



## 关于防止

# 包干差影响预算平衡问题

颜悦来

《财政》1985年第9期发表的江建平同志《试析固定比例分成包干体制中的“包干差”》一文，提出了“省对地（市）以及地（市）对县实行固定比例分成包干体制，一定要考虑包干差”以及“防止包干差对预算平衡影响过大”的问题。本文也就此发表四点不成熟的意见，供参考。

### 一、运用包干差的信息，把平衡工作做在前面，以防止年终包干逆差过大

包干差是地区间收入不均衡增长的结果，它的顺、逆、大、小及其变化能够大致反馈横向的收入预算执行情况。从这个意义上说，包干差也是一种财政信息。它的反馈作用，不仅可以提示年终、清理和审查决算收入的重点，

而且有助于平时加强对收入预算执行过程的分析预测和监督检查。

在收入预算执行过程中，由于决定财政收入的各种因素在时间和空间上是不断变化的，各县（包括市本级，下同）财政收入就会有升降起落，在各个分析检查期或预测期内都有其当期的“包干差”，其数量与上期比较，又总是变化不定的。如果是顺差增加或者逆差减少，一般是高比（系指本级固定留成比例高于上一级预算级次的综合留成比例，反之，称低比）县的收入增长速度减慢、低比县的收入增长速度加快；反之，则表明高比县的收入增长速度加快、低比县的收入增长速度减慢。我们可以根据这种变化，努力做好促进平衡转化的工作。如果措施果断得力，工作扎实有效，就

---

财政管理这部分资金，需要注意以下几点：

（1）必须经过同级人民代表大会批准。（2）应规定其使用范围，不允许用其弥补财政资金的缺口。（3）单独设帐，不得与财政资金相混淆。

5.完善国库体系，促进乡（镇）财政工作的开展。目前，我国的国库业务工作是由人民银行代理的。由于乡（镇）又不设国库，因而财政资金的解交与下拨工作只能委托乡（镇）

信用社或营业所代理。这样，资金周转会因环节多而导致速度减慢，对于乡（镇）及时、有效地使用资金有一定影响，同时，对乡（镇）财政实行收支挂钩财政体制也带来困难。解决这个问题，从根本上说，应完善国库体系，建立乡（镇）一级国库。在目前的情况下，我们建议可根据情况进行一些试点，以取得经验，为建立乡（镇）一级国库做准备。

能够在年终之前，使可能出现的包干差逆差减少或消失。当分析检查期或预测期已经出现较大逆差时，应该注意把工作的加强点放在低比的重点收入地区。对重点收入地区，除了分析检查影响收入的诸项重大因素外，还应该注意监督检查地区易发性问题。比如，从以往历次财务、税收大检查、年终清理等情况看，该退不退、该归还不归还、收入有水份甚至寅吃卯粮的现象，在高比地（市）县发生得相对多一些；而留一手、预提早还、多退摊派等挤占侵吞国家收入的现象，在低比地（市）县发生得相对多一些。防止和纠正此类问题，切实做到该收的不漏、不该收的分文不取，不仅是严格执行国家财经政策、严肃财经纪律所必需的，而且能够增加财政收入，有利于防止年终包干差逆差过大影响预算平衡。

## 二、进一步调动低比地区增收积极性，是防止或减少逆差的关键环节

低比地区的收入基数往往是比较大的，所以其收入增长速度的快慢，对包干差的顺、逆、大、小具有决定性的影响。在江建平同志例举的无锡市的例子中，我们已经看到这一点，即低比的市本级的收入只增长了5%，大大低于全市收入平均增长10.7%的幅度，更低于其他县的增长水平，所以市财政的逆差才会那么大。假使市本级的收入能够赶上一些，市财政的逆差就会大幅度地下降。再则，为防止和减少逆差，我们不可能采取“削足适履”的办法，使高比地区的增收速度放慢，而只能调动低比的尤其是重点收入地区的积极性，使其增收速度加快。当然，由于这些地区的留成比例低，从增收中所得分成少，积极性容易受到影响，因而从物质利益原则出发，让他们从增加的收入中适当多拿一些好处，也是必要的。江建平同志提到的“增收另加一定比例分成”的办法就是比较好的办法之一。如果考虑到在给予新的推动力的同时再适当增加一些压力，也可以采取“超收另加一定比例分成”的做法。

低比县增收加快，可以抵消或减少地（市）

的逆差因素，同样，低比地（市）增收加快，也能够抵消或减少省预算的逆差因素。所以，我觉得省财政也有必要考虑采取必要措施，支持地（市）平衡。解决一旦发生的逆差问题。可供参考的措施，除了对地（市）增收或超收另加一定分成以外，还可以在地（市）超额完成省下达的年度财政收入任务、同时产生大量逆差的情况下，对地（市）超收部分所带来的逆差，给予一定比例的补贴或者超额增收奖励。这从静态上看，省财政似乎增添了一笔负担，但从动态上分析则不然，地（市）解除了包袱，在全地（市）范围内放手组织财政收入，收入增长加快，增加省预算的顺差因素，也就是说可以防止或减少省级的逆差。这一点，我们只要留心一下前举无锡市的数据，就可以得到证实。

## 三、必要时对县超幅度增收留成实行提成办法，以解决地（市）的过大逆差

在实行固定比例分成包干体制的地方，为使地（市）预算平衡不受过大逆差的影响，地（市）在发生不能自行解决的逆差时，可以对收入比上年实绩增长并超过一定幅度的县——不论其固定留成比例是高还是低——的超幅度增收部分的留成，进行适当比例的提成，专门用于平衡解决过大的逆差问题。这个办法可以作为固定比例分成包干体制的补充，予以明文规定。但要实行该项提成办法，还应注意以下几点：

1. 从实际需要出发，灵活掌握。这就是说，在地（市）出现过大的逆差、影响预算平衡的情况下可以实行。如果执行结果地（市）没有逆差，或者逆差不大，能够通过其他途径解决时，就不要采用这项提成办法。

2. 为避免加重有关县的负担，该项提成，只是对超过一定增长幅度的那一部分收入的留成进行提成。对于在一定幅度以内的增收留成，以及对于收入增长幅度没有达到一定幅度的县，应免于提成。至于怎样确定这个“一定幅度”，从经验数据考察，各地经常性支出的年

递增率一般在7%左右,为了保证这个支出增长的需要,这个“一定幅度”不应低于7%,并尽可能定高一些。

3.被提成的县,以当年收入增长幅度的大小确定,而不是根据固定留成比例的高低划分。对于留成比例虽然高(或者过高),但是增收幅度不大、增收数量有限的县,应免于提成。

4.提成的比例,以不挫伤各县增收积极性为原则,由地(市)与县商定。有关县对当年超幅度增收留成的安排使用,应该考虑到该项因素,注意留有余地。

实行该项提成办法,最大的好处是能够避免因调整增收留成固定比例而带来的某种程度上的盲目性;可以及时平衡解决一旦出现的大逆差,又不致于引起部分县的财力紧张,使各县经常性支出正常增长的需要和开发性支出的财政安排,仍然制约于本县收入的增长情况。这样更能显示出固定比例分成包干体制的优越性。

#### 四、对高比县增收(比基数)留成打折扣的做法需要探讨

江建平同志提到,为防止包干差递差过大,有的地(市)对留成比例过高的县,其收入比基数增长部分,留成适当打一点折扣。我以为这个做法需要探讨。因为这在数量上固然可以减少一部分逆差,但是有一些不容忽视的副作用。比较明显的有:

1.影响高比县支出预算的安排,并可能导致县际之间财权、财力的不平衡。固定比例分成包干体制,区别于其他分灶吃饭体制的特征在于分成比例固定——原则规定几年不变。各县在规定的几年中,支出的增长取决于收入的增长,多收多用,基本上做到了事权与责任、财权与财力的统一;在县际之间,责、权、利原则相同,苦乐大致划一。部分降低高比县的增收留成,就会导致这样的情况产生:一是高比县与低比县相比,收入同样增长,而支出不能一样上升,客观上形成新的苦乐不均现象;二是高比县自身收入增长了,而支出不能相应

增长,甚至经常性支出中由于共性增长因素引起的对财力的增长需求有可能得不到安排。比如有这样一例:甲县的增收留成被打了“65”折,乙县增收留成另增14%。这样,两个县的预算安排就应有所不同:若收入增长都是10%,那么支出的增长,甲县只能安排6.5%,而乙县可以安排11.4%;若是由于共性因素,经常性支出都必须增长7%以上,那么从财力保障角度考虑,甲县的收入必须安排增长10.8%以上,而乙县的收入增长6.2%就行了。如果下年继续执行打折后的留成比例,两县的差异还将进一步扩大。很显然,这种差异与固定比例分成包干体制的原则精神是相背离的。

2.不利于不发达地区开发经济,缩小与发达地区的差距。高比县往往是工业、商业、交通运输业不够发达,经济基础比较薄弱,财政收入基数比较小的不发达县,苏北地区的大部分县就属于这种情况。这些高比县的收入并不是县县都增长那么快。有些增长快一些的县,也由于基础薄、后劲差,此一时彼一时,很不稳定。而且,因为收入基数小,增收的绝对额也有限,有的贫困县一年增收百把万、几十万,就算是可喜的了,其留成比例虽然高,增收留成并不多。除首先保证经常性支出的正常增长需要外,一般很少有余力用于经济发展与开发,在财力上需要得到更多的支持。因此,在现行固定比例分成包干体制上考虑包干差问题时,无论是省对地(市)、还是地(市)对县,都应该力求避免部分地对这些地(市)、县的增收留成采取打折扣的办法。



节  
支  
增  
收  
篆刻  
明亮