

“国有企业利润上交制度方案” 研究报告

执笔人：贺绍奇

委托方：中国经济改革研究基金会

受托方：贺绍奇

二〇〇一年四月十二日

目录

第一部分 国有企业利润上交制度演变及利润上交情况	1
一、国有企业利润上交制度的演变	1
二、恢复利润上交前国有企业利润上缴情况.....	9
三、国有资本经营预算试行以来国有企业恢复利润上交的情况.....	10
第二部分 现行国有企业利润上交制度存在的问题	24
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.....	24
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.....	33
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.....	34
四、利润上交具体方案仍然存在诸多问题.....	46
第三部分 现行国有企业利润上交方案的完善	61
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.....	61
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.....	62
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.....	63
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.....	63
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.....	64
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.....	66
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.....	66
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.....	68
附件：行政性垄断行业的租、税、利.....	69

第一部分 国有企业利润上交制度演变 及利润上交情况

一、国有企业利润上交制度的演变

我国国有企业利润上交制度演变经历了以下几个阶段：

(一) 统收统支时期 (1949-1977)

自新中国成立到 1978 年改革开放，国有企业在财务上一直都是统收统支。按照其演变过程，有学者将其分为四个阶段¹：

1、国民经济恢复和“一五”计划时期 (1949-1957 年)。国有企业除按规定缴纳税款外，还须将折旧资金和利润一部分也上交，解交的总数和按期上交的数额由政务院财务经济委员会、地方政府视情况分别规定。国营企业只分别提取计划利润的 2.5%-5%和超计划利润的 12%-20%的企业奖励金。“一五”计划期间，为调动企业和职工的积极性，对国有企业还实行了利润分成制度，其中 40%的留归各主管部门使用，60%上交国库。²

2、大跃进时期 (1958-1960 年)。1958 年开始改革财政管理体制，取消奖励基金制度，实行企业留成，留成比例由主管单位计算确定，1958 年企业留成比例为 13.2%，随后逐年增加，留成利润大部分用于生产性支出，少部分用于职工福利。³

¹朱珍：《国企财政分配关系的 60 年嬗变——制度变迁与宪政框架构建》，《地方财政研究》2010 年第 3 期，65-66 页。

²朱珍：《新中国 60 年国家与国有企业财政分配模式：历史演进与现实选择》，<http://cks.mof.gov.cn/crifs/html/default/caizhengshihua/-history/380.html>，2010 年 4 月 25 日登录。

³朱珍：《国企财政分配关系的 60 年嬗变——制度变迁与宪政框架构建》，《地方财政研究》2010 年第 3 期，65-66 页。

3、国民经济调整时期（1961-1965年）。1961年1月，中共中央转发财政部《关于调低国有企业利润留成比例极强企业留成资金管理的报告》，将国营企业留成利润的比例从13.2降低到6%，并对留成利润的用途严格加以了限制。⁴

4、文化大革命时期（1966-1977年）。从1967年开始，国营企业不再向国家上缴折旧基金，财政部原用于固定资产更新和技术改造财政预算拨款改由折旧基金承担。1969年，将企业综合奖改为附加工资，固定发放，废除了企业奖励基金制度。从1970年起，对国营企业只征收工商税。文革结束后，1977年开始一些恢复性调整，国有企业折旧基金重新纳入财政预算，50%上缴财政，50%留给企业。

5

（二）国有企业放权让利改革时期（1978-1992）

这一时期有两个大的改革，一是承认国有企业独立法人人格地位和利益主体地位，让国有企业通过留存形式分享利润；二是实行利改税，区分了所有者权益收益与国家作为公共服务主体获得的财政收益，国有企业取得利润部分以所得税形式上缴国家，税后利润按规定的比例上缴和留存。

这一时期又分为两个接管：

1、利改税阶段（1983-1987年）。从1978年开始，我国开始对国有企业进行放权让利的改革，在下放自主权的同时，也让国有企业能够参与部分利润的分享，以调动国有企业的积极性，放权让利改

⁴ 同上注。

⁵ 同上注。

革一直持续到 1992 年。1978 年 11 月，国务院批转了《关于国营企业试行企业基金的规定》，对独立核算的国营企业、基本建设单位和地质勘探单位试行企业基金制度，但基金提取不与企业经营成果和贡献挂钩。1979 年 7 月，国务院下发《关于国营企业实行利润留成的规定》，1980 年 1 月，国务院批转国家经委、财政部《关于国营工业企业利润留成试行办法》，规定利润增长的 40%留企业，60%交国家。

1983 年 4 月，国务院批转财政部《关于国营企业利改税试行办法》，决定从 1983 年开始对国营企业进行第一步“利改税”。对国有企业保持原有工商税（按销售收入计征）的基础上，有盈利的国营大中型企业实现的利润按 55%的税率缴纳所得税；有盈利的国营中小型企业，实现的利润按八级超额累计税率缴纳所得税。根据中央 17 各部门和 27 各省、市、自治区统计，到 1983 年底，实行第一步“利改税”的国有企业共有 26500 加，占盈利企业总户数的 94.2%。⁶

1984 年 10 月日起，国务院同意财政部《关于在国营企业推行利改税第二步改革报告》和《国营企业第二步利改税试行办法》，开始进行利改税的第二步改革。改革主要内容是：将国营企业应当上缴的财政收入按 11 个税种向国家交税，逐步实现“税利共存”到“以税代利”的过渡，税后利润归企业自主安排使用。一是改革工商税，将原工商税一分为四，按性质划分为产品税、增值税、营业税和盐税等四种税，对某些采掘企业开征资源税，恢复和开征房产税、土地使用税、车船使用税和城市维护建设税等四种地方税，对盈利的国营企业征收所得

⁶徐江琴：《工商税制改革及国营企业“利改税”：从利润上缴到税利分流》，《财政改革与财政监督三十年》2008 年第 2 期，33 页。

税。二是对国营大中型企业的盈利按 55%的比例税率征收所得税，按一户一率核定税率征收调节税。三是对小型国营企业，按新的八级超额累进税率征收所得税，税后企业自负盈亏，国家不再拨款。四是对企业留用利润的分配办法也做了调整。职工奖励基金占企业留利的比例，由财政部与各省、自治区、直辖市和企业主管部门商定，并由各地区、各部门层层核定到所属企业。企业从增长利润中留用的利润，一般应将 50%用于发展生产，20%用于职工集体福利，30%用于职工奖励。

“工商税制改革以及利改税是我国处理国家与国营企业分配关系的一种新型方式，但因过分强调税收的作用，也只是一种过渡方式。”但其留下后遗症就是，夸大了税收的作用，完全以税代利，忽视了国家作为所有者和公共服务提供者税利并存的必要性，同时也过分夸大了税收杠杆调节作用。⁷

2、承包经营责任制阶段（1987-1992 年）。利税改革仍然没有解决国有企业搞活的问题，为此，中央从 1986 年起开始对国营大中型企业实行承包经营责任制试点，对税后企业利润留成与上交制度进行了调整。1987 年承包经营责任制开始全国推广。承包经营责任制采取以下形式上缴利润：在缴税的基础上，盈利企业实行上缴利润递增包干；基数包干，超收分成；微利企业上交利润定额包干；亏损企业减亏包干。⁸

⁷徐江琴：《工商税制改革及国营企业“利改税”：从利润上缴到税利分流》，《财政改革与财政监督三十年》2008 年第 2 期，33 页

⁸朱珍：《国企财政分配关系的 60 年嬗变——制度变迁与宪政框架构建》，《地方财政研究》2010 年第 3 期，65-66 页。

1988 年进行利税分流试点，国家作为社会管理者向内资企业征收 33% 的所得税，然后再以国有资产管理者的身份参与国有企业税收利润分配。

（三）暂停利润上缴时期（1993-2006）

1993 年，随着中央提出发展社会主义市场经济，我国企业税制和国有企业也相应进行了改革。一是统一企业税制。1993 年 12 月，国务院《关于试行分税制财政管理体制的决定》，规定国有企业统一按国家规定的 33% 税率交纳所得税，增设 27% 和 18% 两档照顾税率。取消对国有大中型企业征收的调节税和对国有企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金。1993 年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上缴的办法，并逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分成或税后利润上缴的分配制度。

对于暂停上缴利润，财政部的解释是，1994 年实行税制改革，考虑到当时国有企业承担离退休职工费用、办社会职能等历史包袱沉重，所以，将应上缴利润全部留在企业，用于改革和发展。⁹

虽然暂停了国有企业利润上交，但中央却一直国有探讨建立国有资本经营预算制度，酝酿在国有资产经营预算体制下重新构建国有企业利润上交方案。1993 年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出，“改进和规范复式预算制度，建立政府公共预算和国有资产经营预算，并可根据需要建立社会保障预算和其他预算”。1995 年《预算法》颁布后，国务院于同年颁布并实施的《预

⁹ 《财政部有关方面负责人就试行国有资本经营预算相关问题答中国政府网问》，http://www.gov.cn/zwhd/2007-09/14/content_749523.htm

算法实施条例》第 20 条规定，“各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。明确了政府公共预算与国有资产经营预算分开编制的方针。1998 年，国务院印发的财政部“三定”方案中再次提出“要改进预算制度、强化预算约束，逐步建立起政府公共预算、国有资本金预算和社会保障预算制度”。2003 年，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“建立健全国有资产管理体制”，“建立国有资本经营预算制度”。2005 年 10 月 8 日，党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议》再次提出“坚持和完善基本经济制度，加快建立国有资本经营预算制度，建立健全金融资产、非经营性资产、自然资源资产等监管体制”，新的国有资本经营预算制度进入了酝酿阶段。

(四) 试行国有资本经营预算，利润分类按比例上缴(2007—2010 年)

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)。它宣布：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。它还规定，中央本级国有资本经营预算从 2008 年开始实施，2008 年收取实施范围内企业 2007 年实现的国有资本收益。2007 年进行国有资本经营预算试点，收取部分企业 2006 年实现的国有资本收益。《试行意见》还对国有资本经营预算的意义、预算编制、实施各部门职责分工作出了规定，并授权财政部商国资委

制定国有资本收益收取具体办法。随即财政部和国务院国资委联合颁布了经国务院批准的《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》。对国务院国资委、中国烟草总公司和中央管理企业如何落实国务院有关规定，编报国有资本经营预算作出了具体明确的规定。2007年11月，财政部发布了《中央国有资本经营预算编报试行办法》，对预算编制提出了具体要求。《试行意见》及配套文件的颁布这标志着我国国有资本经营预算初步建立。¹⁰

根据《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》(以下简称办法)(财企[2007]309号)，采取区别不同行业适用不同比例的方式，即将企业划分为三类，第一类是具有资源性特征行业企业，上交比例为净利润的10%；第二类为一般竞争性行业企业，上交比例为净利润的5%；第三类为国家政策性企业，暂缓3年上交或者免交。另外，《办法》还对中央企业国有资本收益的申报、核定、上交等事项进行了明确。

2008年通过的《企业国有资产法》专章规定了国有资本经营预算。主要内容包括：(1)明确国有资本经营预算制度建立的目标是为了对国有资本收入及其支出试行预算管理。(2)明确国有资本预算编制覆盖的范围。即包括从出资企业分得的利润、国有资产转让收入、从国家出资企业取得的清算收入和其他国有资本收入。(3)国有资本预算编制与批准的程序。国有资本经营预算按年度编制，纳入同级人民政府预算，报本级人民代表大会批准。(4)负责编制部门及职责分

¹⁰ 财政部《关于“改革国有企业利润分配体制建立国有资本收益管理制度”提案的答复》(摘要)

工。财政部门负责编制，国资委参与编制，提出资本经营预算建议草案。(5) 预算管理与监督。国务院负责制定国有资本经营预算管理的具体办法和实施步骤，通过报备的方式接受人大常委监督。

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。

(五) 中央国有资本经营预算进一步完善 (2010-)

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》(财企【2010】392 号)，对中央国有资本经营预算进一步完善，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。从 2011 年起，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中国电影集团公司、文化部直属中国东方演艺集团公司、中国动漫集团公司、中国文化传媒集团公司，农业部所属广东农垦集团公司、黑龙江北大荒农垦集团公司、中央直管的中国出版集团公司和中国对外文化集团公司纳入中央国有资本经营预算实施范围。2010 年，全国国有企业实现利润总额 13202.85 亿元，净利润 9905.02 亿元，其中国务院国资委监管企业实现利润总额 11301.9 亿元，实现净利润 8479.5 亿元，2011 年新增纳入预算范围的教育部、中国烟草总公司等其他预算企业 2010 年分别实现利润总额 900.95 亿元，净利润 1425.52 亿元。¹¹二是提高利润上交的比例，原来资源型、机电类和军工院所

¹¹ 财政部《关于 2011 年中央国有企业经营预算的说明》。

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。

二、恢复利润上交前国有企业利润上缴情况

从 1950 年到 1994 年，国有企业上交利润贡献给财政的收入总计 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。

历年全国国有企业上交利润、财政补贴统计表 单位：亿元

年代	税收收入	企业收入	亏损补贴	年代	税收收入	企业收入	亏损补贴
1950	49.98	8.69		1981	629.89	353.68	
1951	81.13	30.54		1982	700.02	296.47	
1952	97.69	57.27		1983	775.59	240.52	
1953	119.67	76.69		1984	947.35	276.77	
1954	132.18	99.61		1985	2040.79	43.75	507.02
1955	127.45	111.94		1986	2090.73	42.04	324.78
1956	140.88	124.26		1987	2140.36	42.86	376.43
1957	154.89	144.18		1988	2390.47	51.12	446.46
1958	187.36	189.19		1989	2727.40	63.60	598.88
1959	204.7	279.10		1990	2821.86	78.30	578.88
1960	203.65	365.84		1991	2990.17	74.69	510.24
1961	158.76	191.31		1992	3296.91	59.97	444.96

1962	162.07	146.22	1993	4255.30	49.49	411.29
1963	164.31	172.68	1994	5126.88		366.22
1964	182	212.93	1995	6038.04		327.77
1965	204.30	264.27	1996	6909.82		337.40
1966	221.96	333.32	1997	8234.04		368.49
1967	196.63	218.47	1998	9262.80		333.49
1968	191.56	166.73	1999	10682.58		290.03
1969	235.44	286.74	2000	12581.51		278.78
1970	281.20	378.97	2001	15301.38		300.04
1971	312.56	428.40	2002	17636.45		259.60
1972	317.02	445.69	2003	20017.13		226.38
1973	348.95	457.02	2004	24165.68		217.93
1974	360.40	407.26	2005	28778.54		193.26
1975	402.77	400.20	2006	34804.35		180.22
1976	407.96	338.06	2007	45621.97		277.54
1977	468.27	402.35	2008	54223.79		157.17
1978	519.28	571.99				
1979	537.82	495.03				
1980	571.70	435.24				

数据来源：《中国财政年鉴》

从财政统计数据上来看，随着利改税，国有企业上交利润在财政收入中的比重急剧下降，而从1985年开始，配合国有企业改革，为帮

助国有企业脱困，国家财政开始大量对国有企业给予亏损补贴，截止到整个十五结束，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（详见下表）。¹²

单位：亿元

时代	财政收入	税收收入	企业收入	亏损补贴
经济恢复时期	361.07	227.80	96.5	
一五期间	1291.07	675.07	566.68	
二五期间	2108.64	916.55	1171.66	
1963-1965	1215.11	550.61	649.88	
三五期间	2528.98	1126.79	1384.23	
四五期间	3919.71	1741.70	2138.57	
五五期间	5089.61	2504.03	2242.67	
六五期间	7402.75	5093.64	1211.19	507.02
七五期间	12280.06	12170.82	277.92	2325.43
八五期间	22442.10	21707.30	184.15	2060.48
九五期间	50774.39	47670.75		1608.19
十五期间	115050.69	105899.36		1197.21
合计			9923.45	7698.33

资料来源：《财政年鉴2008》

三、国有资本经营预算试行以来国有企业恢复利润上交的情况

¹² 笔者自行根据《财政年鉴》数据进行统计与财政部统计结果存在一些差异，但无法解释差异产生原因。

据财政部新近公布数字，截止 2010 年，自 2007 年试行国有资本经营预算以来，收取中央企业国有资本收益（上交利润）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%。¹³2007-2009 年，中央国有资本经营预算支出 2008—2009 年达 1553.3 亿元，经国务院批准，主要用于国有经济和产业结构调整、中央企业灾后恢复生产重建、中央企业重大技术创新、节能减排、境外矿产资源权益投资以及改革重组补助支出等。

全国国有及国有控股企业 2007-2010 利润及上缴情况， 单位：亿元

2007	17441.8	139.9
2008	13335.2	443.6
	11843.5 ¹⁴	
2009	13392.2	988.7 (包括电信重组专项资本收益 600 亿元)
2010	19870.6	预算收入 440

《中国财政年鉴2009》，财政部网站公布国有及国有控股企业主要经济指标数据整理

根据财政部披露的数据，2010 年中央企业实际执行预算收入（国有资本经营收入）558.70 亿元，预算支出（国有资本经营支出）563.43 亿元（见下表）。

单位：亿元

¹³ 《中央国资收益 3 年逾 1500 亿元》，财政部网站，http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201004/t20100427_289398.html

¹⁴ 财政部网站《2008 年 1-12 月国有及国有控股企业经济运行情况》公布数字。

	2010 年执行	2011 年预算
上年终结转入	18.19	14.17
收入	558.70	844.39
支出	563.43	858.56

2010 年、2011 年国有资本经营支出 单位：亿元

项 目	2010 年 执行数	2011 年 预算数	预算数为上年执行数 的%
教育		5.00	
文化体育与传媒		25.00	
社会保障和就业	148.54	50.00	33.7
其中：补充全国社会保障基金	148.54	50.00	33.7
农林水事务	5.51	13.53	245.6
其中：农业	5.51	13.53	245.6
交通运输	45.14	21.90	48.5
其中：公路水路运输	5.14	5.55	108.0
民用航空运输	40.00	13.08	32.7
邮政业支出		3.27	
资源勘探电力信息等事务	274.59	611.53	222.7
其中：资源勘探开发和服务支出	11.71	107.56	918.5
制造业	138.45	218.26	157.6
建筑业	3.44	13.44	390.7

电力监管支出	11.53	165.93	1439.1
工业和信息产业监管支出	14.77	27.84	188.5
其他资源勘探电力信息等事务支出	94.69	78.50	82.9
商业服务业等事务	70.33	90.10	128.1
其中：商业流通过务	34.82	74.94	215.2
旅游业管理与服务支出	1.50	15.00	1000.0
涉外发展服务支出	34.01	0.16	0.5
地震灾后恢复重建支出	9.32	1.50	16.1
其中：工商企业恢复生产和重建	9.32	1.50	16.1
转移性支出	10.00	40.00	400.0
其中：调出资金	10.00	40.00	400.0
中央国有资本经营支出	563.43	858.56	152.4
结转下年支出	14.17		

2011 年中央企业税后利润收入预算数为 788.35 亿元，比 2010 年执行数增长 83.1%，主要是根据 2010 年净利润和核定的上交比例测算。按照财政对国有企业分类的类型划分：第一类企业 628.76 亿元，占中央企业税后利润收取额的 79.8%；第二类企业 139.26 亿元，占中央企业税后利润收取额 17.7%；第三类企业 20.33 亿元，占中央企业税后利润收取额 2.6%。按行业划分：烟草企业利润收入 155.1 亿元，石油石化企业利润收入 264.24 亿元，电力企业利润收入 49.62 亿元，电信企业利润收入 112.29 亿元，煤炭企业利润收入 47.51 亿

元，钢铁企业利润收入 16.72 亿元，运输企业利润收入 14.22 亿元，机械制造企业利润收入 28.65 亿元，投资服务企业 6.62 亿元，贸易企业利润收入 24.95 亿元，建筑施工企业 19.81 亿元，境外企业利润收入 21.15 亿元，军工企业利润收入 16.95 亿元，其他行业企业利润收入 10.52 亿元（详见下表）。

单位：亿元

项 目	2010 年 执行数	2011 年 预算数	预算数为上年 执行数的%
一、利润收入	430.61	788.35	183.1
烟草企业利润收入	117.22	155.10	132.3
石油石化企业利润收入	123.37	264.24	214.2
电力企业利润收入	5.03	49.62	986.5
电信企业利润收入	82.72	112.29	135.7
煤炭企业利润收入	26.07	47.51	182.2
有色冶金采掘企业利润收入	0.41	1.39	339.0
钢铁企业利润收入	6.43	16.72	260.0
化工企业利润收入	0.03	0.10	333.3
运输企业利润收入	3.08	14.22	461.7
电子企业利润收入	0.09	0.82	911.1
机械企业利润收入	10.06	28.65	284.8
投资服务企业利润收入	2.67	6.62	247.9
纺织轻工企业利润收入	0.11	0.68	618.2

贸易企业利润收入	9.92	24.95	251.5
建筑施工企业利润收入	11.19	19.81	177.0
房地产企业利润收入			
建材企业利润收入	0.90	2.35	261.1
境外企业利润收入	8.62	21.15	245.4
对外合作企业利润收入	0.08	0.21	262.5
医药企业利润收入	0.86	1.42	165.1
农林牧渔企业利润收入	0.06	0.17	283.3
邮政企业利润收入			
转制科研院所利润收入	1.24	1.56	125.8
地质勘查企业利润收入	0.10	0.22	220.0
教育文化广播企业利润收入		1.60	
机关社团所属企业利润收入			
其他国有资本经营预算企业利润收入	20.35	16.95	83.3
二、股利、股息收入	0.99	6.04	610.1
三、产权转让收入	127.10	50.00	39.3
其他国有股减持收入	5.25	25.00	476.2
金融类国有股减持收入	121.85	25.00	20.5
四、清算收入			
五、其他国有资本经营收入			
中央国有资本经营收入	558.70	844.39	151.1

上年结转收入	18.90	14.17	75.0
--------	-------	-------	------

资料来源：财政部《2011年中央国有资本经营预算支出预算表》

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%；负债总额129186.5亿元，比上年增长21.7%，所有者权益92043.2亿元，比上年增长13.6%，占全国国有企业所有者权益的56%。

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%。所有者权益105472.41亿元，比上年增长13.5%，占全国国有企业所有者权益的53.9%。¹⁵

在地方层面，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，而预算支出历年累计达到236亿元。¹⁶

地方省市国有企业利润上交

省	开始年代	预算编制	上缴办法
市			
上	2005年开	国有资本经营预算	2005年开始利润上缴是由市国资委负责收缴，
海	始，2007	按年度单独编制，纳	2009年实施新的国有资本经营预算制度后，国

¹⁵ 财政部《关于2010中央国有资本经营预算的说明》、《关于2011年国有资本经营预算的说明》。

¹⁶ 《“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。

市	年后随中 央政策调 整	入政府预算，报人民 代表大会批准。试行 期间，报市人民政府 批准	有独资具体上缴比例由市财政局会同市国资 委，在综合考虑全市重大项目投入、企业承受 能力和自身发展等因素的基础上，报市政府确 定。国有控股、参股股利、股息全额上缴。
海 南 省	2009年	国有资本经营预算 草案由财政商国资 委编制，然后报政府 批准后实施	国有独资5-30% 控股、参股全额上缴
广 东 省	2005年开 始，2009 年调整	省级国有资本经营 预算草案由省财政 厅组织编制，经省政 府审定，报省人大批 准	国有独资区分不同类型分别按0-10%比例上 交，具体比例由省属预算单位根据所监管企业 实际情况提出方案，经省财政厅审核后，报省 政府审定 国有控股、参股全部上交
河 南 省	2011年省 属国有企 业开始实 施	各级财政部门编制 国有资本经营预算 草案，纳入本级政府 预算，报本级人民代 表大会批准后下达 各预算单位	国有独资企业上交年度净利润的比例，根据不 同企业的情况，分四类执行：第一类15%，主 要包括产能过剩、房地产开发、垄断行业以及 政府限制性行业的企业。第二类10%，主要包 括资源类、投资类、交通运输和商贸服务等领 域的企业。第三类5%，主要包括先进装备制造、 社会公益等领域的企业。第四类免交，主要包 括监狱劳教、民政福利等特殊行业的企业。免 交部分作转增国家资本处理。

			<p>国有控股、参股企业应付的股利、股息，按照股东会或股东大会决议通过的利润分配方案执行。国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。国有参股企业当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会或股东大会的决议。</p>
浙江	2008年	<p>试行期间，各级财政部门负责布置国有资本经营预算编制工作，商国有资产监管机构、发展改革等部门编制国有资本经营预算草案，报经本级人民政府批准后下达各预算单位</p>	<p>国有独资企业上交年度净利润的比例，区别不同行业，分以下五类执行，第一类100%、第二类10%；第三类5%，第四类暂缓上交，第五类免交。</p> <p>国有控股、参股股息、股利全额上交。</p>
四川	2009年	<p>试行期间，各级财政部门商国资监管、发展改革等部门编制的国有资本经营预算草案报经本级人民政府批准后下达各预算单位。</p>	<p>对电力、煤炭、航空等垄断性行业按净利润的10%收取；对军工、化工、机械等一般性行业按净利润的5%收取；对转制院所等，3年内暂不收取</p>

陕西省	2008年	各级财政部门商国资监管、发展改革等部门编制国有资本经营预算草案，报经本级人民政府批准后下达各预算单位	国有独资企业税后利润在弥补以前年度亏损后，资源类、投资类企业按10%上交（淮南矿业、淮北矿业、皖北煤电），竞争类企业按5%上交，特殊行业暂缓上交； 国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东会或者股东大会决议通过的利润分配方案执行，国有股应分得的股息、红利，全额上交
辽宁省	2008年	各级财政部门商国资部门编制国有国有资本经营预算草案，报经本级政府批准后下达各预算单位	
安徽省	2008年	试行期间，各级财政部门商国资监管、发展改革等部门编制国有资本经营预算草案，报经本级人民政府批准后下达各预算单位	国有独资企业上交年度净利润的比例，区别不同行业，分以下二类执行，第一类为10%；第二类为5%。省属金融企业和文化企业在试行期间暂不上交。 国有控股、参股企业应付国有股股利（股息），按照股东会或者股东大会决议通过的利润分配方案执行。国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。当年不予分配的，应当说明暂不

			分配的理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议
贵州省	2008	<p>试行期间，各级财政部门商国资监管、发展改革等部门编制国有资本经营预算草案，报经本级人民政府批准后下达各预算单位</p>	<p>国有独资企业上交年度净利润的比例统一按8%执行，2010年起上交比例另行确定。</p> <p>国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东或者股东大会决议通过的利润分配方案执行。国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议。</p>
云南省	2008年		<p>1.省属国有独资企业按照当年可供投资者分配利润的8%上缴国有资本收益。</p> <p>2.省属国有控股企业按照股东会或股东大会审议批准的利润分配方案上缴国有股股利(息)，其中：上缴股利(息)超过同口径按照省属独资企业标准核定的国有资本收益部分，经企业申请，可采用转增国有资本金或企业新增项目投资补助等方式，支持企业技术改造和生产发展。</p> <p>3.省属参股企业按照股东会或股东大会审议批准的利润分配方案全额上缴国有股股利</p>
湖北省	2008年	<p>试行期间，各级财政</p>	<p>国有独资企业按可供投资者分配利润10% -</p>

北 省	部门商预算单位，编制国有资本经营预算草案，报经本级人民政府批准后下达各预算单位所监管（或所属）企业执行	30%的比例征收。具体比例由各级财政部门会同有关部门根据不同行业的利润水平及国有经济结构调整的政策提出意见，报同级人民政府审批(湖北省省属国有独资公司按10-20%比例上交，拥有全资子公司、子公司或控股子公司的，按集团公司（母公司、总公司）年度合并财务报表反映的归属于母公司所有者的净利润10-20%上交)。国有控股、参股企业中国有股应分得的股息、红利和股利全额上交
山 东 省	2008年 各级财政部门商国资监管机构等预算单位编制国有资本经营草案，报经本级政府批准后下达各预算单位。	省属国有独资企业按10%的比例上交。国有独资企业拥有全资子公司或者控股子公司、子企业的，应当由集团公司（母公司、总公司）以年度合并财务报表反映的归属于母公司所有者的净利润为基础，按10%的比例计算。国有独资企业盈利水平不高，年度应交利润不足10万元的，在按规定据实申报的同时，由企业向省国资委提出书面申请，经省国资委审核，报省财政厅批准后，可以减交、缓交或免交。国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东会或者股东大会决议通过的利润分配方案执行。国有控股、参股企业应当依

			法分配年度净利润。当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议。
广 西 省	2009年	试行期间，由各级国有资产监管机构以及其他有国有企业监管职能的部门和单位编制国有资本经营预算草案，经同级财政部门审核汇总并报经本级人民政府批准后下达各预算单位。	国有独资企业上交年度净利润比例为6%。 国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东会或者股东大会决议通过的利润分配方案执行。 国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议。 应交利润不足20万元的，经自治区国有资产监管部门和单位审核，自治区财政厅批准后，可以减交、缓交或免交。
内 蒙 古	2008年	试行期间，由各级财政部门商同级国有资产监管机构编制国有资本经营预算草案，报经同级人民政府批准后下达各预算单位	国有独资企业年度净利润按一定比例上缴。国有独资企业拥有全资子公司或者控股子公司、子企业的，应当由集团公司（母公司、总公司）以年度合并财务报表反映的归属于母公司所有者的净利润为基础申报 国有股股利、股息，国有产权转让收入，国有企业清算收入以及公司制企业清算时国有股权、股份分享的清算收入，按全额上缴。 国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。

当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议文件。

江 苏 省	2002年开 始利润上 缴	省财政厅将国有资 本经营预算草案随 同省部门预算报省	2002年规定，省级国有资产经营公司收益收缴 基数在作上述扣除后，余额部分按30%的比例 上缴省财政。
	2009年调 整 ¹⁷	政府，经省政府批准 后，下达收入预算指 标，批复省国资委编 制的国有资本经营 预算支出建议草案。	2006年规定，省属企业国有资本收益按企业可 供分配利润一定比例，由省国资委、省财政厅 核定收取。从2007年度起，省属企业资本收益 资金收取比例为15%。
黑 龙 江	2008年	无	2008年对省国资委出资企业2007年实现的净 利润，按10%的比例收取国有资本收益。国有 独资企业当年应交利润为上一年度净利润的 10%。国有独资企业拥有全资子公司或者控股子 公司、子企业的，应当由集团公司（母公司、 总公司）以年度合并财务报表反映的归属于母 公司所有者的净利润为基础申报。

国有控股、参股企业应付国有投资者的股
利、股息，按照股东会或者股东大会决议通过

¹⁷江苏省财政厅关于印发《江苏省省级国有资产经营公司国有资产收益收缴管理办法》的通
（苏财国资[2002]149号）

的利润分配方案执行。国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。当年不予分配的，应当说明理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议。

省级企业根据国家政策进行重大调整，或者由于遭受重大自然灾害等不可抗力因素造成巨大损失，需要减免应交利润的，应当向省财政厅、省国资委提出申请，由省财政厅商省国资委并报省政府批准后，将减免的应交利润直接转增国家资本或者国有资本公积金。

福 建 省	2007年 省国资委编制的国有资本收益收支计划草案，商省财政厅后，报省政府批准	国有独资企业、国有独资公司应当按照省国资委批准的利润分配方案执行。国有控股公司在利润分配前，国有产权代表应当按省国资委对国有资本收益计划的批复意见，依法在企业董事会、股东（大）会等会议上表达意见和行使表决权，并将最后通过的利润分配方案及表决结果报省国资委备案。国有参股公司按股东会或类似权力机构批准的利润分配方案执行。
-------------	--	---

省国资委按所出资企业年度生产经营情况、盈利能力、现金流量，以及企业发展战略、国有经济布局结构战略性调整等具体情况，确定所出资企业年度净利润上缴比例。所出资企

业应当上缴利润比例原则上不得低于当年度企业可分配利润的20%直至全额。可分配利润是指按经审计的会计报表计算并弥补以前年度亏损、计提法定盈余公积金后的企业净利润。

所出资企业按规定上缴国有资本收益，由省国资委监缴，缴入收益专户。因特殊原因需延期上缴的，应当经省国资委批准。对未按规定期限内上缴的，应按同期银行贷款利率收取资金占用费。所出资企业按规定进行利润分配后剩余的未分配利润可留待以后年度进行分配。所出资企业不得擅自调整未分配利润余额。

所出资企业应当加强对盈余公积、未分配利润等留存收益的管理，留存收益用于弥补亏损、转增资本的，国有独资企业（公司）应当报省国资委批准；国有控股、参股公司报股东会批准，国有产权代表应事先报经省国资委同意，并按省国资委确定的意见行使表决权。

天 2011 津	授权市财政局、国资委共同研究制定国有资本收益收缴、使用管理办法	从2011年起，对我市市属企业按净利润10%收缴国有资本收益，在“十二五”期间，上缴比例原则上每年递增一个百分点。 对文化教育、医疗卫生、新闻出版、监狱劳教等享受减免税政策的企业净利润，在五年
-------------	---------------------------------	---

内暂免收缴国有资本收益。

各地国有资本收益预算性支出比较

	预算收入范围	预算支出范围
上海 ¹⁸	<p>国有预算收入包括：</p> <p>1、国有资本收益。国有资本收益是指：（1）应交利润，即国有独资企业按规定应上交的利润。（2）国有股股利、股息，即国有控股、参股企业国有股权（股份）获得股利、股息收入。（3）国有产（股）权转让收入，即转让国有产权、股权（股份）获得的净收入。（4）企业清算收入，即国有独资企业清算收入（扣除清算费用），按国有控股、参股企</p>	<p>预算支出，包括三个项目，一是资本性支出，二是费用性支出，三是其他国有资本经营预算支出。</p> <p>资本性支出是指根据产业发展规划、国有经济布局和结构调整、国有企业发展要求，以及本市经济发展的需要安排的资本性支出。主要包括：（1）市政府确定的重大项目支出。（2）实施重点发展产业战略项目的支出。（3）对重点发展企业的国有资本投资支出，包括初始投资和追加投资。（4）实施战略性收购</p>

¹⁸ 2010年上海市人民政府《关于批转市财政局、市国资委制订的《上海市企业国有资本经营收益收缴管理试行办法》的通知》（沪府发【2010】33号）

业国有股权(股份)比例应分得的企业的支出,包括直接收购支出和通过企业清算收入(扣除清算费用)。(5)实施的收购支出。(5)其他支出。

其他国有资本经营收益,

所谓费用性支出,是指用于弥补国

2、政府补助收入。

有企业改革成本等方面的费用性支出。

3、其他国有资本经营收入。

主要包括:(1)人员安置资金扶持。(2)债务清理资金扶持。(3)对其他历史遗留问题的资金扶持。

而其他国有资本经营预算支出,是指是指依据国家和本市宏观经济政策以及不同时期国有企业改革发展的任务等,统筹安排确定的支出。必要时可用于社会保障等支出。

预算资本性支出采取对出资企业注资形式的,形成的权益授权预算单位持有。

费用性支出,采取补贴、补助、贴息等形式,并应当明确具体用途和项目。

湖北 国有资本预算收入是指省出资企业

省级国有资本经营预算支出主要包括:

¹⁹ 上交的国有资本收益,主要包括(1)

(1)资本性支出。根据国家和全省产业

国有独资企业、国有独资公司按规定

发展规划、国有经-4-济布局和结构调

上交的利润(2)国有资本控股公司、

整、省出资企业发展等要求安排的支出。

¹⁹湖北省人民政府办公厅《关于印发《湖北省省级国有资本经营预算管理暂行办法》的通知》(鄂政办发【2010】115号)

国有资本参股公司国有股权（股份）主要包括下列项目：第一，省人民政府应分得的股息、股利；（3）省出资企业国有产权（含国有股份）转让净收入；（4）国有独资企业、国有独资公司清算净收入，国有资本-控股公司、国有资本参股公司国有股权（股份）应分享的公司清算净收入；（5）其他收入。包括其他应上交的国有资本收益、省人民政府批准的其他预算调入收入、中央财政补助收入等。

新设立企业或投资项目的资本金投入；第二，省出资企业或省人民政府投资项目需追加的资本金投入；第三，购买企业股权、股份支出；第四，其他资本性支出。（2）费用性支出。主要用于弥补省属国有独资企业改革成本等方面的支出。主要包括下列项目：第一，企业职工安置费（或经济补偿金）的支出；第二，企业欠缴社会保险费的支出；第三，企业分离办社会职能支出；第四，其他费用性支出。（3）其他支出。包括其他国有资本经营预算支出、经省人民政府批准补助下级政府支出、向政府其他预算调出支出等。

重庆市²⁰ 市级国有资本经营预算收入包括以下项目：（1）利润收入，即国有独资企业按规定上交国家的税后利润；（2）股利、股息收入，即国有控股、参股企业国有股权（股份）享有的股利和股息；（3）产权转让收入，即

预算支出按照资金使用性质划分为资本性支出、费用性支出和其他支出。（1）资本性支出，即向新设企业注入国有资本金，向现有企业增加资本性投入，向公司制企业认购股权、股份等方面的资本性支出；（2）费用性支出，即弥补企

²⁰重庆市人民政府《关于印发重庆市市级企业国有资本经营预算管理办法(试行)的通知》(渝府发【2007】121号)

国有独资企业产权转让收入和国有控股、参股企业国有股权(股份)转让收入；(4)清算收入，即扣除清算费用后国有独资企业清算收入和

国有控股、参股企业国有股权(股份)享有的清算收入；(5)其他国有资本经营收入；(6)上年结转收入。

业改革成本和企业产业发展等方面的支出；(3)其他支出，即经市政府批准，用于社会保障、环境保护等方面的专项支出。

天津市²¹市属企业纳入国有资本收益预算的净利润主要包括：1.企业经营净利润，即国有独资企业按规定上交国家的利润；2.国有股股利、股息，即国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息收入；3.国有产权转让收入，即转让国有产权、股权(股份)获得的收入；4.清算收入，即国有独资企业清算收入(扣除清算费用)，以及国有控股、参股企业国有股权(股份)分享的公司清算收入(扣除清算费用)；5.其他国有资本收益。

市属企业预算支出主要包括：1.资本性支出，即向新设企业注入国有资本金，向现有企业增加资本性投入，向公司制企业认购股权(股份)等方面的资本性支出；2.费用性支出，即用于解决国有企业历史遗留问题，弥补企业改革成本等方面的支出；3.其他支出，主要用于社会保障等项支出。

²¹ 《天津市人民政府关于我市市属企业试行国有资本经营预算意见》(津政发[2010]54号)。

江苏 22 资本收益范围包括：(1) 省属国有企业、国有独资公司按规定比例应上缴的利润；(2) 省属国有控股、参股企业中国有股权应分得的股利、红利收入；(3) 应由省属企业国有资本出资人享有收益权的其他收益。

预算支出包括省属企业国有资本性支出、省属企业改革成本支出、国有资产监管专项支出和省政府确定的其他支出。

所谓资本性支出，是指是指以实现国有资产保值增值为目标，根据市场经济原则和国有经济布局结构战略性调整规划等要求所进行的省属企业国有资本投入。具体包括以下项目：(1) 新设企业的注册本金投入；(2) 现有企业增加注册本金；(3) 购买企业股权；(4) 其他资本性支出。

企业改革成本支出，是指为符合条件的改制企业人员安置提供的部分资金支持。具体包括以下支出项目：(1) 支付职工安置费和经济补偿金；(2) 支付欠缴的社会保险费；(3) 支付所欠工资；(4) 其他资金支持。

国有资产监管专项支出，是指省国资委为履行国有资产监管职能，在行政办公经费以外直接发生的费用。具体包括以

²² 2006 年江苏省财政厅、江苏省人民政府国有资产监督管理委员会《关于印发《江苏省省属企业国有资本经营收益管理暂行办法》的通知》(苏国资[2006]73 号)

		下项目：(1)审计、资产评估费用；(2)清产核资费用；(3)其他费用。
浙江	省级国有资本经营预算收入是省政府非税收入的组成部分，包括：(1)利润收入，即国有独资企业按规定应上交国家的税后利润；(2)国有股利、股息收入，即国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息收入；(3)国有产权转让收入，即转让国有产权、股权(股份)获得的收入；(4)清算收入，即国有独资企业清算收入，以及国有控股、参股企业国有股权(股份)分享的公司清算收入(扣除清算费用)；(5)其他国有资本收益收入；(6)上年结转。	省级国有资本经营预算支出包括：(1)资本性支出，即向新设企业注入国有资本金，向现有国有企业增加资本投入，收购其他企业股权(股份)等支出；(2)费用性支出，即补偿国有企业改革成本、分离办社会、消化历史挂账、解决历史包袱、人才队伍建设以及加强国企监管等方面的费用支出；(3)研发性支出，即补助国有企业自主创新、产品研发、节能减排等科技活动的支出；(4)其他支出，即用于补充社保基金等方面的支出。省财政按省本级国有资本经营预算支出总额的1-3%设置预备费，用于当年预算执行中难以预见的特殊开支，使用时按规定报省政府审批。
广东	省属国有企业预算收入范围包括：(1)利润收入；(2)股利、股息收入；(3)产权转让收入；(4)	国有资本预算支出范围包括：(1)资本性支出。包括向新设省属企业注入国有资本金，向现有省属企业增加资本金，向

²³浙江省财政厅《关于印发浙江省省本级国有资本经营预算管理试行办法的通知》(浙财企字〔2009〕116号)。

²⁴广东省人民政府印发《广东省省级国有资本经营预算试行办法的通知》(粤府〔2009〕13号)。

清算收入；(5)其他国有资本经营收入。

公司制企业认购股权(股份)等方面的支出。2)企业改革费用性支出。弥补省属企业改革成本、处理历史遗留问题等方面的费用性支出。3)国有资产监管费用支出。按国家和省政府的有关规定,用于监事会工作经费等国有资产日常监管费用的支出。4)其他支出。省政府统筹安排的其他支出,包括必要时用于社会保障等方面的支出。

海南 上交的国有资本收益,主要包括:一是国有独资企业按规定上交国家的利润;二是国有控股、参股企业中国有股应分得的股息、红利和股利;三是企业国有产(股)权转让净收入;四是国有独资企业清算净收益,以及国有控股、参股企业清算净收益中国有股应分享的净收益;五是其他按规定应上交的国有资本经营收益。

国有资本预算支出主要包括:一是资本性支出,即向新设立的企业注入国有资本金,向现有的企业增加资本性投入,向公司制企业认购股权、股份等方面的资本性支出;二是费用性支出,即用于弥补国有企业改革成本和国企改革经费等方面的费用性支出;三是其他支出,依据国家和我省宏观经济政策、产业发展规划以及不同时期国有企业改革和发展的目标任务,统筹安排确定,必要时可部分用于社会保障等项支出。

四川 预算收入主要包括:1.国有独资企业

预算支出主要包括:1.资本性支出。根

²⁵ 海南省人民政府《关于试行国有资本经营预算的意见》(琼府【2009】48号)。

- 26 按规定上交国家的利润。2.国有控股、参股企业国有股权(份)获得的股利、股息。3.企业国有产权(含国有股份)转让收入。4.国有独资企业清算收入(扣除清算费用)以及国有控股、参股企业国有股权(股份)分享的公司清算收入(扣除清算费用)。5.其他收入。
- 27 陕西 国有资本经营预算收入是指企业上交的国有资本收益,主要包括:1)国有独资企业按规定上交国家的利润。2)国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息。3)企业国有产权(含国有股份)转让收入。4)国有独资企业清算收入(扣除清算费用),以及国有控股、参股企业国有股权(股份)分享的公司清算收入(扣除清算费用)。5)其他收入。
- 国有资本经营预算支出主要包括:1)资本性支出。根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求以及国家安全等需要安排的资本性支出。2)费用性支出。用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。3.其他支出。
- 国有资本经营预算支出主要包括:1)资本性支出。根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求,以及我省经济发展的需要,安排的资本性支出。主要包括:对新设企业注入国有资本金,向现有企业追加资本金投入,向公司制企业认购股权、股份等方面的资本性支出。2)费用性支出。用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。3)其他支出。支出范围依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务,统筹安排确定,必要时,

²⁶四川省人民政府《关于试行国有资本经营预算的实施意见》(川府发[2008]41号)。

²⁷陕西省人民政府办公厅关于印发陕西省国有资本经营预算管理办法(试行)的通知(陕政办发〔2008〕114号)。

经省政府批准，可部分用于社会保障等方面的支出。

第二部分 现行国有企业利润上交制度存在的问题

国有企业利润上交同时兼顾着多重目标，从微观层面上来说，要确保出资人收益最大化，国有企业公司治理水平的改善，国有企业实现可持续发展；从宏观层面上来说，则是要发挥国有经济的主导作用，

推动和促进整个社会经济的发展,让国有企业终极所有者全体公民都能公平、公正从国有企业创造利润中得到分红,同时让全社会能够从国有经济发展中受益。但目前,现行国有资本经营预算下国有企业利润上交制度安排距离这两个目标都还十分遥远,现行制度安排还存在诸多缺陷。

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。2008年8月28日财政部在《关于“改革国有企业利润分配体制建立国有资本收益管理制度”提案的答复》中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 and 结构调整。(3)改革财政预算管理体制。²⁸

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

²⁸财政部在《关于“改革国有企业利润分配体制建立国有资本收益管理制度”提案的答复》
http://www.mof.gov.cn/mof/zhuanjihui/2008lianghuihandafuzhaiyao/zhengxiezhaiyao08/200904/t20090424_136791.html

情况来看，收入分配制度完善、政府调控能力、国有经济布局 and 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。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的贫富差异得到了调整，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、市场经济体制改革所面临的“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，国有经济改革将再次陷入倒退。

问题的症结就在于：一是现行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主导地位所赋予的公共责任和社会责任；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，而且不恰当的根据国有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全部用于国有企业资本性、费用性支出使上交的利润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得更均匀了，平均化了，让国有经济系统内所有企业和职工利益均沾。（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，而作为国有企业真正的出资人只从上交利润获得微

乎其微的分配，而且还是间接的，只能通过财政转移支付间接受益。

从国务院《预算意见》关于国有资本经营预算的意义阐述中我们可以看到，国有资本经营预算目标定位是要解决这四个方面的问题，缺失了国有企业存在最根本一个问题，那就是没有明确把作为终极所有者的全体人民分享从国有企业取得的分红。尽管增强政府调控能力、完善国有企业收入分配制度、推进国有经济布局和调整解决国有企业发展中体制性、机制性问题等四个方面问题可能会让全民间接受益，但这不应该是国有资本经营预算全部意义所在。作为全民所有的企业，全体民众不仅应该从企业发展中间接受益，更应该从国有企业上交利润中获得直接收益，否则，作为全民所有的国有企业和非国有企业就别无二致。

国务院《试行意见》含糊地提到“完善国有企业收入分配制度”，而按照目前国有资本经营预算实际作法，所谓完善国有企业收入分配制度就是通过国有资本经营预算，通过收取盈利水平高的国有企业上交利润，通过预算支出（资本性支出、费用性支出）转移支付给盈利水平差或陷入财务困境的国有企业，平衡国有企业之间贫富差异，缩小国有经济系统内部企业之间职工收入分配上的差距。借助国有资本经营预算的调控和调节，那些本应该按照市场优胜劣汰机制淘汰的国有企业，可能因为有国有资本经营预算支出的持续输血进补而得以苟且维持，资源型、垄断性行业产生的暴利在国有经济内部实现了利益均沾，而且国有控股企业非国有股东也可以分得一杯羹，而真正的所有者——全体民众却被撇在了一边（见下表及说明）。

国有经济系统内部企业、职工如何实现利益均沾路线表

国有企业	工资、奖金、红利	资本经营	上交税费	财政转移
收益分配	福利	预算支出		支付
渠道				
国有企业	×	×	×	×
内部职工				
国有企业		×	×	×
外 ²⁹ 部职工				
企业非国	×	×		
有股东				
其他民众			×	×

说明：1、企业内部职工参与分配的渠道有：(1) 职工（包括高管）从利润增长获得工资、奖金、福利增加，以及目前国有企业相对于社会平均收入水平高收入、高福利；(2) 资本经营预算支出（包括资本性支出和费用性支出，弥补企业亏损、发生财务困境时，国有企业职工工资、福利因此可以获得无风险的保障）。(3) 作为全民中一员，这些职工同样可以同其他民众一样享受国有资本预算中部分转移到公共财政支出的部分（无论是弥补社会保障基金、还是用于其他公共财政开支）。(4) 股权激励安排还让国有企业内部职工，尤其是高管，通过股权激励安排享受到国有企业红利分配。

国有经济系统内非企业职工参与分配的渠道：(1) 集团内部垄断行业与非垄断行业之间通过集团内部关联交易参与垄断租金所产生红利的分配（详见后述）。(2) 国有资本经营预算支出所产生的补贴收益。(3) 作为全民一分子从财政转移支付中获益。

²⁹ 按照国资委官员的解释，截止 2009 年底，央企共有离退休人员 500 万人，每年负担统筹外费用近 400 亿元。《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。

国有企业非国有股东：(1) 作为股东参与企业红利分配；(2) 国有资本经营预算支出所产生的补贴收益。(3) 具有中国公民身份的居民从财政转移支付中受益。

其他民众在不能分享红利的情况下，就只能间接从财政转移支付中受益。

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。³⁰

从 2010 年中央国有资本经营预算支出实际执行结果和 2011 年中央国有资本经营预算支出来看，国有资本预算支出中(上交利润的支出)的只有 10 亿元用于财政转移支付，2011 年只有 40 亿元用于财政转移支付，用以解决全国人民的民生问题。而 2010 年用于央企改革脱困补助就高达 120 亿元，2011 年也有 26 亿元用于困难央企补助，而且每年还有 5 亿元用于困难企业离退休干部医药费。而根据国资委官员在两会期间向社会公布的数据，央企留存利润中，用于安置厂办大集体人员支出在 1000 亿元左右，用于离退休人员统筹外费用 500 亿元(参见下列图表)。³¹

2010 年-2011 年中央国有资本经营预算支出

2010 年预算支出

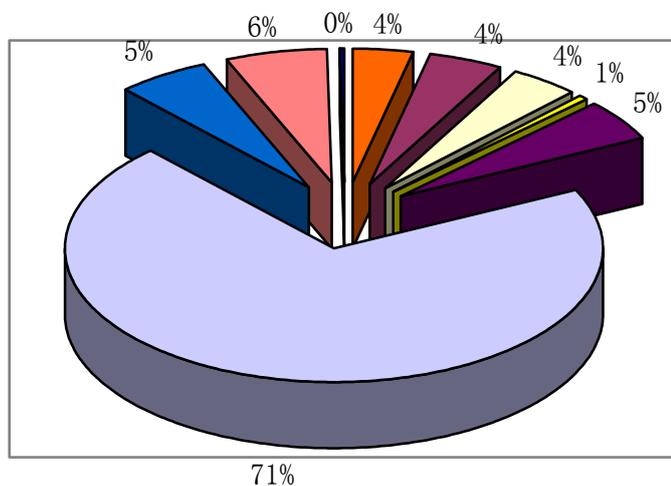
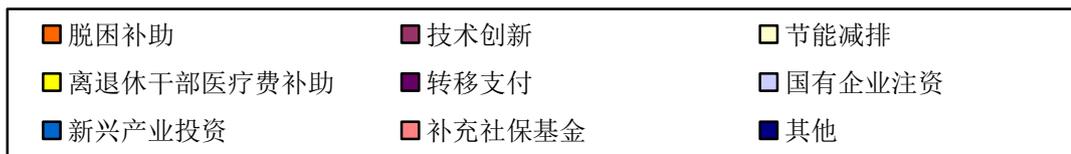
2011 年预算支出

³⁰ 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。

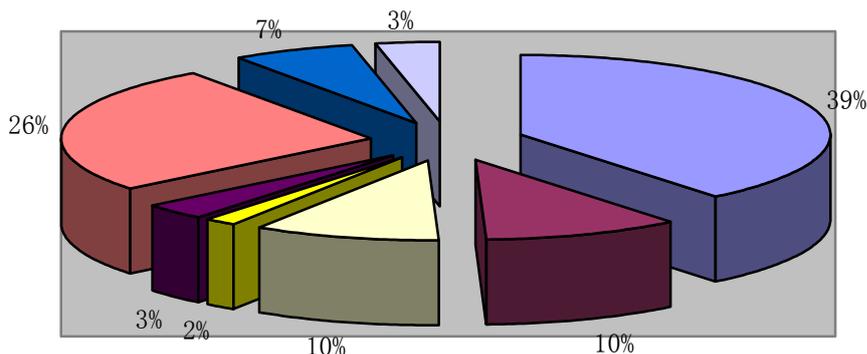
³¹ 《国资委详解愈万亿央企利润流向》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/10/c_121169733.htm。

<p>2010年中央国有资本经营预算支出安排440亿元。具体项目安排情况如下：</p> <p>一是按照《汶川地震灾后恢复重建总体规划》，安排中央企业地震灾后恢复重建资金20亿元，重点用于电网、电信等基础设施行业和异地重建任务较重的企业。</p> <p>二是国有经济和产业结构调整支出183亿元，包括向新设企业注入国有资本52.5亿元、对实施联合重组的中央企业补充国有资本130.5亿元。</p> <p>三是中央企业改革脱困补助支出120亿元，包括企业产业和股权调整等支出68亿元、企业培育新兴产业支出13亿元、企业应对金融危机支出30亿元和困难企业改革补助支出等9亿元。</p> <p>四是中央企业重大技术创新项目支出32亿元，用于支持企业实施技术创新能力建设，落实国家有关重点技术研发任务，改善研发条件。</p> <p>五是中央企业重大节能减排项目支出30亿元。</p> <p>六是中央企业境外投资支出30亿元。</p>	<p>国有资本经营预算支出安排858.56亿</p> <p>一是中央企业兼并重组专项资金80亿元。主要用于支持中央企业为兼并主体的兼并重组工作。</p> <p>二是国有经济和产业结构调整支出495.5亿元。主要用于中央企业股权、产业结构调整以及产业升级发展性支出。包括：中央企业内部资源整合72.5亿元，支持中央企业增资扩股支出163亿元，产业升级发展性支出260亿元。</p> <p>三是中央企业重大科技创新项目支出35亿元。主要用于支持中央企业技术创新能力建设 and 重大技术研发活动。</p> <p>四是中央企业重大节能减排项目支出35亿元。主要用于支持中央企业节能减排工作。</p> <p>五是中央企业境外投资支出30亿元。主要用于支持中央企业通过新设、并购等方式在境外设立非金融企业或取得既有非金融企业的所有权、控制权、经营管理权等权益行为。</p> <p>六是中央企业安全生产保障能力建设支出10亿元。主要用于支持重点行业企业安全生产保障能力建设。</p>
---	---

- 七是中央企业社会保障支出 5 亿元，用于支付困难企业离休干部医药费。
- 八是调出资金 10 亿元纳入公共财政预算，用于社保等民生支出。
- 九是预留资金 10 亿元，用于应对突发事件。
- 七是中央企业改革脱困补助支出 30.5 亿元。主要用于支持企业改革脱困，帮助企业解决改革中的重点难点问题。包括：困难中央企业改革补助支出 26 亿元；中央企业民口军品配套生产线（设备）维持维护补助支出 3 亿元；甘肃舟曲特大泥石流中央企业灾后恢复重建 1 亿元；青海玉树地震中央企业灾后恢复重建 0.5 亿元。
- 八是国有资本经营预算补充社保基金支出 50 亿元。反映用国有股减持收入等国有资本经营预算收入补充全国社会保障基金的支出。
- 九是中央企业社会保障支出 5 亿元。专项用于补助困难中央企业离休干部医药费。
- 十是新兴产业发展支出 45 亿元。主要用于支持相关产业的发展。包括：教育部、文化部等预算单位产业发展支出 35 亿元，新疆兵团产业发展资金支出 10 亿元。
- 十一是调出资金 40 亿元，纳入公共财政预算，用于支持社保等民生事业发展。
- 十二是预留资金 2.56 亿元。主要用于应对中央企业突发事件等。



2011年中央国有资本经营预算支出



2010年国有资本经营预算支出

就按照国资委官员的公布的数据，2010年央企属于国有出资人的资本权益5621亿元，其中扣除法定公积和任意公积2800亿元，

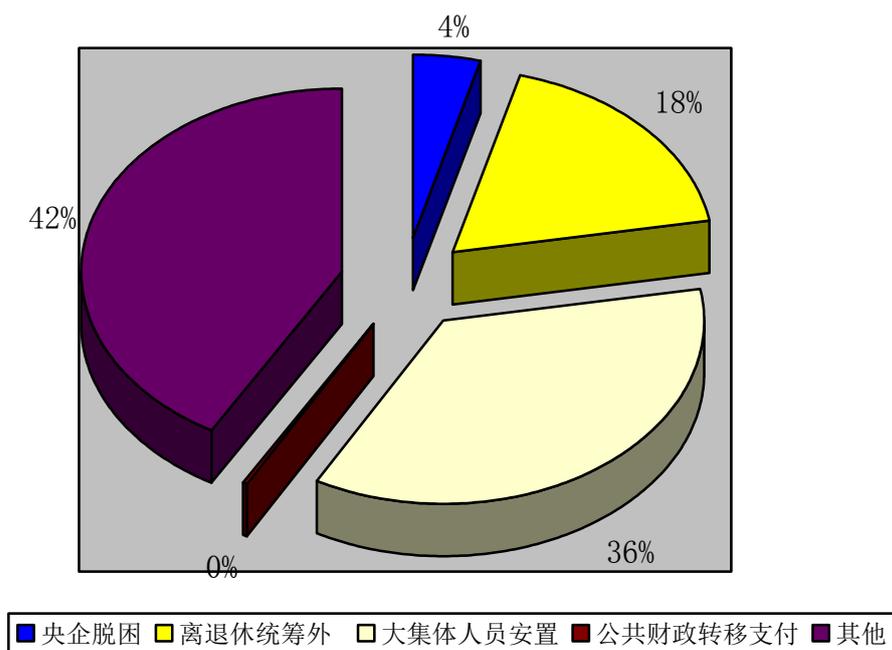
剩下 2800 亿元。这 2800 亿元，有部分作为上交利润纳入中央国有资本预算收入上交了，其余留存在企业。

由于上交利润纳入了国有资本经营预算收入全部纳入了国有资本预算支出，这部分仍是 2800 亿中的一部分³²，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（按 440 亿计算），我们可以得出 2800 亿元支出明细及各项占比。

单位：亿元

	离退休人 员补贴	企业脱困	大集体职工 安置	财政转移 支付	其他
国有资本经 营预算支出	5	120		10	305
企业留存利 润支出	500		1000		860
合计	505	120	1000	10	1165

³² 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。



从上面图表可以看出，在 2800 亿元这块蛋糕中，用于脱困的支出占 4%，用于离退休统筹外补贴的占 18%，用于大集体人员安置占 36%，而用于财政转移支付（全民可以间接受益）的不足 1%，几乎可以忽略不计。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间贫富调剂。

根据本报告测算，以 2008 年国有垄断行业职工平均工资水平来计算，每年，垄断行业职工从高工资、高福利中瓜分了的垄断租金就高达 1999.72 亿元。也就是说每年央企中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。而离退休职工从央企税后利润通过统筹外补贴获得了 505 亿元收益，而垄断行业以外困难央企职工也可以通过中央国有资本经营预算支出的 120 亿元中直接受益，而国有企业办的大集体职工也分享了 1000 亿元的安置费用，也就是说，在垄断行业国有企业职工高收入、高福利没有消除的情况下，国

有经济系统内都以这些行业工资收入和福利待遇为参照标准，通过国有资本经营预算在国有企业之间和职工之间进行调控和调节就只能加剧国有经济与非公有制经济职工之间的收入差距，增加我国收入分配改革的难度，也就是说，国有经济系统内国有企业收入分配上差异缩小必然是以牺牲全民的利益为代价的。

从中央国有资本经营预算支出结构上来看（详细见下饼图），中央管理国有企业资本经营预算实际上只起到了通过预算转移支付，在国有企业之间、企业职工之间通过资本性支出、费用性支出实现了国有企业之间资本调剂、收入分配调节，而国有经济体系外企业、民众都无从受益。从国有资本预算收入来源及结构来看，构成预算收入上交利润主要来源于垄断行业国有企业利润，因此，而垄断行业国有企业获得利润很大部分来自于侵蚀消费者福利的垄断租金和本应由全民分享的资源租金。目前国有资本经营预算将国有经济系统的所有职工形成一个特殊的利益共同体，将来垄断行业改革，收入分配改革一旦触及到垄断行业职工的利益，这些人也必然加入到他们的阵营一道形成改革的强大阻力。

国有经济主导地位不应只体现在对关系到国计民生、国家安全的行业和领域的控制力，还应该表现在对整个社会经济可持续、和谐发展上的影响力和带动力上，将垄断行业、资源性行业因行政性垄断而获得超额利润上交集中，通过财政转移支付用于给全社会科技创新、新兴产业、节能减排的扶持也就是发挥国有经济对整个社会经济影响力和带动力的一个重要方面。

为保证国有经济主导地位，保持国有企业对这些行业的控制力、影响力，国家对资源性行业资源配置主要是通过划拨手段给予的，自然垄断行业获得特许经营地位也不是通过竞争性方式获得，这些行业在金融、宏观调控等方面也享有诸多的特权，给予在资源配置上，即使在资源税费改革、垄断行业改革进一步深化的情况下，这些行业国有企业取得收益也有相当大一部分是由于这些特殊政策和特权产生的经济租金收入，这些企业获得超额利润也理应通过利润上交、财政转移支付让全社会分享。如果这些支出是国家产业政策的一部分，就不能局限于国有经济范畴，而应该是向全社会创业者和企业开放，这样才能更好地促进市场竞争，激励创新，更好地促进国有企业公司治理水平的改善。而目前中央层面用于技术创新、节能减排、脱困补助、新兴产业支持等国有资本经营预算支出本应是企业通过市场机制来解决的，对国有企业特殊预算支持就等于对国有企业变相的财政补贴，不仅破坏了公有制经济与非公有制经济公平竞争，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

这主要体现在以下几个方面：

1、目前中央层还有大量国有企业没有纳入国有资本经营预算管理范畴，企业利润没有上交。据财政部官方网站引用的报道称，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。

³³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出资银行类金融机构累计实现净利润达到了接近 2 万亿元人民币的规模(详细参见金融行业)。

2、各级地方政府履行出资人职责的国有企业还有大部分没有实行国有资本经营预算，这些企业积累规模庞大的利润仍未上交。根据财政部公布的数据，截止 2009 年底，全国已有 20 个地区出台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 亿元而预算支出历年累计达到 236 亿元。³⁴也就是说，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，实施利润上交（参见下表）。

单位：亿元

年代	全国	中央	地方
2008	11843.5	6384.3	3581.7
2009	13392.2	7652.6	3946.8
2010	19870.6	11301.9	6455.5

资料来源：《中国财政年鉴2009》，财政部网站公布国有及国有控股企业主要经济指标数据整理

说明：地方国有企业包括全国 36 个省市（区、市）及计划单列市国资委履行出资人职责的 1153 家企业石油化工、军工、航天航空、电力、通信、交通运输、矿业、冶金

三、非竞争性行业国有企业租、税、利混同，导致征缴渠道安排

³³ 《“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。

³⁴ 《“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。

不合理、企业利润核算不真实与分配不公

这是长期以来对行政性垄断行业利润合法性提出质疑，并对这些国有企业利润上交现行方案提出批评最多的一个问题。早在 2001 年，胡鞍钢先生就对垄断行业（他所说的垄断行业是指电力、交通运输、民航和邮电通讯等自然垄断行业）垄断租金占 GDP 的比重进行过测算。胡鞍钢认为这些行业产品和服务定价超出竞争价格部分就是垄断租金，他由此推断出一个垄断租金计算的公示，即垄断租金=消费量×（垄断价格-竞争价格）+消费者的净福利损失。根据他的计算，这些垄断行业每年垄断租金在 1300-2020 亿元之间，占 GDP 的 1.7-2.7%（见下表）。

行业的垄断租金及占 GDP 比重

	垄断租金（亿元）	占 GDP 的比例（%）
电力行业	900-1200	0.5-0.75
交通运输业	700-900	1.0-1.2
民航	75-100	0.1-0.13
邮电通讯业	215-325	0.29-2.7
合计	1300-2020	1.7-2.7

资料来源：胡鞍钢主编《中国挑战腐败》，浙江人民出版社，2001 年版。³⁵

对于资源性行业，陈少晖教授认为，资源性国有企业利润中很大部分实际上来自资源租金，作为成本的租金与作为所有者权益的利润混淆了。³⁶天则经济研究所张曙光先生也认为，中央企业国有资本收

³⁵ 胡鞍钢、过勇：《从垄断市场到竞争市场：深刻的社会变革》，《改革》2001 年 1 期。

³⁶ 陈少晖：《国有企业利润分配制度变迁与完善》，《中国财政》2009 年 8 期，31 页。

益收取管理暂行办法》混淆了利润和租金，不仅没有进一步理清和规范国家与企业的关系，而且搞乱了已经规范了的国家与企业的利益关系。现行国有企业利润中不仅包含的资源要素租金、地租，还包括垄断租金等。资源要素租金来自于政府无偿和低价划拨和支持。³⁷黎精明、郜进兴两位学者也认为，国有企业承担了某些社会成本，所以政府给予政策补贴予以补偿，这些补贴是通过低成本提供要素价格，包括自然资源无偿或低成本划拨给国有企业，或通过国有银行不断向亏损国有企业提供信贷。³⁸这些要素补贴构成了国有企业要素租金收入。清华大学一位学者甚至断定，垄断租金占了国有企业利润很大一部分，垄断因素贡献了国有企业80%的利润。³⁹郑玉韵、李玉红通过实证研究进一步揭示了资源要素租金收入是如何转化为资源性国有企业急剧增长利润的。她们通过1998-2005年中国工业新增利润分步研究分析发现，国有工业企业新增利润主要来自于垄断行业。2005年比1998年增长的1.3万亿利润中，石油天然气开采行业贡献了1/5强，利润增长最多的5个行业贡献了47%。他们进一步研究还发现，产品价格上涨成为采掘业和原材料工业利润猛增的关键因素，也是轻工业和机械工业效益改善的制约因素。2005年煤炭价格比2000年提高了66.6%，石油和天然气价格则提高了72.8%，上游产品的涨价提高了下游行业的成本，挤压了下游产业的利润空间。⁴⁰而韩朝华、

³⁷ 张曙光：《试析国有企业改革中的资源要素租金问题——兼论重建“全民所有制”》，《南方经济》2010年第1期。

³⁸ 黎精明、郜进兴：《财政分权、要素价格扭曲与国有企业过度投资》，中南财经政法大学学报，2010年第1期，80页。

³⁹ 《2万亿国企利润是如何炼成的？》

http://news.xinhuanet.com/observation/2011-01/20/c_121002840.htm

⁴⁰ 郑玉韵，李玉红：《工业新增利润来源及其影响因素：基于企业数据的经验研究》，载《中国工业经济》2007

周晓燕则通过国有工业企业与三资企业 1997-2007 年利润增长和增长贡献因素比较后有三个发现：（1）从总资产回报率来看，单位总资产额的创利水平，国有工业占用的总资产量约相当于三资工业总资产量的 2.3 倍、私营的 3.3 倍；（2）国有企业和国有控股公司利润年平均增长为 34.3%，三资企业为 33.4%，民营企业年增长率高达 54.6%。（3）部分基础行产业领域中的畸高盈利支撑了国有工业的高利润，同时也掩盖了国有工业在一些非基础行产业领域中陷于持续亏损的现实，而且，国有工业在基础行产业中的高盈利主要不是源于竞争实力，而是源于国有企业在这些行业中享有的垄断性地位及由此而来的厂商定价权（高的购销价格比）。

因为国有企业利润中混杂了非经营所得的资源租金和垄断租金，因此，陈少晖教授就认为：“（国有企业利润上交）首先是将资源要素租金从国有企业利润中扣除。特别是部分资源能源类国有企业只需付较低资源租金（如资源勘探权和开采权）就可以获得较高的垄断利润。”

在上述所列学者们的研究成果中，许多学者都并没有区分资源租金和垄断租金的概念，因为在我国，对于资源性国有企业而言，资源性租金和垄断租金是竞合的，因为在我国，资源性行业重要矿产资源基本上都是国有企业垄断的，这种垄断是建立在国家既是矿产资源和自然资源所有者同时又是国有企业出资人双重身份基础上。2004 年《中华人民共和国宪法》第 9 条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草

原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”2007年《物权法》第46条也规定：“矿藏、水流、海域属于国家所有。”第47条还规定：“城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有。国有企业过去一直都是通过无偿划拨方式，而不是购买方式就可以取得探矿权和采矿权以及其他自然资源所有权，即使是有偿取得，许多情况下也是通过国家出资方式取得，而不是通过拍卖、投标等竞买方式取得。无偿取得、直接划拨取得，资源要素没有经过市场定价，国有企业取得采矿权所支付的价格并没有真实准确反应资源要素市场价值。

根据经济学理论，资源租金是经济租的一种。所谓经济租是指各种产品或劳务的需求提高，而供给量由于种种原因（政府干预、行政管理等人为限制）难以增加，导致该商品供求差额扩大，从而形成差价收入或要素收入。⁴¹因此，从广义意义上来说，产品生产者和服务提供者获得的超额利润就是经济租。因垄断而获得超过正常利润的高额利润就是垄断租金，资源性行业因资源稀缺而获得超出正常利润的超额利润就可以称之为资源租金，这部分租金由两部分构成，一是应该为资源所有者获得的资源稀缺性租金，二是应当包含在资源产品价格中，本应由资源开采者支付而未支付或足额支付用于环境保护和生态环境修复所需要支付的费用所产生的收益。

按照经济学租金理论，不可再生与可耗竭资源会因固定供给而需

⁴¹ 刘劲松：《租金与寻租理论评述》，《东北财经大学学报》，2009年9期，第17页。

求不断增加而产生稀缺性租金，即在不断攀升的资源产品价格中包含着未来资源枯竭所带来的机会成本，⁴²所以，“资源产品的价格构成应该包括有边际开采成本、边际使用者成本（稀缺租金）和边际社会成本。随着资源的需求增长，资源变得更加稀缺，资源产品边际成本（价格）的提高，生产者剩余增加，而这种剩余增加是来自未来收益的提前。”⁴³对于耗竭性与不可再生性资源，稀缺性租金应该支付给资源所有者，以用于支付资源枯竭所带来的机会成本。⁴⁴，所有者可以通过向资源开采者收取权利金或矿产资源补偿费来获得这部分租金。⁴⁵而对于资源开采所带来生态环境污染和破坏所产生的社会成本，或由生产者自己负担进行治理和修复，或国家负责保护和修复，通过向生产企业征收税费来筹集保护和修复的资金。

我国目前存在的问题就是，我国现行资源税费制度并未充分反映本应由所有者获得稀缺性租金和应当由生产者承担的边际社会成本，从而让稀缺性租金和应承担社会成本转化成了生产企业的暴利。

本报告以煤炭、原油开采为例进行了计算。在原油开采环节，因过低税费，导致 2005 年至 2008 年就少征收 1917 亿元的本应由资源所有者收取的资源租金（权利金）1917 亿元人民币。原煤自 2002-2008 年间少征收 1411.09 亿元资源租金（权利金）（详见附件）。

1、资源税费制度不合理导致巨额的应收资源性租金未征收或未

⁴²陈文东：《租金理论及其对资源税的影响》，《中央财经大学学报》2007 年 6 期，第 2 页。

⁴³ 陈文东：《租金理论及其对资源税的影响》，《中央财经大学学报》2007 年 6 期，第 2 页。

⁴⁴ 同上注。

⁴⁵ 同上注。

足额收取，导致在资源性产品价格或企业利润核算中没有得到真实准确反映这部分租金收益，导致利润核算不实，征缴渠道安排不合理。

2、垄断行业改革不到位，行政性垄断给垄断行业国企带来巨额的租金收益，成为垄断企业暴利的主要来源。

3、资源性租金、垄断租金通过各种分配渠道流失到少数人手里，私有化了，而这些行业所带来社会成本却为全体民众所承担（详见以下图表说明）。

资源性租金私有化路径

资源性企业来源	初次分配	参与分配的主体	二次分配	参与分配主体
资源性企业	出让使用权、资源开发款、租金收入	自然资源所有权人，分级所有体制下，中央与各级地方政府	原材料、能源定价未完全反应资源要素全成本（所有者权益、公共服务成本、社会成本支出本）所产生租金收入	下游厂商（包括企业集团内部下游企业）
产生的收益	生产流通环节税费（社会成本，生态恢复、污染治理）	公共服务提供者，中央与各级地方政府，政府代表当地社区、受害者	所有者权益、公共服务成本、社会成本支出本）所产生租金收入	国家所得税 股东（国有与国有） 企业管理人员
	薪酬与福利	管理者和劳动者	利润	

奖金和其他激励

说明：如上表所示，在初次分配环节，作为资源所有者和公共服务者的国家如果收取权利金和资源税费不能反映资源所有权或使用权市场价值和资源开采全部社会成本，这部分资源租金就会不当转化为企业效益，企业职工（包括高管）、下游厂商、企业非国有股东等能够通过薪酬体系、价格转移和分红等渠道分享这部分租金收入。而因环境破坏、资源枯竭而受到损害的当地民众和其他受害者却无法获得充分补偿。也就是说，如果资源性行业国有企业初次分配存在问题，那么就必然有很大一部分本应作为公共税收和应当由企业承担社会成本通过价格转移渠道转移到下游企业。初次分配中，企业内部人从企业现金流当期分配获得过高收入和或过高福利安排，而当地社区或当地居民则应生态环境污染承受不应承受损失。而非国有股东获得税后红利有很大一部分也属于本应由资源所有者和公共服务提供者收取的税费。

自然垄断行业垄断租金流向

自然垄断行业	初次分配	参与分配的主体	二次分配	参与分配主体
基础设施、公用事业	税收	公共服务提供者，中央与各级政府	产品与服务价格	终端用户，企业与居民（负收益）
	特许经营费用	授予特许中央与各级政府		
	政府补贴(土地及其他政策优惠)	企业		

品 与 惠)				
服 务	薪酬与福利	管理者和劳动者	利润	国家所得税
销 售				股东 (国有与非国有)
收 入				企业管理人员奖金和其 他激励

说明：负有普遍服务义务的直接面对终端消费者和所有生产和服务提供者等终端用户或消费者的基础设施和公用事业。在市场化的情况下，这些企业通过政府特许获得垄断特权，政府对其产品和服务定价进行严格监管，以防止其滥用特许垄断谋求暴利。对于企业获得超额利润，政府通常会通过约定参与分成，或通过征收特许经营费来加以调节。在国有的情况下，这种监管事实上不存在，或监管让位于国有资产增值与保值要求，或垄断行业与非垄断行业之间存在交叉补贴，如果政府给予这些企业垄断特权和各种补贴所产生垄断租金在企业收入没有被剔除，利润核算无法准确真实反应企业经营业绩，从而导致以下几种结果：一是垄断租金不当地被转化为企业利润，被企业内部人瓜分，或作为权益分红分配给了非国有股东，二是含有垄断利润的价格侵蚀终端用户消费者福利和增加企业用户的成本；三是过高的薪酬和福利在初次分配中流向了企业内部人，而通过价格转移到终端用户，同时侵蚀了所有者利润。

由于资源性租金和垄断租金在生产阶段没有在成本中得到充分反应提现、或剔除，这些租金就混入到产品定价和企业利润中，在各分配环节被各利益主体通过各种渠道瓜分，而且分配环节越延后，参与分配主体越多，要实现分配上的公平难度就越大，要进行改革的难度就越高。

最能说明问题就是资源性行业、垄断行业职工工资收入水平和福

利要高出全国平均水平的好多倍。姜付秀、余晖对 1997-2005 年烟草、铁路运输、电力、邮电通讯、石油开采、金融 6 个行政性垄断行业与其他行业收入差距研究发现,这些行业职工平均收入在制造业的 1.5 倍以上,如果将其福利计算在内,就更高。而且,这些行业收入增长率也高于其他行业。根据他们的测算,这些行业行政垄断造成福利净损失(即既没有被生产者得到,也没有被消费者得到)年均均在 738 亿元到 3748 亿元之间,占 GDP 比重分别为 0.612%到 3.279%。

46

胡鞍钢先生认为,这些垄断行业的垄断租金去向有两部分,一部分作为利润上缴给主管部门,另一部分被用于办公支出、职工福利、基础设施建设(在各地建设各种宾馆、招待所、培训中心等)、组织出外旅游,干部出国考察等。按照他的说法,后一部分也就是耗散的垄断租金的一部分。他提出了一个计算这部分耗散租金的公式,即:
耗散的租金=垄断行业职工工资水平-全国平均工资水平×职工人数。

47

由于在职消费、职工福利这部分在国有企业财务报表上通常都不会真实反映,也无从获得真实、完整的数据,所以,胡鞍钢先生公示中没有将在职消费和福利部分纳入。当然,这个公式有一个明显粗糙的地方,即过于简单地把垄断行业国有企业职工获得高出全国平均工资水平的部分都视为垄断租金,忽视了决定职工平均工资收入水平的

⁴⁶姜付秀、余晖:《我国行政性垄断的危害——市场势力效应和收入分配效应的实证研究》,《中国工业经济》10期,71页-78页。

⁴⁷过勇、胡鞍钢:《行政垄断、寻租与腐败——转型经济的腐败机理分析》,《经济社会体制比较》2003年2期。

多种复杂因素。新近学者们研究成果弥补这一缺陷(学者们虽然采取不通分析方法和研究路径,但得出的结论却惊人相似,即垄断行业职工获得高出全国平均水平的工资收入和高福利中50%-70%以上是由于垄断因素所决定的,是不合理的,下表是三篇具有代表性的学术文献)。

垄断因素对行业收入差距的影响

学者	垄断行业	研究方法	得出结论
岳希明,李实,史泰丽 ⁴⁸	金融、电力、电信、烟草、石油、石化、运输、邮电*	应用Oaxaca Blinder分解方法,把垄断行业高收入分解为合理与不合理部分,导入2005年全国1%人口抽样调查取得的数据进行实证研究	垄断行业与竞争行业之间收入差距50%是不合理的;如果考虑到垄断行业普遍的高福利,按1.2倍计算,不合理部分比重则超过60%,如果按1.5倍计算,则超过70%
任重、周云波 ⁴⁹	垄断行业有:电力、燃气及水的生产与供应业、金融、保险业、公共管理和社会组织。部分垄断行业有:采矿业、交通运	利用面板回归方法和Fei and Rainis分解方法,根据统计年鉴公布的1999-2007年按行业分的职工平均工资数据测算	1999-2007年垄断及部分垄断对我国行业收入差距的贡献合计达到了65%左右

⁴⁸岳希明,李实、史泰丽:《垄断行业高收入问题的探讨》,《中国社会科学》2010年3期,77页-93页。

⁴⁹任重、周云波:《垄断对我国行业收入差距影响到有多大?》,载《经济理论与经济管理》2009年第4期,26-30页。

输、仓储和邮政业、 形成行业收入差距

房地产业、科学研 的原因

究、技术服务和地质

勘察业、教育、卫生、

社会保障和社会福

利业

史先	无定义	根据劳动市场工资	就业人员性别、年龄和教育等
诚 ⁵⁰		决定理论对	就业人员特征只能解释行业报
		1994-2005年行业职	酬变差系数60%左右，其余部
		工平均数据差异进	分源于垄断行业租金分享，其
		行实证分析	中技术/知识型市场垄断行业租
			金分享比例不高，垄断行业普
			遍获得超额报酬，约占行业高
			工资的50%，如果算上隐性和
			显性福利和补贴，比例更高

* 列入理由有三：一是这些行业企业个数都很少；二是国有企业或者国有控股企业占支配地位，符合目前行业垄断主要是行政垄断的现实；三是这些行业中农民工从业比重低。

本报告吸收了学者们的最新研究成果，选择了相对保守的一个值，将垄断行业职工收入和福利中垄断租金要素设定为 70%，使用此一值对胡鞍钢先生使用的公示进行修正。修正后的公示为：耗散的

⁵⁰史先诚：《行业间工资差异和垄断租金分享》，《上海财经大学学报》，2007年2期，67-73页。

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。

根据此公示来计算垄断行业高收入所导致耗散的租金损失。

2008年企业平均工资(单位:元)、职工人数(单位:万)

	全国平 均工资	国有单 位	其他单位	全国或全 行业职工 (万)	国有 职工	其他单位 51
全国	28359	30780	28388	8120.8	2501.1	5053.0
煤炭开采和洗选	33204	33013	34303	364.6	151.1	9.5
石油和天然气开采	46763	46761	46796	103.0	65.4	37.5
烟草制品业	62442	66831	44040	20.1	16.1	3.7
电力热力生产与供 应	42627	43764	40912	237.0	155.2	78.7
燃气生产和供应业	32875	32706	33183	18.2	9.4	8.6
铁路运输业	38072	38077	47994	184.8	173.0	8.8
航空运输业	75769	58576	91800	25.8	12.1	13.6
管道运输业	45949	41554	55111	2.0	1.3	0.7
电信和其他信息传 输服务业	48530	40327	58958	111.5	59.9	51.0
邮政业	31089	29262	58661	57.5	54.4	2.9
金融业	61841	56652	80328	417.6	155.4	202.0
银行业	65224	58621	91139	265.4	124.7	81.5

⁵¹ 按照统计术语解释,其他单位包括股份合作、联营单位、有限责任公司、股份有限公司、港澳台投资单位及外商投资单位等其他登记注册类型单位。

证券业	172123	135151	178062	9.7	1.3	8.4
保险业	41190	30844	44036	136.5	27.2	109.2
其他金融活动	87670	55527	125256	6.0	2.2	3.0

资料来源：《中国劳动统计年鉴 2009》。这里国有单位只包括了注册未公司制的全民所有制企业。

单位：亿元

耗散的垄断租金	只计算国有单位	其他单位	合计
全国			
煤炭开采和洗选	49.23	3.95	53.18
石油和天然气开采	84.24	48.40	132.64
烟草制品业	61.94	4.06	66.00
电力热力生产与供应	239.09	69.15	308.24
燃气生产和供应业	2.86	2.90	5.76
铁路运输业	117.68	12.10	129.78
航空运输业	25.59	60.40	85.99
管道运输业	1.20	1.31	2.51
电信和其他信息传输服务业	50.18	109.24	159.42
邮政业	3.44	6.15	9.59
金融业	307.77	734.84	1042.61

合计	943.22	1056.5	1999.72
----	--------	--------	---------

说明 :计算中鉴于这些国有垄断行业中其他单位主要是国有控股股份有限公司或有限责任公司,股份合作、外商占的比重基本可以忽略不计,所以在计算职工人数时把其他单位人数也计算进去了。

以上分析表明,如果资源性行业、自然垄断行业资源租金和垄断租金不恰当转化为企业利润,就会导致社会福利净损失和很大部分本应属于社会公众全体享有的收益被少数人通过了合法途径瓜分了。

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。⁵²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

⁵²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)。

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。⁵³

在垄断国有企业集团内部，竞争性行业企业还通过关联交易吃垄断性行业企业的大锅饭，垄断行业的垄断租金不仅垄断企业职工普遍得到分享，而且垄断企业的非垄断行业关联企业的职工也通过关联交易参与了垄断行业垄断租金的分配。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。⁵⁴

⁵³ 以上资料来源，国家审计署 2010 年第 18 号《华润（集团）有限公司 2008 年财务收支审计结果》、2010 年 17 号《神华集团有限责任公司 2008 年财务收支审计结果》、2010 年第 16 号《中国华电集团公司 2008 年度财务收支审计结果》、2010 年第 15 号《中国东方集团公司 2008 年财务收支审计结果》、2010 年第 14 号《中国南方航空集团公司 2008 年财务收支审计结果》、2010 年第 13 号《中国航空集团公司 2008 年财务收支审计结果》。

⁵⁴ 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》。

除了资源性租金、垄断租金通过各种渠道被私有化外，资源性行业因资源开采所导致的环境保护、生态修复、资源枯竭所产生社会成本由于没有在企业中成本完全得到反映，也没有在资源税费体系中足额收取，结果导致环境保护、生态修复和资源枯竭城市和地区经济再造的支出就只能由公共财政负担。2011 年中央财政预算中，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。⁵⁵

四、利润上交具体方案仍然存在诸多问题

（一）分类按不同比例上交利润既不合法，也不合理

首先，国有企业税后可上交利润不交不合法。国家出资企业利润上缴本质上仍然属于公共预算管理制度的问题。在国家预算立法层面，国有资本经营预算与公共财政预算分开主要是防止相互吃大锅饭，强化预算的约束，而不是要弱化国有资本经营预算公共性质和国有企业在宪政上的全民所有性质。因此，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。

从宪政意义上来说，基于国有全民性质，国有企业投资收益都属于公共收入一个部分，都应该纳入国家公共预算范畴，坚持收支两条线，严格置于国家预算法约束下。预算收入未按国家预算程序经过核准，都不得擅自留存，截留和坐支。收取的比例确定、缓交和减免等安排应该纳入国有资本经营预算统筹安排来考虑，同时又要考虑到市

<http://www.audit.gov.cn/n1057/n1087/n524092/1718206.html> (2010 年 1 月 13 日)

⁵⁵ 《2011 年中央和地方预算执行与 2011 年预算草案报告》。

场体制完善——公平竞争的要求。前者不允许作为公共收入的国有投资收益大量游离于公共预算体制之外，逃避全体民众的监督；后者则不允许让留存到企业利润或上交利润预算支出演变为变相的对国有企业的补贴，破坏公平竞争市场环境。所以，原则上，所有可分配利润原则上都应该全部收取。

国有资本经营预算除了要实现国有资产增值与保值，硬化预算约束，改善国企公司治理水平等目标外，还肩负着通过预算杠杆来实现国有经济布局和结构调整，加强宏观调控，调节收入分配，实现社会公平等宏观目标。目前，除部分利润上交外，仍然上万亿规模利润游离在国家公共预算控制体系之外。目前试行方案对利润上交，采取分类区别对待，确定上交比例，缓交，免交实际上是把调控环节放到了利润上交控制环节，这实际上仍然听任绝大部分公共收入游离在国家公共预算控制体系之外，并没有从根本上解决目前存在的问题。

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要追求的目标，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。

对于为什么采取分类按不同比例上交利润，财政部《关于“改革国有企业利润分配体制建立国有资本收益管理制度”提案的答复》(摘要)(2008年两会代表提案的答复)虽没有明确给出理由，但从中可

以推导区分按不同比例上交制度安排的内在逻辑。文件中指出：“...受资源、产业开放程度以及企业历史包袱轻重不同等多种因素的影响，不同行业之间的国有企业利润存在较大差异，国有企业职工收入水平差距较大。建立国有资本经营预算，将进一步明确政府与国有企业的责任和权利，调节资源性行业企业的收益水平，促进国有企业深化收入分配制度改革，促进社会公平和社会主义和谐社会的建设。”这段话解释了试行国有资本经营预算时为什么要对中央管理的国有企业实行分类按不同比例上交利润的理由，即通过分类按不同比例上交，或暂时免交或缓交来平衡国有企业之间的收益水平，促进国有企业收入分配制度改革。

在学界，对于国有企业利润是否上交、上交多少，如何上交等问题也有许多探讨，从研究视角来看，研究主要集中在两个层面，一是从公司治理改善、投资收益最大化微观层面，二是从国有经济职能定位与国有经济布局与结构调整的宏观层面。在微观层面，学者基于自由现金假说、股利理论等对上述问题提出了不通看法和解决方案，在宏观层面，学者们则从如何更好实现国有经济职能和完善国有经济布局与结构战略性调整角度对上述问题发表了看法和提出了解决方案。

自由现金流假说认为，如果公司存在大量自由现金流，股利发放因降低了经营者可支配的自由现金流从而减少了其过度投资的倾向，减少了经理人可控制的资源，从而减少了往往与公司规模正相关的在职消费。⁵⁶魏明海、柳建华 2007 年通过对我国国有企业实证研究验

⁵⁶ Jensen, M. C., 1986, “Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers”, American Economic Review, 76 (2), pp. 323~329

证了这一假说。他们的研究发现：企业过度投资水平的高低取决于经理人直接可用现金的多寡，现金的支付减少了经理人可支配的现金流，从而可以抑制企业的过度投资行为，减少了代理成本。⁵⁷在此基础上，罗宏、黄文华再次对国有企业分红与公司治理水平关系进行了实证研究。他们的研究进一步发现，支付现金股利，降低管理团队掌握的现金，不但可以抑制过度投资，而且支付现金股利可以显著降低高管人员在职消费程度，从而减少代理成本，提升国有企业公司业绩。⁵⁸ 国有企业利润上交，减少管理团队可支配现金有利于改善国有企业公司治理水平，但问题是，现金分红掌握到何种程度才是最合适的选择，这是解决好国有资本经营预算与公司治理二者之间的协调的非常关键的难点。⁵⁹

陈少晖教授则认为，国有企业利润上缴比例应以自由现金流量假说为理论依据。他提出应当以国有企业收益构成及性质来对国有企业分类，确定不同的利润上交方法和比例。他认为，利润分配模式取决于利润来源的性质判定。根据企业是否具有垄断性，可以把企业划分为垄断性国企与非垄断性国企，垄断性国企又分为自然垄断与行政垄断两种。他说：（国有企业利润上交）首先是将资源要素租金从国有企业利润中扣除。特别是部分资源能源类国有企业只需付较低资源租金（如资源勘探权和开采权）就可以获得较高的垄断利润。现行方案将国企分三类，最高一类就是资源型国有企业，就是考虑到国有企业

⁵⁷ 魏明海、柳建华：《国企分红、治理因素与过度投资》，《管理世界》，2007年第4期

⁵⁸ 罗宏、黄文华：《国企分红、在职消费与公司业绩》，《管理世界》2008年9期，145-146页。

⁵⁹ 杨熠、刘用栓：《推进国有资本经营预算，完善公司治理》，《财会月刊》2008年6期04页。

行业差异。但现行方案缺乏理论基础，它混淆了作为成本的租金和作为所有者权益的利润的区别。⁶⁰他指出，垄断性国企尤其是行政垄断性国有企业，其利润来源于两个方面：一个方面是来源于政府的行政垄断权力，这部分利润与竞争性国有企业的利润有着本质的不同，其性质类似于国家向社会公众收取税收，其实质是企业凭借政府的授权强制向社会公众征收的捐税，这部分利润事实上属于国家民众福利的直接转移。这一部分收入，其来源等同于税收，理应通过财政部门编制国有企业预算的方式，由国有企业将这部分以利润上缴的方式进入国家财政部门。另一方面来源于垄断企业通过管理创新与技术创新而获得的竞争性利润，其性质与其他竞争性企业的利润性质是一样的，这部分利润在对所有者进行分配以前，首先应留下企业发展的后备基金与风险基金，在留下足够的企业基金后，才可能根据国家宏观政策的需要，国家以企业股东的身份分享。此外，对于大量非垄断性国企（一般竞争性国企）来说，由于其利润主要来源于经营管理和市场竞争，且呈现波动性较大的特征，其所获取的利润首先要留存于企业作为风险基金与发展基金，以预备填补企业后期可能出现的亏损和用于企业扩大资本规模增强企业市场竞争能力，剩余部分才可以以红利的形式向股东进行分配。⁶¹

首都师范大学汪平教授认为，国有企业利润上缴比例应该考虑国有股权资本成本和可持续增长两个因素权衡，既确保国有资本保值与

⁶⁰ 陈少晖：《国有企业利润分配制度变迁与完善》，《中国财政》2009年8期，31页

⁶¹ 陈少晖：《国有企业利润上缴：国外运行模式与中国的制度重构》，《中共南京市委党校学报》2010年2期，28-29页。

增值，也能确保国有企业可持续发展。⁶²他从财务理论的角度提出了一个确定比例的具体方法，即根据国有企业的资本成本水平以及必要的理财原则，比如“剩余利润分红原则”等，确定一个合理的利润分红数额，然后再以行业数据为基依据，确定一定时期内的利润分红的比率，即利润分红数额占当年国企业实现净利比重；在以后利润分红制度的设计中，该利润分红比率就可以作为一个直接的数量依据。⁶³

国务院发展研究中心张文魁也提出，应根据行业、企业的发展阶段及资本市场的融资成本来确定分红比例。⁶⁴杨汉明基于股利理论提出也提出类似观点，应从可持续发展角度考虑国有企业股利支付率，不同企业、不同时期应有所不同，不应该有统一的股利支付率。⁶⁵

基于公司治理水平改善和投资收益最大化的视角，学者们批评目前国有资本经营预算试行方案中，国有企业利润上交比例太低。曲卫彬，周燕认为试行阶段国有资本经营预算下国有企业利润上交比例太低。太低导致国有企业预算软约束，盲目投资，过度扩张，而且目前国有企业盈利水平高于全国平均水平，有能力多交。陈少晖教授也认为，目前试行的国有资本经营预算下国有企业利润上交比例过低⁶⁶，过多利润留存到国有企业导致以下几个问题：(1) 国企利润留存导致企业过度投资、盲目扩张。(2) 维护并强化国企的垄断地位，导致社

⁶² 汪平、李光贵：《国有企业分红比例估算原则与框架分析》，《山东经济》2009年5期，11页。

⁶³ 汪平：《基于现代财务理论的中国国有企业利润分红问题研究》，《首都经济贸易大学学报》2008年2期，15页。

⁶⁴ 朱珍：《国企分红制度：现行模式探讨与宪政框架重构》，《金融与经济》，2010年5期，32页。

⁶⁵ 杨汉明：《国企分红、可持续增长与公司业绩》，《财贸经济》2009年第6期，28页。

⁶⁶ 二是认为利润上交的比例过低。近年来，国企利润逐年攀升，从2006年的1.1万亿升至2009年的1.3万亿，国有资本经营预算收入相应地由140亿元（2006年减半收取）增至440亿元，后者占前者的比重仅有3%左右。而央企利润2006年为7547亿元，2009年为9445亿元，国有资本经营预算收入大约占央企利润的5%。

会福利损失。(3)难以保障国有资本出资人的权益。⁶⁷财政部也认同学者们的看法,认为目前国有资本收益收取比例过低,不利于遏制央企盲目投资和国企结构调整的状况,应适当提高国有资本收益收取的比例。⁶⁸

学界从宏观层面对国有企业利润上交研究的重心放到了国有企业、国有经济职能定位及目标诉求上。财政部财政科学研究所文宗瑜,刘微认为,国有资本经营预算是要强化国有资本在宏观层面的作用,是政府宏观调控一种衍生手段,国有资本要服务于构建和谐社会的目标和服务公共财政职能的发挥。⁶⁹杨志勇则认为,国有企业分红比例应与企业发展战略,国家对国有经济的地位加以综合考虑。⁷⁰陈少晖先生也认为,国有企业职能定位对国有企业利润上缴制度安排影响很大,不同历史时期,国有企业利润上缴制度因其职能定位不同而有所变化。“国有企业功能定位反映国家对国有企业的价值取向,并由此决定国有企业利润分配的具体内容。”⁷¹计划经济时代,国企是国家机构的生产车间,所以利润全部上缴,改革开放后,企业市场主体地位逐步被认可和强化,才进行基金制、利润留成、税利改革、承包制等多种分配形式。⁷²外部环境和社会稳定等都是影响国企利润上缴制度安排的因素。

⁶⁷陈少晖:《国有企业利润上缴:国外运行模式与中国的制度重构》,《中共南京市委党校学报》2010年2期,26-27页。

⁶⁸ 财政部:《国有资本预算编制情况》,
http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201005/t20100511_291391.html

⁶⁹ 文宗瑜,刘微:《国有资本经营预算要关注并解决的若干重大问题》,《经济研究参考》2008年4期,24页。

⁷⁰ 杨志勇:《政府预算管理制度演进逻辑与未来改革》,《南京大学学报》(哲社版),2009年5期,45页。

⁷¹ 陈少晖:《国有企业利润分配制度变迁与完善》,《中国财政》2009年8期,30页。

⁷² 陈少晖:《国有企业利润分配制度变迁与完善》,《中国财政》2009年8期,30页。

本报告认为：现行国有资本经营预算试行方案中国有企业利润上交采取分类分别适用不同比例的方法不仅没有充分的理论上的依据，实际操作中也大大偏离了国有资本经营预算的初衷和目标。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。

从性质上来说，国有企业利润上交兼具私益性与公益性，这与非国有企业利润分配完全私益性存在本质区别，从微观企业利润分配层面上而言，国有企业利润上交是所有者参与剩余分配、权益兑现的主要渠道，是所有者神圣不可侵犯的权益，当然应以投资收益最大化为原则，而在国有资本经营预算层面上来说，国有企业利润上交纳入国有资本经营预算收入，国家通过预算收入与预算支出，兼顾整个国有经济发展、布局与结构和整个社会经济发展需要进行统筹安排，最大限度发挥国有经济主导职能，增进全民的福利。但国有企业利润上交构成了国有资本经营预算收入主要来源，国有资本经营预算必须兼顾到公司治理完善、投资收益最大化和国家宏观调控、收入分配制度改革、国有经济布局与结构战略性调整等多个层面的目标，这是国有企业的全民性质以及国有经济在我国承担着经济主导职能的地位和使命所决定的，兼顾要求处理好企业利润分配所追求投资收益最大化与

国有资本经营预算公共政策目标之间协调与互动关系，国有资本预算收入制度安排既要兼顾到所有者投资收益最大化，公司治理的改善，同时也要兼顾国有资本经营预算所要追求其他公共政策目标。从这个意义上来说，在国有资本预算收入环节，应最大限度将国有企业利润纳入预算收入管理之中，最大限度实现利润上交，确保投资收益最大化和提升公司治理水平，而其他调控和调节公共政策目标则应通过其他预算收入环节和预算支出环节来解决。理由如下：

1、利润上交是实现资本预算硬约束的必要条件，企业上交利润构成国有资本经营收入，是国有资本经营预算最基础的环节，企业税后利润如果不纳入预算收入进行从严管理与控制，国有资本经营预算所有目标都会落空，而分类区别对待就必然给纳入预算管理范围企业提供了差别待遇，为讨价还价创造了激励，助长各方的道德风险，不仅不利于企业公司治理水平的改善，投资收益最大化，而且也只能削弱国有资本预算的调控和调节功能，因为只有预算收入最大限度实现了利润上交，才可能为预算支出环节调控和调节打下坚实的财力基础。

2、从改善国有企业公司治理、强化所有者预算约束而言，在上交所有者利润上不应因企而异，所有者给予企业发展的支持应该更多是借助企业增资扩股融资增加预算支出来实现。考量财政部推出目前分类按不同比例上交方案和学者们提出分类按不同比例上交思路的一个主要理由就是要调节行政性垄断行业超额利润，调节收入分配，对竞争性行业国有企业采取较低上交比例或免交是支持其发展。但分

类区别对待的方案实际上是开错了药方。

首先，行政性垄断行业（包括自然垄断行业、资源性行业）获得超额利润中很大一部分是应支付给资源所有者的稀缺性租金和企业应该承担的社会成本以及应该通过降低产品和服务价格分配给消费者获得福利，这些应该通过改革从国有企业利润中剔除，在税后利润核算前就必须以适当渠道以税费形式加以征缴，而不是让其转化为国有企业的利润让其他非国有投资者和企业内部人等都参与分配。其次，少交利润或不交利润实际上是所有者放弃了对企业现金流的最终支配权，这就必然导致预算软约束，这正是导致国有企业长期以来低效率主要原因。所有者对企业支持应该是通过所有者资本预算支出来实现，通过对企业追加投资，增资扩股来予以支持，这样，什么条件进行投资、时机的把握等主动权都掌握在出资人手上，出资人可以进退自如，既可以用手投票，又可以通过资本运营用脚投票，从这个意义上来说，这赋予政府在国有经济布局与结构战略性调整上更大操作空间。

3、目前国有经济布局与结构调整总体方向上是优化存量、控制增量，所以应该以退为主，布局和结构调整应该是作减法，而且经过多年改革，国有企业通过国家注资、社会融资、效益改善和利润积累，资本已经实现了优化和充实，完全具备了独立自主发展的能力，不应该继续维持利润上交减免或通过国有资本预算支出提供额外财政资助和补贴来加以扶持。否则，这会加剧国有经济与非国有经济之间不公平竞争，导致“国进民退”。

4、国家宏观调控和分配收入制度改革也需要通过扩大收入预算来加大预算调节杠杆力度，增强预算调控的力度，只有预算收入增加和扩大了，预算支出调控、调节才能更有效发挥。

(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国有经济的大锅饭

按照国务院国资委官员的说明，国有企业税后利润中，有 25% 的利润被提取作为法定资本公积和任意资本公积，剩下的才是可上交给出资人的利润。而按照财政部报国务院批准确定上交比例，最高也就是 15%，低的 5%，还有部分国有企业暂停或免交。因此，按照目前实施的上交比例，绝大部分利润仍然没有上交。而从国有资本预算支出环节来看，国有资本预算支出与企业预算支出高度重合，同一预算科目出现重复预算。

按照国务院国资委解释，国有企业税后利润有 25% 作为法定公积金和任意公积金提取留存，这些留存公积金就是用于弥补亏损，扩大再生产，追加投资，而其他未上交的利润也主要用于追加投资和解决历史遗留问题和离退休人员统筹外补贴支出。而财政部层面国有资本经营预算支出也基本上同样用在这些上面。这就是说，同样支出项目，在企业层面和中央财政国有资本经营预算层面基本上是重合，存在重复投入。尽管中央财政层面国有资本经营预算支出相当一部分可能是转移支付给了其他国有企业，而不是上交利润的企业，但这样结果可能会导致那些盈利能力差、陷入困境国有企业和收入水平不高职

工吃整个国有经济大锅饭的弊端，软化预算约束，抵销国有资本经营预算的制度功效。

历经 30 多年的改革，目前央企大多都能够实现了盈利，有畅通融资渠道，这包括银行贷款，资本市场直接融资，所以，目前中央财政层面国有资本经营预算支出的许多科目，如国有企业兼并重组、技术创新等都应该通过市场化融资渠道由企业自筹资金解决，包括通过出售现有国有企业权益、资产，而不是通过国有资本经营预算支出来解决。而节能减排这些本属于企业承担的社会责任也完全应该由企业自行解决，国有资本经营预算支出应严格限制在造福全社会的公益目的的开支，投向社会资本不愿进入，基于国家安全、提升社会经济发展水平而又必须投资的引导性和调控性的项目，对于社会资本投资活跃、竞争性的产业领域，国有资本经营预算支出就应该退出，

（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，国有独资企业、独资公司与国有控股、参股公司事实形成不当的差别待遇

资本经营预算编制	各级财政部门商国资监管、发展改革我等部门编制国有资本经营预算草案，报经本级人民政府批准后下达个预算单位。	国务院和有关地方人民政府财政部门负责国有资本经营预算草案的编制工作，履行出资人职责的机构向财政部门提出由其履行出资人职责的国有资本经营预算建议草案。 ⁷³
国有资本经营预算管理的办法	国家依法收取企业国有资本收益，具体办法由财政部门会同国有资产监管机构等有关部门制订，报本级人民政府批准后施行。	国有资本经营预算管理的具体办法和实施步骤，由国务院规定，报全国人民代表大会常务委员会备案。 ⁷⁴
国有独资企业利润分配	国有独资企业按财政部规定的比例上交。	国有独立公司利润分配，由履行出资人职责的机构决定。
国有控股、参股公司股息分配	国有控股、参股企业应付国有投资者的股利、股息，按照股东会或者股东大会决议通过的利润分配方案执行。 ⁷⁵ 国有控股、参股企业应当依法分配年度净利润。当年不予分配的，应当说明暂不分配的理由和依据，并出具股东会或者股东大会的决议。 ⁷⁶	参股公司分配利润等重大事项，履行出资人职责的机构派出的股东代表，应当按照委派机构的指示提出提案、发表意见、行使表决权。 ⁷⁷ 对于重要国有独资企业、国有独资公司、国有控股公司合并、分立、

⁷³ 《企业国有资产管理法》第 61 条。

⁷⁴ 《企业国有资产管理法》第 62 条。

⁷⁵ 财政部《中央企业国有资本收益收取管理办法》第 10 条 1 款。

⁷⁶ 财政部《中央企业国有资本收益收取管理办法》第 10 条 2 款。

⁷⁷ 《企业国有资产法》第 31 条，第 30 条、33 条。

解散、申请破产以及法律、行政法规和本级人民政府规定应当履行由履行出资人职责机构报经本级人民政府批准的重大事项,履行出资人职责的机构在做出决定或者向其委派参加国有资本国有资本控股公司股东会会议、股东大会会议的股东代表作出指示前,应当报请本级人民政府批准。⁷⁸

从上表对比可以看出以下几个问题:

1、国有资本经营预算具体办法制定上。按照《企业国有资产法》规定,国务院负责制定国有资本经营预算具体办法和实施步骤,而目前实施的《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》却将该权力再次下放到给了财政部。授权财政部会同有关部门制定企业国有资本收益收取办法,报本级人民政府批准后施行。也就是说,国有独资企业上交利润比例由财政部和国资委共同拟定,报国务院批准确定。

2、国有资本预算草案编制上,按照《企业国有资产法》规定,应该由各级财政部门负责编制国有资本预算草案,履行出资人机构向财政部提出国有资本经营预算建议草案。而国务院《关于试行国有资本经营预算的意见》却要求各级财政部门商国资监管、发展改革等部门编制国有资本经营预算草案,报经本级人民政府批准后下达个预

⁷⁸ 《企业国有资产管理法》34条。

算单位。

3、而对于国有独资企业利润上交比例确定，按照《企业国有资产法》规定，普通国有独资公司、国有控股、参股公司由履行出资人机构决定，重要国有独资企业、国有独资公司、国有控股公司在做出决定前保本级人民政府批准后决定。而按照《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》规定和财政部《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》规定及目前实际作法，在中央层面，现行国有企业利润上交方案规定了两种方法：一是国有独资企业按不同比例上交；二是国有控股企业、参股企业按股东会或股东大会决议通过的利润分配方案执行上交。中央国有独资企业（包括独资公司）上交利润是由财政部门报经国务院决定，而国有控股、参股公司股息分配按照公司股东会或股东大会通过的决议执行。按照《企业国有资产法》的规定，重要国有控股公司利润分配问题上表决由履行出资人机构报同级人民政府批准后做出决定，而参股公司则完全由履行出资人职责机构决定。这样推导出来的结果就是中央管理国有企业利润上交比例确定如下表：

	确定部门	确定方式
国有独资企业（公司）	财政部拟定报国务院批准确定	通过颁布中央企业资本收益收取办法
国有控股公司	国资委或其他履行出资人职责机构确定，最重要的国有控股公司由国资委报同级人民政府批准确定	按照财政部的规定和《企业国有资产法》规定行使股东表决权
国有参股公司	国资委或其他履行出资人职责机构确定	通过行使股东表决权

从以上分析可以看出，目前国有控股、参股公司利润上交到底如何确定实际上是含糊不清的，《企业国有资产法》、国务院、财政部规定相互之间并不衔接、配套，很容易引起歧义和误解。目前的作法实际上造成了国有独资企业、国有独资公司、国有控股公司、参股公司在利润上交上的差别待遇，这可能会导致国有企业利用这些差别待遇钻空子，趋利避害，从而让国有资本经营预算实施效果大打折扣。而且，从长远来看，随着国有企业整体上市、国有企业集团股份制改革进一步推进，国有独资企业和国有独资公司越来越少，这一缺陷就将更加突出。

第三部分 国有企业利润上交方案完善

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

落实 2007《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》（国发【2007】38号）要求，即“科学制定资源性产品成本的财务核算办法，把矿业取得、资源开采、环境治理、生态修复、安全设施投入、基础设施建设、企业退出和转产等费用列入资源型产品的成本构成，完善森林生态效益补偿制度，防止企业内部成本外部化、私人资本社会化。”

加快资源税费体系改革，对资源性行业租、税、利要进行严格区分和甄别，对本应在企业生产中反映，应该上交给所有者稀缺性租金（矿业取得、企业退出和转产等费用）和企业应该承担社会成本（环境治理、生态修复、安全设施投入、基础设施建设）等要在国家征收税费（权利金或资源补偿费）中充分体现，加强企业成本核算，夯实资源性国有企业的利润。

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。⁷⁹(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应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。⁸⁰

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

对于自然垄断行业、国家专营专卖行业和其他行政性垄断行业，垄断租金主要产生于垄断特权滥用，来自于垄断企业垄断定价，是对消费者福利的侵蚀和掠夺，从根本上说是由于监管不到位所导致，因此，治本之道在于最大限度开放竞争和加强监管。需要强调的是，垄断租金产生收益本身就不合法，不合法收益理当然不能作为合法利润

⁷⁹李志学、彭飞鹤、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。

⁸⁰在这方面，学者们已经进行大量研究并提出许多有价值的建设性建议。宋晓梧：《大力促进我国资源型城市可持续发展》，《宏观经济研究》2006年第3期，宋梅、王立杰、张彦平：《我国矿业税费制度改革的国家比较及建议》，《中国矿业》2006年2期，18页，潘伟尔（国家煤矿安监局调度中心）、王勇：《论煤炭税费制度改革的公平性》，《中国煤炭》2009年第9期，15页。

上交。垄断行业职工高收入和高福利实际上是企业内部人对垄断租金的瓜分，它加重了产品和服务成本，增加了消费者和用户的负担。

具体建议：(1) 加快垄断行业改革，最大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（如借鉴石油特别收益金制度），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

对于目前目前还没有纳入国有资本经营预算的科教文卫、行政政法、农业、铁道、金融等 80 多个中央部门（单位）所属 6000 多家企业尽快纳入，尤其金融类国有企业，多年已经累计了将近 2 万亿的利润，目前完全游离在国有资本经营预算体系之外。

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

国有资本收益应该以服务于所有者利益最大化，而根据我国《宪法》，国有企业真正所有者是中华人民共和国全体公民，在国务院代表全民行使国有企业所有权职能的情况下，国有企业资本经营预算应该充分提现全民性质，让全民分享国有企业创造价值和收益。在国有资本经营预算上，要把全民分享国有企业创造的收益作为首要目标。

在目前实现全民分红，直接参与国有企业上交利润还存在诸多困难的情况下，至少可以通过逐步加大财政转移支付的比重，让全体中华人民共和国公民能够通过其他间接渠道更大比例和份额分享到国有企业创造的利润。因此，本报告建议：

- 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。

- 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，履行出资人的机构或部门在行使国有控股公司、参股公司表决权时必须遵循这一原则。

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、职工的统筹外超国民待遇的额外补贴（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、三级企业纳入国有资本经营预算收入范畴，防止一级集团企业（公司）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，也可以作为永久的预算管理安排。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。

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，将来可用于全民分红。除其他预算支出项目外，其他剩余预算收入都可以归入此基金之中。

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

作为配套改革措施,完善国家预算立法,加强公共预算与国有资本经营预算管理,加强预算透明度,防止国有资本经营预算改革演化成权力部门之间和少数利益集团之间权力和利益再分配。

附件

行政性垄断行业租、税、利及租金的流失

何谓行政性垄断行业

有学者将金融、电力、电信、烟草、石油、石化、运输、邮电等行业。认定主要依据，是这些行业处于一个或者少数几个企业支配的市场状态。⁸¹有学者以垄断形成的法律基础将电信、金融、航空运输、铁路运输、电力等行业都归类为行政性垄断色彩行业。⁸²还有学者根据垄断程度，将垄断行业分为垄断行业和部分垄断行业，其中垄断行业包括 电力、燃气及水的生产与供应业、金融、保险业、公共管理和社会组织。部分垄断行业包括采矿业、交通运输、仓储和邮政业、房地产业、科学研究、技术服务和地质勘察业、教育、卫生、社会保障和社会福利业。⁸³

尽管学术界对垄断行业具体范畴存在不通看法，在探讨国有企业垄断时，垄断被区分自然垄断、行政垄断与经济垄断三类，但由于我国国有经济主导的行业都是由于国家限制民营资本进入而形成的，所

⁸¹ 岳希明，李实、史泰丽：《垄断行业高收入问题的探讨》，《中国社会科学》2010年3期，77页-93页。

⁸² 姜付秀、余晖：《我国行政性垄断的危害——市场势力效应和收入分配效应的实证研究》，《中国工业经济》10期，71页-78页。

⁸³ 任重、周云波：《垄断对我国行业收入差距影响到底有多大？》，载《经济理论与经济管理》2009年第4期，26-30页

以，我国垄断从垄断形成原因上来说，主要是行政垄断。⁸⁴本报告将学者们认为主要是依靠国家法律与政策对进入管制所形成国有经济完全处于支配地位的铁路运输、航空运输、管道运输、电力、邮政等自然垄断行业、国家烟草专卖行业、金融行业、资源性行业原油煤炭开采业作为研究对象。

资源性行业资源税费体系存在问题及租金流失

——煤炭、石油行业为例

一、资源税费演变

(一) 历史沿革

1982年1月，国务院颁布《对外合作开发海洋石油资源条例》，开始对开采矿产资源的矿山企业征税，即矿山企业获得12%以上销售利润要按规定缴纳资源税，未获得12%以上销售利润的矿山企业，则不需要缴纳资源税。1984年的资源税是政府调节矿山企业的级差收益。征收范围仅界定在原油、天然气、煤炭和铁矿石。1984年9月出台《中华人民共和国资源税条例（草案）》，决定对油气、煤炭和铁矿企业超过销售利润率12%的超额利润，按照累进税率征收资源税。

1986年《矿产资源法》第5条规定，开采矿产资源必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费。第25条规定，矿床勘探报告及其他有价值的勘查资源实行有偿使用。开采矿产资源，要向国家缴纳资源税和资源补偿费。1993年全国财税体制改革时，对1984年第一代

⁸⁴ 学者将垄断形成原因分为三类，一是企业合谋；二是规模经济，即自然垄断；三是行政管制，即行政垄断。见岳希明，李实、史泰丽：《垄断行业高收入问题的探讨》，《中国社会科学》2010年3期，79页。

资源税制度进行改革，形成了第二代资源税制度。一是开征资源税。1994年，国务院颁布了《中华人民共和国矿产资源法实施细则》，同年2月出台了《矿产资源补偿费征收管理规定》，当时负责起草主管部门负责人明确资源补偿费征收的依据是财产所有权，对已消耗的资源货币补偿，调节是资源所有权人与采矿权人之间关系，矿产资源补偿费收入在中央与地方五五分成。二是扩大了资源税的范围，把盐税划归到资源税中，同时不再按超额利润征税，该按矿产品销售量征税，并为每一个课税矿区规定了适用税率。至此，除海洋石油资源税，其他资源税为地方财政预算。三是，实行探矿权、采矿权有偿取得制度。1996年全国人大常委会修订《矿山资源法》，明确规定，国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度，但是国家对探矿权、采矿权有偿取得的费用，可根据不同情况规定予以减缴、免缴。具体办法和实施步骤由国务院规定。同时，明确规定，开采矿产资源必须按照国家有关规定的缴纳资源税和资源补偿费。1998年国务院又发布了《矿产资源勘查区块登记管理办法》和《矿产资源开采登记管理办法》，具体将矿业权有偿取得体现为国家向矿业权获得者征收探矿权、采矿权使用费，以及由国家出资探明矿产地的探矿权价款和采矿权价款。2000年11月，国土资源部出台了《矿业权出让管理暂行规定》，放开了矿业权转让二级市场。

自2005年开始，国家在全国范围内提高资源税额。煤炭从0.3-1.6元/吨上升至0.3-5元/吨，原油从8-24元/吨上升至14-30元/吨。

2006年选择山西省等8个煤炭主产区进行煤炭资源有偿使用制度

改革试点，强调煤炭新设探矿权、采矿权一律以招、拍、挂等市场竞争力方式有偿取得，并对2006年以前无偿取得的采矿权进行清理，依照国家有关规定缴纳探矿权、采矿权价款。

(二) 现行专门针对采矿业的征收的税费

1、资源税。(1) 煤炭。吨煤资源税税率0.3-5.0元，实际执行中，吨煤资源税税率为0.3-2.4元。2005年财政部、国家税务总局按区划分2-4元每吨不等的标准，分别提高了重庆、贵州和福建等八省市煤炭资源税税率，2006年再次提高了陕西、江苏、江西和黑龙江煤炭资源税率。(2) 石油。资源税根据级差制定不同税率，从量征收(销售量+自用量)，原油税率为14-30元/吨，天然气税率为7-15元/吨，海上开采企业8元/吨。中外合作油(气)田不缴纳资源税，税务部门征收(地方税，海洋石油归中央)

资源税		单位：亿元						
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
62.9	63.6	67.1	75.1	83.1	99.1	14.3	20.7	26.1

资料来源：财政部年鉴

2、矿产资源补偿费是对开采矿产资源并取得矿产品的矿山企业征收的费用。其按照矿产品销售收入的比例计征，平均费率为1.18%。由资源管理部门征收和管理，中央和地方5:5分成，各自治区和2个边境省按4:6分成。主要用于矿产资源管理和勘探。实践中，煤炭补偿费因回采率核定存在较大困难，执行中都没有考虑回采系数，统一按

销售收入1%征收。⁸⁵矿产资源补偿费计算公式：征收矿产资源补偿费金额=矿产品销售收入×补偿费费率×开采回采率系数。开采回采率系数=核定开采回采率/实际开采回采率，石油行业也与煤炭相同。

3、探矿权、采矿权使用费和价款。

国家先后颁布了《中华人民共和国矿产资源法》、《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》等法律、法规和政府规章，收取探矿权、采矿权使用费和价款。

探矿权、采矿权使用费是指探矿权人、采矿权人按规定向登记机关按区块面积逐年缴纳的费用。《矿产资源勘查区块登记管理办法》第12条第1款规定：国家试行探矿权有偿取得的制度。探矿权使用费以勘查年度计算，逐年缴纳。在一个勘察年度至第三个勘查年度，每平方公里每年缴100元；从第四个勘查年度起，每平方公里每年增加100元，但是最高每平方公里每年不超过500元。《矿产资源开采登记管理办法》第9条规定：国家试行采矿权有偿取得制度。采矿权使用费，按照矿区范围的面积逐年缴纳，标准为每平方公里每年1000元。探矿权采矿权使用费和价款由探矿权采矿权登记管理机关负责收取。探矿权采矿权使用费和价款由探矿权采矿权人在办理勘查、采矿登记或年检时缴纳。探矿权采矿权人在办理勘查、采矿登记或年检时，按照登记管理机关确定的标准，将探矿权、采矿权使用费和价款直接缴入同级财政部门开设的“探矿权采矿权使用费和价款财政专户”。属

⁸⁵ 郭云涛（国家安监局研究中心主任）：《关于煤炭成本调研报告》，《经济管理》2006年，58页。

于国务院地质矿产主管部门登记管理范围的探矿权采矿权，其使用费和价款，由国务院地质矿产主管部门登记机关收取，缴入财政部开设的“探矿权采矿权使用费和价款财政专户”；属于省级地质矿产主管部门登记管理范围的探矿权采矿权，其使用费和价款，由省级地质矿产主管部门登记机关收取，缴入省级财政部门开设的“探矿权采矿权使用费和价款财政专户”。探矿权采矿权使用费和价款收入应专项用于矿产资源勘查、保护和管理支出，由国务院地质矿产主管部门和省级地质矿产主管部门提出使用计划，报同级财政部门审批后，拨付使用。

探矿权、采矿权价款收入包括中央和地方人民政府探矿权、采矿权审批登记机关通过招标、拍卖、挂牌等方式或协议方式出让国家出资（包括中央财政出资、地方财政出资和中央财政与地方财政共同出资）勘查形成探矿权采矿权时所收取的全部收入，以及国有企业在申请国家出让其无偿占有国家出资勘查形成的探矿权采矿权时按规定补缴的探矿权采矿权价款。收取探矿权、采矿权的价款的目的在于避免国家的前期地质勘查投入及其收益被探矿权人、采矿权人无偿使用。2006年财政部、国土资源部、中国人民银行《关于探矿权采矿权价款收入管理有关事项的通知》，自2006年9月1日起，国家出资形成的探矿权、采矿权价款收入按固定比例进行分成，20%归中央财政所有，80%归地方财政所有，省、市、县分成比例由省级人民政府根据实际情况自行确定。探矿权采矿权价款收取标准：以国务院地质矿产主管部门确认的评估价格为依据，一次或分期缴纳；但探矿权价款缴纳期限最长不得超过2年，采矿权价款缴纳期限最长不得超过6

年。

4、石油特别收益金。因价格超过一定水平 (40美元/桶) 所获得的超额收入按比例征收石油特别收益金。石油特别收益金试行5级超额累进从价定率征收，按月计算、按季缴纳。为中央财政非税收入。

税费种类	计征方式/费率	征缴渠道	分配
资源税	从量征收	税务局负责征缴	地方税，归地方财政
	原油 8-30/吨		海洋开采石油征收资源税归中央财政
	天然气 2-15 元/千立方米		
	煤炭 0.3-5 元/d 吨		
	其他非金属矿原矿 0.5-20 元/吨或者立方米		
	黑色金属矿原矿 2-30 / 吨		
	有色金属矿原 0.4-30 元/吨		
	盐、固体盐 10-60 元/吨		
	液体盐 2-10 元/吨		
矿产资源补偿费	从价征收，平均费率为 1.18%。	国土资源部门	中央和地方 5: 5 分成，各自治区和 2 个边境省按 4: 6 分成
探矿权、采矿权使用费和价款	探矿权使用费以勘查年度计算，逐年缴纳。在一个勘察年度至第三个勘查年度，每平方公里每年缴 100 元；从第四个勘查年度起，每平方公里每年增加	国土资源部门	国家出资形成的探矿权、采矿权价款收入按固定比例进行分成，20%归中央财政所有，

100 元，但是最高每平方公里每年不超过 500 元。	80%归地方财政所有，省、市、县分成比例由省级人民政府根据实际情况自行确定
采矿权使用费，按照矿区范围的面积逐年缴纳，标准为每平方公里每年 1000 元。	探矿权采矿权使用费和价款收入应专项用于矿产资源勘查、保护和管理支出
石油特别收益金	价格超过一定水平（40 美元/桶）所获得的超额收入按比例征收，5 级超额累进从价定率征收
	财政部 中央财政非税收入

（三）资源税改革

2010 年，财政部颁布《新疆原油天然气资源税改革若干问题的规定》的通知（财税〔2010〕54 号），原油、天然气资源税实行从价计征，税率为 5%。应纳税额计算公式为：应纳税额=销售额×税率。

根据财政部和国家税务总局联合下发文件，从 2010 年 12 月 1 日起，内蒙古原油、天然气的资源税由从量计征，改为从价计征，税率为 5%，至此，资源税改革在内蒙古在内的 12 个省自治区实施。2010 年 6 月，此项改革新疆开始试点。

二、资源税费体系存在的问题

（一）学术界对资源税费体系的批评

学界普遍认为，现行资源税在实施中，资源租、税、费错位，以

费代租、名税实租、以费挤税，资源租、税、费征收错位，互为替代，混淆了各自征收性质与目的，都同化为国家取得收入的工具。⁸⁶

税费种类	计征方式/费率	征缴渠道	功能定性上存在的问题
资源税	从量征收	税务局负责征缴	1986年《矿产资源法》第5条规定，国家对矿产资源实行有偿开采。开采矿产资源，必须按规定缴纳资源税和资源补偿费。这一规定很容易让人理解为这二者属于所有权人财产性收益。但1994年国家税务总局流转税管理司、所得税司、地方税管理司主编的《中华人民共和国新税制通释》却解释为资源税既提现了资源有偿使用，又体现了调节资源差收入，发挥两种分配作用的税种。 ⁸⁷
	原油 8-30/吨		
	天然气 2-15元/千立方米		
	煤炭 0.3-5元/d吨		
	其他非金属矿原矿 0.5-20元/吨或者立方米		
	黑色金属矿原矿 2-30 /吨		
	有色金属矿原 0.4-30元/吨		
	盐、固体盐 10-60元/吨		
	液体盐 2-10元/吨		
矿产资源补偿费	从价征收，平均费率为1.18%。	国土资源部门	我国矿产资源补偿费理论上定位，一是认为资源绝对地租，二是认为对已投入地质勘

⁸⁶ 王萌：《资源税与资源租、资源费的比较》，《北方经济》2010年10期，84页。

⁸⁷ 江峰：《矿产资源税费制度改革研究》，2007年，地质大学博士论文。

查费用的回收。如按绝对地租解释,则同一矿种消耗同样储量征收同样定额,而补偿费却是按销售收入从价征收,解释不通,后者则与《矿产资源法》将探矿权、采矿权价款的定位相冲突,因此,上述两种理论上解释都不准确。⁸⁸

探矿权、采矿权使用费和价款	探矿权使用费以勘查年度计算,逐年缴纳。在一个勘查年度至第三个勘查年度,每平方公里每年缴 100 元;从第四个勘查年度起,每平方公里每年增加 100 元,但是最高每平方公里每年不超过 500 元。	国土资源部门	煤炭资源税所含的价差收益调节与采矿权价款的级差收益调节功能明显地重复交叉,增值税中资源有偿使用功能与资源补偿费交叉重复。 ⁸⁹
	采矿权使用费,按照矿区范围的面积逐年缴纳,标准为每平方公里每年 1000 元。		

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 潘伟尔:《论我国煤炭资源采矿权有偿使用制度的改革与重建》(上),《中国能源》2007 年 9 期,12 页。

石油特别 价格超过一定水平 (40 美 财政部 中央财政非税收入
收益金 元/桶) 所获得的超额收入按
比例征收 , 5 级超额累进从
价定率征收

1、税费体系功能定位和法律定性上含糊不清，非常混乱。(1)

煤炭采矿权税费包括采矿权价款、资源税、资源补偿费和增值税，绝对资源租、相对资源租的性质和功能相交织，煤炭资源税所含的价差收益调节与采矿权价款的级差收益调节功能明显地重复交叉，增值税中资源有偿使用功能与资源补偿费交叉重复。⁹⁰ (2) 我国矿产资源补偿费理论上定位，一是认为资源绝对地租，二是认为对已投入地质勘查费用的回收。如按绝对地租解释，则同一矿种消耗同样储量征收同样定额，而补偿费却是按销售收入从价征收，解释不通，后者则与《矿产资源法》将探矿权、采矿权价款的定位相冲突，因此，上述两种理论上解释都不准确。⁹¹ (3) 资源税普遍征收，已经丧失了级差调节的功能。(4) 功能定位和法律定性与实际征收方式上自相矛盾。资源税按性质应该是价差租金，调整价差收益，而我国目前石油行业资源税是从量征收，已经不具备国外资源租金税调整价差收益的功能。资源租金税是对采矿权人在开采油气资源中所产生的超额利润的征税，这种超额利润来源于矿床内在的质量或品位，且必须是扣除掉为吸引矿业新项目的投资所必需的最低收益之后的利润。而我国的资

⁹⁰ 潘伟尔：《论我国煤炭资源采矿权有偿使用制度的改革与重建》(上)，《中国能源》2007年9期，12页。

⁹¹ 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。

源税是按照销售石油产品数量征收。而且,资源税超过了资源补偿费,中油集团公司 2005 年缴纳的资源补偿费约 16.77 亿元,资源税约 22.21 亿元,是资源补偿费的 1.3 倍多,占税费总额的 11.5%。⁹²而且税收归入角度看,资源税纳入地方财政,而不是作为所有者的中央政府。

2、计征方法不科学。(1) 矿产资源补偿费从量征收导致价值高煤炭应征补偿费大量流失。2005 年矿产资源补偿费应交额为 33.82 亿元,实缴 26 亿元,占全部销售价值的 0.86%。我国煤炭资源基数很大,在我国全部非油气矿产资源中,煤炭的工业总产值及矿产品销售收入占全部非油气矿产的 62%(销售收入为 3007.2 亿元)。从煤炭行业上市公司 2005 年年报中披露的数据(表 1)所表现出来的原煤结算价格来看,同一煤种,公司间结算价格差异很大。同样是无烟煤,每吨价格可相差 100 多元。对销售价格相差悬殊的煤炭采取同一的从量征收就意味着本应按从价征收可获得补偿费大量流失了(详细见下表)。⁹³

公司名称煤种吨煤结算价格(元)

公司名称	煤种	吨煤结算价格(元)
兖州煤业	气煤	382.92
金牛能源	1/3 焦煤、肥煤、贫瘠煤	465.26
国阳能源	无烟煤	296.26
西山煤电	焦煤、肥煤、瘠煤	430.81

⁹²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,69 页。

⁹³陈丽萍:《对我国煤炭矿产资源补偿费计价基数的思考》,《国土资源情报》2007 年 6 期,11 页。

神火煤电	无烟煤	416.69
开滦煤矿	肥煤	274.65
兰花科创	无烟煤	322.37
上海能源	1/3 焦煤、肥煤、贫瘠煤	402
恒源煤电	贫煤、贫瘠煤	346

(2) 同一区域跨省市同一煤田采矿权价款按照不通标准征收，导致不当的监管套利。鄂尔多斯煤田跨山西、内蒙古西部、宁夏东部和甘肃东部五省区，但五省区煤炭采矿权价款相差较大，山西、陕西、内蒙古地区同属于一煤田，山西的价款标准分煤种为 6 各档次：焦煤、肥煤为 3.8 元/吨，炼焦配煤中的瘦煤、贫瘠煤、肥气煤为 3.1 元/吨，无烟煤 3.3 元/吨，贫煤 2.7 元/吨，优质动力煤、气煤 1.5 元/吨，其他煤种 1.3 元/吨。而内蒙古西部、陕北、甘肃东部和宁夏东部的煤炭采矿权价款确定标准与山西存在明显差别，例如，内蒙古自治区规定焦煤、1/3 焦煤的采矿权价格标准是 7-8 元/吨，比山西高出 1 倍。

94

3、权利金偏低，资源所有者财产性收入转化为了企业的利润。我国实行的矿产资源补偿费与国外的权利金相比，一是资源补偿费率偏低。美国费率为 12.5%，澳大利亚、马来西亚为 10%，而我国石油、天然气的补偿费率仅为 1%。⁹⁵油气行业，补偿费率过低，远低于发达国家平均水平。⁹⁶

⁹⁴潘伟尔：《论我国煤炭资源采矿权有偿使用制度的改革与重建》（上），《中国能源》2007 年 9 期，12 页。

⁹⁵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，69 页。

⁹⁶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，69 页。

我国自1994年征收矿产资源补偿费以来，补偿费平均费率只有1.18%，但世界多数国家、多数矿产资源的权利金费率都保持在2%~8%之间，远远高于我国。再以煤炭资源为例，我国煤炭补偿费的费率为1%，俄罗斯为3~6%；美国露天矿为12.5%，井工矿为8%；印度尼西亚为7%；澳大利亚新南威尔士州规定，煤炭开采深度超过400m的地下煤矿的权利金费率为5%，其余地下矿为6%，露采矿7%。

97

2005年我国原煤产量为21.9亿吨，商品煤销量20.4亿吨，以平均价格270.2元/吨计算，销售收入共计5512亿元；按现有的2-4元/吨资源税税率计算，资源税全年总额为65.7亿元；资源补偿费以平均资源回采率35%，国家核定资源回采率60%，煤炭补偿费率1%计算，应为94.49亿元，资源税费总额应为160.19亿元。若按美国权利金销售收入10%计算，资源税费应为551.2亿元。⁹⁸

4、资源税的调节作用逐步弱化。资源税征收本是为了调节自然条件差异引起的企业收益的差异，各个矿区实行一矿一率，没有考虑到企业自身的技术条件。⁹⁹

5、矿产资源补偿费分配机制不合理。没有体现国家对矿产资源的财产权益。¹⁰⁰

6、煤炭税负制度不公平，煤炭税种设置、税率等。如资源税不再具有级差调节功能，焦煤，山东、山西和新疆焦煤的价值、价格差别

⁹⁷江峰：《矿产资源税费制度改革研究》，中国地质大学博士论文（2007）

⁹⁸郭云涛（国家安监局研究中心主任）：《关于煤炭成本调研报告》，《经济管理》2006年15期，61页

⁹⁹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，69页

¹⁰⁰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，69页

都很大，但全国统一为 8 元/吨。¹⁰¹

7、取得煤炭资源价款手段不同，支付的价款也相差非常大，如通过拍卖方式取得和通过划拨方式取得，而且多数国有煤炭企业都没有缴纳煤炭价款。¹⁰²。

8、各种行政性乱收费。如煤炭铁路基金，2008 年就缴纳约 300 亿元。价格调节基金，煤炭可持续发展基金。煤炭可持续发展基金，国家特批山西征收，而内蒙古却不征收。该基金占煤炭出矿价的比例高达 6%-9%。¹⁰³

（二）国际比较

国外主要矿业国家矿产资源税费制度基本上由两大部分组成：一是所有工业企业都适用的普通税制，如所得税(利润税)、增值税和预扣税等；另一部分是矿业特有税费制度，如权利金、保证金、耗竭补贴等。征收增值税国家只有很少部分。¹⁰⁴保证金是用于对环境和生态恢复所支付的费用，如耗竭补贴(负权利金)。这部分费用部分国家，如美国按销售收入扣除各种费用及税金后余额的50%，加拿大矿产资源开发利润的25%，印度尼西亚根据产量单位法计算采矿成本补贴，除油气工业外，每年不超过20%，津巴布韦所生产矿产毛销售值的5%。¹⁰⁵

¹⁰¹潘伟尔(国家煤矿安监局调度中心)、王勇：《论煤炭税费制度改革的公平性》，《中国煤炭》2009年第9期，13页

¹⁰²潘伟尔(国家煤矿安监局调度中心)、王勇：《论煤炭税费制度改革的公平性》，《中国煤炭》2009年第9期，13页。

¹⁰³潘伟尔(国家煤矿安监局调度中心)、王勇：《论煤炭税费制度改革的公平性》，《中国煤炭》2009年第9期，14页。

¹⁰⁴宋梅、王立杰、张彦平：《我国矿业税费制度改革的国家比较及建议》，《中国矿业》2006年2期，16-17页。

¹⁰⁵吕广丰、张新安：《国外与矿业活动有关的专门税费情况综述》，《中国地质矿产经济》，1997年4期，转引自宋梅、王立杰、张彦平：《我国矿业税费制度改革的国家比较及建议》，《中国矿业》2006年2期，17

美国和加拿大一些州权利金征收

	亚利桑那	密西根州	内华达	不列颠哥伦比亚	渥太华
征收方式	按销售价格 不低于 2% 比 例征收	按销售价格 2%-7% 的滑 动比例征收	按净利润的 2%-5% 滑 动比例征收	按净收益的 13% 征收 或 按照净收入 的 2% 征收	按利润的 10% 征收
法律依据	州法	州法	州法	省地方法规	省地方法规

资料来源：James Otto, Craig Andrews(等), Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society, (世界银行) 2006

2003-2004 年，澳大利亚商品出口 1090 亿美元中有 38% 属于矿产品，按照澳大利亚法律，矿藏和石油资源或属于澳大利亚或州所有，而不是私人所有。但澳大利亚政府并不从事商业开采和开发。其中煤炭、铁矿石和煤炭是主要大宗出口商品。¹⁰⁶从国际竞争力比较上来看，澳大利亚矿业税费环境被认为在国际上具有很强竞争优势，竞争力名列前茅。¹⁰⁷澳大利亚税收包括个人所得税、公司所得税、间接税(主要包括商品和服务税收)等三大类。为提高国际竞争力，澳大利亚在 2001 年将公司所得税从 36% 降低到了 30%。¹⁰⁸

澳大利亚联邦政府和州政府通常代表全国或全州民众行使矿产/

页

¹⁰⁶ Report of the Ministerial Council on Mineral and Petroleum Resources, Minerals and Petroleum Taxation: A Review of Australia's Resource Industry Fiscal Regimes and Their International Competitiveness, 2006.

¹⁰⁷ 同上注。

¹⁰⁸ 同上注。

石油资源所有权,通过对采矿和石油生产征收接入费以确保当地民众能够受益。对采矿征收的接入费(access charge)包括对石油生产和采矿征收的联邦或州税(如石油资源租金)和/或权利金。资源税和权利金代表了政府作为所有者获得的财产性收益,是所有者获得经济租金收入。这些收入可以通过以下几种方式来实现:(1)对产品、收益或利润征收的权利金、关税或消费税。(2)政府依据投资权益获得利润分配。(3)产品分享合同。(4)采矿权或石油开采权拍卖获得收入。澳大利亚政府资源税一般是以产出为基础进行征收(或是固定比例或额度或从价),利润为基础的税收或权利金,或上述几种方法相结合。资源税收也在不断变化,各州和地区也各有不同。¹⁰⁹

2006年澳大利亚资源税征收基本情况如下:(1)州对岸上矿产税收通常是固定的、从价和利润为基础的。权利金平均大约是矿产品价值的3.5%。(2)离岸的矿产(大陆架或海上)从价征收的税率为3.5%和按收益的15%收取权利金。(3)州对岸上开采石油和近海石油开采都按井口价值的10%收取权利金。

在2007-2008年,澳大利亚对资源税费制度进行了改革。在2008年-2009年,昆士兰政府在2008年1月引入了双层权利金费率,一个矿如果煤炭价格超过了100美元每吨,费率就提高其价值的7-10%。如果平均煤炭价值是每吨150美金,在某个具体季度,对100美金的部分权利金费率就是7%,而后50美元的权利金费率为10%。新南威尔士煤炭权利金在2004年也对权利金制度进行全面

¹⁰⁹ 同上注。

改革，包括引入从价征收取代了过去从量征收，并且对三种不同类型的矿（遭致太过复杂的批评）。新南威尔士也在 2009 年 1 月 1 日把权利金费率上涨了 1.2%。

煤炭权利金¹¹⁰

	权利金	法律依据	计征方式
昆士兰	煤炭价值每吨不超过 100 美元部分 7%，超过部分 10%	2008，矿产和能源法修正条例	从价
新南威尔士	露天开采 8.2% 地下开采 7.2% 深度地下开采 6.2%	2008 年州税收和其他立法修正法	从价
西澳大利 亚	出口为 7.5% 不出口每吨 1 美元（每年 6 月 30 日根据比较价格增加进行调整）	2000 年采矿修订条例	从价和从量

石油权利金¹¹¹

	权利金费率	法律依据	计征方式
昆士兰	出井价值的 10%	2008 年矿产和能源立法修正案	从价
新南威尔士	前 5 年无，在第 10 年底增加到井口价值的 10%	2002 年以来无变化	从价

¹¹⁰ <http://www.minterellison.com/public/connect/Internet/Home/Legal%2BInsights/Newsletters/Previous%2BNewsletters/A-ERU3%2Bmining%2Broyalties%2Boverview/>

¹¹¹ <http://www.minterellison.com/public/connect/Internet/Home/Legal%2BInsights/Newsletters/Previous%2BNewsletters/A-ERU3%2Bmining%2Broyalties%2Boverview/>

西澳大利亚	第一执照的井口价值的 10%	自 2003 年矿产资	从价
	第二执照 12.5%	源条例颁布以来无	
		变化	

(三) 同国外资源税费征收标准相比较, 我国目前确实存在大量资源租金的流失

就石油开采来说, 以 2005 年到 2008 年石油产量和销售收入来计算我国因资源税、矿产资源补偿费等比例过低导致资源租金损失, 其结果如下(见下表): 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, 应征收资源税 1369.48 亿元, 如果按照原来的标准征收, 天然气按每千立方 15 元征收, 为 38.23 亿元, 石油按照最高 30 元每吨收, 为 222 亿元, 两项合计征收 260.23 亿元, 再加上资源补偿费, 201.45 亿元, 总计 461.68 亿元。与按照改革试点适用的 5% 从价征收相比, 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。

历年中国石油开采量与补偿费 单位: 亿元

年代	产量	产值	销售收入	利税总额	补偿费
2008	石油 1.89 亿吨	8824.33	8850.07	5847.39	63.13
	燃气 774.87 亿立方				
2007	1.86 亿吨, 燃气	7014.65	7040.44	4449.40	62.23
	698.87 亿立方				

2006	1.84 亿吨 , 燃气	6506 . 69	6472 . 51	4557 . 54	42.48
	584.46 亿立方				
2005	1.81 亿吨 , 燃气	4904 . 30	4992 . 59	3646 . 47	33.61
	490.37 亿立方				
合计	石油 7.4 亿吨		27389.5		
	燃气 2548.57 亿立方				

2006-2009 年《中国矿业年鉴》

从原煤产量来看，根据 2002 年-2008 年间煤炭产量和收入按照澳大利亚权利金征收方法从价征收与按照我国目前资源税征收标准和方法计算，其结果如下：(笔者没有查到原煤历年销售收入数据，以煤炭工业主营业务收入作为替代) 如果按照澳大利亚煤炭权利金平均 8% 费率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，资源税应纳税额为 753.05 亿元，资源补偿费按目前计征方法以 1% 的费率计算，应缴纳 309.16 亿元，两项合计 1062.21 亿，7 年时间少征了 1411.09 元 (详细见下表)。这相当于 1998-2009 年我国资源税全部税收总额 1763.16 亿元。

单位：亿吨

年代	原煤产量
2002	14.55
2003	17.22

2004	19.92
2005	22.05
2006	23.73
2007	25.26
2008	27.88
合计	150.61
资源税按 5 元/吨最高费率征收	753.05 亿元

资料来源：根据 2006-2009 年统计年鉴数据整理。

2002-2008 年煤炭工业主营业务收入 单位：亿元

2002	1847.7
2003	2169.1
2004	3305.8
2005	4370.9
2006	4767.4
2007	5942.6
2008	8512.6
合计	30916.1

资料来源：《中国财政年鉴 2009》

而自 1998 年-2009 年，我国矿产资源资源税总收入也不过区区 1763.16 亿元，占的比重非常小。

1998-2009 年资源税收入 单位：亿元

年代	税收收入总额	资源税	占比%
1998	4438.45	61.93	1.4
1999	4934.93	62.86	1.3
2000	5688.86	63.62	1.1
2001	6962.76	67.11	1.0
2002	7406.16	75.08	1.0
2003	8413.27	83.3	1.0
2004	9999.59	98.8	1.0
2005	12726.73	142.2	1.1
2006	15233.58	207.11	1.3
2007	19252.12	261.15	1.4
2008	23255.11	301.76	1.3
2009		338.24	
合计		1763.16	

金融行业国有资产管理体制及盈利状况

一、金融行业国有资产管理体制

我国现有金融企业约 8000 家，实收资本总额为 4 万亿元，其中占有国有资本的户数 1200 多家，国有金融资本（国家资本和法人资本）全资、控股或参股的金融企业占大多数，从金融企业实收资本的

构成情况来看，国有资本占了 65%以上。在所有金融国有资产中，中央直接管理的 36 家金融企业所属金融资产占据了绝对比重，占全部金融国有资本的 80%以上。而银行类金融机构的国有资本占全部金融业国有资本的 80%以上，居于绝对主导地位。¹¹²

按国务院批准的财政部“三定”规定以及中央编办函[2003]81号的精神，财政部门是履行金融类企业国有资产监管职责的主管机构。它规定财政部负责：(1) 金融类企业国有资产基础管理工作，包括清产核资、资本权属的界定和登记、统计、分析和评估。(2) 金融类企业国有资产转让、划拨处置管理。

中央主管的金融机构又包括三类：一是央企集团属下的国有或国有控股或参股的金融企业；二是由中国投资有限责任公司旗下中央汇金或建银投资履行出资人职责的国有控股或参股金融机构；三是直接由财政部履行出资人职责的国有金融机构或金融集团。如中信集团、中国人寿保险集团等。

专栏 1：中央汇金投资有限责任公司

该公司简称汇金公司，2003 年 12 月 16 日注册成立，注册资金 3,724.65 亿元人民币，是当时中国大陆最大的金融投资公司。公司董事会和监事会成员分别由财政部、人民银行和外汇管理局委派。汇金公司使命是代表国家对国有大型金融企业行使出资人的权利和义务、维护金融稳定、防范和化解金融风险、高效运用外汇储备、对外汇储备保值增值负责。

¹¹² 董裕平：《我国金融国有资产管理的问题和改革的基本设想》，《银行家》2010 年 11 月 24 日，<http://www.zgjr.com/News/20101124/home/392332842200.shtml>

中国建银投资有限责任公司成立于 2004 年 9 月。2004 年 9 月 17 日，建设银行实行股份制改革，分立为中国建设银行股份有限公司和中国建银投资有限责任公司（以下简称“中国建投”）。中国建投的注册资本为 206.9225 亿元，是经国务院批准的投资性公司和处置金融资产的公司，为中央汇金有限责任公司的全资子公司，至 2005 年 9 月 30 日，中国建投总资产为 312 亿元。2008 年 11 月，经国务院批准，对中国建投进行重新定位，业务进行了调整，立足成为国有综合性投资公司，并将持有的部分对外股权投资划转至中央汇金有限责任公司。至 2009 年 7 月 31 日，中国建投总资产为 369 亿元，其中所有者权益 264 亿元。其投资控股的金融企业有：中国建银投资证券有限公司、宏源证券股份有限公司、中投信托有限责任公司、国泰基金管理有限公司、建投中信资产管理有限公司、中国国际金融有限公司、友联国际租赁有限公司、中国投资咨询公司、建银大厦、中投科信科技股份有限公司、建银投资实业有限责任公司；参股的企业有中国建设银行股份有限公司、中信建投证券有限公司、瑞银证券有限公司、齐鲁证券有限公司

截止 2009 年底

	出资金额、时间	持股比例%
国家开发银行	1460.92 亿元人民币， 2007-12-31	48.70
中国工商银行	150 亿美元，2005-4-22	25.41
中国农业银行	1300 亿元人民币，2008-10-29	50.00

中国银行	225 亿美元，2003-12-30	67.53
中国建设银行	200 亿美元，2003-12-30	48.23
中国光大银行	200 亿元人民币，2007-11-30	70.88
中国再保险（集团）	2007-4-11	85.50
中国建投	2004-9-9	100
中国银河金融控股	55 亿元人民币，2005-7-14	78.57
申银万国证券	25 亿元人民币，2005-9-21	37.23
国泰君安	10 亿元人民币，2005-10-14	21.28
新华人寿	2009-11	38.81
中投证券	2005-9	

专栏 2：中国投资有限责任公司

中国投资有限责任公司于 2007 年 9 月 29 日依照《公司法》设立的从事外汇投资管理业务的国有独资公司。财政部通过发行特别国债方式筹集 15500 亿元人民币，购买了相当于 2000 亿美元的外汇储备作为中投公司的注册资本金。中投公司定位为独立经营，自主决策，基于经济和财务目的，在全球范围内对股权、固定收益以及众多形式另类资产进行投资。中投公司按照《公司法》设立董事会、监事会和执行委员会，公司按照公司章程和董事会确定的方针政策运作，对国务院负责。中国投资有限责任公司设立后，中央汇金投资有限责任公司是中投公司的全资子公司。

按照中投公司章程。公司董事会是公司权力机构，依法行使《公司法》规定的有限责任公司董事会的职权。公司董事会由十一名董事

组成，包括三名执行董事，五名非执行董事，两名独立董事和一名职工董事。执行董事指在公司同时担任高级管理职务的董事。非执行董事指不在公司担任除董事外其他职务的非独立董事。发展改革委、财政部、商务部、人民银行和外汇局各提名一位部门负责人作为非执行董事人选。独立董事是指不在公司担任除董事外的其他职务，并与公司不存在可能影响其进行独立客观判断关系的董事。职工代表出任的董事人选由职工代表大会通过选举产生。

董事任免须报国务院批准。董事会设董事长一人，可设副董事长一人。董事长和副董事长由国务院指定。董事长是公司的法定代表人。董事长可兼任总经理。监事会由五名监事组成，其中职工代表监事不少于三分之一。职工代表监事人选由职工代表大会选举产生。

监事会设监事长一名，由国务院从监事会成员中指定。公司设总经理一名，副总经理、总经理助理若干名，副总经理、总经理助理协助总经理工作。根据需要，总经理可决定设置高级专业管理职位，包括但不限于首席投资官、首席财务官、首席风险官等。

中国投资有限责任公司成立这标志着金融行业企业国有资产管理体制，即国务院代表国家所有，中央和地方分级管理，授权公司经营，财政部监督的管理体制基本确立。

专栏 3：中国中信集团公司（原中国国际信托投资公司）

中国中信集团公司（以下简称中信集团），是一家大型国际化企业集团。目前拥有 44 家子公司，业务主要集中在金融、实业和其他服务业领域。截至 2009 年底，集团总资产 21538 亿元，当年净利润

282 亿元。¹¹³中信集团直接控股和参股金融机构有中信控股有限责任公司、中信银行股份有限公司、信诚人寿保险有限公司、中信信托有限责任公司、中信资产管理有限公司、中信证券股份有限公司 (见下表)。

企业名称	持股比例%
中信控股有限责任公司	100
中信银行股份有限公司	66.71
信诚人寿保险有限公司	50
中信信托有限责任公司	100
中信资产管理有限公司	100
中信证券股份有限公司	24.12

二级法人企业控股和参股的金融机构

控股、参股投资方	控股、参股的金融企业	持股比例%
中信银行股份有限公司	中信国际金融控股有限公司 (持有中信嘉华银行有限公司 100%、中信资本控股有限公司 27.5% , 中信国际资产管理有限公司 40%)	70.32
中信资产管理有限公司	中信建投证券有限公司	60
	中信金通证券有限责任公司	100
	中信万通证券有限责任公司	91.4

¹¹³ 中信集团官方网站。

中信证券国际有限公司	100
华夏基金管理有限公司	100

在地方层面，财政部在 2006 年下达的《关于做好地方金融类企业国有资产监督工作的通知》中，要求地方遵循统一政策、分级管理的原则，由各级财政部门履行地方金融企业国有资产监督职责。目前，各地在地方金融类企业国有出资人职责履行的作法并不一致，有的仍然是财政部部门代表政府履行出资人职责，有的则是授权国有资产监督管理机构履行出资人职责。

2008 年通过的《企业国有资产法》第 3 条规定：“国有资产属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有资产所有权。”明确规定了国务院代表国家统一行使所有国有资产所有权。同时，第 11 条第 1 款规定：“国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构，根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”明确非金融类企业国有资产国务院和各级人民政府可以授权国有资产监督管理机构代表国务院履行出资人职责。国务院《企业国有资产监督管理暂行条例》第 6 条明确规定，设立国有资产监督管理机构负责履行出资人职责。同时《条例》也明确规定，金融类企业国有资产的监督管理不适用该《条例》。《企业国有资产法》附则第 76 条规定，金融企业国有资产管理与监督，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。第 11 条第 2 款规定：“国务院和地方人民政府根据需要，可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。”上述

第 76 条和第 11 条第 2 款实际上从立法上确认了目前多样化中央金融类金融企业国有资产管理体制安排。

二、金融行业盈利状况

1、保险业利润状况。2010 年 1-11 月，全行业保费收入 1.34 万亿元，同比增长 33.6%，预计实现利润总额 576.7 亿元，2009 年保险公司实现利润 530.6 亿元。¹¹⁴中国人寿、中国平安、中国太保 2010 年前 3 季度的利润分别达到 298.76 亿元，165.29 亿元，60.18 亿元。2009 年上述三家保险公司利润分别为 417.45 亿元，199.19 亿元，95.06 亿元。¹¹⁵

2、证券业盈利状况。根据证券业协会 2011 年 1 月 14 日发布的数据，截止到 2010 年 12 月 31 日，106 家证券公司总资产为 1.97 万亿元，净资产 5663.59 亿元，净资本 4319.28 亿元，受托管理资金本金总额为 1866.29 亿元。2010 年证券公司各主营业务收入分别为证券经纪业务即服务净收入 1084.90 亿元，证券承销与保荐及财务顾问业务净收入 272.32 亿元，受托客户资产管理业务净收入 21.83 亿元，证券投资收益（含公允价值变动）206.76 亿元。2010 年 106 家证券公司事先营业收入 1911.2 亿元，累计事先利润 775.57 亿元。2009 年证券公司实现营业收入 2050.41 亿元，利润 932.71 亿元。¹¹⁶

根据银监会公布的数据，中央管理的国有控股银行自 2007-2010 年累计实现净利润 20336.2 亿元（详细见下表）。¹¹⁷

¹¹⁴ 《保险市场继续保持良好发展势头——保险业情况通报会新闻稿二》，保监会网站。

¹¹⁵ 《2010 年全国保险业利润总额料达 607 亿元》，《东方早报》2011 年 1 月 12 日，记者根据保监会网站发布新闻稿。

¹¹⁶ 《106 家证券公司 2010 年实现利润 776 亿元》，《中国证券报》2011 年 1 月 14 日。

¹¹⁷ 股份制商业银行 4 年间合计实现净利润 3688.8 亿元。按照银监会统计口径，股份制商业银行中有一半是

国有银行业金融机构税后利润情况表 (2007-2010 年) 单位 : 亿元

机构/年份	2007	2008	2009	2010
政策行银行及国家开发银行	489.3	229.8	352.5	415.2
大型商业银行	2466	3542.2	4001.2	5151.2
股份制商业银行	564.4	841.4	925.0	1358.0
合计	3519.7	4613.4	5278.7	6924.4

资料来源 : 《银监会 2010 年年报》

说明 : 政策性银行及国家开发银行 , 包括国家开发银行、中国进出口银行和中国农业银行大型商业银行包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行股份制商业银行包括中信银行、中国光大银行、华夏银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、上海浦东发展银行、兴业银行、中国民生银行、恒丰银行、浙商银行和渤海银行资产管理公司包括中国华融资产管理公司、中国长城资产管理公司、中国东方资产管理公司和中国信达资产管理公司

以 2009 年是数据测算 , 银行业 2009 年实现税后利润 6684.2 亿元 , 保险业实现利润 530.6 亿元 , 证券业实现利润 932.71 亿元 , 合计 8147 亿元 , 按照金融行业国有资本权益比重 65% 的比重粗略估计 , 国有资本权益收益应当在 5295.88 亿元人民币。

随着金融行业盈利持续走高 , 金融行业职工平均工资收入也越居各行业之首 , 超过去一直排列前茅的信息技术产业。

2008 年细分行业平均工资 (2009 年统计年鉴)

中央管理的国有控股商业银行 , 属于地方政府管理国有控股银行略占一半左右 , 因此 , 就按一半计算 , 四年间中央管理银行类国有及国有控股机构共实现净利润 18491.8 亿元。

项 目	合 计	国 有 单 位	城 镇 集 体 单 位	其 他 单 位
全 国 总 计	29229	31005	18338	28387
金 融 业	61841	56652	31996	80328
银 行 业	62254	58621	32049	91139
证 券 业	172123	135151	22203	178062
保 险 业	41190	30844	26440	44036
其 他 金 融 活 动	87670	55527	28239	125256

自然垄断行业改革及盈利状况

一、铁路运输业改革

(一) 我国铁路体制改革

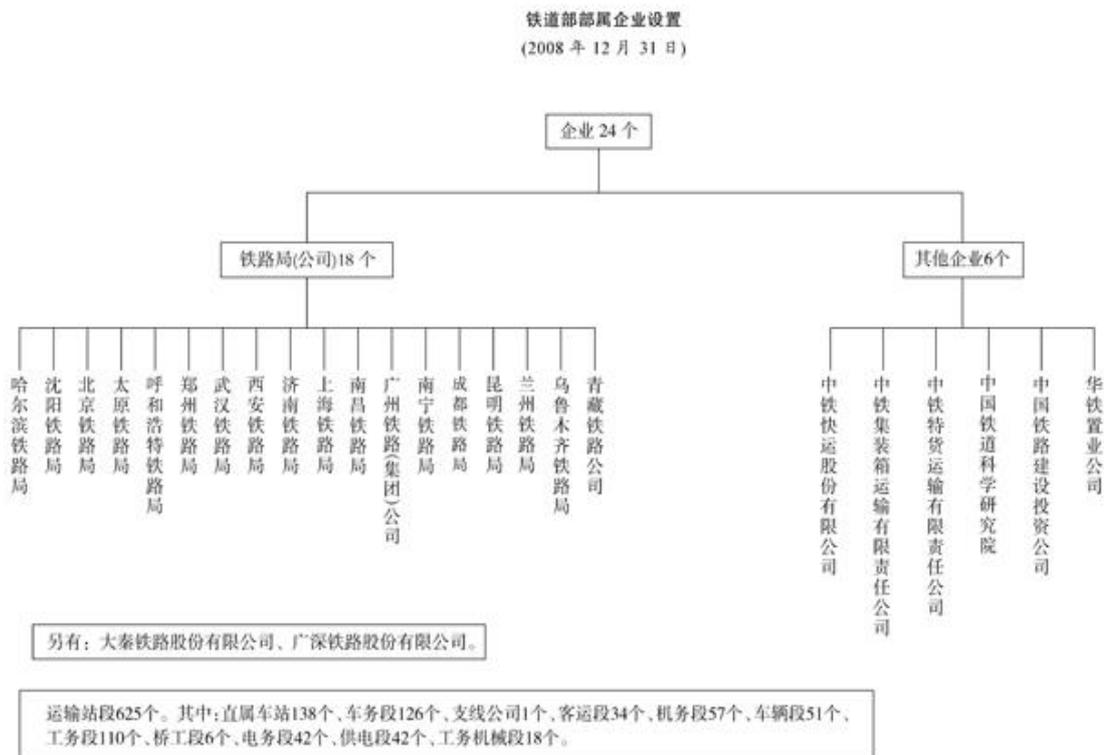
我国铁路体制仍然维持政企合一、政事不分、网运统一的体制。根据第十一届全国人民代表大会第一次会议审议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》(国发〔2008〕11号),设立铁道部,为国务院组成部门。其主要职责是:(1)组织拟订铁路行业发展战略、政策,拟订铁路发展规划,编制国家铁路年度计划,参与综合运输体系规划编制工作。研究提出铁路体制改革方案和有关配套政策建议。(2)组织起草铁路行业法律法规草案,制定部门规章并监督实施。依法承担有关行政许可和执法监督工作。(3)承担铁路

安全生产和运输服务质量监督管理责任。统一管理铁路运输组织和集中调度指挥工作，制定铁路运输服务质量行业标准并监督实施，规范铁路运输市场，协调、指导合资铁路、地方铁路工作。(4)依法监督管理铁路国有资产，管理国家铁路企业经营业绩考核工作。(5)负责国家铁路财务工作。按规定管理铁路建设基金、国家铁路资金。依法承担铁路运价管理有关工作。(6)承担铁路建设工程质量监督管理责任。按规定制定铁路工程建设有关制度并组织实施，组织管理大中型铁路项目建设有关工作，维护铁路建设行业平等竞争秩序。(7)研究提出国家铁路固定资产投资规模和方向、国家财政性资金安排的意见，按国务院规定权限，审批、核准国家规划内和年度计划规模内固定资产投资项目。(8)拟订铁路行业技术政策、标准和管理规程，组织重大新技术、新产品的研究和应用推广，组织科技合作交流、技术引进和消化吸收工作。依法负责铁路技术监督、环境保护和节能减排工作。(9)负责铁路专运、特运和治安保卫工作。(10)负责铁路行业统计、信息、应急和国防动员有关工作。(11)负责国家铁路卫生防疫管理工作，依法实施铁路卫生监督。(12)负责铁路外事、国际经济交流合作和国际联运工作，管理铁路涉及港澳台的有关工作。(13)承办国务院交办的其他事项。(劳动和卫生司编制处)。按照三定方案，铁道部维持了政企合一、政事不分的体制，铁道部不仅在行政上对铁路运输系统实行垂直领导，同时代表国家履行铁路企业国有资产出资人职责，负责铁路企事业单位国有资产的监督管理工作。

国家铁路运输系统实行铁道部、铁路局(公司)、基层站段三级

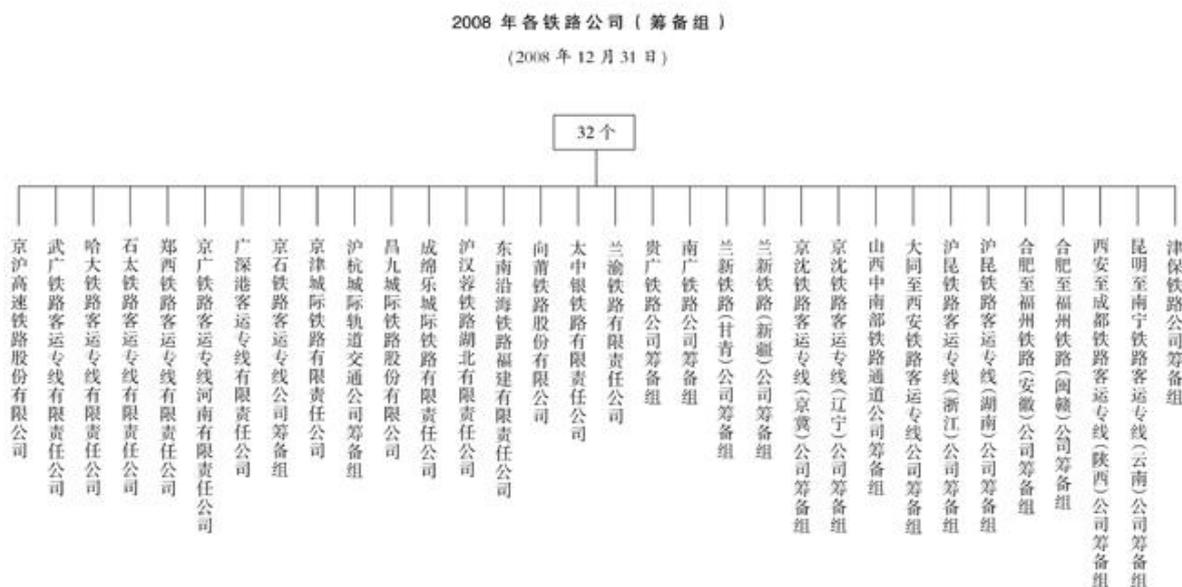
管理体制。国家铁路设有铁路局(公司)18个。全路设立38个铁路办事处,作为铁路局派出机构,主要承担安全检查监督工作,完成铁路局和铁路局党委交办的工作,协调组织落实地方党委、政府布置的任务。至2008年底,全路有运输站段625个。

表4-4



(劳动和卫生司编制处供稿)

表4-5



(劳动和卫生司编制处供稿)

(二) 铁路运输企业化改革

自 20 世纪 90 年代以来，为改善铁路运输效率和服务质量，以满足我国高速经济发展的需要，国家也不断尝试对铁路体制进行改革，引进市场机制，对铁路运输进行市场化改革。

1、主辅分离改革。1998 年开始，铁路实施主辅分离改革，将铁路物资、通信、设计、施工企业等移交给国资委及所属企业管理，将高校、医院、中小学、幼儿园等从主业分离，初步实现了政府职能、社会职能与企业职能的分离。2000 年，中国铁路工程总公司、中国铁路建筑总公司、中国铁路机车车辆总公司、中国铁路通信信号总公司、中国土木工程集团公司等 5 大集团与铁道部脱轨，实现政企分开。2003 年，开始实施主辅分离，将中铁物资公司、铁通公司、设计院、施工企业移交给国资委，学校、幼儿园、医院全部移交给地方人民政

府。

2、实行资产经营责任制，明确铁路运输运营单位市场主体地位，并尝试将部分分局进行公司化改制，完全推向市场。1999年，铁路全面实行资产经营责任制，铁路局转变为运输产品的生产者和经营者，初步确立铁路市场主体的地位。在4个直管站段的铁路局（昆明铁路局、呼和浩特铁路局、南昌铁路局、柳州铁路局）和广铁集团1999年相继进行组建客运公司的试点，最近将组建客运公司试点成效基础上，对有分局的铁路局组建客运公司。2000年广铁集团客运公司正式挂牌，对有分局的铁路局组建客运公司进入实践探索阶段。

3、投融资体制改革，投资多元化，打破国有对铁路投资和运营完全垄断，组建股份制铁路公司，参与市场竞争。2004年，根据国务院《关于投资体制改革的决定》的要求，铁道部与31个省、自治区、直辖市签订了共同加快铁路建设的战略合作协议。2005年7月，铁道部颁布了《关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的实施意见》，从2003年到2009年，共组建了145家，单2009年新组建合资公司就达到43家。此外，大秦铁路公司成功上市，广深铁路公司首发A股成功，为铁路投资搭建了新的投融资平台。目前，已经铁路投融资已经形成了中央、地方政府投资与企业和社会投资多元化的格局。

4、因应市场化改革的要求，精简行政管理体制。2005年我国铁道部撤销铁路分局，减少管理层次，将原来铁道部-铁路局-铁路分局—站段四级管理体制，改为铁道部—铁路局—站段三级管理模式。运

输站段数量从 1491 个减少到 627 个，减幅达到 58%。

二、铁路运输主要经济指标与财务状况

到 2008 年底，中国铁路营业里程达 79687.5 公里，居亚洲第一位。全国铁路货运量（含行包）33.04 亿吨，比 2007 年的 31.57 亿吨增长 4.7%；占全国货运量（不含远洋运输）254.51 亿吨的 13%。原油运量 14886 万吨，占全国原油产量 18973 万吨的 78.5%。钢铁运量 20925 万吨，占全国钢铁产量 105555 万吨的 19.8%。粮食运量 12462 万吨，占全国粮食产量 52871 万吨的 23.6%。棉花运量 388 万吨，占全国棉花产量 749.2 万吨的 51.8%。

2008 年，国家铁路及其控股企业运输总收入 3588 亿元，比 2007 年增长 8.8%。节能减排取得显著成效，单位运输工作量综合能耗、化学需氧量、二氧化硫排放量比 2007 年分别下降 1.4%、2.8% 和 1.2%。

2008 年，全国铁路（包括国家铁路、合资铁路和地方铁路）固定资产投资完成 4165.47 亿元，比 2007 年增加 1584.1 亿元、增长 61.4%。全国铁路完成基本建设投资 3375.54 亿元，比 2007 年多 1585.55 亿元、增长 88.6%。完成新线铺轨 2808 公里（其中地方铁路 127.5 公里）、复线铺轨 2210 公里，分别比 2007 年增长 1.6 倍和 75.9%，均为历史最多。投产新线 1730 公里、复线 1956 公里、电气化铁路 1959 公里，分别比 2007 年增长 1.4 倍、2.6 倍和 1.1 倍。

国家铁路和合资铁路完成投资 3349.70 亿元，比 2007 年增加 1576.38 亿元、增长 88.9%，其中新增中央投资和配套投资完成

197.24 亿元。路网建设大中型项目完成投资 3335.44 亿元，比 2007 年增加 1576.85 亿元、增长 89.7%。新建铁路完成投资 2610.49 亿元，既有线扩能改造完成投资 724.95 亿元，分别占路网建设大中型项目的 78.3% 和 21.7%。此外，地方铁路完成投资 25.85 亿元。2008 年底在建的合资铁路项目和有地方政府投入资金的项目共 98 项，占建设项目总数的一半以上。在全国铁路完成的 3375.54 亿元投资中，地方政府和企业资金 911.76 亿元，占全部完成投资的 27%，是历年来最多的。

2008 年底全路职工总数 205.25 万人。从 2010 年主要铁路局的营运财务状况来看，除了少数几个铁路局略有盈利外，大部分铁路局都是亏损。

2010 年进入全国 500 强的铁路局营业收入和和利润状况

单位：万元

	营业收入	利润
上海铁路局	5997743	-60596
沈阳铁路局	5674852	-125798
北京铁路局	5659573	-226909
太原铁路局	4724265	790919
成都铁路局	4126045	-124232
郑州铁路局	4015615	253009
武汉铁路局	3150989	4929
哈尔滨铁路局	3028074	-660379
济南铁路局	2949841	-61871

西安铁路局	2929000	-68000
南昌铁路局	2803195	-69300
呼和浩特铁路局	2642680	-140906
南宁铁路局	2063856	11974
兰州铁路局	1830613	81221
昆明铁路局	1272918	-203658

资料来源：《中国 500 强企业发展报告 2010》。

二、电信行业改革及盈利状况

经过 1999-2001 年两次重组之后，在中国基础电信业务市场，形成了中国网通、中国联通、中国移动、中国铁通、中国卫星通信等 6 家主要电信公司，并在各自业务领域与其他经营同类业务的公司展开竞争。在增值电信及互联网相关业务领域，中国电信、中国联通和中国网通分别建立了 4 个经营性互联网，教育、科研部门和军队还分别建立了 3 个非经营性互联网。

2008 年 5 月 24 日，工业和信息化部、国家发改委和财政部联合下发电信业重组公告：中国电信收购中国联通 CDMA 网（包括资产和用户），中国联通与中国网通合并，中国卫通基础电信业务以讹误并入中国电信，铁通并入中国移动，重组完成后发放 3G 牌照。经过重组后，原中国联通的 CDMA 网和 GSM 网分拆，前者并入中国电信，后者吸收合并中国网通成立新的联通，铁通则并入中国移动，成为移动的子公司。

2009年，三大营运商实现利润1658.9亿元，2010年实现1392亿元利润。

电信行业 2009、2010 年盈利状况		单位：亿元
企业名称	2009	2010
中国移动通信集团公司	1484.7	1196
中国电信集团公司	141.6	157
中国联合网络通信集团有限公司	29.5	38.5

资料来源：2009年盈利数据来自于国务院国资委央企分户盈利状况，2010年数据来源于三大营运商年报。

三、航空运输业改革及盈利状况

1987年以前，国家对航空公司的准入和票价进行严格管制，我国航空运输业处于高度垄断状态。1987—2002年期间，地方政府开始投资航空运输业，出现了一些地方国有航空公司。2002年3月，中央政府对中国民航业进行重组。航空公司与服务保障企业的联合重组民航总局直属航空公司及服务保障企业合并后于2002年10月11日正式挂牌，组成六大集团公司，它们分别是：中国航空集团公司、东方航空集团公司、南方航空集团公司、中国民航信息集团公司、中国航空油料集团公司、中国航空器材进出口集团公司。重组后的集团公司与民航局脱钩，其资产和人员交由国务院国有资产管理委员会管理。此外，按照政企分开，属地管理的原则，对90个机场进行了属地化管理改革，民航总局直接管理的机场下放所在省（区、市）管理，相关资产、负债和人员一并划转，民航总局与地方政府联合管理的民用机场

和居民合用机场，属民航总局管理的资产、负债与人员一并划转所在省（直辖市、自治区）管理，首都机场、西藏自治区内的民用机场继续由民航总局管理。¹¹⁸

2004年，国家放宽市场准入，允许民营资本投资经营航空公司。2005年，国家民航总局颁布并实施《国内投资民用航空规定（试行）》，从2005年开始，已有奥凯、春秋、鹰联3家民营航空公司投入运营。截止2006年，我国民航业除了三大国有航空公司外，民营航空公司5家，中外合资航空公司6家。至此，航空运输业市场逐步形成三大国有航空公司寡头垄断同时有地方航空公司以及新进入的民营航空公司参与竞争型市场结构。

2007年三大直属航空公司部分航线分步

单位：%

	北京-上海	北京-广州	上海-广州	上海始发	广州始发	北京始发	全国
国航	32.56	42.11	4.35	12.65	10.69	38.92	21.63
东航	41.86	0.00	26.09	34.26	13.36	16.47	21.85
南航	2.33	42.11	34.78	16.30	44.66	20.36	25.87
合计	76.75	84.22	65.22	63.21	68.71	75.75	69.35

资料来源：中国航空公司指南。国际航空（1-12）¹¹⁹

从上表可以看出，三大航空集团占了全国市场近70%的市场份额，每条航线的市场份额三家合计在63%-84%之间，而民营5家航空公司，只有10多条国内短途航线，存在明显的行业性行政垄断，

¹¹⁸ 陈学云、江可申：《航空运输业规制放松与反行政垄断》，《中国工业经济》2008年6期。

¹¹⁹ 转引自陈学云、江可申：《航空运输业规制放松与反行政垄断》，《中国工业经济》2008年6期。

即行业主管部门利用航线审批权对竞争者进行限制和排斥。¹²⁰

在1997年以前，由于实行高度计划管理体制，中国航空运输业一直处于盈利状态。1997年民航总局开始放开机票价格，结果航空运输业出现24.4亿元的巨大亏损，其中民航总局直属航空企业亏损24.3亿元。1999年和2000年民航总局通过对直属航空公司削减运力、减少非营利航班、减少成本支出、实施减员增效等措施，使得全行业扭亏为盈。

从2002—2008年这7年三大航空集团的财务状况来看，航空运输业总体上处于亏损状态，三大航空公司的净亏损额高达190.49亿元。国航除2008亏损外，其余年份都盈利，而南航和东航则是盈少亏多，尤其是东航，2002-2008年间亏损总额高达214.6亿元人民币。

2009年三大航空集团均开始实现扭亏为盈，实现利润88.8亿元（详见下表）。

单位：亿元

	2009
中国航空油料集团公司	18.2
中国航空集团公司	53.0
中国东方航空	8.3
中国南方航空	6.9
中国航空器材集团	0.7

¹²⁰ 陈学云、江可申：《航空运输业规制放松与反行政垄断》，《中国工业经济》2008年6期

中国民航信息集团	8.6
合计	88.8

资料来源：国务院国资委央企2009年分户经营业绩。

而与此同时，受金融危机和行政垄断各种限制的影响，一些新进入民航运输业的民营航空公司大多却未能生存下来，2009年，东星被国航收购，正式宣告破产，与此同时，国内第一家民营航空公司“鹰联”，也投身国有资本寻求庇护偷生。

民航运输业市场开放遭受挫折，出现“国退民进”仍然是航空运输业行政垄断所导致。（1）优质航线无选择权，增加飞机等仍然受到管理部门行政审批的严格限制。（2）市场开放程度并不彻底，航油和航材等仍然处于高度行政垄断状态，瓶颈垄断导致下游民营航空负担沉重，难以生存。我国航空市场开放仅限于民航运营商，位于产业链前端的航油和航材供销大权依然掌握在中国航空油料总公司和中国航空器材总公司手里。我国三大航空公司营业成本构成中燃油成本占38.1%。而美国为30.4%。我国航空公司在折旧、租赁、维修及航空器材使用方面成本占21.5%，而美国为17.9%，比我国低3.6%。¹²¹在民航运营成本中，航油、航材以及航线申请费占到80%左右，成为航空公司巨大的负担。¹²²（3）行政管制加强处于市场垄断地位寡头垄断地位。2005年，民航总局要求下属航空公司执行“价格联盟”策略，其目的是让价格协调机制帮助航空公司实现利润。¹²³

¹²¹ 同上注。

¹²² 薛哲峰：《关于我国民航业市场化改革的几点思考》，《金融经济》2008年1期。

¹²³ 张孝梅、戚聿东：《深化航空运输业改革的动因和初始条件分析》，《中国工业经济》2010年8期。

航空运输业的行政垄断限制了竞争，同时也损害了消费者福利。2008 年中美人均GDP 分别为：美国45790 美元，中国3266.8 美元，两者之比为14:1。从价格绝对水平看，2008 年美国每客公里票价为0.583 元人民币（按2008 年12 月31 日汇率计算），而中国相同飞行里程基准价格水平为每客公里0.75 元，票价之比为1:1.2，考虑到打折因素，认定中美两国机票绝对价格水平基本相同，但从购买力水平和相对价格看，中美两个单位里程机票相对购买价格之比约是15:1。而且，从行业发展趋势看，技术进步应该是导致单位飞行里程价格持续下降，但中国国内航线票价却连年上攀升。¹²⁴

四、电力行业改革及盈利状况

2002 年 4 月 12 日《电力体制改革方案》出台，我国电力工业走向了横纵双向分拆的改革漠视。即厂网分开，重组发电和电网企业。原国家电力公司拥有的发电资产，除华能集团公司直接改组为独立发电企业外，其余发电企业重组为规模相当的 3-4 个全国性独立发电企业，由国务院分别授权经营。电厂资产和电网资产分开。将原国家电力公司管理的资产按照发电和电网业务划分，分别进行投资、财务和人员重组。属地方政府和其他部门管理的电力企业，同样实行了厂网分离。重组国家电力公司管理的发电资产通过资产重组方式形成 5 个各自拥有 3000 万千瓦时左右装机容量的全国性发电企业，由国务院授权经营。重组电网资产，按照国有独资形式设立国家电网公司和中国南方电网有限公司。重组后发电企业有中国华能集团公司、中国大

¹²⁴ 同上注。

唐集团公司、中国华电集团公司、中国国电集团公司、中国电力投资集团公司等 5 家发电公司。新设立的电力公司包括国家电网公司、中国南方电网有限公司以及中国电力工程顾问集团公司、中国水电工程顾问集团公司、中国水利水电建设集团公司和中国葛洲坝集团公司等。

2009 年，电力行业央企实现利润 1716 亿元。

单位：亿元

	2009 年
国家电网公司	1285.6
南方电网公司	35.7
华能集团	68.8
中国华电集团公司	20.9
中国电力投资集团	37.2
中国水利水电建设集团公司	31.0
中国大唐集团公司	22.9
中国国电集团公司	59.6
中国三峡	127.9
中国电力工程顾问集团公司	10.9
中国葛洲坝集团	15.5
合计	1716

资料来源：国务院国资委央企2009年分户经营业绩。

五、邮政业改革及盈利状况

我国邮政和电信曾有相当长一段时间是合一的。1995年，原邮电部成立了两个企业局，即中国邮政邮政总局和中国邮电电信总局，并分别在国家工商局注册，注册为独立经营实体。随后，各省市地方局也纷纷注册为独立法人。1998年，国家电信管理局与国家邮政管理局都分别被划归于新成立的信息产业部领导，4月28日，国家邮政局挂牌。同年12月，邮政、电信分灶吃饭，邮政独立运行。

2005年7月20日，国务院印发《邮政体制改革方案》，确定了“一分开、两改革、四完善”的总体思路。所谓一分开，即实行政企分开，重新组建国家邮政局，并成为邮政监管机构。所谓“两改革”是指改革邮政主业、邮政储蓄管理体制。组建中国邮政集团公司，经营各类邮政业务，将原来占邮政部门营业额39%的的邮政储蓄业务，剥离成立邮政储蓄银行，独立经营。中国邮政集团仍然履行邮政储蓄银行出资人职责，但邮政储蓄银行经营活动却纳入金融行业监管范畴。所谓“四完善”是指完善普遍服务机制、特殊服务机制、安全保障机制和价格形成机制。

2006年，省级邮政管理机构先行组建。2007年1月，国家邮政局完成重组，中国邮政集团公司完成组建，实现了邮政政企分开。2008年，按照国务院行政体制改革要求，国家邮政局配合完成主管部委的调整和相应衔接工作。2009年，国家邮政局新“三定”规定颁布，突出了加快政府职能转变的要求，强化了社会管理和公共服务职能，邮政管理的目标和任务更加明确。十一五期间，基本完成了邮政金融体制改革和邮政速递物流改制工作。按照现代企业制度要求，成立了

中国邮政储蓄银行和中国邮政速递物流股份有限公司。邮政普遍服务业务和竞争性业务初步实现分业经营、分帐核算。邮政主辅业分离辅业改制工作基本完成。初步建立了“国家保障，政府监管，企业承担”的邮政普遍服务机制和特殊服务机制。调整了邮政基本业务资费，价格形成机制得到完善。健全安全保障机制取得进展。

中国邮政集团公司是依照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》组建的大型国有独资企业。中国邮政集团公司依法经营邮政专营业务，承担邮政普遍服务义务，受政府委托提供邮政特殊服务，对竞争性邮政业务实行商业化运营。中国邮政集团公司为国务院授权投资机构，承担国有资产保值增值义务。财政部为中国邮政集团公司的国有资产管理部門。中国邮政集团公司在全国各省、自治区、直辖市设置邮政公司。

中国邮政集团公司经营的主要业务：国内和国际邮件寄递业务；报刊、图书等出版物发行业务；邮票发行业务；邮政汇兑业务；机要通信业务；邮政金融业务；邮政速递业务、政物流业务；电子商务业务；各类邮政代理业务；国家规定开办的其他业务等。集团拥有中国邮政储蓄银行、中国邮政速递物流公司、中国集邮总公司、中国货运邮政航空有限责任公司、中邮人寿保险股份有限公司等子公司。

2008年，邮政业务总量完成938.9亿元，比上年增长15.2%；营业总收入完成1439.3亿元，增长16.3%。2009年，营业总收入完成1535亿元，增长6.68%。¹²⁵

¹²⁵ 《中国邮政总公司2009年年报》，中国邮政总公司网站。

根据初步测算，2006年国有、民营、外资快递企业分别实现快递业务收入148.4亿元、52.4亿元、98.8亿元，分别占快递业务总收入的49.5%、17.5%、33%（详见图2）。2006年国有、民营、外资快递企业分别完成业务量61927.5万件、28571.8万件、15493.6万件，分别占总业务量的58.4%、27%、14.6%。调查结果显示，快递服务从业主体呈现多元化趋势，国有、民营、外资快递企业多元共存、相互竞争的市场格局已经形成。¹²⁶

按照邮政总局公布的数据，2010年，中国邮政集团公司实现利润220436万元。¹²⁷而按照财政部公布的数据，中国邮政集团公司全年实现利润总额-9.8亿元，净利润-9.9亿元¹²⁸，处于亏损状态。

烟草专卖行业

一、烟草行业改革及盈利状况

根据国务院批准的《国家烟草专卖局主要职责、内设机构和人员编制规定》（国办发[2008]99号）的规定，国家烟草专卖局的主要职责包括拟订烟草行业发展战略、规划和政策，依法实施烟草专卖管理，负责组织实施烟草行业体制改革。此外国家烟草专卖局还管理中国烟草总公司，依法对所属企业的国有资产行使出资人权利，组织烟草行业生产、经营和对外经济技术合作工作，制定烟草行业科技发展政策，

¹²⁶ 《全国首次快递服务统计调查结果分析》，中国邮政总局网站。

¹²⁷ 《国家邮政总局公布2010年邮政行业运行情况》，国家邮政总局网站。

¹²⁸ 财政部《关于2011年中央国有企业经营预算的说明》。

组织实施技术创新和重大科研项目攻关及科技成果应用推广工作，负责烟草行业技术监督、质量管理工作，组织实施行业标准化工作。

中国烟草总公司于 1982 年 1 月 1 日正式成立，国务院于 1982 年 2 月 8 日发布《关于实行烟草专营后有关财政问题的处理办法的通知》规定，中国烟草行业实行统一领导、垂直管理、专卖专营的管理体制。商业部、全国供销合作总社、轻工业部于 1982 年 2 月 21 日联合发布通知，决定将全国烟叶收购、卷烟生产和批发销售业务从 1982 年 3 月 1 日起划归中国烟草总公司管理。中国烟草总公司对全国烟草行业“人、财、物、产、供、销、内、外、贸”进行集中统一经营。

1983 年 9 月，国务院发布《烟草专卖条例》，正式确立了国家烟草专卖制度；1984 年 1 月，国家烟草专卖局成立。1991 年 6 月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国烟草专卖法》；1997 年 7 月，国务院发布《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》。这些法律、法规的颁布实施进一步巩固和完善了国家烟草专卖体制。全国烟草行业现有包括深圳、大连在内的 33 家省级烟草专卖局和烟草公司，16 家工业公司，57 家卷烟工业企业，1000 多家商业企业，以及烟叶、卷烟销售、烟机、物资、进出口等全国性专业公司和其他一些企事业单位，全行业职工 51 万人。1982 - 2004 年累计实现工商税利 15778 亿元。

从 1980 年到 2007 年，卷烟生产量增长了 1.82 倍，实现工商税利从 56.7 亿元发展到 3880 亿元，增长了 67.4 倍。到 2007 年，全

国全年财政收入达 5.1 万亿元，全国税收收入达 4.9 万亿元。烟草行业应缴各项税金 2853 亿元，占全国税收收入的 5.82%。2007 年烟草行业上交国家税金是 2002 年的 2.3 倍，5 年来上缴税金年均增长率达 18.2%。2003~2007 年，烟草行业累计上缴税金 1.03 万亿元，占同期全国财政收入的比重为 6.1%。

2008 年，全行业累计实现工商税利 4499.41 亿元，同比增长 15.73%。2009 年，中国烟草行业实现工商税利 5131.13 亿元，同比增加 559.26 亿元，增长 12.23%。2009 年全国财政收入 68477 亿元（2010 年《政府工作报告》对外公布数字），全国烟草行业贡献的比例占到 6%。对于烟草大省云南省来说，2009 年云南省财政总收入达到 1490.7 亿元，烟草行业对全省财政贡献则高于 45%。

¹²⁹2010 年，烟草行业全年实现工商税利 6045.52 亿元，同比增加 876.39 亿元，增长 16.95%；上缴国家财政（含国有资本收益）4988.5 亿元，同比增加 872.5 亿元，增长 21.2%。行业总资产由 5566 亿元增加到 10095 亿元，所有者权益由 3563 亿元增加到 8046 亿元，工业增加值率由 73.58% 提高到 83.46%。

根据财政部 2011 年国有资本经营预算说明提供的数据，2009 年中国烟草公司实现 1250.3 亿元净利润，2010 年实现净利润 1425.52 亿元。¹³⁰

烟草业历年利润 单位：亿元

年代	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
----	------	------	------	------	------	------	------

¹²⁹ 《2009 年中国烟草行业实现工商税利 5131.13 亿元》，《经济周刊》2010 年 5 月 24 日

¹³⁰ 财政部《关于 2011 年中央国有企业经营预算的说明》。

	年	年	年	年	年	年	年
利润	197.1	280.7	340.8	382.7	453.1	677.5	678.7
税金	1001.3	1167.0	1445.0	1584.7	1831.1	2191.0	2628.1

数据来源：《财政年鉴 2009》

5 年间烟草行业实现工商税利情况

单位：亿元

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
工商税利	1400	1600	2100	2400	2900	3880	4499	5131	6041

数据来源：张建丽、汤元宋：《数说五年发展》，载《中国烟草》2008 年 4 期，国家烟草专卖局网站公布的数据整理。

二、烟草行业职工平均工资水平及烟草行业发展带来的社会成本

烟草行业在给国家贡献巨大利税的同时，烟草行业职工平均工资水平也一直保持在全国各行业中最高收入之列（见下表）。

烟草行业职工平均工资水平 单位：元

项 目	合 计	国 有 单 位	城 镇 集 体 单 位	其 他 单 位
全 国 总 计 2008	29229	31005	18338	28387
烟草制品业 2008	62442	66831	37714	44040
全 国 总 计 2007	24721	26100	15444	24271
烟草制品业 2007	52418	56253	26308	40996

资料来源：《国家统计局年鉴》

与此同时，烟草给社会带来社会成本也日渐增高。由我国卫生、经济方面 60 多位重量级学者所完成的一项研究表明，2005 年，我国因吸烟造成的直接和间接成本高达 2526 亿元，相当于 GDP 比重的 1.4%，而当年，烟草业上缴的利税总额为 2400 亿元。两者相抵，烟草业的社会净效益为负 126 亿元。而卫生部的另一个统计显示，中国每年由吸烟导致的死亡人数，超过艾滋病、肺结核、交通事故以及自杀死亡人数的总和。如不采取控制措施，预计到 2020 年时，由吸烟导致的死亡人数将达到 200 万人。¹³¹

小结

1、我国资源性行业资源税费改革滞后导致大量资源租金和应当由企业承担社会成本没有在资源要素价格中提现，也没有从国有企业利润中剔除，这导致大量租金被各种渠道私有化和增加了国家公共财政负担。

2、我国行政性垄断行业虽然进行了多次改革尝试，但行政性垄断仍然没有得到有效解决，行政性垄断行业仍然是国有企业利润中大户，贡献了全部利润中大部分（详见下表）。

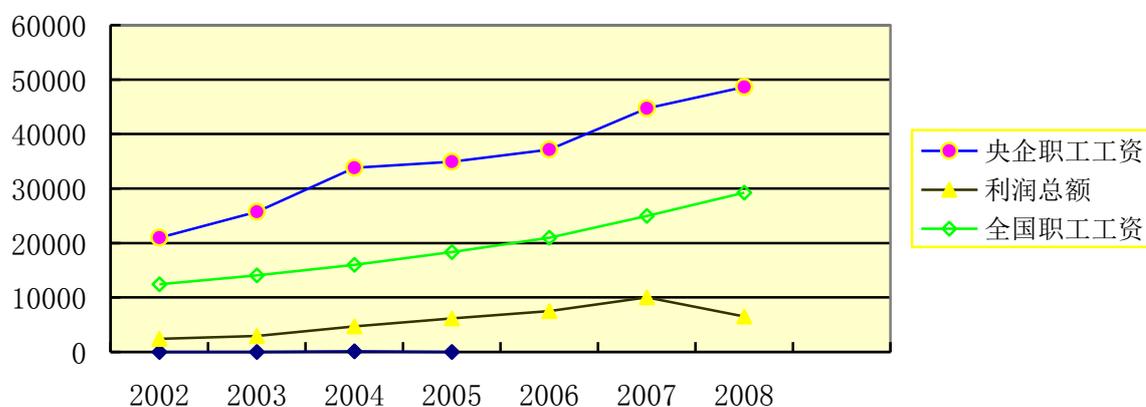
国有企业历年分行业利润 单位：亿元

年代	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008
全国合计	2811.2	3786.3	4769.4	7368.8	9579.9	12193.5	17441.8	13335.2

¹³¹ 《2010 年中国烟草行业实现工商税利 6045.52 亿元》，《健康报》2011 年 1 月 27 日

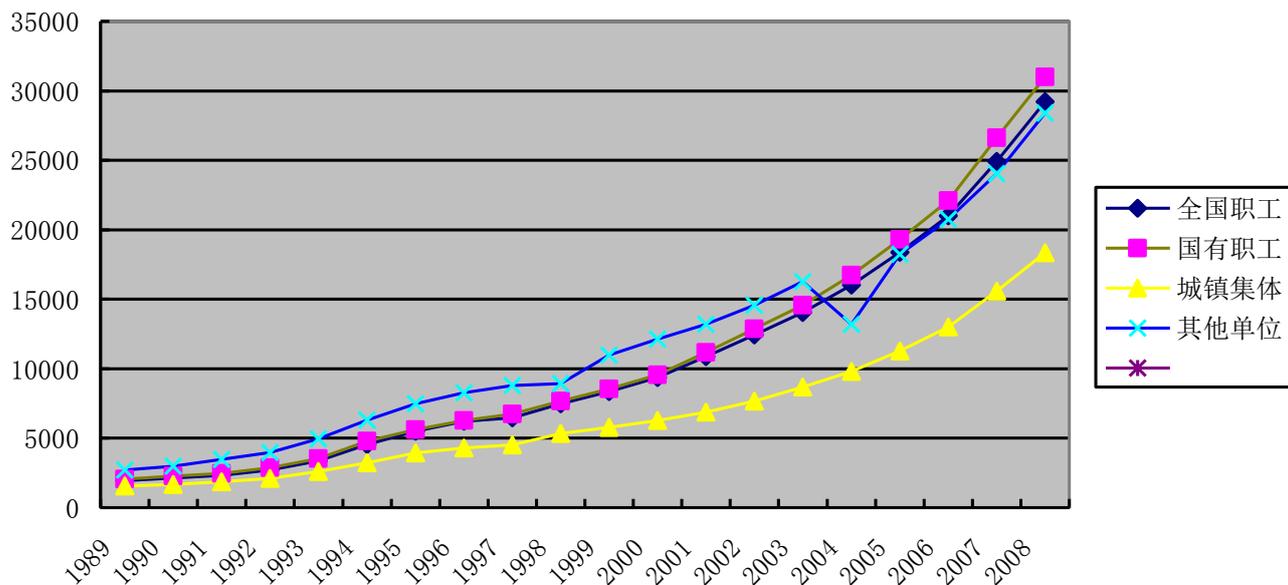
煤炭工业	24.4	61.9	97.6	297.7	497.9	515.1	729.0	1424.3
石油石化	652.0	858.6	1206.1	2073.4	2905.2	3025.8	3349.0	2200.2
烟草工业	149.6	197.1	280.7	340.8	382.7	453.1	677.5	678.7
电力工业	456.9	499.6	481.8	564.7	680.6	1068.6	1395.2	7.8
邮电通信	589.6	792.3	827.6	1014.8	1265.9	1410.8	1785.3	1778.5
铁路运输	41.1	55.8	41.1	81.0	235.6	128.5	186.4	-32
航空运输	2.4	15.7	-10.1	76.0	52.9	77.7	144.8	-271.4
小计	1916	2481	2924.8	4448.6	6011.8	6679.1	8267.2	5786.1
占比%	68.16	65.53	61.32	60.37	62.75	54.76	47.40	43.39

2、行政性垄断行业过高的工资收入和福利待遇拉大国有企业与其他企业之间职工工资收入差距，国有企业职工工资收入水平不仅一直保持上涨，而且增长幅度也快于其他企业，而且不受国有企业经济效益的影响，尤其是行政性垄断寡头集中的央企，其职工平均工资水平高出全国平均水平在一倍以上，而且这种差距还在持续扩大(见下列图标)。



央企与全国职工工资收入水平差异及增长比较表

说明：中央企业国有企业利润总额走势与职工平均工资总额折线图可以看出，国有企业职工平均工资只升不降，当利润大幅度下降时，国有企业职工工资仍然在上升。



全国职工平均工资及上涨走势图

说明：从走势图看，其他单位职工工资增幅中间会出现向下波动，而国有单位职工工资收入一直保持上涨态势，不仅与其他单位保持较大的差距，而且从增长速度看，也远高出其他单位职工，而且差距不断在扩大。

在岗职工平均工 资 (元)	国有单位在岗职 工平均工资 (元)	城镇集体单位在 岗职工平均工 资 (元)	其他单位在 岗 其他单位职工 平均工 资 (元)
---------------------	-------------------------	-------------------------------	---

1989	1935	2055	1557	2707
1990	2140	2284	1681	2987
1991	2340	2477	1866	3468
1992	2711	2878	2109	3966
1993	3371	3532	2592	4966
1994	4538	4797	3245	6303
1995	5500	5625	3931	7463
1996	6210	6280	4302	8261
1997	6470	6747	4512	8789
1998	7479	7668	5331	8972
1999	8346	8543	5774	9829
2000	9371	9552	6262	10984
2001	10870	11178	6867	12140
2002	12422	12869	7667	13212
2003	14040	14577	8678	14574
2004	16024	16729	9814	16259
2005	18364	19313	11283	18244
2006	21001	22112	13014	20755
2007	24932	26620	15595	24058
2008	29229	31005	18338	28387

资料来源：国家《统计年鉴》。

