



关于“收入递增包干”体制的利弊分析

姜其温

国务院决定，从1988年至1990年期间，江苏省财政体制在原定“收支挂钩、总额分成”的基础上，实行“收入递增包干”办法。这种办法的具体内容是，以江苏省1987年决算收入为基数，今后每年递增5%。在递增率以内的收入，按照原来的上解留成比例，实行中央与地方分成；超过递增率的收入，全部留给地方；收入达不到递增率，影响上解中央的部分，由地方用自有财力补足。实行这种体制的，包括江苏省在内，共计十个省市。

“收入递增包干”的新体制，同老体制比较，有两个显著特点：一是透明度高，二是风险大。透明度高，是指在地方每年的总收入中，应交中央多少，自己留用多少，一清二楚。不但可以知道当年的情况，而且可以预测包干期内各年地方财力的发展趋势。特别是超包全部留用这一激励机制具有很大吸引力。这是新体制的一大特色。它对地方统筹安排经济建设和事业的发展计划是非常有利的。风险大，是指如果收入达不到规定的递增数，影响上交中央的部分，要由地方用自有财力补足。由于物价、工资改革、经济和产品结构、国际国内市场多方面可能发生的变化，以及突发的自然灾害等等，完不成递增包干任务的可能性是存在的。特别是在新旧体制的转换时期，不能排除某种预料不到的情况以及由此而产生的大量减收增支问题。但全面衡量起来，目前实行的“收入递增包干”新体制，仍然是前进了一大步，它将在今后一个时期内发挥较好的作用。

第一，实行收入递增包干办法，有利于调动地方组织收入的积极性。实行收入递增包干，确保了中央财政收入的稳定增长，这一点是显而易见的。对地方来说，超过递增比例部分可以全部留用。在这一点上，也仅仅在这一点上，避免了历史上历次财政体制改革所存在的鞭打快牛的现象。尽管老的鞭打快牛问题仍然存在，

但在包干期三年内，不再鞭打快牛，而是要鞭打慢牛了。这就可以促使地方努力争取超收，超收越多，得益越大。这就能够促使地方各级政府更加重视和关心组织收入，调动他们当家理财的积极性。特别是收入留成比例低，上交数额大的地区，其促进作用格外明显，有利于制止收入“滑坡”现象。这一点，已经得到证明。江苏省去年新体制落实到市是六七月份，落实到县是七八月份，在当时电力供应严重紧缺，又处在多年罕见高温的情况下，全省八月份收入比上年同期增长18.71%，九月份收入增长27.36%，是近几年同期收入增长最快的两个月。其中当然不排除其他因素也在起作用，但是，新体制的实施，显然起了重要作用。

第二，实行收入递增包干办法，有利于加强财政管理，严肃财经纪律。新的财政体制，为严格执行国家税收政策和各项财务制度创造了良好的条件。过去，有些收入留成比例低的地方，不仅企业挤挖国家收入，而且地方政府也支持那样做。致使这些地方的财政税务部门在组织收入时缩手缩脚。现在情况大不相同了，挤占成本，乱开口子，乱摊派，越权减税免税，扩大税前还贷等等，对地方政府来说，犹如“蜻蜓吃尾巴”——自吃自了。现在不再是上级要我收钱，而是我自己要收钱。新体制所具有的激励机制和自我约束的机制，不但可以有效地防止地方政府乱摊派，乱开口子，而且如果出现某些挤占收入的现象，地方政府也会主动关心，采取措施，加以制止。

第三，实行收入递增包干办法，有利于促进地方重视提高经济效益，向“效益中心型”的经济发展战略方向转化。在一个时期内，我们的经济活动中，存在着片面追求速度，忽视经济效益的倾向。发展经济当然要有一定的速度，但更要注重效益，效益不高、甚至没有效益的速度，不仅不能给国家带来好处，相

反会助长盲目投入和重复建设,浪费国家的有限资金和宝贵资源,加剧总供给与总需求的矛盾。对此经济界的有识之士早就提出过忠告,但在实际工作中却是愈演愈烈。原因是多方面的,但同财政体制有很大关系。因为在实行老体制的情况下,增加投入,可以按规定实行税前还贷,或申请减税免税,新增投入的大部分是由上级财政负担的。上交比例大的地区,情况就更是这样。随着收入递增包干体制的实施,情况将会逐步改变。从地方来说,要多办事,就要有钱;而要多用钱,就要多收;要多收,就要把精力更多地用在提高经济效益上。产值可以说多或少,但财政收入却来不得半点虚假,不能有“水份”。要把收入抓上去,就要下真功夫提高效益,要增强财政在改革中的承受能力,也只有下功夫提高效益。财政收入上不去,财力困难,影响到地方建设和各项事业的发展。因此,精明的地方政府领导,必然要关心从抓经济效益入手来不断增加财政收入。这也是新的财政包干办法所具有的良好机制。

从以上三方面来看,新的体制与老的体制比较,的确前进了一大步。当然,任何事物都是一分为二的,新体制也存在以下几个问题:

第一,新体制有可能助长区域性经济封锁和割据。实行收入递增包干体制,超收全留,加上外贸也实行包干体制,这就可能促使地方政府强化对一切经济活动的干预,采取多种保护性措施维护本地区的经济利益。例如实行地区封锁,抬价抢购原料,出现各种“大战”;因享受财政补贴,有些商品不愿销往外省市;等等。又如重复建设,搞那些对本地有利,而对全局不利的项目。相反,对那些对全局有利、对局部没有大利益的项目,却不愿意或不积极去搞。

第二,包干基数中不合理因素没有得到调整。我国财政上的收支,都是采用基数法。基数一旦形成,

一般很难得到调整,造成吃亏的永远吃亏,得益的永远得益。这次实行收入递增包干办法,不仅对原来基数中的某些不合理因素,没有予以调整,而且又增添了新的不合理因素,这些不合理因素都通过包干的形式固定下来了,造成了苦乐不均。

第三,如果短包数额较大,地方赔补不起。包干,本来就存在盈亏两种可能性,既要包盈,也要包亏。一般说来,赚了,地方多得,皆大欢喜。亏了,数额不大,地方尚可包赔;数额大了,地方不可能包赔。因为亏的原因不一定是主观不努力,况且地方财政基本上是吃饭财政,即使包亏了,饭仍然要吃,工资仍然要发,哪有财力包赔呢?事实上,如果工资真的发不出去了,上级财政也不能绝对不管,还要考虑给予帮助。所以,在我国现行的政治体制和经济体制下,财政包干和企业承包一样,基本上是属于包盈不包亏的。这种情况,在江苏省常州市的递增包干试点中也已经发生过。在承包的前三年,收入逐年增加,地方得到了实惠;后三年,因原材料和能源涨价,产品结构受国家任务的限制,难以按照市场的需要加以调整,收入上不去,赔了一大块。让地方赔,一则无财力,二则不服气。对这类问题的处理,最好有比较明确的规定,以便遵循,免得届时相互推诿,扯皮不清。

江苏省实施新的财政包干办法,由于时间尚短,不可能作出全面总结,但新体制的优缺点已初露端倪。总的来说,新体制基本上适应当前的形势,在今后一段时间内,将会发挥积极作用。地方各级政府的同志都认为,在我国新旧体制的转换时期,财政体制的这一改革,能够调动地方各级政府当家理财、组织收入的积极性,给各地发展经济注入了活力。同时,这个体制也存在若干明显的不足之处,有待于进一步深化改革。

