

# 服务业“降成本”的问题与对策建议

□夏杰长 肖宇 欧浦玲

[摘要] 成本较高是当前制约我国服务业高质量发展的重要因素之一。本文研究发现,目前我国服务业存在税收负担下降尚不明显、名目繁多费用增加企业成本开支、所需生产要素成本较高、隐性制度性成本居高不下等问题。在对存在问题和原因进行深入分析后,提出如下建议:深入推进服务业“营改增”,制定更为完善税前扣除和征管细则,推动新一轮减税改革;加大涉服行业“简政放权”力度,逐步减少行政审批,建立与国际接轨商事制度,降低制度性交易成本;创新土地供应方式,尽快形成市场化生产要素价格形成机制;坚持创新引领和对内对外双向开放。

[关键词] 服务业;“降成本”;“营改增”;“放管服”

[中图分类号] F272.3 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2018)11-0127-09

[DOI] 10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2019.01.017

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“‘十三五’时期供给侧改革与需求侧协同下的我国产业结构调整与升级研究”(项目编号:16ZDA004)

[作者简介] 夏杰长,中国社会科学院财经战略研究院副院长、研究员,博士,博士生导师,研究方向为服务经济与政策研究;(北京 100028)

肖宇,中国社会科学院研究生院博士生,研究方向为服务经济学;(北京 102488)

欧浦玲,广州大学外国语学院硕士生,研究方向为教育经济与服务业。(广东 广州 510006)

**Abstract:** High cost is one of the most important factors restricting the development of China's service industry. This paper finds that there are four problems in service industry of our country. First, there is no obvious decrease in "cost reduction" under the tax burden. Second, a variety of charges of service firm increase the costs. Third, the cost of factors of production is higher in service industry. Lastly, hidden institutional costs remain high. To solve these problems, the author puts forward some policy suggestions such as further advancing the reform process of service industry, increasing the "simplification of administration and decentralization" of service industries, forming a market-oriented factor price mechanism as soon as possible, adhering to innovation guidance and opening up to both the domestic and foreign sides.

**Keywords:** service industry; "cost reduction"; "replacing business tax with value added tax (VAT)"; "reforms to streamline administration, delegate powers, and improve regulation and services"

## 一、引言

“十三五”规划提出,要优化服务业发展环境,加快推动服务业优质高效发展。实际上,服务业在国民经济中的重要性早已成为共识。从数据来看,自改革开放以来,服务业在我国国民经济中的比重逐年增

加。2018年上半年,我国服务业增加值占GDP比重超过了54%,服务业牢牢占据了国内生产总值的主导地位,我们正在奔向服务经济时代。但是,在看到成绩的同时,也不能忽视影响我国服务业发展的制约因素。一个突出表现是,我国服务业成本高企的现象很严重。2015年底召开的中央经济工作会议,明确提出要深化供给侧结构性改革,着力推进“三去一

降一补”(去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板),以破解当前供求关系中成本高企等重大结构性失衡问题,为经济持续发展扫清障碍、蓄积动能。考虑到服务业在经济转型升级、振兴实体经济、支撑制造强国和农业现代化建设、实现一二三次产业在更高层次上协调发展和深化供给侧结构性改革的重要性,服务业“降成本”成功与否,值得我们高度关注。党的十九大报告也指出,要加快发展现代服务业,瞄准国际标准提高水平。那么服务业成本高企的短板应该如何克服?如何才能通过“降成本”助力服务业优质高效发展和提高水平?本文正是从此角度出发,试图在对服务业“降成本”存在问题进行归纳分析的基础上,找到有效降低服务业成本的可行之策。

本文的创新之处在于,首次填补了在“三去一降一补”大背景下,对服务业“降成本”进行细致分析的空白,并综合利用行业细分数据分析和详实的调研案例,对服务业较高成本的现状、问题和原因进行了分析,并给出了相应的政策建议。

本文接下来的安排如下,第二部分为文献综述,第三部分为服务业成本的现状分析,第四部分是存在问题及原因,最后是对策建议。

## 二、文献综述

“降成本”问题的关注度最早是从相关媒体开始,<sup>①</sup>随后学术界加入讨论。从现有文献来看,相关学者围绕中国实体经济的成本究竟是低还是高、我国企业高成本的原因以及如何有效降低实体经济成本展开了研究。如杨桂琴(2016)<sup>[1]</sup>深入分析了当前宁夏制造业各项成本的变化,从制度性交易成本、劳动力成本、税费成本、社保成本、资金成本、能源原材料成本和物流成本七个方面与国内外进行了比较研究,得出了宁夏当地实体经济“降成本”仍有很大空间的结论。针对成本偏高的主要来源,张强等(2017)<sup>[2]</sup>认为,当前“降成本”仍是供给侧结构性改革的重要内容,当前我国企业的不合理负担主要体现在税收、五险一金、非税收入、融资与制度性交易成本等方面,对此应该厘清政府与市场的关系,深化财税体制改革,规范融资市场。而涉及到具体的融资成本较高的问题,封北麟(2016)<sup>[3]</sup>认为,服务收费居高不下、金融机构资金成本上升、企业流动资金需求旺盛以及

小微企业高度依赖高成本的民间借贷资金等因素制约了企业融资成本下降。此外,孙博文、雷明(2018)<sup>[4]</sup>还通过一个基于自由企业家模型的研究指出,加大交通基础设施建设、降低运输成本和努力降低市场壁垒和制度分割所带来的交易成本,是实现高质量发展的重要前提。

这些研究对实体经济“降成本”的问题进行了分析,但涉及到服务业成本问题的研究较少。针对服务业的“鲍莫尔病”问题,宋建、王静(2018)<sup>[5]</sup>从理论角度发现,要素价格扭曲导致服务产品价格上涨,使得“成本病”现象更加明显,不利于TFP的提升。刘朝阳(2017)<sup>[6]</sup>研究发现,中国生产性服务业通过降低制造业企业的管理成本和交易成本提高了制造业效率,这种中介效应在金融业和新型生产性服务业中的作用更为明显。田正(2017)<sup>[7]</sup>通过国际比较发现,日本实现工业化后,日本经济的服务化趋势日益明显。但与此同时,服务业所固有的生产率问题也逐渐显现出来,日本服务业的“成本病”问题同样很突出。以上研究主要从理论角度,对服务业的“成本病”问题进行了探讨,从理论层面论证了服务业“降成本”的必要性。在政策研究层面,杭州市发展和改革委员会课题组(2016)<sup>[8]</sup>通过调研发现,服务业企业在用工成本、税负成本、社保费用等方面的压力最大,企业对名目繁多的非税费用意见较大,企业最期待享受各类税收优惠。

但是从实际出发,针对我国服务业当前成本较高原因的研究非常缺乏。因此,本文基于服务业“降成本”大背景下,对我国服务业在“降成本”中存在的问题、原因和对策的分析,是对当前我国实体经济和服务业相关文献的有益补充。

## 三、服务业成本的现状分析

### (一)部分行业的整体成本上升较快

随着服务业在国民经济中占比的稳步提升,服务业企业在国民经济中的重要性也与日俱增。与此同步的是,服务业企业面临的成本也逐年增加。以住宿和餐饮业为例,<sup>②</sup>如下图1所示。住宿业在2008年的成本仅仅为768.83亿元,到2010年,其首次突破1000亿元大关,到了2013年,其递增至1343.73亿元。截至2016年,住宿业成本递增至1483.4亿元,

和 2007 年相比,成本增幅为 92.94%。而餐饮业也同样出现了较大的成本增幅,2007 年,其为 895.94 亿元,到了 2012 年,其递增至 2155.26 亿元。截至 2016 年,餐饮业成本已高达 2571.27 亿元,和 2007 年相比,增幅为 186.99%。



注:①数据来源为国家统计局;②住宿业企业成本数据 2007 年缺失。

图 住宿和餐饮业成本(2007-2016年)(单位:亿元人民币)

## (二)整个行业的用工成本普遍上涨

众所周知,服务业作为吸纳就业的主要渠道,人力资本的劳动报酬支出一直是服务业企业成本的重要组成部分。如下表 1 所示,以服务业按行业分城镇单位就业人员平均工资为例,自 2007 年以来,服务业各行业的用工成本一直在持续攀升,在经过 CPI 指数平减后,服务业的整体用工成本上升了 1.73 倍。其中,批发和零售业的用工成本上升最高,为

2.17 倍,教育、卫生、社会保障和社会福利业的用工成本上升了 1.95 倍。金融和房地产业的用工成本分别上升了 1.74 倍和 1.58 倍。用工成本上升幅度最低的是居民服务和其他服务业,涨幅为 1.4 倍。较为普遍上涨的用工成本,增加了服务业“降成本”的阻力。

(三)服务业已成为税收的主要来源

此外,从税收的角度来看,服务业已逐渐成为我国税收的主要贡献来源。2017 年 04 月 18 日,国家统计局服务业统计司司长许剑毅在接受媒体采访时透露,一季度,服务业税收收入达 2.25 万亿元,同比增长 12.2%,继续保持两位数增速。服务业税收占全部税收收入的 55.7%,比第二产业高出 11.6 个百分点<sup>③</sup>。服务业企业税收贡献继续加大。而从 2017 年全年来看,我国服务业增加值占 GDP 的比重为 51.6%,超过第二产业

11.1 百分点,成为我国第一大产业。全年服务业税收收入占全部税收收入比重为 56.1%,比上年增长 9.9%,连续 5 年对税收收入贡献过半。<sup>④</sup>

如下表 2 所示。在细分行业的税金构成中,仅以批发和零售业为例,自 2007-2016 年以来的共计 10 年中,批发和零售业几乎所有的细分行业,都出现了营业税金及附加的大幅度增长。其中增幅最高的是烟草制品批发,从 2007 年的 25.06 亿元,增加到了

表 1 服务业按行业分城镇单位就业人员平均工资(2007-2016 年)

行业	2007 年	2009 年	2011 年	2013 年	2016 年	涨幅
交通运输、仓储和邮政业	266.25	355.64	446.66	565.23	722.06	1.71
信息传输、计算机和软件	455.15	585.64	672.85	886.11	1200.80	1.64
批发和零售业	201.09	293.44	385.71	490.33	637.85	2.17
住宿和餐饮业	162.65	210.07	260.78	331.81	425.31	1.61
金融业	419.95	608.24	769.54	971.28	1151.20	1.74
房地产业	248.9	324.69	406.42	497.54	642.13	1.58
租赁和商务服务业	265.33	357.44	445.69	609.53	752.76	1.84
科研、技术服务和地质勘查	366.72	504.96	609.60	746.61	947.43	1.58
水利、环境和公共设施管理	175.41	233.226	273.89	352.08	468.14	1.67
居民服务和其他服务业	194.37	253.49	314.7	374.55	466.44	1.40
教育	247.21	347.87	409.81	506.34	730.37	1.95
卫生、社保和社会福利业	266.15	359.13	438.39	565.10	784.57	1.95
文化、体育和娱乐业	290.36	380.21	454.25	578.32	783.09	1.70
公共管理和社会组织	264.61	355.75	399.07	480.11	695.68	1.63

注:①数据来源:国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>);②按照历年 CPI 指数进行了平减。

2016年的1672.69亿元,达66.75倍。食品、饮料及烟草制品批发业的营业税金及附加从32.09亿元,增加到了1802.34亿元,达56.17倍。此外,汽车、摩托车及其配件批发的达37.29倍,米、面制品及食用油批发达27.41倍。

而相比之下,这四个行业的2007-2016年的利润增幅却远远低于税金及附加的增幅。其中,食品、饮料及烟草制品批发业的2016年利润总额为5932.64亿元,和2007年的1680.45亿元相比,达3.53倍(对比56.17倍)。与此同时,米、面制品及食用油批发在此期间的利润总额增至11.56倍(对比27.41倍),烟草制品批发的利润增至1.79倍(对比66.75倍),汽车、摩托车及零配件批发的利润增至9.75倍(对比37.29倍)。利润增幅远远低于同期的税金及附加增幅。由此可见,服务业利润与税金的增幅严重不对等。

#### 四、问题及原因

##### (一) 现有问题

综合来看,服务业“降成本”的主要问题集中在以下三个方面:

1. 服务业承受的税费负担下降幅度并不明显。虽然服务业“营改增”改革已全面启动,但在实际执行过程中,具体执行过程的偏差并没有给服务业企业带来实实在在的好处。甚至由于具体征收细则不完善,导致在过渡期税收抵扣链条不完整,不少企业的进项税无法抵扣,无形中增加了服务业企业的税收负担。此外,游离于政府和市场之间的各种不合理收费行为,也是服务业税费成本增加的重要来源。

2. 服务业生产所需生产要素的成本相对偏高。除了土地等生产要素服务业面临着与工业不同的成本之外,服务业在用人、用能用电、发展所需资金等方面的成本都显著高于工业企业。相对较高的生产要素成本,阻碍了服务业转型升级和“高质量发展”的步伐。

3. 存在着较多的无形制度性交易成本。虽然中央多次强调要优化营商环境,但是根据世界银行《营

表2 批发和零售业细分行业营业税金及附加(2007-2016年)

行业	2007年	2008年	2010年	2012年	2014年	2016年
农、林、牧产品批发	2.56	6.91	9.20	11.70	36.14	23.86
食品、饮料及烟草制品批发	32.09	53.02	481.60	665.72	824.81	1802.34
米、面制品及食用油批发	0.56	2.10	3.10	6.66	8.45	15.35
烟草制品批发	25.06	35.97	445.70	603.40	721.40	1672.69
纺织、服装及日用品批发	5.12	23.04	19.00	52.75	86.49	74.52
服装批发	2.20	5.06	5.90	18.79	33.45	19.19
文化、体育用品及器材批发	2.16	5.48	5.60	19.00	14.15	19.26
医药及医疗器材批发	5.03	10.52	14.70	23.27	38.13	49.95
矿产品、建材及化工产品	70.26	233.57	176.20	192.94	263.87	270.35
煤炭及制品批发	12.88	42.80	45.80	50.66	54.68	51.99
石油及制品批发	22.21	29.54	30.30	40.75	44.50	51.96
金属及金属矿批发	22.49	93.39	55.10	46.78	66.01	50.87
建材批发	3.15	9.43	14.40	18.66	27.61	36.23
化肥批发	4.81	13.00	8.90	11.34	13.94	10.73
机械设备、五金交电及电子产品批发	14.02	35.72	40.50	139.46	192.60	170.04
汽车、摩托车及零配件批发	2.42	8.49	8.20	91.11	127.99	90.25
家用电器批发	2.20	4.17	5.90	9.56	12.63	12.86
计算机、软件及辅助设备批发	0.89	3.87	2.70	7.28	4.28	4.95
贸易经纪与代理	2.68	7.09	12.00	5.77	6.98	6.41
其他批发	3.93	11.13	30.10	22.31	33.55	33.71

数据来源:国家统计局。

商环境报告 2018》,中国的前沿距离分数(DTF)<sup>⑤</sup>得分是 65.29 分,在世界排名第 78 位。具体到服务业来说,各类无形的政府干预,围绕各种行政审批的寻租行为和无形制度性交易成本的困扰,使得服务业营商环境的提升还有很大的空间。

## (二)产生原因

### 1.从税费改革的角度来看

一是服务业“营改增”执行落实力度不够。税改之前,营业税是地方收入,增值税是中央收入,分别针对服务业企业和制造业征收。自 2016 年 5 月 1 日起,在全国范围内全面推开营业税改征增值税试点,将建筑业、房地产业、金融业、生活服务业等全部营业税纳税人,纳入试点范围,由缴纳营业税改为缴纳增值税。“营改增”改革的初衷,是为了避免重复征税,实实在在降低大量服务业企业的税收负担,真正把结构性减税落到实处。但是,从近期央行与财政部的公开数据来看,财税收入不减反增,税收收入基本都实现了环比正增长。服务业中小企业众多,征税工作繁琐。人民日报的公开报道显示,在实际征收过程中,基层税务机关往往还是按照传统的“定指标—分配到具体企业”简单做法,并没有考虑到企业实际经营情况,税前扣除政策执行的不够充分和彻底,有企业经营者表示,“税务部门的任务指标一点都没少,怎么可能降低了我们的负担。”这种变了味的“营改增”,在各地税务机关中可能还不是个案。已有基于上市公司的实证研究发现,与非试点地区试点行业相比,“营改增”使得交通运输业和现代服务业试点公司所得税税负在上海略有上升(曹越等,2016)<sup>[9]</sup>。

二是服务业“营改增”的具体细节仍需完善。一方面,是服务业内部不同行业税负增减不一,现有进项税抵扣范围并不完全符合服务业企业日常经营实际,急需进行扩展。根据《营业税改征增值税试点实施办法》,提供交通运输、邮政、基础电信、建筑、不动产租赁服务,销售不动产,转让土地使用权,税率为 11%。提供有形动产租赁服务,税率为 17%。境内单位和个人发生的跨境应税行为,税率为零。除以上三条外,税率为 6%。如此一来,交通运输业从 3%营业税变成 11%增值税,但由于过桥路费等不能抵扣,车辆维修、燃油等由存在开票困难,这直接导致该行业“营改增”后的税负水平上升。田志伟、胡怡建(2013)<sup>[10]</sup>在对“营改增”对行业税负的动态影响进行

研究后指出,即使在短期内通过税率设计等方式使得扩围行业税负平衡,在长期中部分行业也仍然会出现税负上升的现象。“营改增”是否真正降低了服务业税负,还有待时间进一步检验。另一方面,“营改增”后的税收监管需要与时俱进,为了监管公平和实际情况,税务部门设置了小规模纳税人和一般纳税人两个认定标准,但不少企业通过分离业务等方式进行避税。加之国地税合并后存在的短暂监管盲区,如何兼顾企业减税与合法的税收监管,需要在征管网络、操作流程、抵扣范围和监管方式等方面继续完善。

三是各类名目繁多的费用增加了成本支出。不合理涉企收费没有彻底根治。2018 年 5 月,国家市场监督管理总局印发了《关于开展全国涉企收费专项检查的通知》,在全国范围部署开展涉企收费专项检查。根据公布的典型违规收费案例,部分基层政府的职能部门,把本应有审批部门支付并纳入部门预算的中介费用违规转嫁给申请企业,违规收取费用。强制企业赞助捐赠、订购报刊、参加培训、加入社团、指定服务等行为依旧存在,涉企政府性基金和不合法的行政事业性收费根治并不彻底。

### 2.从生产要素价格的角度来看

一是较高的土地要素获取成本。我国的基本土地制度是社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。除划拨土地外,国家土地实行有偿使用制度。和不少工业用地直接划拨的获取方式不同,<sup>⑥</sup>商业用地只能采取拍卖、招标的方式取得,需要支付一定的土地出让费用。即使如此,商业所属的服务业用地年限也是最短的。根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,各类用地出让的最高年限为:居住用地 70 年;工业用地 50 年;教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年;商业、旅游、娱乐用地 40 年;综合或其他用地 50 年。而且,如果土地性质是商业,用电、用水等方面收费标准也要按照商业的标准来执行,一般要比普通生活用电、用水的价格高出 30%左右。根据 2017 年最新颁布的《物权法》,住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期。但服务业用地按法律规定执行。

二是服务业企业用电成本较高。垄断的电力企业造成的较高用电成本一直广为诟病。中国用电价格大约比美国高出 1 倍左右(刘世锦,2017)<sup>[11]</sup>。目前

我国的销售电价按用电的性质,分为四大类:居民、农业、大工业、一般工商业用电。一般工商业又分两部分,商业用电和小型工业用电。商业企业的用电价格执行一般工商业电价。在价格方面,截至2018年4月,全国平均销售电价的水平是每千瓦时(每度)0.65元,其中居民电价0.55元,农业电价0.48元,大工业电价0.64元,一般工商业电价0.80元。<sup>⑦</sup>在实际中,服务业所属的一般工商业电价在1块左右,远高于居民用电和大工业用电,是这四类里面最高的。目前中国一般工商业电价高于发达国家,除了垄断因素外,还有一个重要原因在于中国存在输电电网,跨省之间难以直接交易。根据国际比较,以2015年为例,我国平均销售电价为每千瓦时0.689元,折合美元为每千瓦时0.108美元,同期美国的数据为0.105美元。<sup>⑧</sup>此外,根据2017年全国电力工业统计数据,全年第三产业用电量达8814亿千瓦时,约占全社会用电量的14%。<sup>⑨</sup>下调服务业用电价格,并不会对供电企业带来太大影响。因此,从这个角度来讲,服务业用电价格并非没有下调空间。

三是服务业企业普遍融资困难。就大量中小服务业企业而言,考虑到融资资质、融资成本和产权考量,银行资金依然是大量服务业企业或初创企业的融资首选。但在我国目前的融资体制下,大部分金融机构为了降低自身的风险,一般都需要企业提供固定资产做抵押。服务业企业普遍存在轻资产的特征,而知识产权质押对于商业银行来说又存在较高的识别成本和较低的流动性。据中国财政科学研究院调研数据显示,2014—2016年,通过银行借款融资的企业数量占比超过87%,而资金规模占比则超过74%,债券、股权及其他融资方式(信托、融资租赁、小额贷款等)相比仍然较少。封北麟(2017)<sup>[12]</sup>发现如果没有可变现的抵押物和担保,贷款利率可上200%,达到基准利率3倍以上。加之银行各种变相不合理收费的存在,在这种情况下,服务业企业陷入融资难和融资贵等困境不足为奇。

四是服务业企业人力成本较重。以我国的社保制度为例,虽然缴费比例各地有所区别,但基本是养老、医疗、失业和生育保险单位缴费占职工工资比例约35%,员工个人缴纳11%。公积金的缴存比例为5%—20%。但实际上,作为吸纳就业的主要渠道,服务业吸收了大量的劳动力就业,但内部各行业之间

也存在较大的差异,有的行业员工流动性很大。这种一刀切的缴费标准,无形之中增加了企业的人力成本支出。国家发展改革委宏观经济研究院课题组(2017)<sup>[13]</sup>认为,我国企业社保缴费占职工工资总额的40%左右,高于国际水平1倍以上,说明我国人工成本偏高,企业负担的社保成本处于世界较高水平。

### 3. 从营商环境的角度来看

一是简政放权的基层落实缺乏督导和成效反馈机制。“放管服”已推行多年,但根据人民日报2016年5月的公开报道,多家受访企业表示,制度性交易成本种类繁多、弹性较大且其中暗藏“灰色地带”,正在成为当前企业的最大困扰。比较典型是,上面政策和下面落实存在“两张皮”的现象,一些简政放权的举措在落实中被困在了“最后一公里”,有时甚至变成了空头支票。比较典型的是,拿着市里的文件到县里被告知“没有收到这样的文件,办不了。”省里对企业的一些优惠措施,企业找不到兑现的渠道。中央出于考虑各地政府承受能力,而避免的“一刀切”,成了基层工作人员“推诿扯皮”不作为的“挡箭牌”。还有企业反映,“行政服务大厅只是领表格的地方,真正办事还得跑这局那局,盖几个章还得跑几个地儿。”这表明简政放权上的松绑,更多的是“画饼充饥”,并没有从实际上降低企业的成本。

二是政府“有形之手”各种莫名其妙的干预比较多。具体表现为服务业企业的营商环境还有较大的提升空间。根据世界银行《2016年营商环境报告》,中国的营商环境在全球189个经济体中排名第84位,不仅远远落后于美日等发达国家,甚至与东南亚的发展中国家相比都尚有差距。张杰、宋志刚(2016)<sup>[14]</sup>认为,中国不合理的营商环境成本大幅度高于发达国家,来自各种不合理审批权力、许可和中介服务收费等方面的政策负担仍然相对突出。减少审批环节,降低各类中介评估费用,降低各类交易成本特别是隐性的制度性交易成本,是一场服务业降成本的硬仗。

三是活跃在各个领域的“红顶中介”助推了歪风邪气。在服务业各领域,各类依附于行政审批而诞生的咨询、论证、检测、评价等中介服务业十分普遍。一些依附于行政机构的中介服务往往形成垄断性经营,强制服务,收费过高,推高企业成本。行业协会、中介组织利用行政资源强制收取费用仍然十分普遍。甚至有的中介还和相关职能部门串通,私自收费

名录,操纵市场价格。<sup>⑩</sup>给企业和个人增加了不必要的成本支出。

## 五、对策建议

### (一)深入推进服务业领域“营改增”进程

1.加强服务业“营改增”改革的推动力度。“营改增”改革涉及面广,改革阻力大。首先,全力推进服务业“营改增”,杜绝地方税务机关在税收征收中明里暗里存在的税收打包行为,切实把“营改增”改革的初衷落到实处。其次,尽快推进“营改增”法定化,在税率降低和税收档位合并方面探索新的空间。最后,加强税收的征管,在技术层面,对纳税人的身份选择和税率标准,进行精准判断,重点阻断利用业务分割进行偷逃税的行为。

2.制定更为完善的税前扣除和征管细则。根据服务业企业特点,有针对性地进项税额抵扣范围进行核定,比如,研发费用和贷款利息支出的抵扣问题,以及人员密集型行业和人力成本占总成本比例高的高新技术企业,由于无法取得足够进项税发票进行销项税额抵扣等难题,应该出台实施细则,尽快形成和行业内企业日常经营行为相符的完整抵扣链(夏杰长、管永昊,2013)<sup>[15]</sup>。比如,可以尝试将金融机构贷款利息支出作为增值税的进项税额进行抵扣,将人力资本成本等纳入到人员密集型行业进项税抵扣范围等。确保服务业企业不会因为“营改增”而额外增加多余的税负。

3.以“营改增”为契机推动新一轮减税。在包括了涉企收费、政府性基金以及社会保险费之后的大口径下,中国的企业税费负担远远高于其他国家(吴珊等,2017)<sup>[16]</sup>。造成中国企业税收负担过重的一个重要原因,是当前我国的税收以间接税为主,企业是税收的真实承受者(陈志武,2008)<sup>[17]</sup>。简单来说,从生产、交换、分配和消费四个环节来看,生产和交换环节的税收较高,影响了经济生产的效率。在后端即分配、消费、收入这些环节,税收则要增加上去,以真正发挥税收在帮助企业降低负担、创造社会财富,以及调节社会成员收入分配差距方面的作用。在减税浪潮席卷全球的大背景下,按照供给侧结构性改革降成本的要求,新一轮的深化税制改革,继续推动服务业乃至整体税负的下降,任重而道远。

### (二)加大涉服行业“简政放权”改革力度

1.逐步减少服务业行政审批。要真正降低企业的制度性交易成本,不仅应当把权力往下放,更多的是要消减不必要的行政制约,真正建立服务型政府,一些评估、认证、检测等名目繁多又相似的中介服务,完全可以“合并同类项”。如通过政府行政管理体制改革、审批制度改革等,转变政府职能,减少行政审批,坚决打击向企业吃拿卡要的违规腐败行为。

2.建立与国际接轨的商事制度。比如,完全可以改革商事制度,根据服务业小微企业人员少、所需办公场地不多的特征,创新优化登记方式,在加强监管的前提下,实行“一址多照”和“一照多址”,甚至一个邮箱地址等于一个公司,在这一问题上,不少西方发达国家,乃至我国的香港地区的经验都可以借鉴。

3.努力降低制度性交易成本。剥离冗余的监管环节,降低制度性交易成本。应积极有序开展专业化、社会化的职业水平评价,依据法律法规,进一步取消职业资格许可和认定事项,剥离各种检验、认证、校准、评审等不必要环节,减少企业的制度性交易费用。以供给侧结构性改革为抓手,增加特许经营行业的供给主体,进而减少企业付出的垄断成本。

4.严格规范涉企收费。扩大行政事业性收费免征范围。在全国范围内对涉企收费的范围进行明确和规范,减少各类执法中的自由裁量权,坚决杜绝乱罚款,“以罚代管”等行为。

### (三)建立服务业生产要素市场化价格形成机制

服务业更高的成本在于用能用地、资金等方面,土地成本的背后是特定的土地制度,电力等成本背后则是垄断和竞争的问题。深化要素市场改革的关键在于打破行政垄断,进一步深化生产要素的市场化改革,降低服务业的用地、用工、用房和电力能源等生产要素成本。

1.加快电力体制改革。我国工商业电价由上网电价、输配电价、输配电损耗和政府性基金四部分构成,服务业所用电价高于居民电价主要原因在于交叉补贴、基金附加和税金。此外还有容量电费和分时电价的执行偏差以及电力跨省交易的限制等因素。因此,在发、输、配、售、用环节实施一场深刻的市场化变革。比如积极开展服务业企业直购点试点工作,通过煤电联动、输配电价改革、打破垄断和推进市场化交易等手段,合理降低服务业用电成本。以此为契

机进一步理顺电价形成机制,最终建立电价的市场经济定价机制值得期待。

2.创新土地供应方式。土地成本居高不下的背后,是土地制度的制约和地方政府“土地财政”目标的驱使。在短期内很难有根本改变的情况下,可以探索更为灵活的政策,比如通过“商改住”保障城镇化中的“有居”需求等。实施工业用地弹性年限出让制度。对于有利于新产业新业态发展和补短板的新兴服务业,在用地方面给予支持等。从而完善土地供应制度,降低服务业用地成本。

3.切实降低融资成本。首先,尽快完善多层次的资本市场体系,大力发展直接融资,合理扩大服务业企业发展规模,降低中间环节融资费用,为服务业企业融资提供健康的市场环境。其次,鼓励银行开展投贷联动试点,重点扶持那些没有固定资产抵押的高新技术企业,把发展政府背景的融资担保公司和地方金融机构有机结合起来,为服务业企业提供融资支持。最后,尽快出台服务业企业银行利息支出的税前扣除问题,降低企业的融资成本。

4.做好公共服务降低用人成本。在降低服务业用人成本方面,除了采取阶段性降低“五险一金”的缴存比例,划转国有资本充实社保基金的办法,做好困难企业的缓缴工作外,政府其实可以大有作为。比如创新人口管理办法,以户籍制度改革为契机,逐步完善城市积分落户制度,通过积分将外地务工人员及其子女纳入本地的教育、医疗体系。通过提供公共服务,解决这些务工人员的后顾之忧,进而从侧面降低企业用工成本。政府还可以通过对员工进行职业培训,比如宾馆、酒店等大量吸纳劳动力的服务行业,提高居民职业技能,组织专场招聘,降低企业在熟练员工技能培训和选人用人方面的支出。

#### (四)坚持创新引领和对内对外双向开放

1.把加快创新发展作为服务业“降成本”的关键钥匙。首先,把“降成本”的基点放到创新上来,为服务业各行业的创新发展营造良好的制度环境,坚持在发展中解决问题。从财税金融等领域为服务业创新创造条件,促进虚拟现实(VR)、大数据、人工智能、生命科学和区块链等新技术研发及其在服务领域的转化应用,充分发挥创新这一生产要素的作用。其次,有的放矢,集中精力在服务业关键领域和薄弱环节寻求突破,推动服务产品数字化、个性化、多样

化发展。加强数据资源在服务领域的开发利用和云服务平台建设,推动服务业的数字化和智能化发展,最终通过生产模式和组织方式的创新降低成本。最后,坚持深化改革,打破影响制约服务业“降成本”的体制机制障碍。比如通过构建绿色普惠和开放高效的现代金融服务体系,通过电力价格的市场化改革,降低服务业的融资和用能成本等。

2.通过对内对外开放为服务业“降成本”注入新动力。把服务领域开放作为我国新一轮对外开放的重中之重,稳步推进重点领域的对外开放,有序放外资准入,如教育、医疗、建筑设计、评级服务等领域。在保证国家经济安全的前提下,持续推动银行、证券、保险等领域对外开放。鼓励外资加大对设计创意、现代物流等生产性服务业的投资力度。通过引入外部竞争的“鲶鱼效应”,为服务业“降成本”创造更好外部条件。此外,也要高度重视服务业的对外开放,要通过扩大外部市场,增强我国服务业企业在全球配置资源的能力。具体来说,要借助“一带一路”倡议的实施机会,重点开拓沿线国家和地区,积极巩固我国在餐饮旅游、建筑劳务等方面的传统优势,积极推动文化体育、金融保险、研发咨询和信息通讯等高附加服务贸易的出口,推动服务外包向价值链高端延伸。为服务企业跨国并购等方式创造条件,鼓励它们增强在全球市场配置人才、技术、品牌等核心资源的能力。最终在发展壮大的商品和生产要素市场中完成“降成本”的目标。

注:

①2016年12月14日,娃哈哈集团董事长宗庆后在2017网易经济学家年会上表示当前实体经济税费较高、利润率低,导致一些企业难以生存,呼吁少收点税、取消点费;不久,福耀玻璃集团曹德旺也在接受媒体采访时公开表示,“中国除了人便宜,啥都贵”,这引发了对中国实体经济真实成本的大讨论。

②挑选住宿和餐饮业作为服务业成本的代表行业进行分析的主要依据是,这两个行业承担着大量的劳动力就业,同时也是服务业最传统的领域。与房地产等政策性较强的行业和金融等专业性较强的垄断竞争行业相比,其在居民消费和商业往来方面发挥这重要的作用,作为基本上接近完全竞争的行业,一定程度上可以作为经济活动晴雨表,其成本的高低在服务业内部非常具有代表性。

③国家统计局:服务业对就业、投资、税收贡献持续增,  
<http://news.hexun.com/2017-04-18/188884660.html>。

④服务业成中国经济发展主动力, <http://finance.sina.com.cn/7x24/2018-04-14/doc-ifyuwqfa1250435.shtml>。

⑤前沿距离分数(DTF)显示每个经济体与“前沿水平”的距离,它代表自2005年以来每个指标在《营商环境报告》样本的所有经济体中观察到的最佳表现。经济体与前沿水平的距离反映在0-100的区间里,其中0代表最差表现,100代表前沿水平。营商便利度排名范围为1-190。相比之下,中国香港特别行政区得分为83.44,在世界排名第5位;美国得分82.54,排名第6位;俄罗斯得分75.50,世界排名第35位。  
<http://chinese.doingbusiness.org/zh/data/exploreconomies/china>。

⑥土地使用权划拨,是指县级以上人民政府依法批准,在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用,或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。根据国家有关政策,以划拨方式取得的土地使用权,除法律、行政法规另有规定外,没有使用期限的限制,但不能进行转让。目前对国有工业等建设用地,继续采用划拨方式供应。

⑦《发改委8项措施降低一般工商业电价共涉及830亿元》,财经网 <http://economy.caijing.com.cn/20180420/4439686.shtml>。

⑧《通过国内外电价对比看我国的电价水平》,搜狐新闻, [http://www.sohu.com/a/192186350\\_418320](http://www.sohu.com/a/192186350_418320)。

⑨国家能源局官网,《2017年全国电力工业统计数据》, <http://www.nea.gov.cn/>

⑩2018年7月20日,国家市场监督管理总局公布五起涉企违规收费典型案例,“武汉市机动车检验行业协会,于2017年4月至2018年3月,组织武汉市机动车检验行业经营者相互串通,在当时政府规定的收费范围之外违规新增“PDA拍照费”和“信息采集输送费”,多收费用1000余万元”,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/19/content\\_5307650.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/19/content_5307650.htm)。  
参考文献:

[1]杨桂琴.宁夏制造业成本与国内外的比较[J].开发研究,2016,(6).

[2]张强,张鑫,赵宇.当前降低企业不合理负担问题研究——基于降成本视角下的分析[J].价格理论与实践,2017,(12).

[3]封北麟.我国企业融资成本分析及降成本的对策——基于广东、浙江、江苏三省企业调查数据[J].南方金融,2016,(12).

[4]孙博文,雷明.市场分割、降成本与高质量发展:一个拓展新经济地理模型分析[J].改革,2018,(7).

[5]宋建,王静.“扭曲之手”会加重“成本病”吗——基于经济增长分解框架下的测算与分析[J].财贸经济,2018,(2).

[6]刘朝阳.生产性服务业提升制造业效率的路径研究——基于成本路径的中介效应检验[J].社会科学战线,2017,(9).

[7]田正.日本服务业的发展与困境——基于生产性服务业的实证检验[J].日本学刊,2017,(3).

[8]杭州市发展和改革委员会课题组.打响降成本“组合拳”推动服务业新发展[J].浙江经济,2016,(24).

[9]曹越,易冰心,胡新玉,等.“营改增”是否降低了所得税税负——来自中国上市公司的证据[J].审计与经济研究,2017,(1).

[10]田志伟,胡怡建.“营改增”对各行业税负影响的动态分析——基于CGE模型的分析[J].财经论丛,2013,(4).

[11]刘世锦.发展实体经济要优先推进降成本的供给侧改革[J].河北经贸大学学报,2017,(6).

[12]封北麟.打好“三大攻坚战”/“‘脱实向虚’风险防范”系列笔谈之四“脱实向虚”风险防范与企业降成本[J].改革,2017,(10).

[13]国家发展改革委宏观经济研究院课题组.降低实体经济企业成本研究[J].宏观经济研究,2017,(7).

[14]张杰,宋志刚.供给侧结构性改革中“降成本”的战略内涵与具体途径[J].经济体制改革,2016,(5).

[15]夏杰长,管永昊.“营改增”之际的困境摆脱及其下一步[J].改革,2013,(6).

[16]吴珊,李青.当前我国企业宏观税负水平与结构研究——企业宏观税负的國際比较及政策启示[J].价格理论与实践,2017,(1).

[17]陈志.我们的政府有多大?[N].经济观察报,2008-02-23.

[责任编辑:方平]