

促进服务业发展的财税政策选择

○ 马蔡琛

编者按：

改革开放以来，我国服务业取得长足进步，规模不断扩大，作用不断加强。但总的来讲，我国服务业发展仍比较滞后，规模、比重与我国经济总体水平不适应。加快发展服务业，提高其在国民经济中的比重，已成为各方共识。本期专题试图从财税政策的角度，研究和探讨促进服务业平稳快速发展的相关对策。

促进服务业发展，提高其在国民经济体系中的地位，是我国新一轮经济体制改革和扩大开放的一个重点。财政税收政策作为宏观经济调控的重要手段，对于加快产业结构调整，促进服务业持续稳定的发展，具有相当重要的促进作用。本文试图从服务业财税政策的现状与问题出发，探索服务业财税政策调整与改革的基本思路。

我国服务业财税政策的实证分析

1. 建立了涵盖整个服务领域的复合税制体系，初步形成了以营业税和所得税为主体的服务业税收制度框架。在我国现行23种工商税收中，除消费税等个别税种外，大多数税种的课征范围都与服务业存在着一定的关系，现行税制几乎囊括了整个服务业的经营领域。就服务业的资金流而言，形成了加工及修理修配服务适用增值税、其他服务行

业适用营业税的流转税体系；就服务业的利润流而言，确立了企业所得税和个人所得税并行征收的所得税体系。

2. 确立了促进服务业发展的专项财税政策。在我国现行税制中，对文化、教育、金融保险、交通运输、房地产开发等服务领域规定了专门的税收政策。例如，对托儿所、幼儿园、养老院、残疾人福利机构提供的育养服务、婚姻介绍、殡葬服务等免征营业税；为支持和鼓励发展第三产业，可以根据产业政策在一定期限内减征或免征所得税，等等。这些专项税收政策的制定，在一定程度上促进了我国服务业的蓬勃发展。

3. 在财政支出政策上，通过多渠道增加服务业投入，促进了服务业的高速发展。近年来，中央和地方政府财政支出中，都适当安排了一定数量的投资，作为加快发展服务业的引导资金，主要用于政府鼓励的服务业建设项目的贴息或补助，

以更多地吸引银行信贷资金和社会投入。财政支出政策的直接支持与间接导向，有力地促进了服务业的高速成长。

4. 涉及服务业的税种逐渐成为地方税体系的重要组成部分。根据我国新一轮税制改革的总体思路，建立以财产税和行为税为主体税种的地方税体系尽管已成为今后一定时期的改革方向，但财产税和行为税的发育与成熟仍需假以时日。从地方税收的结构分析，在个人所得税改为中央与地方共享后，以服务业为主要课税对象的营业税已成为我国地方政府的主体税。营业税税收政策的总体取向与结构调整，成为影响服务业发展的主要税收政策因素。

我国服务业财税政策存在的不足

1. 财税政策调整频繁，影响了微观经济个体的决策制定与行为取

向。受我国社会经济转型期某些特殊因素的影响，每一项财税政策发布实施后，在具体执行过程中，政策的及时调整往往是不可避免的。然而，我国经济运行的“冷暖”转换往往具有突变性的特征，这就使得财税政策从“紧”与从“松”的相机选择容易发生根本性的逆转。由于服务业的景气程度与宏观经济形势的关联度相对较高，加之某些政策出台时，对外部环境动态反馈机制的变化考虑不够周详，由此导致涉及服务业的相关财税政策的调整显得过于频繁，影响了微观经济个体的决策制定和总体行为取向。

2. 地方税体系日渐萎缩，不利于调动地方政府促进服务业发展的积极性。服务业具有的因地制宜、税源分散、调整灵活的特点，决定了地方政府财税行为对于服务业的发展具有至关重要的作用。然而，近年来随着分税制财政体制的变迁，可能成为地方税主体的税种大多改为中央与地方共享。目前，增值税、内外资企业所得税、个人所得税、证券交易印花税、资源税均属于共享税，共享税在全部税收收入中的比重最保守的估计也在60%以上。由于地方税收收入过小，地方财政主要靠共享税收入或中央补助过日子，其独立性大大降低，不利于地方财政涵养税源的长远发展。就服务业而言，地方政府也可能会产生类似的顾虑：服务业发展而引致的营业税规模增长，会诱发营业税也逐步改为共享税。这种心理预期不利于调动地方政府促进服务业发展的积极性。

3. 服务业财税政策散见于各种补充规定，政策取向缺乏系统性。我国现行税制经过10多年的运行，执行中的补充性规定很多，而有关服务业发展的相关政策也只是散见于

各种种的补充规定之中。这种制度安排上的分散性导致了有关服务业发展的政策取向缺乏必要的系统性。由于政策之间的交叉与衔接难免存在着某些空白点，使得服务业税收政策的覆盖范围存在着一些真空领域。例如，近年来我国股票、债券、投资基金等资本市场收益占GDP的比重逐年增加，而所提供的税收收入始终停留在较低水平，有些甚至是空白。同时，在社会经济转型时期，受传统计划经济的惯性影响，对于一些服务性行业存在着某种体制性财税政策歧视。例如，就医疗服务而言，虽然在一些地方出现了民营医院或者外资医院，医疗保险制度也已全面启动，但3亿多建立了个人账户、享受医疗保险的城镇职工的就医范围仍被限定在国有医院。这种体制性政策歧视，极大地阻碍了服务业的战略布局调整与整体长远发展。

4. 服务业财税政策存在结构性偏差，对于高端服务产业的倾斜力度不够。近年来，大量的劳动和资本流入旅游、娱乐服务、文化艺术、保健、教育和科学等高端服务产业，这代表了未来我国服务业结构性调整的总方向。然而，重制造轻服务的观念问题仍广为存在，税收政策、信贷政策和其他相关政策偏重于鼓励投资而不是消费的倾向，仍旧构成了我国公共政策制定的主流思路。有关服务业的政策扶持主要集中于商贸服务、家政服务、促进再就业等方面，对于科教产业化、文化娱乐、房地产业、金融服务领域的财税政策倾斜力度不够。这种服务业财税政策结构性取向的偏差，制约了服务业结构转换与产业升级。在加入WTO后服务业全方位开放的大格局下，高端服务业发展的滞后在某种

程度上也削弱了我国新兴服务产业的国际竞争力。

完善服务业财税政策的建议

1. 打造“阳光财政”，提高财税政策的透明度。社会主义市场经济条件下，随着政府治理结构的日益完善，提高公共财政管理的公开性与透明度，已逐渐成为社会共识。经过多年的探索与实践，也大体明确了这样一条重塑我国政府治理结构的改革路径，那就是：以政府预算管理的规范化为基础，推动政府财政行为的阳光化进程，进而提升政府治理的整体诚信水平，以最终完成政府公共治理结构的重塑过程。在“阳光财政”下，政府宏观财税政策的调整必须履行某些程序性的规范，才能进行相应的变更与调整。这就使得微观经济个体对政府财税政策调整的可预见性日益增强，其非理性预期将会大大减少，从而有助于实现服务业乃至整个经济体系的长期持续稳定发展。

2. 根据“宽税基、低税负、严征管”的基本思路，调整服务业的相关税收政策。首先，扩大增值税的课税范围，逐步覆盖绝大多数服务性行业，减轻因营业税就全部营业额计税所造成的弊端。其次，在企业所得税与个人所得税的衔接配合上，尝试采用“归集抵免法”，较为彻底地免除服务性行业存在的经济性重复征税问题。最后，推行税收法定主义，稳定服务业纳税人的心理预期。所谓税收法定主义是指，税法涉及主体的权利和义务，税收的课征事项必须由法律加以明确规定，若无法律规定，任何主体不得征税或减免税，公民也不负担纳税义务。通过税收法定主义对纳税人权

发展中的困局: 经济增长和就业的背离

保持较高的经济增长速度是扩大就业的最根本途径, 就业问题的解决最终依赖于经济增长所能提供的就业岗位。世界各国的经济发展史表明, 就一国的长期总量生产函数而言, 经济增长与就业增长一般是正相关的, 无论是处于竞争均衡的西方工业化国家还是处于结构转换的发展中国家, 其经济增长进程都证明了二者的互动机制。但在我国, 由于经济转型和就业体制改革的影响, 上述就业增长机制发生了显著变异, 经济增长与就业(失业)变动之间的关系呈现出较强的非一致性。

经济增长是就业增长的前提, 但并不是说, 经济增长率有多高就业增长率就有多高。在现实生活中, 经济增长率和就业增长率往往是不尽一致的, 其原因在于就业弹性系数的差别。改革以来中国经济增长与就业增长之间的非一致性表现为: 一方面经济保持快速增长, 另一方面就业增长率逐步下降, 失业和下岗人员逐渐增多, 2002年城镇登记失业率已达4%。尽管20世纪90年代以来这种一致性程度有所上升, 但经济增长和就业增长在速度上仍存在非对称性, 这体现为GDP就业弹性的不断下降。就业弹性指就业增长率与经济增长率的比, 正常的情况下, 就业弹性应在0~1之间。我国1991~2002年期间, 就业弹性数值保持在0.08~0.17之间, 12年间就业弹性平均值为0.11, 即国内生产总值每增加1%, 就业人数相应增加0.11%。2002年的就业弹性系数比1996年下降了0.02个百分点。就业弹性下降的原因主要有: 一是我们正致力于推进粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变; 二是不少企业正处于产业结构、产品结构的调整

○ 夏杰长

运用公共财政政策 提升服务业吸纳劳动就业的水平

利的维护与规范, 明确包括服务业在内的全体纳税人都拥有“依法不多缴税款”的权利, 将会有助于改善纳税人对税收政策调整的非稳定预期, 促进服务业的长远发展。

3. 运用财税政策促进高端服务业发展, 实现服务业的结构转换。现代服务业早已超越了传统的餐饮、修理、零售行业, 而囊括了商业、通讯、运输、教育、环保、金融、健康服务、旅游、文化娱乐及体育活动等, 可以说是当今世界最为广阔的产业。当前, 我国服务业中传统服务业(商品流通、餐饮和交通运输等), 占有相当比重, 约为40%左右。因此, 应在发挥传统劳动密集型服务产业比较优势的同时, 通过财税政策的倾斜与引导, 大力鼓励现代服务业(信息、科技、会议、咨询、法律服务等)和新兴服务业(如房地产、物业管理、旅游、社区服务、教育培训、文化体系等)的可持续发展。要利用财税政策的宏观导向作用, 提升高端服务产业在整个服务业中的地位, 优化服务业内部结构, 力争在21世纪上半叶成功实现服务业的结构转换。

4. 鼓励地方政府因地制宜地制定地方性财税政策。只有区域性服务业取得长足的发展, 才可能使一国范围内的服务产业具有可持续的增长空间。地方政府针对促进服务业发展而进行的一系列财税制度创新, 将会有力地促进各自辖区内现代服务业的全面发展, 不仅能为服务产业的全方位发展与结构转换提供一个坚实的平台, 更为重要的是, 地方政府制度创新积极性的充分调动, 将会赋予包括服务业在内的整个国民经济体系以新的活力。

(作者单位: 中国社会科学院财经经济研究所)