

中国财税体制改革 30年回顾与展望

ZHONGGUO CAISHUI TIZHI GAIGE
30 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

贾 康 赵全厚 编著

 人 民 出 版 社

中国财税体制改革 30年回顾与展望

ZHONGGUO CAISHUI TIZHI GAIGE
30 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

贾 康 赵全厚 编著

人 民 出 版 社

策划编辑:郑海燕

责任编辑:陈 登 沈宪贞 万 琪

装帧设计:曹 春

责任校对:王 惠

图书在版编目(CIP)数据

中国财税体制改革 30 年回顾与展望/贾康 赵全厚编著.

-北京:人民出版社,2008.11

ISBN 978-7-01-007361-3

I. 中… II. ①贾…②赵… III. ①财政管理体制-经济体制改革-概况
-中国-1978~2008②税制改革-概况-中国 IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 150537 号

中国财税体制改革 30 年回顾与展望

ZHONGGUO CAISHUI TIZHI GAIGE 30 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

贾 康 赵全厚 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.25

字数:410 千字

ISBN 978-7-01-007361-3 定价:50.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章	财税体制改革成为中国经济市场化改革的重要 突破口之一	1
第一节	计划经济的弊端和改革开放的必然逻辑	1
	一、计划经济的弊端 /1	
	二、改革开放的必然性 /6	
第二节	分权化改革：“解锁”高度集中的计划经济体制	7
	一、在政府与企业方面，注重政府对企业的放权让利 /8	
	二、在中央政府与地方政府方面，中央赋予地方以更大的 财权与事权 /8	
第三节	以财税体制改革启动我国的经济体制改革	10
	一、财政分权化改革成为我国经济体制改革突破口的必然性和 基本效应 /10	
	二、改革初期的财政经济形势和调整措施：为启动改革提供 适宜的环境 /12	
第四节	传统体制下财政体制运行的特征及评价	21
	一、我国高度集中财政管理体制的基本特征 /21	
	二、以非税收入为主的财政收入制度 /24	
	三、事无巨细大包大揽的财政支出体制 /28	
	四、对我国传统财政运行机制的简要评述 /29	

第五节	财政分权化改革的路径选择和阶段划分	33
一、	以“分灶吃饭”方式开启政府间财政关系改革 /34	
二、	逐步以“利润留成”、“利改税”、“税利分流”和企业 “产权明晰”方式,确立国有企业在市场经济中的微观 市场主体地位 /38	
三、	中国财税改革的阶段划分 /43	
第二章	从行政性分权到经济性分权:我国财政管理体制的 变革	44
第一节	行政性分权阶段的财政体制变革:1980—1993 年	45
一、	原有中央与地方财政管理体制的内容和存在的主要问题 /45	
二、	1980—1985 年间的“分灶吃饭”财税体制改革及其主要 内容 /49	
三、	1988—1993 年多种形式的地方财政包干体制 /62	
第二节	进入“经济性分权”阶段的“分税制”财税体制 配套改革	68
一、	1994 年分税制财税体制改革的原因 /73	
二、	实行分税制财税体制改革的指导思想 /77	
三、	1994 年分税制财税体制改革的内容 /78	
四、	分税制财税体制改革的配套措施 /84	
五、	1994 年以后中央和地方收入划分的调整和变动 /85	
六、	省以下财政管理体制的改进 /94	
第三章	建立健全政府公共收入体系	101
第一节	逐步构建现代税收制度	103
一、	20 世纪 80 年代初期和中期的税制改革 /103	
二、	20 世纪 80 年代后期逐步构建适应市场经济发展的税收 制度 /112	
三、	适应市场经济的发展,建立现代税收制度 /123	
第二节	非税收入管理的逐步规范	138
一、	加强预算外资金管理,逐步整合财政资金 /138	

	二、改革税费制度,规范政府行为 /151	
第三节	国债的发行与国债市场建设.....	163
	一、财政压力与国债发行 /163	
	二、开放国债市场,促进国债的流通 /168	
	三、广开筹资渠道,稳步发展借用外债业务 /170	
	四、1994 年以来国债发行和管理工作的不断改进 /174	
第四章	公共财政导向下的预算管理改革与支出制度建设 ...	178
第一节	公共财税体制改革和财政支出管理理念与实践的创新	178
	一、1998 年以前我国财政支出状况及存在的问题 /179	
	二、初步展开建立公共财政的工作 /182	
	三、公共财政导向下财政预算管理制度和支出制度改革的 一些主要举措 /185	
第二节	部门预算改革	193
	一、编制部门预算的背景 /193	
	二、实施部门预算改革的必要性 /195	
	三、部门预算的概念、内容与特点 /197	
	四、部门预算的编制程序 /199	
	五、编制部门预算遵循的原则 /201	
	六、部门预算编制方式 /202	
	七、我国部门预算编制的具体实践 /206	
第三节	国库集中支付制度改革	220
	一、国库集中支付制度改革的背景与历程 /221	
	二、国库集中收付制度的概念与特点 /226	
	三、国库集中收付制度改革的意义 /227	
	四、国库集中收付制度改革的主要内容 /229	
	五、国库集中支付制度改革的成效及走向 /232	
第四节	政府采购制度改革	238
	一、政府采购制度的实施背景 /238	

	二、政府采购的概念、特征和原则 /241	
	三、政府采购制度的运行基础 /248	
	四、政府采购工作基本形势 /248	
	五、政府采购工作中面临的问题 /251	
第五节	收支两条线改革	254
第六节	财政转移支付制度的改进	257
	一、中央对地方转移支付的基本情况 /257	
	二、财力性转移支付规模的扩大及其对均衡地区间财力差距的作用 /258	
	三、以专项转移支付重点支持经济社会发展的薄弱环节 /260	
	四、加强转移支付管理提高资金使用的规范性、安全性、有效性 /261	
	五、有关部门进一步规范财政转移支付工作的思路 and 措施 /264	
第五章	国有资产和国有资源管理体系的建立健全	268
第一节	国有经营性资产管理改革的逐步探索	268
	一、国有企业改革的历程：国有资源管理体系改革的基本背景 /269	
	二、国有资源管理体系的改革 /275	
第二节	国有资源管理的逐步规范	289
	一、我国资源利用战略模式的转变 /289	
	二、我国国有资源管理体制改革的 main 历程 /291	
第三节	行政事业单位国有资源管理的逐步加强	303
	一、行政事业单位国有资源管理制度的变革 /303	
	二、对行政事业单位国有资源的清查摸底 /307	
	三、出台行政事业单位国有资源管理暂行办法 /310	
	四、有效提高行政事业单位国有资源管理的目标模式 /312	
	五、下一步的工作重点 /313	

第六章	发展和健全财政调控方式与政策体系	315
第一节	实施“适度紧缩”财政政策,实现经济 “软着陆”	315
	一、1993 年的宏观经济背景 /315	
	二、“适度从紧”财政政策的内涵 /317	
	三、实施效果 /319	
第二节	实施积极财政政策,促进经济持续稳定发展	319
	一、实行的背景 /320	
	二、积极财政政策的启动 /324	
	三、政策特点 /331	
	四、实施效果评价 /332	
第三节	由积极财政政策向稳健财政政策转变	334
	一、财政政策转型的背景分析 /334	
	二、稳健财政政策的内涵与工作重点 /336	
	三、实施效果的初步评价 /349	
第四节	加强对各项社会事业的支持力度,促进经济社会 协调持续发展	352
	一、运用财政政策促进城乡协调发展 /352	
	二、运用财政政策促进区域经济协调发展 /353	
	三、运用财政政策促进经济社会协调发展 /354	
	四、运用财政政策促进人与自然的协调发展 /355	
第五节	进一步完善财政调控,践行科学发展观	355
	一、财政宏观调控体系的发展和完善 /356	
	二、完善宏观调控的财政政策展望 /357	
第七章	和谐社会建设与民生财政	363
第一节	我国和谐社会建设的文明渊源和现实意义	363
	一、提出和谐社会建设的特定背景 /364	
	二、构建和谐社会的现实意义 /365	
第二节	以民生财政建设促进和谐社会的构建	367

一、民生财政的基本内容 /367	
二、近年来我国实施民生财政的主要措施 /370	
第三节 在科学发展观指导下和公共财政框架下完善民生 财政的展望	394
第八章 财税体制改革 30 年的主要成就和未来发展趋势	405
第一节 财税体制改革 30 年的主要成就	406
一、促进国民经济持续稳定发展 /406	
二、支持各项改革顺利进行 /408	
三、促进社会事业的发展进步 /414	
四、初步建成适应社会主义市场经济的财税制度 /420	
五、财政能力不断提高 /422	
六、财政保障重点在公共财政导向下发生重大变化 /424	
第二节 财税体制改革和发展的基本经验	425
一、坚持党的基本路线、坚定不移推进改革 /425	
二、正确处理改革、发展和稳定的关系，协调各方面的 利益 /426	
三、财税体制改革要与其他各项改革、发展协调配套 /428	
四、在改革中不断提高财政的宏观调控水平 /429	
五、现代化导向下的法治化、民主化、宪政化是财政制度 安排的发展方向 /430	
第三节 财税体制改革未来的发展趋势	431
一、财政体制的深化改革 /432	
二、推进预算规范、透明、民主化与法治化 /434	
三、把保障基本民生作为财政保障的核心 /435	
四、加快财政法治化进程 /436	
五、财政信息化管理和绩效管理将寻求突破性进展 /437	
参考文献	440
后 记	443

第一章

财税体制改革成为中国经济市场化改革的重要突破口之一

以 1978 年党的十一届三中全会召开为标志，中国进入改革开放的新时代。以邓小平为核心的第二代中央领导集体拨乱反正，重新确定实事求是的思想路线，开始领导中国在改革开放中由计划经济向社会主义市场经济转变。改革开放以来的 30 年时间里，中国国民经济现代化建设取得举世瞩目的伟大成就，国家综合实力明显增强，充分证明了市场经济取向改革的正确性。财税体制改革则是中国总体经济体制改革和经济社会转轨的一个重要组成部分。

第一节 计划经济的弊端和改革开放的必然逻辑

一、计划经济的弊端

按照马克思列宁主义经典理论对计划经济的设想，计划经济是通过社会成员共同占有生产资料，并在国家的统一计划下按照社会需要进行生产和消费。这种制度可以避免资本主义制度下因生产资料私有制、生产无

政府状态和市场竞争所造成的浪费和“两极分化”，使社会生产力和社会公平都达到前所未有的高度。但是，一旦计划经济建立起来，人们就发现要实现原来预期的计划经济优越性是非常困难的。

（一）计划经济的封闭性和工业化过程中的扭曲性配置

自 1949 年以来，中国在一个相当长的历史时期内地缘政治环境没有很大改善，除一段时间内苏联的一些有条件的经济援助外，基本上没有外部资金注入，国际贸易往来规模很小。要完成中国工业化的资本积累，只能靠国民经济内部从三个方面的自我积累、自力更生：

1. 剥夺非公有经济

新中国成立初期，在无条件接收了 100 多亿元的原国民党官僚资本之后，不久即通过农业合作化与公私合营对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造，使公有经济特别是国有经济迅速壮大。

2. 剥夺本国农业剩余

1953 年国家开始实行农产品统购统销政策，一方面是为了确保国家工业的原料和城市居民生活的供应；另一方面也是用低价购进农产品、高价卖出工业品、扩大“剪刀差”的办法，为国家积累建设资金。有资料显示，新中国成立后，农业部门每创造 100 元价值，通过价格机制转移到工商部门的比例，1952 年为 17.9 元，1957 年为 23 元，到 1978 年则达到 25.5 元。1958 年以后开始实行的人民公社体制，更从制度上保证了国家的控制能力有效地渗入农村的基层组织，从而使国家在整个工业化进程中能够源源不断地从农业中汲取剩余。

3. 剥夺国民经济其他部门的剩余

长期以来，我国一直实行低利率、低汇率、低能源与低原材料价格、低工资及低福利的政策，人为压低重工业发展的成本，使重工业拥有超额垄断利润。这种扭曲的宏观政策不但很难实现经济结构的优化，而且造成人民生活水平长期没有大的改善。

（二）计划经济的内在不足和中国式的“大起大落”

在典型的集中计划经济体制下，经济计划安排一般是首先由中央计划

部门收集有关资源状况、生产能力与消费需求的各种信息，然后计算稀缺资源应当怎样在不同部门、不同地区和不同生产单位之间配置，以期获得最大的产出；最后根据计算的结果，编制统一的国民经济计划，并把这个计划层层分解下达，直到基层单位执行。由于各方面经济因素的复杂性和多变性，中央计划部门不可能掌握社会一切经济活动的全部信息，全社会也不可能做到一丝不苟地执行中央制订的经济计划。尤其是，当时的中国还处于工业化前期，传统农业和小生产者所占比重还很大，远没有达到生产社会化的程度。因此，计划经济赖以发挥优越性的关键——足够信息的及时获得和及时处理，就成为制订正确计划的最大难题。而且这种困难状态几乎看不到因工业化的进展和计划人员工作水平的加强而明显改善的迹象。计划决策者难于及时获得足够的信息，不仅是因为经济本身的复杂多变和手段的落后，还因为这些信息是经过许多机构或人员收集和转达的，在此过程中，有关机构和人员很自然地根据自己的认识和偏好（里面除个人利益外，还有阶层、集团、单位、行业、地区等多种因素在起作用），对信息加以过滤甚至扭曲。例如陈云在1954年2月主持编制第四稿“一五”计划草案时就说：“现在的问题是，财政收入越算越少，而投资越算越多，因此要确实计算每个项目的单价。各部门不要故意把次要项目算进去，而把重要项目有意漏掉。”^① 客观地看，制订计划的方法也有问题。第一个五年计划时期，我们是学习苏联的计划制订方法，即以主要产品平衡的方法来制订五年计划和年度计划。但是由于当时我国农业还是靠天吃饭，并且在国民经济中占很大比重，因此即使计划数字很精确，仍然有许多不确定因素。正如毛泽东在1964年6月讨论“三五”计划时所说：“过去制订计划的方法基本上是学习苏联的，先定下多少钢，然后根据它来计算要多少煤炭、电力和运输力量，再计算要增加多少城镇人口、多少福利；钢的产量变小，别的跟着减。这是摇计算机的办法，不符合实际，行不通。这样计算，把老天爷计算不进去，天灾来了，偏不给你那么多粮

^① 张友仁、李克明：《社会主义经济理论发展史》，北京大学出版社1991年版。

食，城市人口不增加那么多，别的就落空。”^①从编制第二个五年计划开始，我们试图探索符合中国实际的计划方法，但是这种探索并不成功。毛泽东曾试图以“三套计划”的方式处理发挥潜力、调动中央地方各层面积极性的问题。1958 年，毛泽东在杭州会议和南宁会议讨论的基础上拟定并转发全党的《工作方法六十条》中明确要求经济计划制定三本账。中央两本账：第一本是必成的计划，这一本公布；第二本是期成的计划，不公布。地方也搞两本账：第一本即中央的第二本账，这在地方是必成的；第二本账，在地方是期成的。全国评比，要以中央的不公布的第二本账为标准。这种合计起来“三本账”的工作安排，体现了追求高指标、计划层层加码的政治指导规范，在现实生活中“逼迫”和“引致”出较普遍的脱离实际、好大喜功、瞎指挥、报喜不报忧甚至弄虚作假的不良行为，矛盾积累到物资极度紧张，比例严重失调，整个经济运行难以为继，便不得不以“调整”来收拾局面。总的看，中国在这种计划经济运行方式的探索中，实际的运行轨迹是比苏东国家“加大油门与紧急刹车交替出现”更为剧烈的中国式的国民经济“大起大落”。20 世纪 50 年代后期经历“大跃进”的大起大落之后，又曾经历了 20 世纪 70 年代初期和后期的大起大落。而直到 1978 年改革开放时止，除第一个五年计划外，我国始终没有制订出一个正式的五年计划。

（三）僵化和缺乏内在激励机制

在单一公有制和计划经济体制下，企业、个人都处于自上而下的金字塔形的行政权力等级中，自主性很小，僵化的运行机制抑制了企业活力和个人聪明才智的发挥，而且工作绩效很难与其收益挂钩，普遍存在缺乏激励机制的问题。正如当时流行的一副对联所描写的那样：“人财物各有所管，产供销互不见面”，横批是“书记难当”。中央决策层也看到了这种弊病，曾经实行过几次权力下放的改革，试图改变局面，但每次都是

^① 党校政治经济学教材联合编写组：《马克思、恩格斯、列宁、斯大林、毛泽东关于社会主义经济理论问题的部分论述》，新华出版社 1984 年版。

“一放就乱”，不得不重新回到中央集权。

（四）经济体制具有明显的不稳定性

新中国成立后，在统一全国财经的基础上，逐步建立起高度集中的计划经济体制。这对于集中当时有限的财力、物力，成功地度过国民经济恢复期，支持抗美援朝战争，顺利完成第一个五年计划，起到了重要的作用。但实践也不断表明，实行中央权力高度集中的体制，不利于发挥地方和企业的积极性，限制了生产力的发展。于是，1956年毛泽东发表了《论十大关系》和《关于正确处理人民内部矛盾问题》，号召寻找中国自己的工业化道路。在1957年后，我国开始了经济体制改革的尝试。第一次是1958年进行的以下放企业管理权为中心的改革，明确规定给予地方一定范围的计划、财政、企业、事业、物资、人事的管理权，但实际效果不仅不理想，反而引出了“大跃进”中的经济秩序混乱等新问题，不得已从1959年开始特别是在20世纪60年代初经济调整时期，又把下放给地方的大部分企业陆续收归国务院有关部委管理，原下放给地方的权力也基本收回。但随着国民经济的好转，又明显可以看出中央集中过多限制了地方经济的发展，因此从1970年起又开始了以向地方分权为中心的体制变动。伴随企业下放，逐步实行了中央与地方间在财政收支、物资分配与基本建设方面的“大包干”。但这一次放权不仅仍然没有解决发挥地方积极性的问题，反而在“文化大革命”中加剧了经济生活中的无政府状态。为克服“文化大革命”中盲目下放企业所造成的混乱，从1977年开始，重新调整了部分企业的隶属关系，上收了部分财政、税收、物资管理权。简言之，在改革前的29年，我国的计划经济体制并没有形成一套规范的制度，基本上处于行政性的集权与分权的交替状态，自始至终没有摆脱“一放就乱”、“一收就死”的困境。

（五）计划失误纠正不灵，成本太高，甚至不得不动用政治运动的严厉手段

从1951年开始的“增产节约”运动几乎年年要进行一次，以反对官僚主义为中心的整党、整风等运动也几乎每隔几年就来一次。这也说明，

党和政府为纠正因信息不对称和缺乏激励机制而导致的低效率而不得不采取政治运动的形式。尽管如此，因计划失误造成的浪费和低效率仍然十分严重。以改革开放前最受重视的钢铁工业来说，1958 年以后长远规划和年度计划多变，造成钢铁企业方案、设计多变，成为影响投资效果的重要因素。例如，酒泉钢铁厂从 1958 年到 1980 年方案变了 6 次，还未定下来，规模在 400 万吨到 50 万吨之间摆动，建了 20 多年只有一座高炉在生产。1970 年动工的午阳钢铁厂，建厂 4 年后发现矿石有问题，把联合企业改为特殊钢厂，采、选、烧、耐火、炼焦工程全部停建，窝工 6 年不能投产。而“一五”、“二五”计划期间新建或扩建的鞍山、本溪、武汉、太原几个大钢铁厂，长时间停留在原有规模水平上，有的到 1980 年甚至连设计的水平也未达到。由于在“大跃进”时期和 20 世纪 70 年代初期提倡“多搞中小”、“搞具有独立工业体系的省、区”，结果巨量的投资花掉了却形成不了多大的生产能力，而且由于工艺设备落后，浪费和亏损额很大。从 1957 年到 1976 年，我国吨钢生产能力平均费用为 920 美元，比苏联同期的平均费用高 37%^①。

从以上特征可以看出，我国原来实行的计划经济体制不但符合客观经济规律，而且处于极不稳定的变动状态之中，与苏东典型的集中计划经济体制也具有明显差别。

二、改革开放的必然性

毋庸讳言，高度集中的计划经济体制在新中国成立初期曾经起过重要作用，但是由于这种体制存在的种种弊端，越来越不适应现代化生产发展的要求，束缚生产力的解放，使整个经济失去生机与活力。所以，对这种高度集中的行政命令型计划经济体制进行根本性的改革势在必行，否则就不可能实现我国的现代化。改革的核心问题就是要从根本上改变束缚生产力发展的原有经济体制，建立充满生机与活力的新经济体制。中国改革开

^① 薛暮桥：《薛暮桥回忆录》，天津人民出版社 1996 年版。

放的总设计师邓小平，在“文化大革命”期间一次次走在江西的“邓小平小道”上时，就已深思熟虑了这个根本性的问题。当“文化大革命”一结束，他便以异常明确的方式向全党和全国人民指出，不改革就是死路一条，就会亡党亡国。

1978年12月18—22日，党的十一届三中全会在北京隆重召开。全会高度评价关于“实践是检验真理的唯一标准”的讨论，决定停止使用“以阶级斗争为纲”、“无产阶级专政下继续革命”的口号，做出了“把全党工作重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来”的战略决策。这是一次具有伟大转折意义的大会，是中国改革开放新时代开始的标志。随后，中国的改革路径带有明显的“渐进”与“由农村到城市”的特征，即改革的第一步是首先在农村实行家庭联产承包责任制，在少数沿海地方试办经济特区，然后将改革推进到城市；在对国有企业进行放权让利改革的同时，允许非公有制经济的合法存在和成长；而宏观层面在对高度集中的计划经济进行改革的时候，首先以分权环节的财政分权为突破口，其后逐步放开产品和要素市场价格和减少指令性计划。经过30年的改革，中国的经济效率得到了空前的提高，产业结构趋于合理化，已经从一个中央计划经济转变为市场在资源配置中发挥主要作用的经济，工业化、城镇化、信息化、经济全球化步伐大大加速，其宏伟绩效举世瞩目。

第二节 分权化改革：“解锁”高度集中的计划经济体制

党的十一届三中全会提出的改革目标主要是针对我国经济管理体制权力过于集中的弊端。为此，提出简政放权，调动各方面发展经济的积极性。这样，实行分权化改革就成为进行经济体制改革的首要选择。

如前所述,在改革开放前,我国也曾经实行过放权改革,但陷入“一放就乱,一统就死”的怪圈而无成效。究其原因是因为当时的分权未触动传统体制的根基——政企关系。一方面,企业仅是行政体制的附属物,缺乏自我发展能力;另一方面,计划体制下的条块分割对社会资源的配置造成极大浪费损失。在此次分权改革中,汲取以往教训,促使利益关系沿着政府向企业放权让利方向进行调整,而同时,在宏观层面首先选择财政体制为突破口,实行中央政府向地方政府的分权。其主要方向和步骤是:

一、在政府与企业方面,注重政府对企业的放权让利

1979 年 5 月,中央选择 8 家企业实行企业利润留成试点,到 1980 年 6 月,全国已有 6600 个企业成为扩权试点单位,试点企业的产值占国营企业产值的 60%。1983 年 1 月及 1984 年 10 月,两步“利改税”的推行使企业税后留利得以进一步提高。同时,为界定政府与企业之间的关系,中央赋予全民所有制企业以一定的生产计划权、产品定价权、工资和奖金分配权、资金使用权、劳动人事权及横向经济联合权等。这些政策为企业独立经营创造了必要条件。

二、在中央政府与地方政府方面,中央赋予地方以更大的财权与事权

基于调动地方积极性和转嫁中央财政负担两个主要方面的考虑,从 1980 年开始,中央开始实行“划分收支,分级包干”的新财政体制,由中央“一灶吃饭”改为中央与地方“分灶吃饭”,由“一年一定”改为“五年一定”,由“总额分成”改为“分类分成”。1985 年,在第二步“利改税”的基础上,地方财政包干制度以税收依行政隶属关系的归属作为划分收入的依据,重新确定收支范围和包干基数,实行“划分税种,核定收支,分级包干”的体制。1988 年到 1990 年,中央对不同地区又采取“收入递增包干”、“总额分成”、“上解额递增包干”等 6 种不同包干