

报告摘要

本报告分为三部分和一个附件。即国有企业利润上交制度的演变及利润上交情况、现行国有企业利润上交制度存在的问题和目前现状和国有企业利润上交方案完善及行政性垄断行业租、税、利润。

第一部分 国有企业利润上交制度的演变及利润上交情况

国有企业利润上交制度经历了统收统支时期（1949-1977）、国有企业放权让利改革时期（1978-1992）、暂停利润上缴时期（1993-2006）、试行国有资本经营预算（2007—2010年）、中央国有资本经营预算进一步完善几个阶段的演变。

2007年国务院颁布《关于试行国有资本经营预算的意见》（以下简称试行意见）宣布：中央国有资本经营预算从2007年起试行，地方试行国有资本经营预算的时间、范围和步骤由各省（区、市）及计划单列市人民政府决定。2007年中央国有资本经营预算试行只限于国务院国资委管辖下的央企，2008年扩大到中国烟草总公司，2009年又将中国邮政集团纳入试行范围。

2010年12月30日，经国务院批准，财政部发布《关于完善中央国有资本经营预算有关事项通知》，对中央国有资本经营预算进一步完善，它主要包括以下两个方面：一是扩大中央国有资本经营预算

范围。将教育部所属 623 户企业、中国国际贸易促进委员会所属 21 户企业、国家广播电视总局直属、农业部等部委管理的国有企业纳入预算范围，实施利润上交。二是提高利润上交的比例，原来资源型、机电类和军工院所类上缴比例分别提高到 5 个百分点，将上交利润比例分别提高到 15%、10%、5%。免缴类只保留了 中国储备粮管理总公司、中国储备棉管理总公司等非营利的国企。

从 1950 年到 1994 年，国有企业上缴财政收入总计 9768.73 亿元。而从 1985 年到 2008 年，国家财政用于弥补企业亏损的总计就达到了 8313.26 亿元。按照财政部统计，截止到整个“十五”时期，国家给予国有企业亏损补贴达到了 7698.33 亿元，而新中国成立以来，至 1994 年国有企业暂停利润上交，国有企业上交财政的利润累计也只有 9923.45 亿元。

据财政部新近公布数字，中央试行国有资本经营预算以来，截止 2010 年，收取中央企业国有资本收益 1572.2 亿元。从实际征收情况看，2008 年上交数占企业收益总额的 7.9%；2009 年上交数占企业收益总额的 9.5%。

2010 年，中央企业实际执行预算收入中国有企业上交利润收入 430.61 亿元，上交利润收入占 2010 年国有资本经营预算收入 558.70 亿元的 77%，其中烟草、石油石化、电力、电信、煤炭、运输等行政性垄断行业上交利润共计 357.47 亿元，占 83%。2011 年国有资本经营预算上交利润收入 788.35 亿元，占整个国有资本经营预算收入 844.39 亿元的 93%多，而行政性垄断行业上交利润占整个预算中利

润收入的 81.56%。

截止 2009 年底，全国已有 20 个地区出台试行了国有资本经营预算的实施意见、办法和制度。2010 年，又有 2 个省市开始了国有资本经营预算草案编制工作。截止到 2009 年底，地方国有资本经营预算收入历年累计达到 250 亿元。

2010 年，纳入中央国有资本经营预算编制范围的中央企业资产总额 221229.7 亿元，比上年增长 18.2%，占全国国有企业资产总额的 55%；2011 年纳入中央国有资本经营预算编制范围的中央企业资产总额 291166.21 亿元，比上年同期（下同）增长 15.9%，占全国国有企业资产总额的 54.9%

第二部分 现行国有企业上交利润制度存在的问题

本报告认为现行利润上交方案存在以下几个问题，并对这些问题进行了分析和论证。

一、国有资本经营预算忽视国有企业全民性质、国有企业在国民经济主导地位，模糊了国有企业利润上交方案目标定位和设计思路

2007 年《国务院关于试行国有资本经营预算意见》(国发【2007】26 号) (以下简称《试行意见》) 从增强政府调控能力、完善国有企业收入分配制度、推进国有经济布局 and 结构战略性调整、集中解决国有企业发展中体制性、机制性问题等四个方面强调了资本经营预算的意义。财政部将国有企业利润分配体制建立要实现的目标归纳为以下

几个方面：(1) 规范国家与企业的分配关系。(2) 增强政府宏观调控能力，促进国有经济布局和结构调整。(3) 改革财政预算管理体制。

上述国务院关于国有资本经营预算关于国有资本经营预算的意义阐述过于原则和含糊，而财政部关于国有企业利润分配体制的目标定位也只限于解决政府财力和国有经济自身的问题。从目前实际实施的情况来看，收入分配制度完善、政府调控能力、国有经济布局和结构调整基本上都只是局限于国有经济的范围，而不是着眼整个社会经济发展和全体民众。从实际执行的效果来看，通过国有资本经营预算收入、支出的调控和调节，国有经济系统内职工的工资收入、福利待遇及国有企业之间贫富悬殊得到了改善，但就整个社会经济发展而言，国有企业职工存在过高工资收入、福利待遇，行政性垄断行业国有垄断、市场经济发展面临的“国进民退”、国有企业预算软约束等问题并没有得到有效改进，而且，按照目前国有资本经营预算作法发展下去，很有可能会偏离试行国有资本经营预算的初衷和目的，而且更严重的是，这种在国有经济系统内预算转移支付最终只能导致国有经济系统内的“均贫富”，国有企业及企业职工再次陷入吃整个国有经济的大锅饭的局面。

问题的症结就在于：一是国有资本经营预算忽视了国有经济或国有企业在整个国民经济中的主导地位；二是忽视了国有企业的全民性质。这就导致了以下几种弊端：(1) 国有企业上交利润比例压得过低，而且不恰当的区分企业盈利水平分类按不同比例上交。(2) 国有资本经营预算收入经过财政部的手通过资本性支出、费用性支出又基

本上全部回到了国有企业，与上交利润前所不同的是，通过预算支出在国有经济系统内部摊匀了，平均化了，实现了国有经济系统内所有企业和职工都利益均沾。(3)国有资本经营预算一个基本目标应当是实现出资人资本收益最大化，而目前国有企业上交的利润只有微乎其微部分通过转移支付花到了宪法上全民所有者身上，而且还是间接受益。

从目前实际执行的预算收入与预算支出来看，其结果证实了上述推论。2010年，央企实现利润总额11315亿元，上缴所得税25%，约2825亿元，税后净利润8490亿元，归属少数股东约2869亿元，属于国有股东的净利润5621亿元。企业提取法定公积金、任意公积金等留存收益25%，约2800亿元，剩下2800亿元。¹这2800亿元中就包括了上交财政部，财政部纳入2010年国有资本预算收入的430亿元²，因此，根据国资委官员公布企业留存利润支出和财政部2010年资本经营预算支出，我们可以得出2800亿元支出明细及各项占比。在2800亿元这块蛋糕中，用于国有企业脱困的支出120亿元，占4%，用于离退休统筹外补贴的505亿元，占18%，用于大集体人员安置1000亿元，占36%，而用于公共财政的财政转移支付10亿元，不足1%。也就是说，国有企业利润无论是上交，还是没有上交的，大部分都还是用于解决国有经济系统内部收入分配和企业之

¹ 国资委官员在谈到企业提取25%的法定公积金和任意公积金时，提出了一个非常奇怪的说法，说这是国家法律规定的，据笔者所了解，国家根本就没有这样的法律。就是按照1993年《公司法》的规定，也只规定公司提取10%税收利润作为法定公积金。见《国资委详解愈万亿央企利润流向》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/10/c_121169733.htm。

² 实际上，中央国有资本经营预算还包括非国资委管理的中央部门管理的央企，国有资本预算收入中还包括非利润收入，如产权转让等，但主要是国资委管理央企上交的利润，因此，由于无法查到数据，这里就忽略不计。

间贫富调剂。

根据本报告的测算，以 2008 年国有垄断行业职工平均工资水平来计算，因为垄断因素导致垄断租金收入通过高工资、高福利等方式分配给这些垄断行业职工头上的就达到 1999.72 亿元。也就是说每年垄断行业国企在职职工从垄断特权中获得了将近 2000 亿元的收益。因为资源租金和垄断租金产生巨大收益的很大一部分为行政性垄断国有企业（资源性国有企业、自然垄断国有企业、国家专营国有企业）在岗职工通过工资、奖金、福利等瓜分了，而税后留存在央企的利润中有 1500 亿元用于补贴了国有经济系统内不在岗职工（安置大集体职工和离退休统筹外支出），而在上交中央财政的利润又全部通过预算支出转移支付渠道直接或间接用于平衡、调节国有经济内部职工收入分配上（困难企业补助、重组注资这些支出间接让那些企业效益差的企业、职工受益，离退休人员也可以通过统筹外医疗补助获得额外补偿），只有微不足道的一部分通过公共财政转移支付到民生领域，而全体民众才得以分享这部分微乎其微。

此外，鼓励技术创新、节能减排、发展新兴产业应该是国家产业政策的一部分，而国有经济主导地位决定了国有企业就应该在这方面起到表率作用，但国有企业这部分支出应该通过企业预算、借助资本营运来解决，而不是通过国有资本预算支出来解决。国有资本经营预算中这部分应该通过转移支付应面向全社会，根据国家产业政策，国有企业和非国有企业都可以争取获得这部分支持，这正是国有经济发挥其对整个国民经济影响力、带动力，发挥主导作用的意义所在，

否则这部分支出就可能演变为对国有企业变相的财政补贴，不但无助于促进创新，破坏了市场公平竞争环境，而且也不利于国有企业公司治理水平的改善。

二、仍然有规模庞大、范围广泛的国有企业利润仍然没有上交，纳入国有资本经营预算范围

目前还有科教文卫、行政政法、农业、铁道、金融等 80 多个中央部门（单位）所属 6000 多家企业没有纳入国有资本经营预算，没有上交利润。³这些企业中，单是银行业，自 2007 年到 2010 年中央履行出资人职责的国有银行类金融机构自 2007 年就累计实现净利润将近 2 万亿元的规模（详细参见金融行业）。在地方层面，截止到 2010 年，36 个省市还有接近一半省市没有实行国有资本经营预算，实行利润上交。

三、非竞争性行业国有企业租、税、利混同，导致征缴渠道安排不合理、企业利润核算不真实与分配不公

早在 2001 年，胡鞍钢先生就测算出电力、交通运输、民航和邮电通讯等自然垄断行业每年的垄断租金收入在 1300-2020 亿元之间。在国有资本经营预算试行过程中，许多学者都提出应该把资源型行业、垄断行业资源租金和垄断租金从国有企业的利润进行甄别区分，但就如何处理这部分租金，存在两种不同看法，一是认为通过提高此类行业企业上交利润比例来征收，二是认为对于资源型行业，通过资源税费体系改革把本属于所有者所有稀缺性租金、企业应该承担的社

³ 《“十二五”：国有资本经营预算将四处发力》，《中国财经报》报道，财政部官方网站。

会成本通过合理资源税费体系通过合适的渠道足额征缴，不能与利润混同在一起，资源要素价格应充分反应资源稀缺性租金和社会成本；对于垄断租金，则通过改革、加强监管，消除垄断行业职工过高工资收入和福利待遇，消除垄断暴利，把企业利润中本属于消费者的福利返还该消费者。本报告对资源型行业税费体系进行梳理，并以煤炭、石油为例，以目前进行资源税费改革试点的所采取税费标准和计征方法和参照澳大利亚最新资源税费改革在煤炭、石油采取税费标准和计征方法对我国近几年由于不合理的资源税费体系造成资源租金流失的数额进行了测算，其结果是：

2005 至 2008 年石油天然气开采合计销售收入 27389.5 亿元，如果按照资源税 5%来计算，四年间少收了 906.80 亿元。如果按照澳大利亚是有权利金平均 10%的比例来征收，那就少征收了 1917.27 亿元人民币。

原煤生产若按照澳大利亚煤炭权利金平均 8%的费率和从价征收方法来计算我国应征权利金，煤炭工业应向国家缴纳权利金共计 2473.3 亿元。按照目前煤炭资源税的计征方法以最高税率来征收，加上资源补偿费，两项合计 1062.21 亿，7 年时间少征了 1411.09 亿元。这相当于 1998-2009 年我国资源税总额 1763.16 亿元。

资源租金和垄断租金通过要素分配环节和收入分配环节被私有化，而公共财政却为资源枯竭、环境治理等社会成本开支埋单，与此同时消费者福利也因垄断不合理定价而受到巨大损失。本报告对煤炭开采洗选、石油天然气开采、烟草制品、电力、燃气生产与供应、铁

铁路运输、航空运输、管道运输、电信、邮政、金融等学界公认的行政性垄断行业（包括自然垄断行业、资源型行业和国家专营行业）职工通过过高工资收入、福利瓜分的租金收入进行了测算。测算方法吸收了胡鞍钢提出公示和学者最新关于垄断行业职工收入和福利中垄断因素的贡献率（设定为 70%）的成果，采取如下公示：耗散的租金（被瓜分的租金）=（垄断行业职工工资水平-全国平均工资水平）×70%×职工人数，导入国家统计局公布的 2008 年细分行业职工平均工资。计算结果显示：每年在 1999.72 亿元规模，这相当于中央层面试行国有资本经营预算以来全部预算收入规模。

不仅如此，国有企业内部职工还通过关联交易把垄断企业垄断暴利转移到企业高管和职工控股的关联企业套取垄断租金。审计署 2008 年度财务收支审计结果显示：中国华电集团所属 15 家发电企业向“三产”或职工持股企业让利。2007 年至 2008 年，所属 15 家发电企业在粉煤灰（渣）销售等业务中，向其“三产”或职工持股企业让利，涉及金额 2.59 亿元。2002 年以来，所属华电工程公司违规操作，将部分国有股权转让给其职工持股的北京华电恒基能源技术有限公司，致使本应归属华电工程公司的国有股权益 5622.58 万元和红利 1845.06 万元，被北京华电恒基能源技术有限公司不当占有。⁴神华集团所属 4 家企业为职工谋取不当利益或向职工持股企业让利。2006 年 4 月，所属煤炭销售中心黄骅港办事处由全体职工个人出资 246

⁴刘家义：《关于 2007 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告——2008 年 8 月 27 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上》，<http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n524092/1718206.html>（2010 年 1 月 13 日）。

万元购置了汽车、筛机等设备，租赁给关联单位使用。至 2008 年底，共获取租赁收益 1028.39 万元，全部发给了职工。2006 年至 2008 年，神华集团所属企业将发电过程中产生的粉煤灰渣交由职工持股企业处理，并支付相应的处置费用，使职工持股企业从中获利 21209.6 万元。截至 2008 年底，所属乌海能源有限责任公司的 228 名部门副总以上干部拥有公乌素煤业有限责任公司等 10 家职工持股企业的股份共计 2860.17 万元，并取得现金分红 1359.01 万元；神华集团总部有 29 人(次)持有其中 7 家公司的股份共计 289.57 万元，并取得现金分红 202.08 万元。南航集团 2002 年至 2009 年 7 月，南航集团所属企业将货运服务、机务维修、过站维护等收入共计 10550.6 万元转入“三产”单位或工会，已用于发放职工奖金补贴及其他开支 6821.85 万元。铁道部总体上是经营亏损，但 2010 年审计铁道部所属的 17 个铁路局和 3 个专业运输公司 2006 年度财务收支情况，发现的问题主要是，核算不实，多计利润 10.59 亿元；主业与多元经营企业之间产权关系、业务关系和分配关系不够清晰，一些多元经营企业依托主业优势违规和不规范收费，为主业人员发放奖金，主业向多元经营企业让利等问题 53.8 亿元。

由于资源税费体系不合理，该征缴未征缴，导致目前资源枯竭地区大量历史欠账，解决资源枯竭城市、矿山的职工安置、转产和环境修复治理成为中央和地方财政重负，2011 年，但中央财政就预算就安排资金 135 亿元转移支付用于资源枯竭城市（主要东北三省老工业区）的环境修复和职工再就业安置等支出。

四、利润上交具体方案仍然存在诸多问题

一是目前国有企业利润上交方案采取的分类按不同比例上交的方案既不合法，也不合理。首先，国有企业税收可上交利润不交不合法。国家出资企业利润分配本质上仍然属于公共预算管理范畴。任何未经过宪法所规定公共预算程序的收和支都是与宪政和法治精神相背离的，也是不利于市场经济体制完善和国有企业公司治理水平的改善。目前，绝大部分国有企业利润没有上交，没有纳入公共预算管理，缺乏透明度和监督，这是与法治精神相违背的。其次，分类按不同比例上交方案不合理。企业分类按不同比例上交利润缺乏充分的理论依据，也偏离了国有资本经营预算的初衷和预算管理的目标，而且混淆了国有企业利润上交与国有资本经营预算收入的性质，从而导致把本应放置到国有资本经营预算的宏观调控、收入分配调节、国有经济布局与结构调整等功能错误定位到了利润上交制度安排上。

学界虽然对现行作法提出了有价值的批判，而且对分类方法和比例确定提出了加以完善的解决思路，并进行了理论上论证，但并没有就如何分类、各类国有企业比例如何确定等提出切实可行的操作方案，而且与现行利润上交方案一样，过分夸大了利润上交在国有资本经营预算中的作用和功能，错误地把国有资本经营预算宏观调控和调节功能置入到了国有企业利润上交制度安排上。

(二) 上交比例太低，上交利润绝大部分用于资本经营预算支出抵销了国有资本经营预算的实施效果，甚至可能导致经营不善国有企业和职工吃整个国有经济的大锅饭。

(三) 利润上交形式过于单调

目前对于国有企业利润上交只限于现金，现金分红更有利于强化企业预算约束，改善公司治理，但对所有企业一刀切采取单一的现金分红方式也过于简单和僵化。在利润上交比例不断提高或完全上交的情况下，出资人僵化的现金分红政策还可能给企业发展带来严重财务困境。

(四) 现行规定对国有控股、参股公司上交利润比例的确定含糊不清(即国有出资人如何在利润分配上行使表决权没有明确，缺乏明晰的规则规范)，国有独资企业、独资公司与国有控股、参股公司事实形成了的不当的差别待遇

第三部分 现行国有企业利润上交方案的完善

一、加快资源税费体系改革，租税利严格区分，明晰各自征缴渠道，强化企业成本核算，夯实资源性企业利润

具体建议：(1)整合和简化税费结构，简化资源税费体系，明晰资源税费性质与功能，将具有权利金性质的矿区使用费、资源税合并为权利金或矿区使用费一并征收。⁵(2)采取科学合理的计征方法，资源税费设置要科学合理反应稀缺性租金和应当由企业承担社会成本并在资源要素价格中得到充分提现，能够通过税费体系足额征缴。(3)明晰中央、地方各级政府及生产企业在履行资源所有权益、环境保护

⁵李志学、彭飞鸽、吴文洁：《国内外石油资源税费制度的比较研究》，《国土与自然资源研究》，2010年1期，70页。另见王甲山、马爽：《借鉴国外权利金，改革油气资源税费》，《经济管理》2007年6期，70页。

和生态环境修复各自应承担职责及因此而产生的成本支出，以此来确定资源税费征缴渠道、预算收入和预算支出体制安排。(4) 将资源税费征缴获得的收入分别建立资源基金、环境治理和维护基金和职业病防治基金等，分别用于应对资源枯竭企业转产、职工再就业安置、环境治理与修复以及职业病防治、基础设施维护等费用开支

二、加快垄断行业改革，消除垄断行业对消费者福利的侵蚀，最大限度减少行政性垄断行业对垄断租金的摄取和内部人对租金的瓜分

具体建议：(1) 加快垄断行业改革，最大限度减少行政性垄断企业垄断租金的摄取，对于行政性垄断行业因政府特殊政策（如节能减排，节水等借助价格杠杆所采取阶梯水价、阶梯电价等）而获得高出超出正常利润的高额利润收入）要通过特别税费安排予以征缴，纳入企业成本核算，从企业利润中扣除。(2) 加强垄断行业成本监审和定价监管，提高其经营透明度，最大限度消除因为垄断定价而产生垄断租金，减轻消费者和用户负担，增进消费者福利。(3) 加大分配收入改革的力度，消除垄断行业非正常的过高的工资收入和福利待遇，降低产品和服务成本。(4) 加大对垄断行业企业集团内部关联交易监管，防止企业集团内部通过关联交易，把垄断行业和垄断环节获得超额利润转移到竞争性关联企业，或通过内部交叉补贴转移垄断行业利润，必要情况下，对垄断行业企业集团与主业以外的与主业关联度不是特别强，通过采购外包可以通过市场竞争获得的多样化业务进行剥离改制。

三、扩大国有资本经营预算覆盖的范围，实行全覆盖，尤其是目前还没有纳入的铁路运输、金融行业的利润上交

四、加大财政转移支付在国有企业上交利润的比重，增强国家宏观调控能力，让国有经济主导作用在国有资本经营预算中得到落实

目前国有资本经营预算中支出用于技术创新、节能减排、新兴产业扶持等也应公平地为全社会的创业者分享，让全社会公有制企业与非公有制企业能够公平参与竞争，这样国有经济对整个社会经济发展的影响力和带动力可以更好地发挥出来。

五、国有资本经营预算应更多体现国有企业的全民性质，让全体民众都能从国有企业创造收益中获益

1、提高国有资本预算收入中用于公共财政转移支付的比例，让全民能够更大比例分享到国有企业上交的红利，对于国有企业上交现金红利绝大部分，如 80%都应该通过财政转移支付，用于普惠于全体公民的民生领域，如教育、公共卫生等，这一比例应当不低于国有企业上交现金红利的。

2、国有企业利润（国有独资、国有控股企业）提取的资本公积累计不得超过企业净资本的 25%的，超过部分全部上交。

3、目前国有资本经营预算支出的项目，如兼并重组等都应该让国有企业通过市场化资本运营机制予以解决，而不是通过投资收益拨付的方式予以解决。

4、取消对困难企业预算支出补助，除非是由于政策性亏损所导致，对于经营性国有企业通过市场化重组予以解决。对于没有核心竞

争力、陷入困境（包括哪些上市公司国有控股公司的母公司）国有企业应遵循优胜劣汰市场机制，进行清算、出售或关闭、破产，而不是通过国有资本预算支出加以注资和补贴以让其苟延残喘。

5、用于国有企业新兴产业、技术创新、节能减排的资本性支出应该纳入公共预算，结合国家产业政策，向全社会所有企业和创业者开放，公平竞争。

6、加快分配收入制度的改革，消除国有经济系统国有企业职工过高的工资收入和福利，取消国有企业离退休干部、职工超国民待遇的统筹外的额外补贴（包括离退休干部医疗费补助），将国有企业离退休人员交由社会保障体系统一管理。

7、国有资本经营预算资本性支出，除新设企业出资和海外投资外，应一律采取可转换累积优先股的形式，确保这些投资在企业有盈利的情况下可以获得固定收益，并可适时转化为普通股份出售变现，以增加国有资本经营预算的弹性，便利国有经济布局与结构调整，同时又可以防止非国有控股企业非国有股东和内部人利用国有资本注资抬高股价，趁机套现获利，获得不当收益。

8、用于国有企业改革成本支付的费用性预算支出应该严格限制在解决国有企业未解决的历史遗留问题，而且应该让国务院国资委拿出一个总的预算额度和支出计划（包括处理完的时间表），不能让这一块费用性支出永久持续下去，成为一个无底洞。

9、把集团企业下重要的二级企业纳入国有资本经营预算收入，三级企业都纳入国有资本经营预算收入范畴，防止一级企业把本应上

交的利润用于集团内部交叉补贴，掩盖集团内部企业低效率和低效益，在集团内部各企业之间搞平均主义、大锅饭，甚至在国有企业、国有控股、参股企业之间通过关联交易转移利润，把利益输送到国有企业管理团队和职工所控制或参股的企业，从中获利。

六、利润上交允许采取多种形式，但对垄断行业与竞争性行业应区别对待

利润上交或分红采取现金分红、股份以及现金+股份等多种形式，但对于垄断行业与竞争性行业区别对待，对于行政性垄断行业，非上市的竞争性行业，只允许采取现金红利上交形式，对于竞争性行业上市公司，可以采取股份、现金+加股份分红形式，但如果公司资本公积累计提取已经超过 25%的，则必须采取现金分红+股份形式，现金分红的比例可以根据在国有经济布局与结构中战略价值区别对待。

上交比例原则上应以改善公司治理水平，最大限度发挥预算约束作用为首要目标，把宏观调控、收入分配改革等目标纳入到支出环节。凡是国有企业经营所得可分配利润，全部上交，纳入国家国有资本经营预算收入体系，统筹安排。

七、在改革过渡时期，国有资本经营预算应根据各预算支出目标分别设立若干专项基金，将国有企业上交利润分别纳入这些专项基金，进行专项预算管理

这些专项基金既可以作为改革转型过程中的过渡安排，也可以作为永久预算安排。国有企业利润上交获得预算收入分别归入到不同基金，包括分红取得的股份，通过专项基金予以管理，而不是每年收多

少，就支出多少。

目前可以考虑设立以下几个专项基金：

1、国有资本储备基金。此基金类似国有资本公积，这部分储备基金的预算收入来源主要是国有资本变现获得收入和国有企业清算剩余分配获得收入以及国有企业上交现金利润的部分(原则上不超过上交利润总额的 15%)，主要用于国有经济布局与结构调整的资本性支出。

2、国民收入专项基金。基金目前主要用来储备用于国有企业上交利润中预算出来用于财政转移支付的资金，将来用于全民分红。每年可从国有企业上交利润中拿出不少于 30%用于此项基金预算收入。

3、国有企业改革专项基金(用于支付国有企业改革成本)，根据国资委编制的总的预算额度和改革推进的时间表确定预算收入占国有企业上交利润的比例，作为预算收入纳入此项基金，国有企业改革成本从该项基金中支出。

4、可持续发展基金。在资源税费改革和垄断行业改革推进的过渡时期，资源性行业和垄断行业上交利润中应该有相当比例作为此项基金的预算收入，此项基金主要环境保护和生态环境修复、新能源、新技术开发，并结合国家产业政策通过财政转移支付纳入国家对节能减排、新能源开发等的财政补贴和扶持。

八、加强国家预算立法，提高国有资本经营预算透明度，使其置于公众严密监督之下