

支持服务业发展 的财政政策研究

张少春 / 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

支持服务业发展的财政政策研究

张少春 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

支持服务业发展的财政政策研究/张少春主编. - 北京: 中国经济出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8626 - 8

I. 支… II. 张… III. 服务业—财政政策—研究—中国
IV. F719 F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 070748 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 牛慧珍 (电话: 010 - 68355210 E-mail: niuhuizhen@yahoo.com.cn)

责任印制: 石星岳

封面设计: 任燕飞

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京中科印刷有限公司

开 本: A5

印张: 11.5 字数: 310 千字

版 次: 2008 年 8 月第 1 版

印次: 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8626 - 8/F · 7610

定价: 32.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

《支持服务业发展的财政政策研究》

编委会

主 编：张少春

副主编：王保安 贾 康 何黎明

编 委：李敬辉 张学文 曾晓安 任 瑛 张洪武
翟 旭 查艾军 王明臣 秦 斌 曲富国
程 婧 王北鹰 王德生 张 帆 阎 坤
贺登才 张美芳 郭秀堂 胡苓菩 张建辉
臧国忠 邹积立 黄 然 陈广君 王彦楼
王祺扬 负建民

目 录

CONTENTS

总报告：

支持服务业发展的财政政策研究/1

财政部财政科学研究所

分报告之一：

放心肉服务体系建设工程项目可行性研究/55

商务部畜禽屠宰管理办公室

分报告之二：

家政服务的财政支持政策研究/105

商务部商业改革发展司

分报告之三：

城市配送体系及公共物流信息平台财税支持政策研究/115

中国物流与采购联合会

分报告之四：

再生资源回收利用体系财政支持政策研究/169

中华全国供销合作总社再生资源管理办公室

分报告之五：

地方政府服务业发展政策取向问题研究/215

江苏省财政厅 河北省财政厅 云南省财政厅

分报告之六：

农产品流通体系建设的财政支持政策研究/229

黑龙江省财政厅 四川省财政厅 广东省财政厅

分报告之七:

农资流通体系的财政支持政策研究/264

安徽省财政厅 辽宁省财政厅 新疆区财政厅

分报告之八:

发展现代服务业集聚功能园区的财政政策初步研究/292

湖北省财政厅 浙江省财政厅 陕西省财政厅

附录:

一、中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要(有关服务业内容节录)/331

二、国务院关于加快发展服务业的若干意见(国发[2007]7号)/336

三、国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见(国办发[2008]11号)/347

四、财政部关于印发《中央财政促进服务业发展专项资金管理暂行办法》的通知(财建[2007]853号)/356

后记/360

总报告

支持服务业发展的财政政策研究

财政部财政科学研究所

当今世界经济发展的一个重要特征是经济的服务化，服务业发展水平已成为衡量各国国际竞争力的重要指标，加快服务业发展对于我国优化产业结构、促进经济持续稳定发展具有重要意义。财政政策历来都是政府促进产业发展的一项主导政策，因此，需要深入研究如何优化和完善支持服务业发展的财政政策，加大财政政策扶植服务业发展的力度，以推进服务业快速有序发展，实现国家发展服务业的政策目标。

一、政府在服务业发展中的定位和作用

（一）市场、政府与服务业发展的理论分析

1. 社会主义市场经济中市场与政府的一般关系

（1）市场失灵与政府介入的必要性

现代经济理论指出，市场机制是人类迄今为止最具效率和活力的经济运行机制和资源配置手段，它具有任何其他机制和手段不可替代的功能优势。但是，市场机制并非在任何领域、任何状态下都能够充分发挥作用。在某些领域或场合下，市场机制即使能够充分发挥作用，也无法达到符合整个社会要求的正确的资源配置结果。这些问题就是市场经济自身所无法克服的固有的缺陷或不足，一般将它们统称为“市场失灵”。具体来看，市场失灵主要表现在：公共产品、外部性、市场垄断、社会收入分配不公、经济周期波动、宏观经济总量失衡等方面。

而要解决上述市场失灵问题，政府有必要对经济进行干预，发

挥“看得见的手”的作用。即要求政府在确立和维护市场交易的规则、组织公共产品供给、保持宏观经济的稳定性、协调对外经济关系等方面履行职责,以弥补市场机制的不足。从实践来看,虽然不同时代和不同国家的政府与市场的关系处于不断的变化发展之中,但政府对市场经济的干预已经成为一种客观现象和普遍趋势。

(2) 社会主义市场经济中政府部门的重要性

社会主义市场经济体制是市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的一种经济体制,在强调发挥市场在资源配置中基础性作用的同时,政府也需要发挥其宏观调控的重要作用。一方面,一般性市场失灵的存在要求政府介入;另一方面,我国社会主义市场经济仍然处于转型之中,在这个过程中,还存在着市场机制发育不足、市场秩序混乱、市场体系不完备等(市场缺损)问题所引起的市场失灵,这同样需要政府的干预。因此,与完善的市场经济国家政府相比,我国政府部门需要承担更多的职责。

但值得注意的是,与市场失灵一样,政府也存在着失灵问题。由于政府行为目标与社会公共利益之间的差异、政府机构效率低下、不完全信息与经济政策的局限性、政府寻租等原因,会导致政府干预达不到预期目标或效率低下。因此,政府的干预应该适度,政府在社会主义市场经济中要“有所为,有所不为”。

(3) 社会主义市场经济中市场与政府的协调配合

现代市场经济都是“混合经济”,需要市场与政府的“双轮”驱动。一方面,政府与市场的性质、功能差异是“双轮”驱动的理论前提。政府与市场之所以成为现代经济中两个不可或缺的元素,其原因就在于它们各自性质、功能的差异,决定了它们将在不同领域发挥不同作用,实现互补。在现代市场经济的运行过程中,政府与市场缺一不可。

另一方面,市场失灵与政府失灵的并存是“双轮”驱动的现实依据。市场失灵与政府失灵现象都客观存在。市场失灵可以依靠政府加以矫治,但政府不可能有效地矫治所有的市场缺陷和失灵。许

多情况下,市场机制解决不了的问题,政府也不一定能解决,即使能解决也未必更有效率。政府和市场作为经济协调的双方,实际上是相辅相成的,很多场合需要二者相互补充、相互配合。

事实上,发达市场经济国家的经验已经表明,经济的良性发展依赖于政府与市场的相互作用。正如萨缪尔森所说的:“市场和政府这两个部分都是必不可缺的,没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济。”我国社会主义市场经济也不例外,其发展同样离不开市场与政府的协调配合。

2. 服务业发展的主要内容、基本特征和未来趋势

(1) 服务业发展的主要内容

在我国,服务业与第三产业基本是指一个概念。具体来看,目前的第三产业包括:交通运输、仓储和邮政业,信息传输、计算机服务和软件业,批发和零售业,住宿和餐饮业,金融业,房地产业,租赁和商务服务业,科学研究、技术服务和地质勘察业,水利、环境和公共设施管理业,居民服务和其他服务业,教育、卫生、社会保障和社会福利业,文化、体育和娱乐业,公共管理和社会组织,国际组织。

按照不同的分类标准,服务业可有多种分类,例如传统服务业、新兴服务业和现代服务业,生产性服务业和消费性服务业等。对于服务业的发展,目前国内的主要观点是大力加快发展现代服务业和新兴服务业,改造和提升传统服务业。应该注意到,任何一个产业的发展都应该因地制宜,需要根据国家的战略规划和经济、社会发展特点来做出适当选择。从我国实际国情出发,服务业的发展需要传统服务业和现代服务业,以及生产性服务业和消费性服务业发展的齐头并进。

(2) 我国服务业发展的基本状况与特征

第一,服务业规模和水平相对较低。具体来看,我国服务业发展规模和水平主要表现为三低,即服务业增加值比重低、就业比重低、劳动生产率低。虽然我国服务业的规模在不断扩大,2006年

服务业的增加值达到了 82972 亿元，占 GDP 的比重提高到 39.4%，服务业的就业人口占总就业人口的比重也上升到 32.2%。但总体发展水平滞后，大多数年份服务业增加值的增长速度都低于 GDP 增长速度，服务业对经济增长的贡献率也低于第二产业。且较国外相比还存在着较大的差距，服务业增加值占 GDP 的比重不仅远低于发达国家，也低于一些发展中国家。

第二，服务业发展不均衡。一方面，从服务业内部结构看，传统服务业较为发达，现代服务业和新兴服务业明显落后。在服务业内部各行业增加值中，批发和零售贸易、交通运输、仓储和邮政业、住宿和餐饮业等传统产业所占的比重较高，而金融与保险、信息传输、计算机服务和软件业、科学研究与技术服务等现代服务业和新兴服务业的比重还比较低。另一方面，服务业发展的地区差异十分显著，东中西三大地区很不平衡。东部地区无论是在增加值和吸纳就业人口上都是总量最大的地区。

第三，服务业竞争力弱。我国服务业的国际竞争力总体上仍然较弱，且大多集中在传统行业，如租赁和商业服务业、批发和零售业、交通运输业、仓储和邮政业、科学研究、技术服务和地质勘察业以及房地产业等。1982 年至 2005 年，我国服务贸易出口增长近 29 倍，年均增长 15.9%，但我国服务贸易出口额占贸易出口总额的比重一直在 10% 以下，仅为全球平均水平的一半，服务贸易长期逆差，且逆差趋势进一步扩大。造成这种现象的根本原因是服务贸易对外开放程度较低，发展落后，国际竞争力差。^①

总体来看，我国服务业目前发展滞后的状况与经济社会加快发展和产业结构调整升级不相适应，与经济全球化和全面对外开放的新形势不相适应，进一步加快服务业的发展将是我国经济发展中的必然方向。

(3) 我国服务业发展的未来趋势

^① 中国商务部服务贸易司. 中国服务贸易发展报告 2006. 中国商务出版社, 2006.

目前,世界服务业发展主要呈现出以下基本趋势:服务业总量保持较快增长,经济普遍呈现向服务型经济转变,服务业结构出现重大调整,生产性服务业已成为发达国家的支柱产业。在国际服务业的发展背景下,我国服务业的发展趋势主要是:

第一,我国服务业呈现加速发展的态势。在我国“十一五”期间,服务业的发展应该进入增长加速、在国民经济中地位上升的阶段。服务业的增长速度要高于国民经济的整体增长速度,服务业要成为提供就业机会的主要行业,成为产业结构优化的主导行业,成为经济增长的主要支柱行业。

第二,我国服务业的结构正在转变。服务业内部构成上有两个非常明显的发展趋势:一是流通部门比重下降,生活生产服务部门比重上升;二是现代服务业上升,传统服务业下降。统计数据表明,改革开放以来我国第三产业中现代服务业比重明显上升。其最突出表现是社会服务业、邮电通信业、教育、文化艺术及广播电影电视业、科学研究和综合技术服务业比重的提高。

第三,我国服务业的市场化、产业化、社会化和国际化水平将进一步提高,市场机制在资源配置中的作用进一步加强,公共服务体系进一步完善,为整个国民经济的快速健康发展发挥更为重要的作用。

3. 服务业发展对市场和政府部门的要求

市场经济的发展需要政府与市场的“双轮”驱动,服务业的发展也同样离不开市场与政府两个方面的作用。从我国服务业的发展来看,无论是服务业规模和水平的提高,还是服务业结构的优化和竞争力的提升等,都需要发挥政府与市场的双重作用。

第一,服务业的发展要求市场发挥基础性作用。在市场经济条件下,市场机制理应是配置资源的基础性手段,服务业领域也不例外。服务业发展对于市场的要求主要表现在三个方面:要求价格机制发挥作用;要求供求机制发挥作用;要求竞争机制发挥作用。

第二,服务业的发展也要求政府部门有所作为,创造有利于服

服务业发展的良好环境。由于市场失灵和市场缺损的存在，服务业的发展也离不开政府的干预，需要政府的引导和鼓励。

（二）我国政府部门在服务业发展中应发挥的主要作用

按照社会主义市场经济中政府职能转变的要求，政府部门在服务业的发展中也同样需要正确定位，做到既不越位、也不缺位。也就是说，政府在制定有关服务业发展的政策时，凡是服务业中市场能够发挥作用的领域，政策的着力点应该是为市场机制更好地发挥作用创造良好的外部环境；对服务业中市场失灵的领域，政府应该发挥主导作用，促进其发展。现阶段，我国政府部门在服务业发展中应发挥的具体作用主要有：

1. 加快服务业市场化改革和实施合理管制

我国服务业发展上的种种问题在很大程度上与服务业体制的改革不到位、市场机制没有发挥配置资源的主导作用相关。为此，政府应该加快服务业的市场化改革，一方面培育服务业市场主体，制定市场规则，完善市场机制；另一方面，改革服务业的管理体制，放松管制，以充分发挥市场机制的作用。具体来看，政府在市场化改革中需要加快国有大型服务企业改革的力度。在宏观上加快服务业国有经济布局的战略性调整，将服务业国有资本集中在重要公共产品和服务领域。在微观上要按照产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的要求建立现代企业制度，重点是对国有服务业大中型企业进行规范的公司制改革，从而使企业成为自主经营、自负盈亏的市场主体。

同时，政府需要逐步放松对服务业投资项目的行政审批，建立公开、平等、规范的服务业准入制度，改变服务业部分行业垄断经营严重、市场准入限制过严和透明度低的状况，鼓励社会资金投入服务业，引入竞争机制。进一步打破市场分割和地区封锁，推进全国统一开放、竞争有序的市场体系建设。政府还要根据服务业发展的内在要求和市场供求状况，逐步放松服务价格管制，尽可能减少非市场定价，推进市场定价。对某些必须管制的服务价格，也要提

高定价的透明度。

2. 宏观引导和政策扶持

在服务业市场机制发挥基础作用的同时，政府应该积极发挥宏观引导和政策扶持的作用。

在需要以政府作为主要供给者的服务业领域，包括具有公共服务职能和公益性质的教育、文化、广播电视、社会保障、医疗卫生、体育等社会事业，政府要加大投入并加快形成能够保障供给的体制安排，缩小城乡公共服务水平的差距。

对于具有准公共产品性质的服务业，政府在适当投入的同时，对能够实行市场经营的服务，要引导社会各方面的力量增加市场供给。对此，可引导发展多种方式的服务，在可能的领域内引入竞争机制，使有限的公共资源最大程度地发挥作用，保障和改善供给。

对于属于竞争性行业的服务业，理论上政府不应该干预，所要做的是为这些竞争性服务业的发展提供公平竞争的环境。但是，由于处于市场化、产业化的初期，基础设施不完善等多方面的原因，市场机制在某些领域并不能完全发挥作用，从而导致竞争性服务业中仍存在着一些发展滞后的行业，例如农产品和农资流通业、物流业、家政服务业、可再生资源回收利用行业等。因此，为了促进这些服务业薄弱领域的发展，政府仍有必要进行适当的干预。当然，政府的干预不应该扰乱正常的市场对资源的配置，而是通过加大对相关基础设施的投入、合理的扶持政策等来优化服务业薄弱领域发展的基本物质条件，并对社会投资起到示范引导作用。

政府应该根据服务业发展的需要，从金融、财政、信贷、土地和价格等方面进一步完善促进服务业发展的政策体系，加大政策扶持力度。

3. 优化服务业发展环境

政府可以加快推进服务业标准化，建立健全服务业标准体系，扩大服务标准覆盖范围。抓紧制定和修订物流、金融、邮政、电信、运输、旅游、体育、商贸、餐饮等行业服务标准。同时，政府

应该规范服务业市场秩序，建立公开、平等、规范的行业监管制度，坚决查处侵犯知识产权行为，保护自主创新，维护消费者合法权益。此外，政府还可以改革与创新职业教育体制，完善人才资源配置体系，培训一批各方面适应市场需求的合格人才，为加快发展服务业提供人才保障。

（三）公共财政框架下财税政策促进服务业发展的途径

财税政策历来都是政府促进产业发展、调控宏观经济的主导政策。从国际经验来看，财政税收政策的设计与实施也在很大程度上影响着服务业的发展。因此，对于我国这样服务业还很不发达的国家来说，财税政策更应该在服务业的发展上发挥重要的作用。具体来看，在公共财政框架下，财税政策促进服务业发展的手段或者工具主要有：

1. 财政投入政策

财政投入是政府提供公共产品和公共服务的资金来源，增强公共产品和公共服务供给能力需要通过加大财政投资规模来实现。为了向社会提供充足、优质的公共服务，财政需要不断加大对公共服务领域的投入，同时，针对目前我国政府在公共服务领域中的缺位现象，如公共设施、社会保障、基础教育、基础卫生、基础科研等，要加大对这些领域的投入，消除这些基本公共服务供给不足的问题。同时，通过财政投入还可以引导社会资金对服务业的投入。

2. 财政补贴政策

财政补贴是政府根据一定时期有关政治、经济的方针和政策，按照特定目的，对特定事项由财政安排专项资金进行的一种补贴，是直接或间接向微观经济活动主体（企业和个人）提供的一种无偿的转移，属于转移支付范畴。与财政直接投入相比，财政补贴具有规模小、灵活性等特点，也是政府鼓励和辅助产业发展的一个重要工具。对于服务业而言，可以对国家需要扶持和鼓励的服务行业进行财政补贴。例如，设立国家服务业引导资金，通过财政补贴的

补助和激励作用，引导多渠道资金对服务业的投入。

3. 税收优惠政策

税收优惠与财政补贴一样有着激励特定行为的效果，即通过减少部分纳税人的负担影响其经济行为，对社会经济活动起到特殊的调节作用。具体来看，税收优惠可存在于各个税种之中，主要有税收豁免、纳税扣除、税额减免、税收抵免、优惠税率、税收递延、盈亏互抵、优惠退税、税收饶让和加速折旧等形式。目前，税收优惠已经成为各国用来鼓励和促进服务业发展的主要税收政策工具。

4. 财政转移支付政策

转移支付是政府间的一种补助，它是以各级政府之间存在的财政能力差异为基础，以实现各地公共服务水平均等化为主旨实行的一种财政资金转移或财政平衡制度。实现基本公共服务水平均等化既是完善公共财政体制的目标，同时也是我国公共服务业发展的主要目标，转移支付政策是实现这个目标的主要手段之一。

5. 政府采购政策

政府采购是指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，以法定的方式、方法和程序，从市场上为政府部门或所属公共部门购买货物、工程和服务的行为。政府采购并不仅仅是财政支出管理上的一项重要制度，也是政府调控经济和社会发展的一个重要手段。通过制定政府采购政策，并与其他财政税收手段相配合，可以在扶持产业发展、保护民族产业等方面发挥相当大的作用。具体就服务业而言，政府可以在会展业等服务业实行政府采购，促进这些服务业的发展。政府采购也可以通过采购国内软件企业的产品，起到保护和扶持国内产业和行业发展的作用。

二、我国发展服务业与发展第一、二产业比较研究

（一）现阶段我国经济社会发展对服务业的基本要求

当今世界经济发展的一个重要特征是经济的服务化。在《服务技术在发展中的作用》一文中，美国经济学家谢尔普曾指出，农

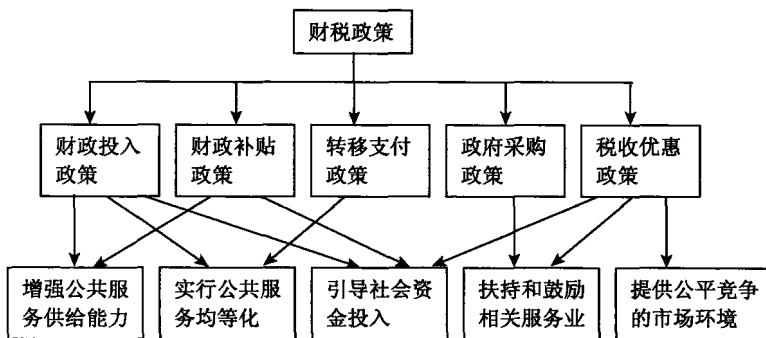


图1 财税政策促进服务业发展的主要途径

业、采掘业和制造业是经济发展的砖块（bricks），而服务业则是把它们黏合起来的灰泥（mortar）。从全球发展水平来看，到2004年，全球经济增加值中有68%是由服务业创造的。由于经济发展的服务化趋向，使得服务业成为国民经济的重要支柱产业。与此同时，服务业在经济全球化的进程中日益成为一个重要的国际竞争领域，其发展水平也成为各国国际竞争力的重要衡量指标。

“十一五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，对此应该准确把握我国经济社会发展的阶段性特征，立足科学发展观，着力自主创新，完善体制机制，全面提高我国的综合国力和国际竞争力。在新的时期，为了把经济社会发展切实转入全面协调可持续发展的轨道，有必要进一步转变经济增长方式，促进经济发展与人口、资源、环境相协调；通过信息化手段和走新型工业化道路来实现可持续发展。同时，要立足优化产业结构来推动发展，把调整经济结构作为主线，促使经济增长由主要依靠工业带动和数量扩张带动向三次产业协同带动和结构优化升级带动转变。

服务业作为我国国民经济的重要组成部分，既包括餐饮住宿等各种消费性服务行业，也包括金融服务、商务服务等生产性服务行业，其快速有序发展对于现阶段我国经济社会发展目标的实现具有重要意义。著名发展经济学家 H. 钱纳里在工业化阶段理论的基础

上,通过动态多国模型分析了人均国民生产总值与全要素生产率之间的关系。根据钱纳里的研究,经济发展可划分为三个阶段:第一阶段是初级产品生产,此时人均国民生产总值小于420美元;第二阶段是工业化阶段,人均国民生产总值是420~4000美元;第三阶段是发达阶段,这时人均国民生产总值大于4000美元。从产业结构来看,服务业比重始终是不断上升的,并将在工业化阶段超过农业成为仅次于工业的第二大产业,在发达阶段超过工业成为最大产业。应该说,这些数据对于不同国家而言不完全准确,但反映出一个较为普遍的规律。同时,它也揭示出了服务业发展、产业结构调整和经济增长方式转变这三者之间有着密切的联系。

从我国的现实情况出发,国内有不少学者对服务业发展、经济增长和产业结构调整之间的关系进行了分析。许多研究认为我国服务业总量滞后、结构滞后、发展速度滞后,不利于经济增长。因此要加快产业结构调整,加快服务业的发展,提高其所占比重以促进经济增长方式转变。吴敬琏在《中国增长模式抉择》中也明确指出,服务业特别是生产性服务业的发展对整体经济效率的提高起着重要作用,是提高社会经济效益的基本手段。^①

我国《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》针对服务业发展目标做出了明确的说明。根据全面建设小康社会的总体要求,在产业结构优化升级方面,“十一五”时期,服务业增加值占国内生产总值比重和就业人员占全社会就业人员比重分别提高3个和4个百分点。另外,基本公共服务要得到明显加强。国民平均受教育年限增加到9年。公共卫生和医疗服务体系比较健全。社会保障覆盖面扩大,城镇基本养老保险覆盖人数达到2.23亿人,新型农村合作医疗覆盖率提高到80%以上。围绕这些目标,为进一步加强服务业发展速度,提高服务业的比重和水平,首先需要不断拓展生产性服务业,大力发展主要面向生产者的服务业,细化深化专业化分

^① 吴敬琏. 中国增长模式抉择. 上海远东出版社, 2006.