

中国财政科学研究院“降成本”课题组 编



中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

降成本：我们的调查与看法

Reducing Business Costs: Field Research Findings
by Chinese Academy of Fiscal Sciences



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

降成本：我们的调查与看法

中国财政科学研究院“降成本”课题组 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

降成本：我们的调查与看法/中国财政科学研究院“降成本”课题组编. —北京：中国财政经济出版社，2016.9

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6994 - 8

I. ①降… II. ①中… III. ①企业管理 - 成本管理 - 研究 IV. ①F275.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229209 号

责任编辑：刘战兵

责任校对：李 丽

封面设计：陈 瑶

版式设计：兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 20.75 印张 366 000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 2 次印刷

定价：48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6994 - 8/F · 5601

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报电话：010 - 88190492，QQ：634579818

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 苏 明 王朝才 罗文光

白景明 傅志华

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究所的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效

果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

前 言

2015年12月召开的中央经济会议强调，深入推进供给侧结构性改革，有效落实好“三降一去一补”五大任务。其中，降低实体经济企业成本，事关经济社会发展全局及长远，具有特别重要的地位和意义。根据财政部领导关于财政科研应当更加贴近现实、更好地为中心工作服务的要求，2016年年初，中国财政科学研究院（以下简称“财科院”）在认真学习、深入领会中央经济工作会议精神的基础上，决定集中全院科研力量在全国开展“降成本”问题大型调查研究。

2016年4月中旬至5月中旬，财科院先后派出四个调研组，由院领导带队，分赴东部、中部、西部及东北4个地区进行实地调研。调研组的足迹遍及12个省（自治区、直辖市）的19个市（县、区），分别是东部地区的广东省（广州市）、浙江省（杭州市）、江苏省（南京市、徐州市），中部地区的安徽省（合肥市）、河南省（郑州市、洛阳市）、河北省（石家庄市、唐山市），西部地区的宁夏回族自治区（银川市、贺兰县）、陕西省（西安市）、重庆市（大渡口区），东北地区的吉林省（长春市、吉林市）、辽宁省（沈阳市、大连市）和黑龙江省（哈尔滨市、齐齐哈尔市）。调研时间超过240人天，召开政府综合部门座谈会、财税部门座谈会、重点行业协会座谈会以及企业座谈会百余场，实地调研、座谈或走访企业200余家。调研内容既涉及省（自治区、直辖市）经济运行和财政收支状况，更涵盖“降成本”工作的开展落实情况以及存在的问题，还包括企业经营状况、成本总体水平和构成，尤其对社会反映强烈的用能成本、人工成本、税费负担、融资成本以及

物流成本进行了重点深入调查。

与此同时，财科院联合北京用友政务软件有限公司面向全国开展“企业成本与负担问题”在线问卷调查，问卷内容呼应于本次调研主题，共有10个板块19个大问题（下设若干子问题）。问卷填报以客观数据为主，同时兼顾主观评价。截至2016年7月16日，共收到27个省（自治区、直辖市）8000余份问卷，涉及行业20余个，经济类型涵盖国有、集体、私营、股份制等所有类型，既有资产上千万的大型企业，也有员工十几人的小微企业。回收的样本经过数据清洗得到有效问卷7867份，这为调研报告的撰写提供了极具说服力的第一手资料。

本次“降成本”大型调研活动全面深入，成果丰硕。四个调研组共形成4个地区的分报告及10余个专题报告。同时，问卷调查结果分析组根据企业线上填报的数据，形成了1个数据分析报告和6个数据分析子报告。在这些调查报告和分析报告的基础上，通过进一步研究，课题组形成了总报告《关于实体经济企业降成本的看法》。各项研究成果陆续以财科院“研究报告”、“科研专报”等形式报送相关政府决策部门。

综合实地调研与线上问卷调查数据分析，我们就实体经济企业降成本问题中社会各界关注的热点形成了自己的一些看法：

一是企业成本现状到底怎么样。我们认为，近三年来企业微观经营效益普遍下滑，东北地区尤为突出；传统产业效益下滑明显，行业效益分化显著；行业之间成本费用结构差异较大。具体看，总体税负有下降态势，行业税负存在一定差异；综合融资成本有下降趋势，但结构性差异显著；制度性交易成本依然偏高，“权力中介”现象普遍存在；人工成本增长存在地区差异，三大险种占工资总额比例基本稳定；用能成本居高不下，物流成本有上升势头。

二是如何看待企业成本。我们认为，需要正确认识趋势性成本与非趋势性成本，一定时期内人工成本、研发成本和资源环境成本的逐步上升是大势所趋，有其合理性，不能一味降低；正确认识市场决定成本与非市场决定成本，由政府决定的企业成本是改革重点；正确认识合理成本与不合理成本，企业成本“高”在不合理成本；正确认识税费负担的高与重，企业税费负担

“重”在“不规范收费”；正确认识显性成本与隐性成本，隐性的制度性成本是改革难点。考虑到不同的企业成本，导致其成本偏高的原因不同，因而还有必要在政府与市场的关系未能理顺、制度制定不合理、改革不到位等基础上探寻其深层次的原因，抓住企业成本的关键影响因素，为降成本措施提供方向和实施路径。

三是如何看待降成本。我们认为，降成本需要企业和政府“双轮驱动”、“各司其职”，“形成合力”，政府在降成本中承担着重要的角色与作用；降成本的根本目的是增强企业的可持续发展能力，降成本的“降”是实现成本合理化的过程；在政策决策及实际工作中，谨防降成本陷入“一刀切”、“成本普降”、“救死扶伤”、“头疼医头、脚疼医脚”、“保姆式服务”等误区；充分认识降成本可能带来的风险，减税降费可能影响社会公共服务的提供与改善；降低社会保险费率可能危及社会保障体系的可持续发展；降低融资成本可能诱发不规范的金融创新；降低人工成本可能不利于企业的长远发展；降低环保成本有悖于广大人民群众对环境友好型社会的热切期盼；部分行业企业由于转型升级成本巨大而产生的社会风险需要妥善纾解。总结降成本相关政策举措的经验与教训，需要走出对降成本的教条式理解、绝对化判断，树立正确的降成本理念，统筹协调手段与目标、短期与长远、内部与外部、垄断与竞争、减成本与增成本、中央与地方六个方面的关系。

四是如何继续推动降成本。我们认为，认真落实国务院关于降低实体经济企业成本工作方案，必须坚持以改革创新为主线，重在“治顽疾”、“增效益”、“树机制”。在“治顽疾”方面，需要全面治理“超额负担”、坚决破除“垄断保护”、深入整治“权力中介”；在“增效益”方面，需要激励提升“企业效益”、逐步消解“国企冗员”、大力推动“金融回归”；在“树机制”方面，需要不断优化“市场环境”、有效避免“各自为政”、积极化解“公共风险”。

总之，在供给侧结构性改革中，降成本是一项系统性、长期性的工作任务。从历史上看，我国实体经济企业成本并非一夜之间变成今天这个水平，而是在改革开放过程中逐步发展累积而成。客观讲，企业成本问题的深层次原因是全面深化改革大业尚未取得彻底成功。因此，改革创新就成了降成本

的主要矛盾方面。只有坚持走改革创新之路，才能逐步建立健全我国实体经济企业成本降低的长效机制。

实践不止，研究不息！降成本工作的系统性和长期性决定了我们的研究也需要持续跟踪。财科院在总结本次调研成效的基础上，明确将“实体经济企业成本”线上调查常态化、机制化，通过动态优化完善问卷内容和格式，年度滚动更新数据，打造“企业成本”大数据系统，为理论研究及政策决策提供科学、鲜活、具有说服力的数据支撑！

最后，我们要感谢配合此次实地调研工作的12个省（自治区、直辖市）及相关市、县的财政（税）厅（局）、政府职能部门、行业协会及相关企业！同时，要感谢协助我们进行线上问卷调查的北京用友政务软件有限公司，以及全国各省（自治区、直辖市）财政厅（局）、财科所！此外，财科院科研组织处的同志们为课题组赴地方调研及开展网上问卷调查，做了大量的协调工作；中国财经出版传媒集团为本书出版提供了大力支持，在此一并表示感谢！

将本次大型调查研究的相关成果结集公开出版，意在更有力地发出财科院作为智库在重大经济社会问题上应有的声音，使社会各界更多地关注我国实体经济企业降成本问题，从而更有效地推进供给侧结构性改革。限于时间仓促，本书各报告内容上的不足之处在所难免，敬请广大读者批评指正！

目 录 ■ ■ ■ ■

中国财政科学研究院“降成本”课题组总报告

关于实体经济企业降成本的看法	(3)
----------------------	-------

中国财政科学研究院“降成本”课题组调研组报告

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之一 东北三省实体经济企业成本与负担调研报告	(29)
--	--------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之二 兼谈宏观战略与微观策略的多层面契合	(45)
--	--------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之三 合理降低企业税费负担研究 ——基于东北三省的调研报告	(69)
--	--------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之四 降低实体经济企业融资成本研究 ——基于辽宁、吉林、黑龙江的调研报告	(79)
---	--------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之五 东北实体经济人工成本的分析与对策	(95)
---	--------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之六 标本兼治 降低实体经济企业制度性交易成本 ——基于东北地区的调研报告	(110)
--	---------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东北地区调研组报告之七 降物流成本助力东北经济发展	(127)
--	---------

中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东部地区调研组报告之一 关于广东、浙江、江苏三省降低企业成本的调查研究	(143)
中国财政科学研究院“降成本”课题组赴东部地区调研组报告之二 我国企业融资成本现状及降成本对策研究 ——基于广东、浙江、江苏三省调研	(184)
中国财政科学研究院“降成本”课题组赴中部地区调研组报告 安徽、河南、河北三省“降成本”调研报告	(199)
中国财政科学研究院“降成本”课题组赴西部地区调研组报告之一 西部地区“降成本”调研报告	(228)
中国财政科学研究院“降成本”课题组赴西部地区调研组报告之二 降成本应立足于优化市场环境和化解公共风险 ——西部省份降成本问题调研的几点思考	(268)

中国财政科学研究院“降成本”课题组 “企业成本与负担”问卷调查结果分析报告

关于实体经济企业成本的问卷调查分析报告	(275)
附件：企业成本与负担调查问卷	(309)

中国财政科学研究院
“降成本” 课题组总报告

关于实体经济企业降成本的看法

内容提要

2016年年初,中国财政科学研究院集中全院科研力量在全国开展“降成本”大型调查研究,基于四大片区的实地调研和全国线上问卷调查,形成了对实体经济企业“降成本”的一些认识与看法。在六大类成本中,总体税负有下降态势,行业税负存在一定差异;综合融资成本有下降趋势,结构性差异显著;制度性交易成本依然偏高;人工成本增长存在地区差异;用能成本居高不下;物流成本有上升趋势。在“降成本”工作实践中,不能对所有企业成本不加区分的“一刀切”,应正确认识和理解企业成本,明确不合理的企业成本及其成因,从而为“降成本”指明方向与重点。“降成本”的“降”是实现成本合理化的过程,谨防“降成本”陷入若干误区,尤其是需要充分认识降成本可能带来的风险,树立正确的“降成本”理念。就落实国务院行动方案应该把握的重点,以及如何继续推动“降成本”,我们坚持以全面深化改革为主线,提出“治顽疾、增效益、树机制”3个方面共9条建议。