理的有效统筹,导致绿色税制对流域整体系统的回应能力相对不足,并突出表现在以下几个方面。

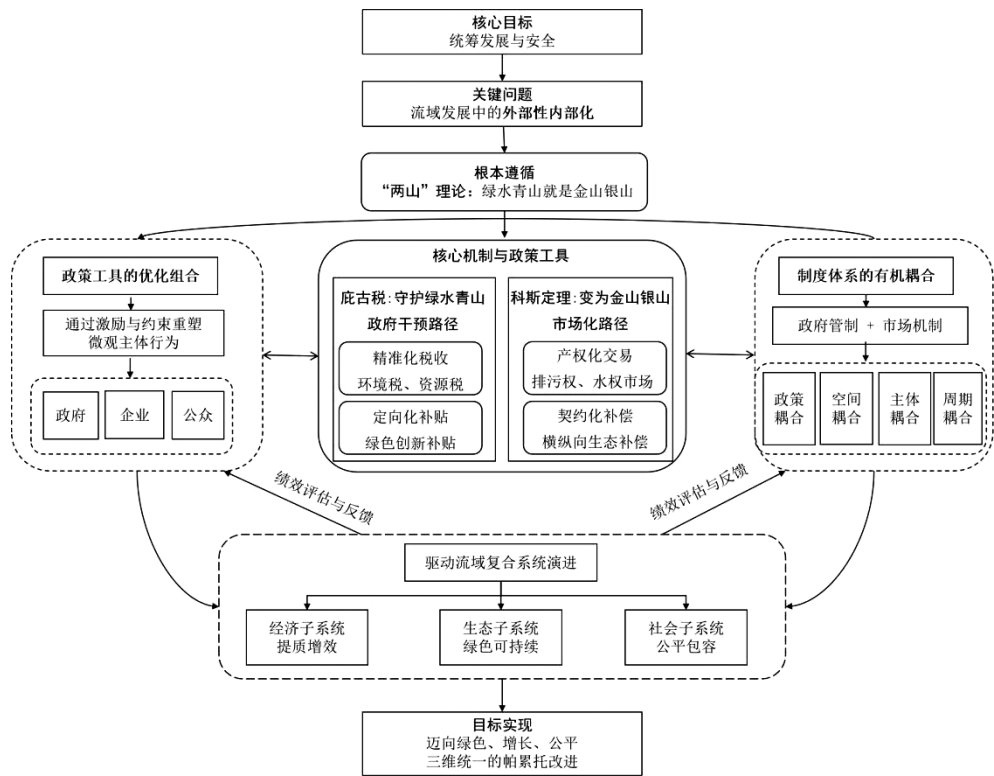


图 1 财税体制赋能流域绿色高质量发展的理论分析框架

(1) 绿色税种覆盖面仍存在盲区。流域是包含“山水林田湖草沙”多重生态系统的生命共同体,会产生多样化的外部性问题,需要将全部生态要素纳入绿色税种考虑范围。从生产环节来看,目前我国资源税征收范围主要覆盖矿产资源,水资源费改税试点也于2024年开始在全国范围内全面实施,但森林、草场、滩涂等具备重要生态服务价值的非矿产资源尚未被纳入,碳排放、生物多样性资源、海洋资源等尚未单独征税,难以从系统层面规制对绿色发展的影响^[32]。从消费环节来看,一次性塑料制品等仍未被纳入消费税征收范围,对高污染、高耗能、高排放的消费品覆盖仍不全面^[33]。

(2) 税率结构存在“点状”错配。我国现行环境保护税征收标准与此前实行40年的排污费征收标准基本持平。较低的税率虽然有助于减轻企业负担、促进企业发展,但也可能导致企业的“守法成本高于违法成本”,甚至诱发逆向选择,长期来看可能不利于推动产业绿色转型。例如,有研究显示,当环保税低于企业治污的边际成本时,企业从利润最大化出发,会理性选择纳税而非治污^[34-35]。同时,《环境保护税法》赋予地方政府在法定幅度内确定具体适用税额的权限。在此基础上,地方政府的差异化税收策略——如江苏省为倒逼产业转型升级,对应税大气和水污染物执行了远超国家最低标准的高税率(国家最低标准为每污染当量1.2元和1.4元,南京分别为8.4元和8.4元,苏、锡、常为6元和7元,其他地级市为4.8元和5.6元)^①,而部分中西部省份则倾向于执行低标准,这种差异会导致一些污染型产业向税率洼地转移,形成“污染泄漏”。此外,当前税收优惠政策的设置也不尽合理。一方面,环保税减征起点未按企业规模进行区分,不利于鼓励小微企业绿色创新;另一方面,降碳减排、资源综合利用等方面的税收优惠较少,对循环经济等绿色产业发展的激励不足^[36]。

(3) 税收征管制度尚不健全。绿色税制的有

效性需建立在信息完整充分的基础之上。虽然2017年出台的《环境保护税征管协作机制备忘录》明确了税务和环保部门合作的七大类工作任务,但由于应税污染物监测专业性较强,实践中形成了生态环境部门负责监测数据、税务部门负责税款征收的分工模式。相关研究显示,一些地区监测环节与征收环节在部门间的信息协同效率不高,这在一定程度上影响了绿色税收征管效能的提升^[37]。加之污染治理资金使用、分配及监督评价等配套制度仍不完善,实践中可能出现资金投向与实际治理需求脱节、错配等问题。

(二)“主体耦合”层面:政策工具未能有效激发多元主体的协同性

科斯定理的“变现”逻辑高度依赖多元主体的自愿交易与协同参与。然而,当前我国流域治理仍主要依靠政府力量特别是中央财政,未能有效撬动地方与社会的协同力量,主要表现为:

(1) 过度依赖中央财政可能导致地方“搭便车”。目前,中央在流域治理专项基金、横向生态补偿等重大事项上承担了主要支出责任。例如,审计显示,2020年全国80%的土壤污染防治项目中,中央投入占比超过90%^[38],为流域生态环境治理提供了坚实支撑。但与此同时,由于流域水、大气等环境污染具有跨区域、难分割的特点,个别地区也存在一定的“搭便车”心理,在流域治理过程中存在主动性不足、协同配合不够等问题,央地间的权责分配和激励约束机制仍需进一步优化和完善。

(2) 横向补偿机制缺乏制度化“黏合剂”。建立以中央财政监督引导、地方财政资金配套的财政支持机制,是明确地方主体责任、保障财税工具长期有效的必要手段。但相关研究表明:目前我国仍缺乏完善制度对地方财政持续履责予以监督和督促,一些地区虽已开始探索流域横向生态补偿机制,但其可持续性与协调难度依然突出。例如,全国首个跨省生态补偿试点——新安江流域,前期在中央财政引导下成效显著,但随着中央资

① 数据来源:江苏省人民代表大会常务委员会关于大气污染物和水污染物环境保护税适用税额的决定, https://www.jsrd.gov.cn/qwfb/sjfg/201712/t20171208_1221175.shtml

金比例下降,皖浙两省在后续补偿标准、资金分担比例和发展权补偿等问题上一直难以达成共识,补偿期限屡需延长^[39],暴露出缺乏长效法律与协调机制的深层次矛盾。

(3)政府与市场主体未实现有效联动。流域治理需要政府、企业和社会的共同参与。目前,我国流域治理中,政府作为最大出资方,往往偏好采用财政直补方式推动重大项目,未能有效激发企业和社会主体参与流域协同治理的主动性和积极性,这在很大程度上降低了流域治理效率。

(三)“空间耦合”层面:治理结构尚未完全适配流域空间的流动性

流域生态要素和经济活动具有显著的跨地域性和流动性等特征。然而,现行治理结构依然嵌套于“属地化”的行政管理之中,财税协调机制难以穿透行政区划的边界,导致上下游、左右岸、干支流的利益协调与财税分享面临诸多壁垒。

(1)央地协同治理机制不完善。流域治理事关国家生态安全、经济安全格局,属于中央与地方共同事权。随着《生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》和《自然资源领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》等文件的出台,中央和地方事权划分已相对明确,但二者在流域治理中的具体财政事权划分仍缺乏细化标准,实践中易出现支出责任落实模糊、协同发力不足等问题。同时,现有水利部长江委、黄河委和生态环境部长江流域、黄河流域、淮河流域生态环境监督管理局等流域管理机构的职责多局限于水资源监管或生态环境监测等单一领域,在跨区域财税统筹、产业协同、流域治理等重大事项上,尚缺乏统一的综合性管理机构和合作共治平台,难以有效响应流域一体化治理的现实需求。

(2)流域横向事权协调机制不健全。目前我国长江、黄河等流域纷纷开展了横向生态补偿的探索,但协调机制建设相对缓慢,没有专门的法律法规对生态保护与受益主体的权责做出界定,上下游省份往往在补偿标准、补偿方式上发生分歧,导致对生态保护地区的横向补偿力度不足,未能充分体现其生态服务的价值。同时,横向支出缺

乏协调也易造成专项资金的浪费。

(3)财税分享机制存在“空间错位”。我国具有典型的大国经济特征,流域不同地区发展阶段差异较大,下游发达地区往往凭借雄厚的财力吸引人才、技术、产业等关键要素集聚,而中上游地区却常常面临税收与税源背离的困境,即部分企业将总部设在下游的东部发达省市,但实际经营却在中上游地区。同时,中上游省市往往是劳动力的流出地,而下游发达省市则是劳动力的流入地,进一步造成了地区间社保基金等财政收支不平衡,且缺乏合理的跨区域财税分享制度。

(四)“周期耦合”层面:监督评估尚未精准契合全生命周期的动态性

流域生态系统演变与资金运转均具有长周期性的特点,要求监督评估机制与政策实施节奏精准耦合。然而,由于目前相关监督评估机制尚不完善,现实中常出现评估时点错位和反馈链条阻断等现象,导致财税政策及财政资金配置难以形成“评价—反馈—整改—优化”的动态闭环,具体表现如下。

(1)事前事中监督存在时序脱节。一方面,部分地区申报中央专项资金等政策工具时前期研究准备不足,出现“钱等项目”的情况。例如,2023 年中央审计发现 10 省 22 个地区的 7.22 亿元林业资金长期闲置。另一方面,部分政策工具在执行过程中的监管存在漏洞。例如,2023 年审计发现,153 个储备林项目的超过 200 亿元专项贷款被挪用于投资经营等其他事项,占到贷款总额的近 50%。

(2)事后绩效评价制度不健全。目前,我国已建立起中央财政重大专项支出绩效评价常态机制,但在实施过程中,存在目标设置不完整不合理、自评审核不严格等问题。例如,2023 年财政审计发现“大气污染防治资金”转移支付的绩效目标仅设置为各省应完成年度 $PM_{2.5}$ 浓度目标的 90%,目标设置偏低。又如在“水污染防治资金”转移支付的绩效评价中,23 个省份在上报项目尚未完工的情况下,“产出数量”和“项目验收合规率”两项指标的自评却都为满分,导致绩效评价结果无法真实反映政策周期内的实际效益^[40]。

(3)资金使用全过程监督仍需强化。一些地区申请到相关政策资金后,并未结合地方实际情况系统谋划专项资金的使用,只是按行政任务简单切块分配到不同部门,导致专项资金使用效果不佳。例如,长江流域生态保护专项补偿资金分散在林业、环保、水利、国土等不同部门,在资金使用上存在“撒胡椒面”现象,难以有力支撑流域发展重大事项。同时,分配到不同部门的资金受到专款专用限制,统筹使用难度大、效率低、效果差,时常出现“沉淀”现象。

三、运用财税工具促进流域绿色发展的国际经验借鉴

欧美发达国家率先完成工业化,在流域保护开发与绿色转型方面积累了丰富的实践样本。从政策演进的逻辑来看,其财税政策工具的选择呈现出从单一行政干预向市场化、多元化转型的显著特征:早期主要基于庇古税理论,通过征收污染税、排污费等方式,矫正负外部性;随着市场经济的成熟和制度完善,基于科斯定理的市场化解决方案逐渐占据主导地位,通过明晰产权与建立交易市场,利用市场机制实现外部性成本内部化及资源要素的高效配置。同时,撬动更多社会资本参与公共产品供给,最终实现多元制度的系统耦合。结合我国现实情境,以下五个方面的国际经验具有重要的借鉴价值。

(一)构建“正负激励”并举的绿色税费调节机制

资源耗竭与生态环境危机是流域可持续发展的关键瓶颈。健全资源税费制度、构建生态税收体系,是将流域开发中的外部性内部化的基础性制度安排。在国际实践中,各国普遍建立了“约束+激励”并重的双向调节机制:一方面,持续扩大绿色税种的覆盖面,依据污染程度和污染类别设置差异化的税率,发挥税收的价格杠杆作用,约束高污染行为;另一方面,针对绿色清洁产业实施税费优惠,利用税收豁免与抵免对环保行为给予正向激励。此外,针对气候变化等跨境外部性问题,部分国家还专门制定了碳税政策。通过这种“奖优罚劣”的机制设计,有效引导企业进行技术改造与绿色转型。国际实践中代表性的税制及其核心

政策比较如表1所示。其对于中国的启示在于:当前我国绿色税种的覆盖面和税率在总体上仍然偏低且差异性不足,应借鉴德国、瑞士等经验,逐步完善流域绿色财税体制,构建形成具有明确预期和强导向性的“奖优罚劣”政策机制。

表1 正负向税费激励政策的国际比较

类型	代表性税制	税率设置	税收使用	配套政策
负向激励:约束性税费政策	荷兰水资源税和水污染税	根据用水性质、污水排放量、污染程度、污染类别等因素设置差别化税率	专款专用,主要用于水污染防治、水资源管理以及相关技术研发等	污染全国性水系的主体,需缴纳中央税;污染非全国性水系的主体,需缴纳地方税
	德国污水排放收费制度	向居民征收水费和额外50%的污水处理费,根据污水排放量、污染物浓度和类型设置差别税率,向企业征收生态保护税	主要用于污水处理、工程建设和运营、水资源保护、水体改善等项目	由企业自行对污水排放情况进行监测、记录和上报,政府部门不定期抽查,依据企业上报数据征收污水排放税费
	瑞士碳税	对化石燃料按照固定比例征收碳税	2/3重新分配给居民和经济部门;1/3投资于CO ₂ 减排措施改造,并设立专项技术基金	对承诺减少排放或参与碳排放交易计划的碳排放密集型设施运营商予以免征奖励
正向激励:鼓励性税费政策	德国可再生能源税收优惠政策	对所有电力消费者征收可再生能源附加费;对可再生能源的生产者和使用者实行税收减免	用于新能源补贴,支持可再生能源发展	对可再生能源提供上网电价补贴;保障可再生能源优先进入电网并以固定价格销售;鼓励可再生能源生产者并网,并给予优惠反购电价
	美国可再生能源生产税和投资税抵免政策	对可再生能源设施生产的电力销售提供生产税抵免(PTC);对投资符合规定的可再生能源设备进行投资税抵免(ITC)且不设置额度上限	用于新能源补贴,支持可再生能源发展	加大政策支持力度,给予PTC和ITC较长的实施期限;逐步降低抵免额度,在扶持可再生能源产业成长的同时培养市场竞争能力;要求电力供应商在总发电量中必须包含一定比例的可再生能源

资料来源:笔者根据各国相关环境税费政策整理总结。
美国可再生能源领域的生产税抵免(PTC)和投资税抵免(ITC)政策在特朗普政府2025年7月《大而美的法案》(OBBA, One Big Beautiful Bill Act)通过后,发生了重大变化,核心趋势是对风能和太阳能项目的优惠期限大幅缩短。

(二)聚焦关键领域强化财政工具的协同功能

流域的污染防治、防洪减灾及生态修复具有典型的公共产品属性,且资金需求规模大、周期长。为此,许多国家通过财政注资、社会捐赠以及多元化再融资渠道设立专项基金,形成稳定的资金供给机制,并通过优化基金管理架构、科学设定援助领域,确保资金投向水环境治理、水污染控制、水生态修复、水安全韧性等关键领域并协同发力,有效提升了财政资金的使用效率与精准度。国际部分代表性专项基金及其运作模式如下(详见表2)。目前,我国针对流域治理的财政资金分散在林业、水利、环保、国土等多个部门,且缺乏像美国清洁水循环基金(CWSRF)那样的长期滚动使用机制。由于各部门治理目标、治理重点和治理时间的不同步,难免会出现相互掣肘、“撒胡椒面”等现象,进而影响集中发力。亟须借鉴国际经验,

积极探索目标协同、专款专用与循环使用相结合的财政资金供给模式创新。

表 2 国际部分代表性专项基金运作模式

代表性基金	资金来源	资金管理	支持领域
澳大利亚水基金	政府拨款、企业、慈善机构和个人捐款等	设立环境用水特别账户,为恢复墨累—达令河流域等环境用水提供资金支持	水资源保护、水质改善、生态系统恢复等
美国清洁水循环基金 (CWSRF)	美国环保署向各州提供财政支持,各州亦进行配套出资	建立清洁水循环基金,通过低息贷款、再融资等形式为水环境治理提供资金援助;后续偿还的贷款本金和利息收入再回到各州的 CWSRF 中,实现资金在州级的长期“循环”使用	流域水环境治理、水污染控制、水生态修复、水安全韧性等
欧盟应对自然灾害基金体系	各类赠款及欧盟预算划拨,每年资金总额高达约 5 亿欧元	设立欧盟团结基金,对达到自然灾害损失门槛值的成员国进行援助;建立结构基金系统,对成员国的长期灾害预防和重建进行援助	灾害预防、生态保护、经济恢复、灾后重建等

(三)运用市场机制优化资源配置提升治理效能

利用市场化工具撬动社会资本,有助于降低政府财政负担,促进流域资源的帕累托改进。纵观各国实践,核心举措主要包括两方面:一是基于科斯产权理论,建立资源环境权益交易市场 and 合理定价机制,由市场供求关系发现价格,从而降低交易费用,提升资源配置效率;二是推广 PPP(公私合作伙伴关系)模式,充分发挥政府在规划监管方面的优势和私营部门在资金技术方面的效率,实现风险共担与利益共享。国际部分代表性环境权益交易市场(或项目)及其运作模式如表 3 所示。我国可借鉴澳大利亚水权市场和美国湿地银行等经验,在长江、黄河流域率先开展排污权、水权“确权—确权—确权”试点,由中央财政设立初始配额分配基金,降低首期交易成本。

(四)建立流域生态补偿机制促进区域协调发展

由于流域内各地区自然禀赋与发展阶段的异质性,以本地利益为导向的行政决策容易引发利益冲突与发展博弈。针对多瑙河、莱茵河、五大湖等跨国/跨区域流域,国际经验表明,建立有效的利

表 3 国际部分代表性环境权益交易市场/项目的运作模式

代表性市场/项目	交易对象	交易方式
澳大利亚水权交易市场	政府根据流域计划和法规进行水权确权及分配;由水权管理机构对年水权交易量进行控制,一般不超过水资源总量的 2%	水权交易者通过市场进行水权交易或租赁,并根据市场供需情况确定水权价格
美国碳排放交易市场	基于各州历史 CO ₂ 排放量、用电量、人口、新增排放源等因素确定各州 CO ₂ 排放配额,生产者可以在碳市场自由买卖配额	依据减排目标和碳排放配额对一定时期的碳排放总量进行限制和分配,通过每季度地区碳排放拍卖进行交易并产生季度结算价格
英国泰晤士河水务 PPP 项目	政府与企业通过 PPP 项目对泰晤士河基础设施进行项目投资和水务合作	将水务业务证券化,由企业负责提供高质量水服务,并向用户收取供水和污水处理等服务费用

益协调机制至关重要:一是成立具有较强约束力的跨地区管理机构或专项工作组,统筹流域发展事务,平衡各方发展诉求;二是遵循“谁开发、谁保护,谁污染、谁付费,谁受益、谁补偿”原则,构建包括政府主导型、市场驱动型及社会自发型的多元化生态补偿体系,实现外部性收益的横向转移;三是针对生态脆弱区,建立纵向财政转移支付与直接援助制度,通过再分配手段保障生态保护者的基本权益,以此促进区域协调发展。国际上较为成功的流域生态补偿机制及其运作模式如表 4 所示。我国部分流域跨省生态补偿试点的实践也表明,过度依靠中央财政的行政协调难以形成长效稳定的制度安排,应借鉴国际经验,积极探索构建政府主导与市场驱动并行的多元化流域生态补偿体系,建立跨区域利益协调的长效机制。

(五)灵活运用政策工具组合促进多目标协同

流域的绿色高质量发展是一个复杂的系统工程,要求实现生态保护、经济增长与社会公平等多重目标的协同。对此,国际经验倾向于采用“政策组合拳”,综合运用税费减免、信贷支持、专项基金、财政拨款及补助等多种工具,在资金、技术、组织、管理等维度提供全方位支持,以有效撬动市场和社会资源,产生更大的政策溢出效应。例如,澳大利亚政府通过整合财政补贴、低息贷款、技术援

表 4 国际代表性流域生态补偿/转移支付制度及其运作模式

类型	典型案例	协调机制	资金来源	补偿方式
政府主导型生态补偿	德国易北河污水处理补偿	由德国和捷克达成协议,成立双边合作组织,共同治理易北河	污水处理费、财政贷款、津贴等	由下游德国政府对上游捷克的流域生态保护和污水治理项目直接进行经济补偿
	澳大利亚墨累—达令河流域水资源协议	由澳大利亚联邦政府以及新南威尔士州、维多利亚州和南澳大利亚州政府共同签署墨累—达令河水资源协议,成立墨累—达令河流域管理局	在联邦政府设立的环境用水特别账户中对墨累—达令河流域的生态保护进行直接补贴;受益各州出资进行生态补偿	由联邦政府和各州协调,共同对上游新南威尔士州维护水库地区储水能力的生态保护工作进行补偿
市场驱动型生态补偿	澳大利亚墨累—达令河水蒸发信用账户	建立墨累—达令河盐度登记系统和信用机制,对所有影响流域盐度行为进行追踪记录,并以此确定各方的水分蒸发/盐度信用	缔约州的生态补偿投资和盐度信用交易资金	流域上下游之间通过盐度信用额交易,对上游植树造林等生态保护行为进行生态补偿
	美国湿地缓解银行	由政府监管部门、购买方和销售方三方建立湿地缓解银行。根据湿地面积和生态功能评估确定湿地信用数量	开发商或地方政府进行湿地开发的湿地信用交易资金	通过公开市场交易湿地信用,履行开发方对湿地开发造成生态破坏的补偿义务
社会自发型生态补偿	哥斯达黎加森林生态环境效益基金	政府推进实施“生态系统服务付费计划”,设立“森林生态环境效益基金”机构	主要包括燃料税收、企业和政府协议注资、社会赠款以及市场收入等	基金管理机构与林地所有者自愿签订协议,林地所有者按约定履行造林、森林保护、森林管理等义务,机构向其支付生态环境服务费用
	法国流域社会自发型生态补偿	由受益公司与水源地的农民自愿签订补偿协议	由受益公司直接提供生态补偿资金。如法国最大的天然矿泉水制造商 Vittel 公司每年按 230 美元/公顷向水源地的奶牛场的生态友好行为提供补偿	如 Vittel 矿泉水公司每年向流域水源地的奶牛场提供生态补偿,同时提供相关设备和技术帮助农户改进放牧方式,条件是农民必须控制奶牛场规模、减少杀虫剂的使用等以保护水源地的生态
财政转移支付	美国湿地项目发展补助	联邦政府与州政府、地区合作推进湿地保护项目的实施	联邦政府提供财政资金,同时项目申请方也需提供最少 25% 的资金配套	各州政府和地区根据本地实际情况制定湿地项目计划并提交补助申请,美国环保署对提交的项目计划进行评估,为有竞争力的湿地保护项目提供财政补助
	美国大湖区恢复倡议	由五大湖流域相关行政区域和 17 个相关政府部门组成五大湖区域工作组,推动政府与非政府伙伴合作	美国国会根据联邦年度拨款法案每年为大湖区生态恢复提供财政资金。	由五大湖区域工作组负责分配拨款,用于支持和补偿大湖区生态恢复的相关项目和活动

助等工具,聚焦流域基础设施建设、水资源管理保护、生态恢复、社区发展、流域伙伴关系等重点领域,显著推动了流域保护开发的多目标协同与可持续发展,如表 5 所示。当前我国财税政策在流域治理中仍以“点状”工具为主(如环保税、专项补贴等),工具之间缺乏系统耦合,容易出现相互冲突或“短板效应”。可借鉴国际经验,试点推行“政策组合包”模式,针对具体的流域治理场景,加强政策体系的有机耦合,以实现“1 + 1 > 2”的多目标协同。

表 5 澳大利亚政府综合运用各类政策工具支持达令—墨累河流域保护发展一览表

政策/项目工具	目标领域					
	流域基础设施	生态恢复	社区发展	流域伙伴关系	行政管理	组织能力提升
环境工程与管理措施可行性项目	✓ 堰坝改造、鱼道、管道建设等	✓ 森林湿地保护、洪泛区管理等	✓ 提升农业供水用水效率		✓ 智慧赋能流域管理	
新南威尔士州私人灌溉基础设施运营计划	✓ 灌溉基础设施	✓	✓			
韧性河流项目		✓	✓	✓ 州—联邦协作		✓ 量化可回收水量、完善工程管理等
北部盆地政策组合		✓	✓	✓ 加强跨境流域环境用水规划和协调	✓ 优化水资源共享规则和管理	✓
昆士兰健康源头水资源利用项目		✓	✓		✓ 制定控制措施、流程和结构	✓ 跨部门协作
流域社区发展计划		✓	✓			
古尔本—墨累灌溉区水资源链接计划	✓	✓	✓	✓		

资料来源:“✓”代表该政策/项目类型覆盖的目标领域。

四、财税体制赋能流域绿色高质量发展的改革路径

“十五五”时期是我国全面推进人与自然和谐共生的中国式现代化的关键时期,也是财税体制改革赋能流域绿色高质量发展由“目标倡导”向“制度落地”深入推进的重要窗口期。前文的理论分析与国际经验表明,财税政策促进流域绿色高质量发展的核心机制在于实现政府管制与市场机制在政策、主体、空间、周期四个维度的有效耦合。然而,欧美经验多基于成熟的市场定价机制与扁平化的央地关系,而我国流域治理面对的是“中央统筹、地方落实”的纵向体制、要素市场化发育程度的显著差异,以及跨省协调长期受制于属地化管理等现实国情。因此,“十五五”时期财税体制改革的总体思路应是:立足国情,以纠正“耦合失灵”为靶向,坚持问题导向、急用先行、试点突破、制度贯通、由点到面、分步实施,对财税制度进行深刻的本土化改造和渐进式改革,力争用五年时间,在关键领域破除体制性梗阻,到 2030 年基本形成适应流域绿色高质量发展的财税制度框架(见图 2)。以下按照四大改革方向分别阐述“十五五”时期的重点改革任务。

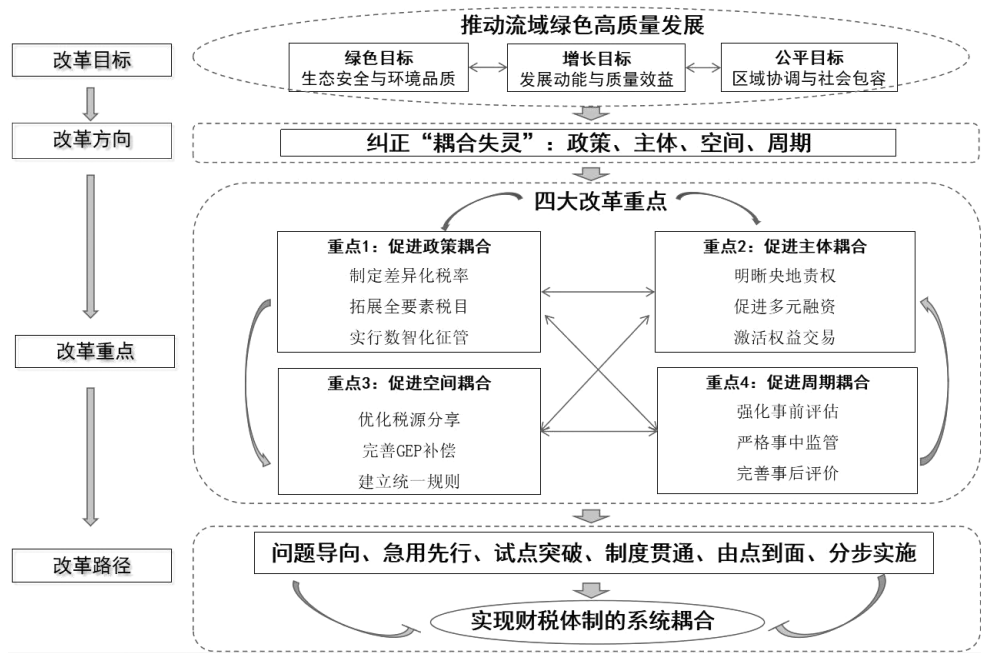


图2 “十五五”时期赋能流域绿色高质量发展的财税体制改革

（一）促进政策耦合：建立全要素覆盖与空间异质性的绿色财税调控体系

根据“十五五”时期全面绿色转型的要求，推进税制设计从“碎片化点状调节”走向“系统性全要素调控”，以税制绿色化改革为核心抓手，力争率先在税目拓展和征管能力建设上取得突破。

一是前瞻性拓展“山水林田湖草沙”全要素税目。在水资源费改税全国推开的契机下，加快将森林、草原、滩涂等生态空间占用纳入资源税征收范围，更全面地反映自然资源的稀缺性与生态价值。同时，针对“十五五”时期碳达峰的要求，优化企业所得税、增值税在降碳、减污领域的优惠结构，研究推出“碳税+碳市场”复合型政策工具，对未纳入碳市场的中小微排放源实施碳税调节，推动实现政策工具的协同发力和宏观调控的全链条闭环。

二是实施基于“主体功能区”的差异化精准税率。充分考量流域上中下游的主体功能定位、环境承载力及污染治理成本，制定差异化环境税收标准。如针对黄河、长江上游等生态屏障区，可在法定幅度内执行惩罚性高税率以倒逼污染型企业退出或转型^[41]，同时叠加运用税收优惠、绿色信贷及财政补贴等工具，引导绿色环保产业集聚，形成“严约束+强激励”的政策组合；对下游重点开发区或优化开发区，则可针对减污降碳协同增效显

著的企业实施更大力度的税收减免抵扣，形成“高低价差”引导要素流动。

三是打造“数智化”跨部门协同征管平台。针对当前“监测与征收分离”的痛点，强化税务部门与生态环境部门的跨部门协同治理，在“十五五”期间强力推动和打通税务与生态环境部门的底层数据接口。并依托大数据、物联网、区块链等技术，构建涉税污染源“数字孪生”台账，实现从排污监测到税额核算的全自动穿透式征管，显著提升绿色税收的征管质效与遵从度。

（二）促进主体耦合：构建央地权责清晰与要素市场激活的流域共治机制

针对流域治理过度依赖中央政府和属地化管理等导致的协同阻滞，以财政资金杠杆效应最大化为核心目标，从“中央兜底、地方参与”转向“央地权责对等、社会资本有序进入”，多管齐下激活多元主体参与流域共治的内生动力。

一是完善事权与支出责任相适应的央地财政关系。紧扣建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系的改革要求，在流域跨区域重大治理事项上完善央地事权与支出责任，优化财政资金配置。一方面，加大中央预算内投资，设立专项基金与奖补资金，重点向流域污染治理、生态修复、航运建设等领域倾斜；另一方面，提升地

方财力与事权的匹配度,适当赋予地方税收管理权。在严控债务风险的前提下,支持地方政府扩大专项债券使用范围,建立规范化、透明化的融资机制及隐性债务风险长效防控体系。

二是创新“专项债+特许经营”等市场化融资模式。发挥财政资金的“杠杆效应”,鼓励商业银行、产业投资基金与财政资金共同组建引导基金,构建“财政领投+市场跟投”的资金供给模式。在流域治理中有针对性地推广政府和社会资本合作(PPP),积极探索将流域生态修复等项目包装为具有稳定收益的特许经营项目,以流域专项债券作为资本金,撬动政策性金融与商业信贷形成“资金拼盘”,引导社会资本深度参与流域保护与开发。

三是建立流域统一的环境权益交易市场和平台。借鉴美国湿地银行等国际经验,推动建立流域环境要素权益市场。打破行政区划壁垒,在长江、黄河等重大流域探索建立省级层面的水权、排污权、碳排放权等综合交易平台,统一确权登记与结算规则,切实降低科斯定理中的跨域交易成本,促进生态产品的价值实现。

(三)促进空间耦合:建立适应要素流动与利益共享的财税协调机制

针对企业总部注册地与实际经营地分离导致的税收与税源背离以及“地方逐底竞争”等问题,必须从体制机制上打破横向的行政壁垒,以破解税收与税源背离等为优先突破口,从“属地化分割”转向“利益合理共享”,夯实流域统一大市场的制度基础。

一是健全流域统筹协调管理职能。设立实体化的流域管理委员会或决策议事协调机构,强化流域综合立法,为跨省际重大事项提供协商平台,推动流域治理范式从“碎片化、属地化”向“整体性、协同化”转变。针对流域内企业“总部在下游、生产在上游”“税收与税源背离”等现象,优化企业所得税在注册地与经营地之间的按比例分成机制,或通过中央财政横向结算进行二次分配,平衡区域税源利益。

二是建立基于GEP核算的流域生态补偿机制。健全纵向与横向相结合、政府与市场相协同的多元化流域生态补偿体系,完善流域上下游生态保护成

本分担、生态产品价值核算与收益共享机制。改变过去上下游“讨价还价”式的补偿定价,引入科学的生态系统生产总值(Gross Ecosystem Product, GEP)核算体系,将上游地区的涵水、固碳等生态增量转化为可量化的生态补偿基准值,从而实现从“行政协商补偿”向“科学精算补偿”的跃升。推动流域生态保护成效与资金分配、项目支持、考核激励直接挂钩,引导生态屏障地区主动加强生态环境保护,实现保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的良性循环。

三是建立流域产业转移的负面清单与审查机制。规范地方政府税收竞争秩序,清理部分地区违规制定的税收减免与财政补贴等优惠政策。由中央层面或流域法定管理机构制定出台流域统一的产业发展负面清单和产业转移指南,建立跨区域的涉企财税优惠政策备案审查制度,对违规实行“逐底竞争”的地区扣减转移支付,加快建立要素自由流动、竞争有序的流域统一大市场。

(四)促进周期耦合:实施结果导向与全生命周期闭环的动态评估

针对流域治理中存在的政策评估时点错位与反馈链条断裂等问题,必须在“十五五”时期依托金税四期“以数治税”数字化架构和数字政府建设,以数字化监管为技术支撑,逐步从“事后评价”为主转向“事前评估—事中监控—事后评价”全周期穿透式闭环管理,加快实现监督评估机制与流域治理资金运转周期的有效耦合。

一是强化流域财税政策事前评估机制。加强财政资源统筹,建立流域治理重大项目和政策事前绩效评估体系。科学设定项目实施计划、资金规划与分期拨付节点,从源头上避免盲目投资,确保财政资金配置的科学与精准性。

二是建立流域财政资金全流程监管溯源机制。针对专项资金执行率低、监管难等问题,利用大数据、区块链、数字人民币智能合约等技术,对流域治理资金从中央下达、地方拨付到终端使用进行“穿透式、全流程”追踪监管,确保资金拨付进度、分配方向、投入领域与政策规划严格匹配,防止资金被截留、挪用或沉淀。

三是完善结果导向的财税绩效评价机制。建

立流域财税资金全周期绩效评价机制,在关键实施节点开展阶段性绩效评价。强化评价结果应用,将绩效评价与下一阶段资金拨付和下一年度中央对地方转移支付的测算系数、新增地方政府专项债务限额直接挂钩,倒逼地方政府从“重申报”向“重实效”转变。建立“评价—反馈—整改—提升”的动态优化机制,不断提升财政资金的整体使用效能。

五、结论与展望

本文的研究表明,推动流域绿色高质量发展,核心和本质是一个如何通过制度设计实现复杂系统下多重外部性内部化的问题。传统的庇古税规制和科斯式市场方案虽然在单一维度上各有建树,但在流域这一跨行政区域、跨要素、跨目标的复合生态—经济—社会系统中均显现出明显的理论边界和实践局限。本文的理论价值在于构建了一个整合性的“发展—安全”“制度—市场”“人—自然”协同分析框架,揭示了在流域的复杂治理场景中,单纯依靠行政命令或市场交易均难以达成帕累托最优,而必须从统筹发展与安全、促进人与自然耦合出发,依赖于政府和市场在制度层面的功能互补与有效耦合,将生态价值内生于经济发展进程。当前我国财税政策在流域应用中所暴露出来的一系列问题,其深层次原因正在于这种“耦合失灵”,即:税制设计未能充分回应流域复合生态系统的整体性,政策工具未能有效激发多元主体的协同性,治理结构未能全面适应流域空间的流动性,监督评估未能精准契合流域治理资金运转周期的动态性。而破解耦合失灵、实现流域财税治理现代化的过程,本质上就是中国式现代化在流域治理领域的具体实践,它要求制度设计从碎片化应对走向系统性耦合,从单一目标管控走向多目标动态均衡。

展望未来,面向中国式现代化的流域治理体系构建,财税理论亟待完成从“外部纠正”到“内生嵌入”的范式转型。后续研究可在以下方向进一步寻求理论突破。首先,深化绿色财税系统论研究。在生态文明时代背景下,将流域视为一个具有新陈代谢功能的生命共同体,探索财税工具如何从当前的“点状调节”(如针对单一污染物)升级

为“系统调控”,即通过对资源开采、生产、消费、废弃和循环全过程的税制设计,模拟生态系统的反馈与平衡机制,实现流域物质能量流动的系统引导和统筹管理。其次,构建多维权益核算与分配理论。未来的生态补偿和税收分享机制,需要建立在更加科学的生态产权界定与价值核算基础之上。这要求必须超越传统的量化增长指标,探索将流域碳汇、生物多样性保护、景观文化等生态系统服务价值纳入财税核算体系,并在此基础上形成一套兼顾公平与效率的跨区域价值分配理论,为破解税收与税源背离、实现“保护者受益、使用者付费”提供坚实的理论基石。最后,发展智慧赋能型环境财税理论。随着数字技术的深度应用,未来研究应聚焦于如何利用大数据、区块链、物联网、人工智能等技术实现环境财税政策的精准治理。重点包括构建流域数字孪生平台以优化税率模拟与政策仿真、利用区块链技术增强生态补偿交易的透明性与可信度等,其目标是从技术上突破科斯定理中交易成本的约束,催生新型的“算法驱动型”政策工具,从而推动流域财税治理从经验决策迈向智能决策,为全球流域治理和可持续发展提供具有普遍解释力的中国理论和中国方案。

参考文献:

- [1]单菁菁,武占云,张卓群,等.中国城市发展报告(No.15):大国治城之城市群高质量发展:迈向人与自然和谐共生的现代化[M].北京:社会科学文献出版社,2022:1-10.
- [2]武占云,单菁菁,魏后凯.气候变化背景下流域治理的模式转型与对策研究:基于“抗解性”理论视角[J].中国软科学,2023(5):88-98.
- [3]黄燕芬,张志开,杨宜勇.协同治理视域下黄河流域生态保护和高质量发展:欧洲莱茵河流域治理的经验和启示[J].中州学刊,2020(2):18-25.
- [4]杨开忠,单菁菁等.更加重视基于流域的生态文明建设[N].光明日报,2020-08-17(16).
- [5]习近平生态文明文选:第一卷[M].北京:中央文献出版社,2025:148.
- [6]习近平生态文明文选:第一卷[M].北京:中央文献出版社,2025:305.
- [7]水利部编写组.深入学习贯彻习近平关于治水的重要论述[M].北京:人民出版社,2023:219.
- [8]蔡志刚.财税政策与区域经济发展的国际比较[J].重

庆工商大学学报. 西部论坛, 2005(1):47-52.

[9]时澜娜. 财政部:从5方面加大对长江经济带发展财税支持[N]. 工人日报, 2021-09-02(4).

[10]柴新. 六大财税机制推动黄河流域生态保护和高质量发展[N]. 中国财经报, 2022-09-08(1).

[11]中央人民政府网. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[EB/OL]. (2025-10-28) [2026-02-25]. https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm.

[12] BOGLIACINO F, MANTILLA C, NIÑO D. Economic incentives and political inequality in the management of environmental public goods [J]. Journal of behavioral and experimental economics, 2023, 104: 102006.

[13] SCHNEIDER J M, DELZEIT R, NEUMANN C, et al. Effects of profit-driven cropland expansion and conservation policies[J]. Nature sustainability, 2024, 7(10): 1335-1347.

[14]石广明,王金南,董战峰,等. 跨界流域污染防治:基于合作博弈的视角[J]. 自然资源学报, 2015, 30(4): 549-559.

[15]姚鹏,孟露,公维凤. 流域跨界污染治理的困境与优化路径研究[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2025, 53(4):162-172.

[16]薄文广,徐玮,王军锋. 地方政府竞争与环境规制异质性:逐底竞争还是逐顶竞争?[J]. 中国软科学, 2018(11):76-93.

[17]蒋丹璐,曹国华. 流域污染治理中政企合谋现象研究[J]. 系统工程学报, 2015, 30(5):584-593.

[18]童健,武康平,薛景. 我国环境财税体系的优化配置研究:兼论经济增长和环境治理协调发展的实现途径[J]. 南开经济研究, 2017(6):40-58.

[19]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).

[20]伍新木,李雪松. 流域开发的外部性及其内部化[J]. 长江流域资源与环境, 2002(1):21-26.

[21]李宏伟. “绿水青山就是金山银山”理念的丰富内涵与时代价值[J]. 红旗文稿, 2025(16):43-46.

[22]习近平生态文明文选:第一卷[M]. 北京:中央文献出版社, 2025:3.

[23]刘亦晴,董鑫烨. 全景视角下自愿型环境规制:研究综述与展望[J]. 财会月刊, 2024, 45(10):108-114.

[24] PIGOU A C. The economics of welfare[M]. London: Macmillan and Co., Limited, 1932:134.

[25] CARLTON D W, LOURY G C. The limitations of Pigouvian taxes as a long-run remedy for externalities[J]. The quarterly journal of economics, 1980, 95(3):559-566.

[26] COASE R H. The problem of social cost[J]. Journal of law and economics, 1960, 3(1):1-44.

[27]吴茵茵,齐杰,鲜琴,等. 中国碳市场的碳减排效应研究:基于市场机制与行政干预的协同作用视角[J]. 中国工业经济, 2021(8):114-132.

[28]丰若非,燕红忠,马建华. 收入效应、科斯定理与和谐社会[J]. 管理世界, 2009(12):168-169.

[29]吴灏. 产权制度与环境:“科斯定理”的延伸[J]. 生态经济, 2016, 32(5):25-33, 62.

[30]马倩倩,陈诗一. 经济收敛与环境失衡:基于西部大开发战略的研究[J]. 世界经济, 2023, 46(8):108-133.

[31]曲哲涵. 发挥财税作用促进发展增“绿”[N]. 人民日报, 2023-08-21(18).

[32]联合国开发计划署,中央财经大学绿色金融国际研究院. 中国绿色预算发展前景研究[R]. 北京:联合国开发计划署, 2024:29.

[33]罗秦. 新发展格局下的消费税改革再思考[J]. 税务研究, 2021(4):56-63.

[34]陈诗一,武英涛. 环保税制改革与雾霾协同治理:基于治理边际成本的视角[J]. 学术月刊, 2018, 50(10):39-57, 117.

[35]单菁菁. 创新优化县域生态环境治理体系的关键点[J]. 国家治理, 2022(4):25-30.

[36]许文. 完善支持绿色发展的税收政策:顶层设计与政策协同[J]. 国际税收, 2023(4):9-14.

[37]周志波,胡江峰. 环境保护税的制度省察与优化改进[J]. 税务研究, 2023(1):38-42.

[38]中华人民共和国审计署. 国务院关于2020年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[R/OL]. (2021-06-07) [2024-06-27]. <https://www.audit.gov.cn/n4/n19/c145358/part/75592.pdf>.

[39]覃凤琴. 我国跨省流域横向生态补偿机制的实践探索与政策优化[J]. 财政科学, 2022(6):108-116.

[40]中华人民共和国审计署. 国务院关于2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告[R/OL]. (2024-06-25) [2024-06-27]. <https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10423410/part/10423799.pdf>.

[41]李思存,蒋书豪,朱谷锐,等. 论“双碳”目标下我国绿色税收体系的优化[J]. 税务研究, 2024(6):32-37.