

# 重庆市人民政府关于 改革国有企业工资决定机制的实施意见

渝府发〔2018〕54号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

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）精神，深化国有企业工资收入分配制度改革，规范国有企业工资收入分配秩序，现就改革国有企业工资决定机制提出如下实施意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标和“四个扎实”要求，牢固树立新发展理念，严格落实党中央、国务院决策部署和市委有关要求，以提升国有企业发展效率、增强国有企业发展

活力为目标，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机制和正常增长机制，完善国有企业工资分配监管体制，促进国有企业工资收入分配机制更加合理、更加有序，充分调动国有企业职工的积极性、主动性、创造性，提高国有企业的市场竞争力，推动国有企业做强做优做大。

## （二）工作原则。

——坚持中国特色现代国有企业制度改革方向。坚持政企分开、政资分开、所有权和经营权相分离，进一步确立国有企业的市场主体地位，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。健全完善国有企业业绩考核评价体系，处理好短期效益指标与企业长远发展的关系。国有企业工资分配要切实做到既有激励又有约束、既讲效率又讲公平。坚持按劳分配原则，健全国有企业职工工资与经济效益同向联动、能增能减的机制，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。统筹处理好不同行业、不同企业和企业内部不同职工之间的工资分配关系，调节过高收入。

——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，与增强企业市场竞争力相匹配。建立健全制度科学、规则统一、程序规范、分配公正的工资分配监

管机制，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，规范工资分配秩序。

——坚持分类分级管理。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，实行工资总额分类管理。按照企业国有资产产权隶属关系，健全工资分配分级监管体制，落实各级政府职能部门、履行出资人职责机构（或其他企业主管部门，下同）和国有企业的分级监管责任，建立健全与国资国企监管体制相匹配的工资分配分类分级监管体制。

## 二、改革工资总额决定机制

### （三）改革工资总额确定办法。

按照国家和我市工资收入分配政策要求，根据企业发展战略和薪酬策略、年度生产经营目标、社会效益和经济效益，综合考虑劳动生产率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、工资增长调控目标，合理确定年度工资总额。

### （四）完善工资与效益联动机制。

按照“效益增工资增、效益降工资降”的同向联动原则和工资总额确定办法，突出绩效导向，实施工资总额分类管理，合理确定国有企业年度工资总额增长或下降幅度。

1. 企业经济效益增长的，国有企业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，具体分类如下：

商业一类企业（指主业属于充分竞争行业和领域的商业类国有企业，下同）：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者上年职工平均工资高于同期城镇单位就业人员平均工资 3 倍的，当年工资总额增长幅度在不超过同期经济效益增长幅度的 90%范围内确定。

商业二类企业（指主业处于关系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，下同）：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者上年职工平均工资高于同期城镇单位就业人员平均工资 3 倍的，当年工资总额增长幅度在不超过同期经济效益增长幅度的 85%范围内确定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。

公益类企业（指主业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主的国有企业，下同）：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者上年职工平均工资高于同期城镇单位就业人员平均工资 2.5 倍的，当年工资总额增长幅度在不超过同期经济效益增长幅度的 80%范围内确定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。

文化类企业（指主业以提供精神产品，传播思想信息，担负文化传承使命为主要目标，把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的国有文化企

业，下同）：社会效益完成情况未达到良好考核等级、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者上年职工平均工资高于同期城镇单位就业人员平均工资 2.5 倍的，当年工资总额增长幅度在不超过同期经济效益增长幅度的 80%范围内确定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。

2. 企业经济效益下降的，当年工资总额原则上应相应下降。其中，当年劳动生产率未下降、上年人工成本投入产出率优于行业平均水平、上年职工平均工资低于同期城镇单位就业人员平均工资 70%，文化类企业当年社会效益完成情况达到良好以上考核等级的，当年工资总额下降幅度可在不超过同期经济效益下降幅度的 50%范围内确定。

3. 企业经济效益发生剧烈波动，导致按照工资与效益联动机制确定的工资总额波动超过 30%的，在企业具备工资支付能力的前提下，当年工资总额增减幅度原则上在不超过 30%范围内确定。

4. 企业未实现国有资产保值增值的（文化类企业社会效益考核结果不及格的），工资总额不得增长，或者适度下降；对实现减亏的企业，经履行出资人职责机构同意，可适当增加工资总额，原则上工资总额增长幅度最高不超过 5%。

5. 企业经济效益受政策调整或承担重大战略任务等因素影响的，经履行出资人职责机构同意，剔除相关影响因素后，按规定确定工资总额。

6. 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。发生兼并重组、关闭退出、新设企业或机构等情况的，经履行出资人职责机构同意，工资总额根据职工增减人数，结合本企业职工平均工资标准、实际工资水平等因素合理增加或减少。

#### （五）分类确定工资效益联动指标。

工资效益联动指标最多不超过 4 个，主要联动指标原则上为 1—2 个。根据企业功能性质定位、规模大小、发展阶段、行业特点，按权重设置联动指标，合理确定考核目标，突出不同考核重点。

商业一类企业：主要选取利润总额或净利润、经济增加值、净资产收益率、人工成本利润率等反映经济效益、国有资本保值增值和市场竞争能力的指标。

商业二类企业：主要选取利润总额或净利润、国有资本保值增值等指标，同时，可根据实际情况，增加营业收入、任务完成率、人工成本利润率、人事费用率等反映服务全市经济发展、发展前瞻性战略性新兴产业、完成特殊任务等情况的指标。金融类国有企业，属于政策性的，主要选取反映服务全市经济发展和风险控制等情况的指标，兼顾净利润或利润总额、经济增加值等指标；属于商业性的，主要选取净利润或利润总额、经济增加值、人工成本利润率等指标，以及反映资产质量、偿付能力、体现服务全市经济发展情况的指标。

公益类企业：主要选取反映成本费用控制、产品质量、营运效率和保障能力、任务完成率、上缴利税等情况的指标，兼顾营业收入或利润总额、人事费用率等体现经济效益和国有资本保值增值的指标，考核可引入社会评价机制。

文化类企业：按照社会效益放在首位、社会效益与经济效益相统一的原则，选取营业收入、利润总额、社会效益目标完成情况、国有资本保值增值率、人事费用率等指标。

### 三、改革工资总额管理方式

#### （六）全面实行工资总额预算管理制度。

全市企业实行工资总额预算管理，工资总额预算方案由企业根据工资收入分配政策并结合本企业实际自主编制，按规定履行内部决策程序后报履行出资人职责机构备案或核准后执行。

#### （七）合理确定工资总额预算管理指标基数。

工资总额预算管理指标由工资总额预算指标和效益预算指标构成。

已实行工资总额预算管理的企业，工资总额预算基数以履行出资人职责机构清算确定的上年度工资总额为基数。未实行工资总额预算管理的企业，初始工资

总额预算基数原则上以上年度企业实发工资总额为基数。新组建企业，可按照同级同类企业职工平均工资和实有职工人数合理确定工资总额预算基数。

经济效益预算指标基数原则上以经审计、履行出资人职责机构确认的上年度财务决算表反映的经济效益指标完成值为基数。经济效益预算指标目标值的确定，原则上按照效益持续改善向好且具有一定挑战性和行业可比性的价值导向，在坚持与国内外同行业优秀企业进行横向对标、与企业历史最好业绩指标和战略规划业绩指标进行纵向对标的基础上合理确定。劳动生产率、人工成本投入产出率指标要与相同行业、相同年度的劳动生产率、人工成本投入产出率指标对标。对缺少行业对标主体的，应当选取同功能性质企业或具有较强可比性的竞争类行业（企业）对标。对相同年度对标信息缺失的，可与近3年同行业（企业）先进指标对标。

#### （八）完善工资总额管理方式。

根据行业特点和企业功能性质定位，结合法人治理结构完善情况，由履行出资人职责机构对企业工资总额预算方案分别实行备案制和核准制管理。

商业一类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、监事会、经营层，或法人治理结构不完善，未按公司章程定期召开法定会议，内控机制不健全的企业，经履行出资人职责机构认定，其工资总额预算实行核准制。在工资分配过程中存在重大违纪违规行为的企业，实行核准制。



商业二类企业、公益类企业、文化类企业，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，且已建立市场化的分配制度和业绩考核评价体系、科学合理的市场对标体系，工资分配过程中未发生重大违纪违规行为的企业，经履行出资人职责机构同意，工资总额预算实行备案制。

#### **（九）合理确定工资总额预算周期。**

企业工资总额预算原则上按年度进行管理。对行业周期性特征明显、经济效益年度间波动较大的企业，或处于筹建期、初创期、战略调整期、快速扩张期的企业，或存在重组改制等其他特殊情况的企业，经履行出资人职责机构同意，工资总额预算可按周期进行管理，周期最长不超过3年，周期内工资总额增减应当符合国家和我市调控政策相关要求，体现工资与效益联动。

#### **（十）强化工资总额预算执行。**

企业要严格执行经备案或核准的工资总额预算方案。执行过程中，企业编制预算时所依据的外部环境情况或自身生产经营情况发生重大变化，需要调整工资总额预算方案的，经履行出资人职责机构同意，按规定程序进行调整。履行出资人职责机构要加强对所监管企业执行工资总额预算情况的及时指导和动态监管，并将预算执行情况在企业年度决算中进行专项反映。

### **四、完善企业内部工资分配管理**

### **（十一）建立健全企业内部工资总额管理制度。**

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。企业要依法建立健全内部工资总额管理办法，并根据自身功能性质定位、行业特点和生产经营等情况，指导所属企业科学编制工资总额预算方案，逐级落实预算执行责任，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。集团企业应合理确定集团本部工资总额预算，集团本部职工平均工资增长幅度原则上应低于企业全部职工平均工资增长幅度。

### **（十二）深化企业内部分配制度改革。**

企业要统筹考虑人才引进、人才培养和劳动生产率等因素，科学制定与企业发展战略相适应的薪酬策略。在岗位评价的基础上，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，合理拉开工资分配差距，调整不合理过高收入。关键岗位、生产一线岗位职工平均工资增幅原则上不低于本企业职工平均工资增幅，高层次创新人才、高技能人才平均工资增长额度原则上高于本企业管理人员平均工资增长额度。加强全员绩效考核，职工工资收入与其工作业绩和实际贡献紧密挂钩，做到考核科学合理、分配公正公平、收入能增能减。

### **（十三）规范企业工资列支渠道。**

企业要调整优化工资收入结构，严格清理规范工资外收入，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形式列支任何工资性支出。严格规范工资发放渠道，逐步实现职工收入工资化、工资货币化、发放透明化。要建立健全职工福利费管理制度，对符合国家和我市规定的福利费，应严格按照标准执行。实行货币化改革的福利性项目全部纳入工资总额管理，不得在国家和我市规定之外自设福利费项目，不得违规发放福利费。对经济效益下降或亏损的企业，福利性项目不得增加、标准不得提高，对出现连续亏损的企业，福利性项目应当缩减。

## 五、健全工资分配监管体制机制

### （十四）加强和改进政府对企业工资分配的宏观指导和调控。

市人力社保局牵头，制定全市国有企业工资决定机制改革具体方案，指导和监督全市国有企业工资收入分配改革工作，建立企业薪酬调查和信息发布制度，定期发布劳动力市场工资价位和行业人工成本信息。市人力社保局会同市财政局、市国资委、两江新区管委会等部门，完善工资指导线制度，定期发布工资指导线、非竞争类企业职工平均工资调控水平和工资增长调控目标。

### （十五）落实履行出资人职责机构的企业工资分配监管职责。

履行出资人职责机构负责指导所监管国有企业编制工资总额预算方案，做好工资总额预算方案的备案与核准工作，加强对工资总额预算执行情况动态监控和

执行结果清算，每年7月底前，将所监管国有企业工资总额预算执行情况报送同级人社保部门，人社保部门汇总报送同级政府。

#### **（十六）完善企业工资分配内部监督机制。**

国有企业要完善法人治理结构，健全内控机制，规范董事会、监事会的运行。董事会要按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，并加强对所属企业工资分配工作的检查。企业要按规定及时向政府职能部门和履行出资人职责机构报送工资总额执行情况，自觉接受监管。

#### **（十七）建立企业工资分配信息公开制度。**

国有企业职工工资收入分配情况定期向职工公开，接受职工监督。履行出资人职责机构和有关国有企业每年定期向社会披露企业上年度工资总额、职工平均工资水平等信息，接受社会公众监督。

#### **（十八）健全企业工资内外收入监督检查制度。**

人社保部门会同财政、国资监管等部门，定期对国有企业执行国家和我市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。国有企业存在超提、超发工资总额及其他违规行为的，按规定扣回违规发放的工资总额，对企业负责人和相关责任人员依纪依法给予纪律处分和经济处罚；构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。加强与出资人监管和审计、

税务、纪检监察、巡视巡查等监督的工作协同，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。

## 六、做好组织实施工作

### （十九）加强组织领导。

企业工资决定机制改革是一项涉及面广、政策性强的工作，各区县（自治县，以下简称区县）、市政府有关部门要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，做好统筹协调，细化目标任务，明确责任分工，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。

### （二十）统筹推进改革。

全市各级履行出资人职责机构要抓紧制定所监管企业改革的具体实施办法，由同级人力社保部门会同财政部门审核后实施。市国资委、两江新区管委会、市文资办要细化制定所监管市管国有企业改革的具体实施办法，并报送市人力社保局。其他市级部门管理的国有企业，由市财政局会同市人力社保局制定改革的具体实施办法。各区县履行出资人职责机构于2018年12月底前将所监管企业改革的具体实施办法报当地人力社保部门。

### （二十一）做好宣传引导。

全市各级人力社保、财政、国资监管、工会等部门和单位要各司其职，密切配合，共同做好改革工作，形成推进改革的合力。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。广大国有企业要自觉树立大局观念，认真执行国家和我市有关改革规定，确保改革政策得到落实。

## （二十二）做好实施工作。

本实施意见自 2019 年 1 月 1 日起实施。现行企业工资总额管理规定与本实施意见不一致的，按本实施意见执行。

本实施意见适用于我市各级政府出资的国有独资及国有控股企业，包括所属各级独资、控股的子企业。全市各级政府、有关部门或机构作为实际控制人的企业，参照本实施意见执行。

本实施意见所称工资总额，是指由企业在—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。

劳动生产率指标—般以人均增加值、人均利润为主，根据国有企业功能性质和市场对标信息，结合国有企业实际情况，可选取人均营业收入、人均工作量、人工成本利润率等指标。

市管国有企业和市级部门管理国有企业，所参照的城镇单位就业人员平均工资按照全国城镇单位就业人员平均工资标准执行。区县管理国有企业按照单位所在地城镇单位就业人员平均工资标准执行，最高不得超过全国城镇单位就业人员平均工资标准。

重庆市人民政府

2018年12月7日

（此件公开发布）