郑州市人民政府文件

郑政文〔2019〕87号

郑州市人民政府
关于印发郑州市改革国有企业工资决定机制实施方案的通知

各县（市、区）人民政府、市人民政府各部门，各有关单位：

现将《郑州市改革国有企业工资决定机制实施方案》的印发给你们，请认真组织实施。

郑州市人民政府

2019年5月11日

郑州市改革国有企业工资决定机制实施方案

为贯彻落实《国务院关于改革国有企业工资决定机制的意见》（国发〔2018〕16号）、《河南省人民政府关于改革国有企业工资决定机制的实施意见》（豫政〔2019〕2号）和国家收入分配制度改革有关政策，促进我市国有企业健康发展，结合我市实际，特制定本实施方案。

一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立和贯彻落实新发展理念，按照深化国有企业改革、完善国有资产管理体制和坚持按劳分配原则、完善按要素分配体制机制的要求，以增强国有企业活力、提升国有企业效率为中心，建立健全与劳动力市场基本适应、与国有企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制，完善国有企业工资分配监管体制，充分调动国有企业职工的积极性、主动性、创造性，进一步激发国有企业创造力

和提高市场竞争力，推动国有资本做强做优做大，促进收入分配更合理、更有序。

二、基本原则

坚持建立中国特色现代国有企业制度改革方向。坚持所有权和经营权相分离，进一步确立国有企业市场主体地位，发挥国有企业党委（党组）领导作用，依法落实董事会的工资分配管理权，完善既符合企业一般规律又体现国有企业特点的工资分配机制，促进国有企业持续健康发展。

坚持效益导向与维护公平相统一。坚持按劳分配原则，做到既有激励又有约束、既讲效率又讲公平。健全国有企业职工工资与经济效益同向联动、能增能减机制，在经济效益增长和劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。妥善处理不同行业、不同国有企业和国有企业内部不同职工之间的工资分配关系，调节过高收入，维护社会公平。

坚持市场决定与政府监管相结合。充分发挥市场在国有企业工资分配中的决定性作用，实现职工工资水平与劳动力市场价位相适应、与增强国有企业市场竞争力相匹配。更好发挥政府对国有企业工资分配的宏观指导和调控作用，改进和加强事前引导和事后监督，健全政府监管体制机制，规范工资分配秩序。

坚持自主分配与分类分级管理相协调。在坚持落实国有企业自主分配法定权利基础上，完善国有企业工资总额管理办法，合理确定并认真执行国有企业工资总额预算。根据不同国有企业功

能性质定位、行业特点和法人治理结构完善程度，对不同类型国有企业工资总额实行分类管理。按照国有企业国有资产产权隶属关系，落实各级政府职能部门和履行出资人职责机构（或其他企业主管部门，下同）监管责任。

三、适用范围

本实施方案适用于各级政府代表国家出资的国有独资及国有控股企业，包括国有企业本部及其所出资的各级独资、控股的子企业，有关部门及下属机构、直属事业单位管理的国有企业。

市级及以下有关部门或机构作为实际控制人的企业，参照本实施方案执行。

本实施方案所称工资总额，是指由国有企业在一个会计年度内直接支付给与本企业建立劳动关系的全部职工的劳动报酬总额，包括工资、奖金、津贴、补贴、加班加点工资、特殊情况下支付的工资等。

四、重点改革工作任务

（一）改革工资总额决定机制

1. 改革工资总额确定办法。按照国家工资收入分配宏观政策要求，根据国有企业不同发展阶段的发展战略和薪酬策略、年度生产经营目标和经济效益，综合考虑劳动生产率提高和人工成本投入产出率、职工工资水平市场对标等情况，结合政府职能部门发布的工资指导线，合理确定年度工资总额。

人工成本投入产出率可选取人工成本利润率、人事费用率、

劳动分配率等指标对标。国有企业人工成本投入产出率、职工工资水平与所在行业人工成本投入产出率、劳动力市场工资价位对标时，要考虑国有企业在全国同行业中的市场地位、薪酬竞争策略因素，选取相适应的口径进行对标。缺少市场对标对象的，可选取功能性质基本相同或具有较强可比性的行业企业进行对标。

2. 完善工资与效益联动机制。国有企业经济效益增长的，当年工资总额增长幅度可在不超过经济效益增长幅度范围内确定。其中，当年劳动生产率未提高、上年人工成本投入产出率低于行业平均水平或上年职工平均工资高于全国城镇单位就业人员平均工资 1. 5 倍的，当年工资总额增长幅度要低于同期经济效益增长幅度；对主业不处于充分竞争行业和领域的国有企业，上年职工平均工资达到政府职能部门规定的调控水平及以上的，当年工资总额增长幅度要低于同期经济效益增长幅度，且职工平均工资增长幅度不得超过政府职能部门规定的工资增长调控目标。

国有企业经济效益下降的，除受政策调整等非经营性因素影响外，当年工资总额原则上相应下降。其中，当年劳动生产率未下降、上年人工成本投入产出率明显优于行业平均水平或上年职工平均工资低于全国城镇单位就业人员平均工资 70％的，当年工资总额可适当少降。

国有企业未实现国有资产保值增值的，工资总额不得增长，也可适度下降。

国有企业按照工资与效益联动机制确定工资总额，原则上增

人不增工资总额、减人不减工资总额，但发生兼并重组、新设国有企业或机构等情况的，可以对标劳动力市场工资价位、行业平均工资水平合理增加或减少工资总额。

3. 分类确定工资效益联动指标。按照谁出资谁分类的原则，由履行出资人职责机构负责界定和动态调整所监管国有企业的功能性质定位，报本级政府批准后实施分类管理。根据国有企业功能性质定位、不同发展阶段和行业特点，科学设置工资效益联动指标，合理确定考核目标，突出不同考核重点，形成工资效益联动模式。工资效益联动指标原则上为 2 至 4 个。

对主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，工资效益联动指标主要选取利润总额（或净利润）、经济增加值、净资产收益率等反映经济效益、国有资本保值增值和市场竞争力的指标。

对主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务的商业类国有企业，工资效益联动指标主要选取反映经济效益、国有资本保值增值指标，同时可根据实际情况增加营业收入、任务完成率等体现服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性产业以及完成特殊任务等情况的指标。

对主业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主的公益类国有企业，工资效益联动指标主要选取反映成本控制、产品服务质量、营运效率和保障能力等情况的指标，兼顾体现经济

效益和国有资本保值增值的指标。

对开发性、政策性的金融类国有企业，工资效益联动指标主要选取任务完成率、资本充足率、案件风险率等体现服务国家战略和风险控制的指标，兼顾反映经济效益的指标；对商业性的金融类国有企业，工资效益联动指标主要选取净利润（或利润总额）、经济增加值、净资产收益率、不良贷款率等反映经济效益、资产质量和偿付能力的指标。

对文化类国有企业，工资效益联动指标主要选取文化创作生产服务、社会影响等反映社会效益和经济效益、国有资本保值增值的指标。

劳动生产率指标一般以人均增加值、人均利润指标为主，根据国有企业实际情况，可选取人均营业收入、人均工作量等指标。

（二）改革工资总额管理方式

1. 全面实行工资总额预算管理。工资总额预算由国有企业自主编制，按规定履行内部决策程序后，根据国有企业功能性质定位、行业特点并结合法人治理结构完善程度，分别报履行出资人职责机构备案或核准后执行。

对主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，工资总额预算原则上实行备案制。其中，未建立规范董事会、法人治理结构不完善、内控机制不健全、内部分配管理不规范的国有企业，经履行出资人职责机构认定，其工资总额预算要实行核准

制。

对其他国有企业，工资总额预算原则上实行核准制。其中，已建立规范董事会、法人治理结构完善、内控机制健全、内部分配管理规范的国有企业，经履行出资人职责机构同意，其工资总额预算可实行备案制。

2. 合理确定工资总额预算周期。国有企业工资总额预算一般按年度进行管理。对行业周期性特征明显、经济效益年度间波动较大或存在其他特殊情况的国有企业，经履行出资人职责机构同意，工资总额预算可探索按周期进行管理，周期最长不超过三年。

3. 改革工资总额预算编制方法。编制工资总额预算要与国有企业生产经营预算通盘考虑、统筹安排，与经济效益增长目标相适应。工资总额预算按年度进行管理的，一般以履行出资人职责机构清算的上年工资总额为基数；工资总额预算按周期进行管理的，以履行出资人职责机构清算的上一周期工资总额为基数。年度或周期内年均工资总额增长要符合工资与效益联动的要求。

4. 强化工资总额预算执行。国有企业要严格执行经备案或核准的工资总额预算。在执行过程中，因国有企业外部环境或自身生产经营等编制预算时所依据的情况发生重大变化，需要调整工资总额预算的，要按规定程序进行调整。

国有企业工资总额预算要在每年5月底前报履行出资人职责机构备案或核准。履行出资人职责机构要在收到所监管国有企业

工资总额预算方案之日起10个工作日内予以书面批复。

（三）完善国有企业内部工资分配管理

1. 完善国有企业内部工资总额管理制度。国有企业在经备案或核准的工资总额预算内，依法依规自主决定内部工资分配。国有企业要建立健全内部工资总额管理办法，根据所属国有企业功能性质定位、不同发展阶段、行业特点和生产经营等情况，指导所属国有企业自下而上科学编制工资总额预算方案，自上而下逐级落实工资总额预算执行责任，建立预算执行情况动态监控机制，确保实现工资总额预算目标。国有企业集团要合理确定总部工资总额预算，其职工平均工资增长幅度原则上要低于本企业全部职工平均工资增长幅度；国有企业集团要探索创新内部工资总额管理机制，实行市场化改革，鼓励所属国有企业积极与行业先进对标，与劳动力市场工资价位对标，理顺国有企业内部收入分配关系。

2. 深化国有企业内部分配制度改革。国有企业要建立健全以岗位工资为主的基本工资制度，以岗位价值为依据，以业绩为导向，参照劳动力市场工资价位并结合国有企业经济效益，通过集体协商等形式合理确定不同岗位的工资水平。国有企业工资分配要向关键岗位、生产一线岗位和紧缺急需的高层次、高技能人才倾斜，合理拉开工资分配差距，调整不合理过高收入。加强全员绩效考核，使职工工资收入与其工作业绩和实际贡献紧密挂钩，切实做到能增能减。

国有企业要健全以工资总额管理为核心的人工成本管理体系，加强人工成本动态监管，严格控制人工成本不合理增长。

3. 规范国有企业工资列支渠道。国有企业要调整优化工资收入结构，逐步实现职工收入工资化、工资货币化、发放透明化。严格清理规范工资外收入，将所有工资性收入一律纳入工资总额管理，不得在工资总额之外以其他方式列支任何工资性支出。

（四）健全工资分配监管体制机制

1. 加强和改进政府对国有企业工资分配的宏观指导和调控。市级人力资源社会保障部门负责建立企业薪酬调查和信息发布制度，每年发布本行政区域内不同职业的劳动力市场工资价位和行业人工成本信息；会同财政、国资等部门落实工资指导线制度，每年发布工资指导线、非竞争类国有企业职工平均工资调控水平和工资增长调控目标。

2. 落实履行出资人职责机构对国有企业工资分配的监管职责。履行出资人职责机构负责做好所监管国有企业工资总额预算方案的备案或核准工作，加强对所监管国有企业工资总额预算执行情况的动态监控和执行结果的清算，并按年度将所监管国有企业工资总额预算执行情况于每年5月底前报同级人力资源社会保障部门，由人力资源社会保障部门汇总后于6月底前报同级政府。

3. 完善国有企业工资分配内部监督机制。国有企业董事会

要依照法定程序决定工资分配事项，加强对工资分配决议执行情况的监督。落实国有企业监事会对工资分配的监督责任。将国有企业职工工资收入分配情况作为厂务公开的重要内容，定期向职工公开，接受职工监督。

4. 建立国有企业工资分配信息公开制度。履行出资人职责机构、国有企业要于每年6月底前将企业上年工资总额和职工平均工资水平及增长情况等相关信息予以公开，接受社会公众监督。

5. 健全国有企业工资内外收入监督检查制度。各级人力资源社会保障部门要会同财政、国资等部门，每年对国有企业执行国家工资收入分配政策情况开展监督检查，及时查处违规发放工资、滥发工资外收入等行为。加强与出资人监管和审计、税务、纪检监察、巡视等监督力量协同，建立工作会商和资源共享机制，提高监督效能，形成监督合力。

对国有企业存在超提、超发工资总额及相关工作人员在工资总额管理工作中玩忽职守、弄虚作假、把关不严等违规行为的，扣回违规发放的工资总额，并视违规情形对国有企业负责人和相关责任人员依照有关规定给予经济处罚和纪律处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

五、具体要求

（一）加强组织领导

各县（市、区），各有关部门要统一思想认识，以高度的政

治责任感和历史使命感，切实加强对改革工作的领导，并结合当地和部门实际，认真贯彻落实本实施意见。人力资源社会保障部门要做好统筹协调工作，明确责任分工，加强对参与改革的部门和企业进行培训指导，强化督促检查，及时研究解决改革中出现的问题，推动改革顺利进行。

（二）统筹推进改革

各级履行出资人职责机构要抓紧制定所监管国有企业的具体改革实施办法，报同级人力资源社会保障部门会同财政部门审核批准后实施。各级人力资源社会保障、财政、国资等部门和工会要各司其职，密切配合，共同做好改革工作，形成推进改革的合力。

（三）明确改革进度

根据《河南省人民政府关于改革国有企业工资决定机制的实施意见》（豫政〔2019〕2 号）要求，本次改革从 2019 年 1 月 1 日起施行。

（四）强化宣传引导

要加强舆论宣传和政策解读，引导全社会正确理解和支持改革，营造良好社会环境。国有企业要自觉树立大局观念，认真执行改革规定，确保改革政策落到实处。

主办：市人社局　　督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅　　2019 年 5 月 14 日印发