

中共中央党史研究室
中央档案馆 编

中共党史资料

1994年前后的中国财税体制改革 (刘克崧)

随李富春赴苏商谈“二五”计划 (阎明复)

我所亲历的国庆群众游行活动 (倪天祚)

我在尼日尔当大使的日子 (王传斌)

我家与“黄埔人”的情缘 (陈瑞生)

陈云与我国外汇管理体制建设 (赵学军)

中共党史上的“东京事件” (王宜田 丁 伟)

2009 4
总第一一二辑

中共党史资料

中共中央党史研究室
中 央 档 案 馆 编

《中共党史资料》编委会

主 任：曲青山

副主任：李明华

委 员：(以姓氏笔画为序)

于洪君	龙协涛	刘荣刚	许卿卿
邢广程	陈 夕	李 捷	李正华
李明华	沈志华	汪朝光	张 琦
张启华	武 力	贺耀敏	栾景河
黄小同	黄修荣	章百家	韩泰华

主 编：陈 夕

副主编：李明华

刘荣刚 (常务)

李树泉

CCP History Material

Edited by the Editorial Department
of CCP History Material

Chief Editor: Chen Xi

Associate Editor: Li Minghua

Liu Ronggang

Li Shuquan

图书在版编目 (CIP) 数据

中共党史资料. 第 112 辑/中共党史资料编辑部编.
北京: 中共党史出版社, 2009.12.

ISBN 978-7-5098-0515-2

I. 中… II. 中… III. 中国共产党-党史-史料 IV.
D239

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 205238 号

中共党史资料(112 辑)

中共中央党史研究室
中 央 档 案 馆 编

编辑发行: 中共党史资料编辑部

通 讯 处: 北京 8799 信箱 邮编: 100080

地 址: 北京市海淀区北四环西路 69 号

电 话: (010) 82615331

出 版: 中共党史出版社

通 讯 处: 北京 8796 信箱 邮编: 100080

地 址: 北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院百环公寓 18 层

经 销: 新 华 书 店

印 刷: 北京华正印刷有限公司

787×1092毫米 16 开 13 印张 280 千字

2009 年 12 月北京第 1 版

2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5098-0515-2

定价: 18.00 元

目 录

2009 年第 4 期

回 忆 录

- 1994 年前后的中国财税体制改革 刘克崮(4)
- 随李富春赴苏商谈“二五”计划 阎明复(25)
- 我所亲历的国庆群众游行活动 倪天祚(33)
- 我在尼日尔当大使的日子 王传斌(55)
- 忆 1987 年中美投资贸易法律讨论会 赵大谋 冯秀梅(74)
- 平息稷山反革命武装暴乱的经过 李成科 口述 李 青 整理(77)
- 在延安和陕北的十年 丁 农(87)

口述历史

- 我家与“黄埔人”的情缘 陈瑞生(106)

专题资料

- 陈云与我国外汇管理体制建设 赵学军(112)
- 新中国成立初期民族地区公共卫生工作
——以贵州省为例(1949—1956) 伍小涛(122)
-

总第一一二辑

2009年12月出版

《中国文化》与延安时期民族文化论争 张卫波(130)

国民外交与五四运动 刘宝东(145)

人物研究

张爱萍指挥解放一江山岛 黄港洲(154)

包惠僧与陈独秀 方 城(160)

史实考证

瞿秋白在远东大会期间为列宁当过翻译吗 张秋实 赵礼会(172)

地方党史

山东军民为新中国诞生作出的贡献 王辅一(177)

浙西南游击区的建立和历史作用 诸葛蓉(189)

海外史料

中共党史上的“东京事件” 王宜田 丁 伟(193)

信息窗

努力开创山东党史工作新局面 常连霆(202)

执行编辑 刘荣刚

中共党史资料

中共中央党史研究室
中 央 档 案 馆 编

《中共党史资料》编委会

主 任：曲青山

副主任：李明华

委 员：(以姓氏笔画为序)

于洪君	龙协涛	刘荣刚	许卿卿
邢广程	陈 夕	李 捷	李正华
李明华	沈志华	汪朝光	张 琦
张启华	武 力	贺耀敏	栾景河
黄小同	黄修荣	章百家	韩泰华

主 编：陈 夕

副主编：李明华

刘荣刚 (常务)

李树泉

CCP History Material

Edited by the Editorial Department
of CCP History Material

Chief Editor: Chen Xi

Associate Editor: Li Minghua

Liu Ronggang

Li Shuquan

目 录

2009 年第 4 期

回 忆 录

- 1994 年前后的中国财税体制改革 刘克崧 (4)
- 随李富春赴苏商谈“二五”计划 阎明复 (25)
- 我所亲历的国庆群众游行活动 倪天祚 (33)
- 我在尼日尔当大使的日子 王传斌 (55)
- 忆 1987 年中美投资贸易法律讨论会 赵大谋 冯秀梅 (74)
- 平息稷山反革命武装暴乱的经过 李成科 口述 李 青 整理 (77)
- 在延安和陕北的十年 丁 农 (87)

口述历史

- 我家与“黄埔人”的情缘 陈瑞生 (106)

专题资料

- 陈云与我国外汇管理体制建设 赵学军 (112)
- 新中国成立初期民族地区公共卫生工作
——以贵州省为例 (1949—1956) 伍小涛 (122)
-

总第一一二辑

2009年12月出版

《中国文化》与延安时期民族文化论争 张卫波(130)

国民外交与五四运动 刘宝东(145)

人物研究

张爱萍指挥解放一江山岛 黄港洲(154)

包惠僧与陈独秀 方 城(160)

史实考证

瞿秋白在远东大会期间为列宁当过翻译吗 张秋实 赵礼会(172)

地方党史

山东军民为新中国诞生作出的贡献 王辅一(177)

浙西南游击区的建立和历史作用 诸葛蓉(189)

海外史料

中共党史上的“东京事件” 王宜田 丁 伟(193)

信息窗

努力开创山东党史工作新局面 常连霆(202)

执行编辑

刘荣刚

1994 年前后的中国财税体制改革

刘克崮

始于 1978 年的改革开放，开辟了中国历史的新纪元。在财税、金融、计划、投资、外贸、外汇等宏观经济领域的各项改革中，财税体制改革居于中心地位。1994 年前后进行的财税体制改革是制度性和历史性的重大改革，它理顺了国家与企业、中央与地方的分配关系，建立了适应中国特色社会主义市场经济发展的财税制度体系框架，形成了持续规范的财政增收机制，推动了全国统一市场的形成，促进了经济结构调整、地区协调发展和现代企业制度的建立，因此是制度性的奠基。它是 30 年财税改革的高峰，是建立制度体系的分水岭，此次改革之前是“探索”，之后是“补充、完善”，因此是历史性的变革。它暂时放弃了一些局部和细节的问题，集中解决了基础性和主干性的问题，因此又是框架性的改革。1990 年初至 1996 年末，我在国家财政部工作，先后任财税体制改革司副司长和税政司司长，直接参与了 1993 年准备、1994 年进行的国家与企业分配

关系改革、工商税制改革和分税制财政体制改革，以及 1995 年准备、1996 年实行的关税和进出口税制改革的全过程。

改革的背景：

艰难探索，路在何方

1978 年改革之前，我国实行“大一统”的财政体制和统收统支的国有企业财务制度，这主要是为了适应当时的生产力发展水平和特殊的国际国内形势。但随着经济社会发展，这种体制“集中过多，统得过死”的缺陷暴露出来了。中共十一届三中全会以后至 1992 年，为适应经济体制转轨的需要，以对地方和企业放权、让利、搞活为主线，形成了两个包干体制：一是企业承包制，国家与企业的分配关系改革；二是财政包干制，中央与地方的分配关系改革。

实行企业承包制，放权让利，增强了企业活力，加快了企业发展，但也出现了诸多负面作用，主要有：一

是不规范，不利于企业转换经营机制；二是不公平，不利于企业平等竞争；三是不稳定，不利于兼顾国家、企业和个人利益关系，调动三者的积极性。产生这些问题的根本原因是人们对国家的双重身份和双重管理职能认识不清，即国家既以社会管理者的身份行使社会经济管理职能，同时又以国有企业财产所有者身份行使国有资产管理职能。

对地方放权让利的财政包干制，扩大了地方权力，增加了地方财力，激励了地方发展经济的热情，在改革开放初期的经济社会条件下发挥了积极作用。同时，也有负面效应：一是不规范、不稳定；二是过度强化了地方利益，形成了地区间的市场分割，阻碍了全国统一大市场的形成，影响了经济结构和发展；三是造成“两个比重”不断下降。因地方减免税政策自主权过大，加上企业承包制的负面作用，导致财政收入占国内生产总值的比重逐年下降。在收入增量分配方面，地方多了，中央少了，中央在全国财政收入中的比重越来越低，严重弱化了中央的宏观调控能力。从20世纪80年代末到90年代初，就发生过中央财政向地方财政三次“借钱”的无奈之举。此时担任国家财政部部长的王丙乾说，我现在穷得只剩下背心和裤衩了。1992年，在他之后接任的刘仲藜则说，我连背心都没有，只

剩下裤衩了。1993年，时任国务院副总理的朱镕基对刘仲藜说：你这个财政部长真是囊中羞涩呀！这一时期，国家在少数地区和企业中进行了“税利分流”的国家与企业分配关系改革试点和分税制财政体制改革试点，但没有得到社会各方面的普遍认可。

在关键时刻，1992年春邓小平视察南方，吹响了新一轮经济体制改革的号角，中国改革开放的步伐再次加快。1992年秋中共十四大召开，提出“建立社会主义市场经济体制”的改革目标，强调了市场的“基础性作用”，明确了改革的大方向，并针对财税体制改革提出了要“统筹兼顾国家、集体、个人三者利益，理顺国家与企业、中央与地方的分配关系”两条主线，从而指明了相应的解决办法，即逐步实行“税利分流”和分税制，明确了财税改革的方向和任务。1993年初，财政部党组会讨论1993年财税改革工作计划时，基于中央的新精神和全国实行承包制的企业中有1/3到1/2的企业第二轮承包合同1993年到期的情况，我提出1993年是扩大实行“税利分流”改革的最好时机，财政部要抓住机遇，调整政策，把“税利分流”改革推向全国。当时分管财税体制改革司的财政部副部长项怀诚开玩笑地对我说：“今年要是能把‘税利分流’推开，我给你发奖金！”



作者近照

1993年3月，中共十四届二中全会提出，“八五”后三年“要加快税利分流和分税制改革的试点，逐步理顺国家与企业、中央与地方的分配关系”。5月16日，中共中央决定当年10月召开十四届三中全会，主题是讨论《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）。随后，中央成立了《决定》文件起草小组。6月3日，中办召集各有关部门开会，传达江泽民总书记的讲话，部署财税、金融、投资、外贸、外汇、企业、农村、社保等专题的调研工作。财税方面，主要有国家与企业分配关系改革、分税制改革、工商税制改革和复式预算改革。我随项怀诚副部长参加了此次会议。

中央布置改革调研的会议开过之后，几大改革方案的研究工作同时启动。中央决定朱镕基负责几项重大改革方案的领导工作。7月中旬形成了国家与企业分配关系、工商税制和分税制改革三个初步方案，并在7月22日分别召开的全国财政工作会议和税务工作会议上进行了讨论修改。朱镕基在会议开幕讲话中指出，一定要进行全面的改革，财税体制改革在一个省搞试点是搞不下去的，要改革就全国推行。要充分认识加快财税改革的必要性和紧迫性，加快改革的进程，1994年1月1日，三项重大财税改革都要在全国推行。中央成立了财税改革领导小组，刘仲藜任组长，金鑫、项怀诚任副组长，国家计委、经贸

委、体改委、中国人民银行等部门领导参加。7月28日，朱镕基专门听取了财税三项改革方案的汇报，并对方案修改作了重要指示。8月3日，项怀诚向《决定》起草小组汇报了财税改革的三个方案。8月2日至12日，国务院在北戴河召开专题会议，朱镕基主持讨论财税、金融、投资、外贸、外汇等五项改革方案，国务院各有关部门领导参加。我随刘仲藜部长、项怀诚副部长全程参加了这次会议。参加会议的还有谢旭人、姜永华。8月12日，财税方面的国家与国有企业利润分配改革、工商税制改革和分税制财政体制改革三个方案全部获得通过。8月23日，国务院常务会议讨论并原则同意这三个改革方案。9月2日、3日，中央政治局常委会听取并同意了财税改革方案。

国家与企业分配关系改革

（一）“税利分流”改革试点

国家和企业分配关系改革的主要方案，本来一直被称为“税利分流”（全称是税利分留、税后还贷、税后承包）改革，其主要内容是：（1）降低所得税税率，强化所得税制；（2）取消税前还贷政策；（3）取消国有企业调节税税种；（4）实行税后上交利润承包，1988年重庆市率先进行了改革试点。同年，湖南省益阳市、福建省厦门市也相继试点。王丙乾倡导，

刘仲藜、项怀诚先后推动，财政部财税体制改革司司长吴翠兰、副司长陆兵组织实施。我于1990年加入到这个团队。

据不完全统计，截至1991年3月，已有27个省市（包括计划单列市）总计约1900家国营企业进行了试点。试点兼顾了国家、企业和个人三方利益，其结果是积极的。首先，“税利分流”将企业上交国家利润的方式分为所得税和税后利润两种不同的形式，理顺了国家与企业的基本关系。其次，试点促进了企业所有权和经营权的分离，有利于企业转换经营机制，建立规范的企业制度，既增加企业的活力，又能提高企业自我约束能力。再次，“税利分流”改革的趋势是统一各类企业所得税和规范国有企业税后利润的分配方法，有利于给企业创造公平竞争的市场环境。但是，“税利分流”试点后期也暴露出诸多不足，如国家给企业的留利较少，加重了部分试点企业的负担；“税后还贷”削弱了一些企业的技术改造能力等。

（二）企业财务会计制度改革先行

财务会计制度是财税体制和制度的重要组成部分。在国家与企业分配关系改革中，财务会计制度改革是先行者。财务会计制度改革不仅是企业公平竞争、横向联合的需要，也是企

业转换经营机制的迫切需要和保障所有者权益的客观要求。企业财务会计改革的目标是建立一个适应社会主义市场经济要求的新的财务会计体系,为理顺和规范国家与企业利润分配关系奠定财务会计制度基础。

我记得制定《企业财务通则》的意见是我的老领导、财政部财税体制改革司老司长吴翠兰于1991年率先提出来的。我赞成她的这一颇具创造性的重要意见。当时,她向王丙乾部长专门作汇报,得到首肯,由财政部公交司牵头、有关司参与共同制定的。会计准则是以会计司为主研究制定的。1992年11月30日发布了《企业会计准则》和《企业财务通则》、13个行业会计和10个行业财务制度(以下简称“两则两制”),1993年7月1日起执行。新企业财务制度的基本体系由《企业财务通则》、分行业的企业财务制度和企业内部管理规定三个层次组成。新的企业会计制度体系包括《会计法》以及其他会计行政法规、《会计准则》、行业会计制度以及企业内部的会计核算制度四个层次。

当时江泽民和朱镕基都非常重视这项改革,他们的办公室都曾直接给财政部有关司打电话要过“两则两制”文本,看后都给予了极高评价,这充分说明这项改革的重要意义。

(三) 所得税改革紧随其后

在20世纪80年代末全国企业大

面积实行承包制时,“税利分流”改革已开始在北京等城市的部分国有企业中试点。虽然试点在规范关系上取得了明显成效,但实际推行的情况并不理想。除外部客观条件不成熟外,财政部想同时实现“理顺”和“增收”,而企业担心“谁试点,谁吃亏”也是重要原因。1992年秋,中共十四大明确了“逐步实行‘税利分流’和分税制”的方向。在总结历史经验的基础上,1993年春,我主持财税体制改革司工作,在研究制定新的“税利分流”改革方案时,调整了思路:(1)淡化增加收入的目标,把转换机制和理顺关系放在首位。适当降低所得税税率,减少税后利润上交,保证企业的总负担水平不变或略有下降。(2)在实行“税后还贷”政策的同时,着重解决企业技术改造的资金问题,允许企业加速折旧和把研发费用、奖金等计入成本。在取消调节税的基础上,取消“两金”(即国家能源交通建设基金和国家预算调节基金,它们都是对企业利润征收的),并适当减少企业税后上交利润。我和财税体制改革司的史耀斌、余治华,经过两个月的努力,按照国有工业企业、国有大中型企业、全部国有企业和全部测算企业四个口径,分别按35%、33%和30%三种税率,测算了三套改革方案,对相应的增减收情况进行了精确计算。我们建议取33%的

税率方案，企业负担与改革前比总体持平，略有下降。刘仲藜和项怀诚对这个方案都比较满意。我在当年7月全国财政工作会上作了《国家与国有企业利润分配改革方案》的汇报，得到肯定。8月2日，朱镕基在北戴河召开会议，听取我们的汇报。我们7月30日提前赶到。根据全国财政工作会上各部门的意见、建议和财政部领导的指示，我们再次对方案的设计进行了测算和调整。我记得，那几天北戴河天气很热，房间里没有空调，身上直冒汗。我们开着窗户挑灯夜战，一边写稿子，一边打腿上的蚊子。最终在北戴河会议上，通过了改革方案，企业所得税率被确定为33%。

（四）税后分利无限延期

对于税后利润是否还要上交财政的问题上，我们的最初意见是应该交。方案新稿出来后，刘仲藜部长让我先去征求国家经贸委企业改革司司长蒋黔贵的意见。蒋黔贵说，经贸委最关注的是“税后还贷”给企业的技改资金带来困难，要求改革方案兼顾企业的发展，鼓励企业产品创新，支持企业技术改造和设备更新，提高企业竞争力，“不能竭泽而渔，要放水养鱼”。我向她说明，方案一是进一步降低了税负，从原所得税率55%降到35%，又降到33%；二是取消“两金”；三是落实财务制度，允许机器设备加速折旧和研发费用据实税前

列支。蒋黔贵最后表示这个方案大体可以，但仍要求我们考虑取消或减少企业的税后交利。反复沟通后，我们达成一致，调整为：保留企业交利的原则，改革初期可以适当少交，确实困难的企业可以不交。我和她谈了两个多小时，最后她表示经贸委的要求基本达到了。我告诉她，刘仲藜部长想当面向国家经贸委主任王忠禹和副主任陈清泰交换意见。她表示，他们那里由她先去汇报。第二天在朱镕基主持的改革方案讨论会上，国家经贸委领导的表态是积极的，认为财政部认真考虑了他们的意见，方案总体不错，建议对税后交利问题适当考虑，有些细节可再改进，同意在全国实行。最后，朱镕基以改革大局为重，为争取经贸委和企业对改革更加充分的支持，拍板决定企业税后利润暂时都不上交财政。财政部尽管仍有些保留意见，但为推动改革，也只好表示同意。

工商税制改革

工商税制改革是国家与企业分配关系改革中的重要组成部分，改革内容繁多，动作很大，是这三项改革中操作最复杂、工作量最大的一项。但因“税利分流”改革已解决了理顺和规范国家与企业分配关系的根本问题，所以工商税制改革方案在研究和决策讨论过程中涉及机制性内容的争

议不多,涉及征收操作和技术上的问题不少。这项改革的指导思想是:统一税法,公平税负,简化税制,合理分权,理顺分配关系,保障财政收入,建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。改革的内容主要包括:(1)统一内资企业所得税;(2)建立以增值税为主体的流转税体系,对内外资企业普遍实行价外计征的增值税基础上,对少量消费品征收消费税,对劳务和销售不动产征收营业税,对小型纳税人实行简便征税办法;(3)统一中外个人所得税。

这项改革的方案制定工作虽然主要由国家税务总局承担,但重要税收政策和文本都是由财政部和税务总局共同研究、由财政部党组会决定后,报国务院批准的。当时金鑫是财政部党组成员、国家税务总局局长。财政部主要是财税体制改革司参与,为部领导决策提供情况和意见,与税务总局的杨崇春、张忠诚、许善达、陈杰、郝昭成等经常接触。我们在和税务总局讨论方案时涉及的较为重要的问题主要有五个:

一是税制结构以所得税为主还是以流转税为主的问题。有一种意见认为,欧美国家普遍实行所得税为主的税制结构,这代表了改革方向,中国也应所得税为主。但我们认为,基于当时国情,所得税的征收对会计制度、会计信息披露程度、会计人员的

诚信度和征管水平要求很高,现阶段让所得税“挑大梁”是靠不住的。最终确定了以流转税为主的税制结构,改革增值税和营业税,开征消费税。

二是关于确立以增值税为主的流转税体制的问题。主要考虑:一是增值税见销售就征税,方法简便易行,特别适合中国国情;二是仅就产品在每一生产环节的增值部分征收,消除了上下游产品间的重复征税,有利于促进企业生产的专业化发展,提高效率和竞争力。

三是关于产品普遍征收增值税的问题。将部分原来实行产品税和试行原增值税的工业产品全部纳入新增值税的征收范围,对增值部分难以确认的劳务和不动产,仍然征收营业税,这样安排比较合乎实际。

四是简化增值税率的问题。增值税的出台,在减少税种、简化税制的同时,大大增加了测算的工作量和确定新税率的复杂性。因此,增值税率的确定问题是我们研究讨论最多的问题。原来的产品税有285个税目、21档税率,原来的增值税则有13档税率,税目税率双多,征管困难。我们和税务总局一致认为应该实行一档税率。

五是增值税率定多少的问题。增值税是最大的税种,覆盖面宽,税额巨大,税率的定位极为重要。税务部门因为只有全国逐级汇总的统计报表

数据，难以细分到行业、产品和企业上。精确的增值税率定位的测算，是由财政部财税体制改革司依据全国企业财税普查资料完成的。我和王征、朱振民一起研究测算方案，频繁地向刘仲藜和项怀诚请示汇报，具体测算工作是由王征、朱振民和谭崇均等承担，他们在黑龙江省政府驻京办事处连续加班工作了半个多月，才有了完整、准确的数据分析和方案测算结果。当时我们用1992年的财税普查资料数据做静态的算账，将老产品税、增值税的总体税负，以同口径折算为新增增值税的总体税负，平均价内税负在14.3%至14.4%之间，换算为价外计征的增值税，大约是16.8%，四舍五入就是17%。为了确保17%税收不失，财政部从既规范转制又适当增收的角度提出新增增值税率定在18%的建议，国家税务总局和经贸委的意见为定在16%。我记得是10月的一天，朱镕基主持会议，专门研究增值税率问题。财政部是我陪刘仲藜部长参加的，国家税务总局是总经济师张忠诚陪金鑫局长参加的。在听取三个部门汇报后，朱镕基说：“你们三家对税率定位的观点不同，我可以理解，但你们提到的数字根据有的也不同，是何原因？”张忠诚回答说：“我们测算所依据的基础数据都是从克崮那儿来的。”在了解到基础数据的可靠性后，朱镕基心里踏实了。这

时，我感觉他心中已有折中性的倾向了，但并未当场表态，而是要刘仲藜再与税务总局和经贸委领导协商确定。过后一两天，刘仲藜部长在财政部进行了三方会商。开始，三方表态都与上次一样。他先晓之以理，而后提出折中的建议，并重点说服税务总局，取得了一致意见，经贸委最终也同意采用17%这个折中且税负持平的税率。

分税制财政体制改革

分税制改革，狭义上是中央和地方财政分税制度，广义上是理顺中央和地方分配关系的改革，包括分税制和转移支付制度，是解决各级政府间的财政分配关系的制度。1994年的分税制改革主要解决了中央和省级政府之间的财政分配关系问题。对省以下的几级财政分配体制的问题，财政部没有时间精力深入研究，只给出了原则性、指导性意向，具体由各省自己定。

分税制改革的指导思想是：正确处理中央与地方的分配关系，调动两个积极性，促进国家财政收入合理增长；合理调节地区之间财力分配；坚持统一政策与分级管理相结合的原则；坚持整体设计与逐步推进相结合的原则。

分税制改革具体内容可以用六个词来概括：分权、分税、分机构、返

还、挂钩、转移支付。前三个是改革的主体内容，后三个是辅助措施。

“分权”定支出，是划分、明确中央和地方政府的事权，相应确定财政支出范围。

“分税”定收入，是按税种划分各自的财政收入范围，将全部税收划分为中央税、地方税以及中央与地方共享税。

“分机构”建体系，是将原一套税务机构分设为国税、地税两套税务机构，分别负责征收中央收入和地方收入，建立了相对独立的地方财税工作体系。

税后“返还”，是为了实现改革方案中的“保存量，调增量”的原则，确保地方既得财力。将实行分税办法后1993年中央从地方净上划的消费税全部和增值税的75%，全额返还给地方，并以此作为以后中央对地方税收返还的基数。

系数“挂钩”，为的是使中央给地方的税收返还数与中央实得“两税”的增长同向不同步，既使地方税收“返还”增长，又逐步提高中央收入占财政收入的比重。1994年后税收返还数额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税平均每年增长1%，中央财政对地方的税收返还增长0.3%的系数确定。

“挂钩”是怎么提出来的？这里有个小故事。过去中央财政对少数民

族地区实行年增长10%的财政补助政策，几年下来因中央财政收入年增长率只有4%至6%，无法承受，就取消了这个政策，变为定额补助。少数民族地区对此意见很大，强烈要求中央继续给予递增的政策补助。至1993年，国家财政部尚未找到解决这一矛盾的办法。这与分税制设计中遇到的“返还”是定额、“死面”还是增长、“发面”的问题是同样的。在8月上旬北戴河会议的一个晚上，刘仲藜、项怀诚与姜永华和我一起研究分税制方案时，我想出“增长加挂钩控制”的方法，并在小黑板上画了一个示意图，其核心是将地方“返还”的增长率控制在中央“两税”（增值税和消费税）的增长率之下。这个意见被采纳。随后大家又议出事前确定两个变量之间关系的“系数”概念。具体的系数定位，最初建议为1:0.5，财政部向会议汇报时提议为1:0.3，朱镕基听取汇报后同意了。这个方法如持续实施，返还地方的增量在总增量中的比例是逐年递减的。这不仅是因为两个增长率一大一小，而且还因为两个分母的大小差也是不断扩大的。系数挂钩这个技术方法的采用，破解了分税制方案设计中必须同时满足“分税”、“存量不动”、双方都是“发面”、中央的比重逐渐提高等四项约束条件这一难题。

“转移支付”，是确保分税制改革