

# 上海市人民政府文件

沪府规〔2019〕7号

## 上海市人民政府关于本市改革 国有企业工资决定机制的实施意见

各区人民政府,市政府各委、办、局:

国有企业在经济社会发展中具有重要地位。国有企业工资决定机制改革是完善国有企业现代企业制度的重要内容,是深化收入分配制度改革的重要任务,事关国有企业健康发展,事关企业职工切身利益,事关收入分配合理有序。为全面贯彻《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),结合实际,现提出本市改革国有企业工资决定机制实施意见如下:

### 一、明确指导思想和基本原则

#### (一)指导思想

全面贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想

思想,坚持以人民为中心的发展思想,牢固树立新发展理念,推进区域性国资国企综合改革试验,落实国家关于改革国有企业工资决定机制的要求,体现上海特色。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,进一步增强国有企业活力、提升国有企业效率,充分调动国有企业职工的积极性、主动性和创造性,使国有企业在建设“五个中心”和打响“四大品牌”中发挥主力军作用,为提升城市能级和核心竞争力、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市贡献力量。

## (二)基本原则

——坚持效益导向与维护公平相结合。坚持按劳分配,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。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。完善工资集体协商和职工代表大会制度,健全工资分配的民主管理程序。

——坚持市场决定与政府监管相结合。进一步确立国有企业的市场主体地位,更好发挥企业党组织的领导作用,落实董事会的工资分配管理权,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。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,促进收入分配更合理、更有序。

——坚持分类管理与分级监管相结合。根据国有企业的不同功能性质定位、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。按照国有资产产权隶属关系,完善国有企业工资分配分级监管体制,落实政府职能部门和履行出资人职责机构的监管责任。

## 二、改革工资总额决定机制

(三)完善工资总额确定办法。按照国家和本市工资收入分配宏观政策要求,根据企业的发展战略、薪酬策略、经营状况、任务目标、经济效益和社会效益,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,结合企业工资指导线,合理确定年度工资总额。

本实施意见所称工资总额,是指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)完善工资与效益联动机制。主业处于充分竞争行业和领域的竞争类国有企业,经济效益增长的,工资总额可增长,但增长幅度不超过经济效益的增长幅度。其中,当年劳动生产率未提高,或者上年人工成本投入产出率低于行业平均水平,或者上年人均工资高于本市职工平均工资2倍的,工资总额增长幅度应低于经济效益增长幅度,人均工资增长幅度高于工资指导线平均线的部分应适当降低。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,工资总额原则上相应下降。其中,当年劳动生产率未

下降,或者上年人工成本投入产出率明显优于行业平均水平,或者上年人均工资低于本市职工平均工资 60%的,工资总额可适当少降。

以完成战略任务或政府重大专项任务为主要目标的功能类国有企业,以及主业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主的公共服务类国有企业,可根据完成任务和提供服务等情况确定工资总额增长幅度,人均工资增长幅度原则上不高于工资指导线的平均线。其中,上年人均工资达到本市职工平均工资 2 倍以上的,人均工资增长幅度原则上不高于工资指导线平均线的 80%。

除发生兼并重组、新设企业或分支机构等涉及人员变动较大、影响工资总额较多的情况,可合理增加或者减少工资总额外,原则上增人不增工资总额、减人不减工资总额。

企业未实现国有资产保值增值的,工资总额不得增长,或者工资总额适度下降。

(五)分类确定工资效益联动指标。根据国有企业功能性质定位、行业特点,合理确定工资总额与效益联动指标。联动指标应突出重点,可为单一指标,也可为多个指标,但一般不超过 4 个,并合理设定各指标的权重。

竞争类国有企业,应主要选取反映经济效益和市场竞争力指标。其中,金融类国有企业应主要选取反映经济效益、资产质量、偿付能力以及防范风险能力的指标。功能类国有企业,可根据

实际情况选取反映经济效益、任务完成及成本控制等情况的指标。公共服务类国有企业，应主要选取反映服务质量、营运效率、保障能力、成本控制情况的指标，兼顾反映经济效益的指标。文化类国有企业，应同时选取反映社会效益和经济效益的指标。

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

人工成本投入产出率一般以人工成本利润率为主，根据企业实际情况，也可选取人事费用率等指标。

### **三、改革工资总额管理方式**

(六)实行工资总额预算管理。工资总额预算方案由国有企业自主编制，集团公司应合理编制集团的工资总额预算和总部的工资总额预算，并对所属企业的工资总额预算编制进行指导，按照规定履行内部决策程序，将集团的工资总额预算和总部的工资总额预算报履行出资人职责机构备案后执行。

存在法人治理结构不完善、内控机制不健全、工资分配不规范等情况的集团公司，经认定，工资总额预算由履行出资人职责机构核准后执行。

(七)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企业，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；周期内的工资总额增长，应符合工资与效益联动的要求。

(八)强化工资总额预算执行。国有企业应严格执行经备案或核准的工资总额预算方案。执行过程中,因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方案的,应按照预算管理程序进行调整。

集团的工资总额和总部的工资总额由履行出资人职责机构清算,集团所属企业的工资总额由集团公司清算。集团公司将总部和所属企业的工资总额清算情况汇总后,报履行出资人职责机构和人力资源社会保障部门;人力资源社会保障部门汇总后,报告同级政府。

#### **四、完善企业工资内部分配管理**

(九)完善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。企业应建立健全内部工资总额管理办法,根据功能性质定位、行业特点和生产经营等情况,科学编制工资总额预算方案。集团公司应加强对所属企业的指导,逐级落实预算编制责任,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;合理确定总部的工资总额预算,其职工平均工资增长幅度原则上低于本集团全部职工平均工资增长幅度。

(十)深化企业内部分配制度改革。国有企业应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,以能力素质为基础,以业绩贡献为导向,参照劳动力市场工资价位并结合企业经济效益,兼顾市场竞争力和工资持续增长能力,通过工资集体协商等

形式,合理确定不同岗位的工资水平。应逐步理顺领导人员、管理人员、技术人员和生产服务人员等各类岗位人员的工资分配关系,合理拉开工资分配差距,调整不合理过高收入。工资分配应向关键岗位、生产一线岗位和紧缺急需岗位的人才倾斜,可探索对高层次科技人才、高技能人才试行协议工资、项目工资、年薪制等分配形式。应加强全员绩效考核,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。企业薪酬制度应向职代会报告,经听取职工意见并修改完善后报职代会表决通过。

(十一)规范企业工资列支渠道。国有企业应优化工资收入结构,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形式列支任何工资性支出。

## **五、健全工资分配监管体制机制**

(十二)加强和改进对国有企业工资分配的宏观指导和调控。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,定期发布劳动力市场工资价位和行业人工成本信息;会同工会、企业联合会、工商联等单位共同研究,每年一季度发布企业工资指导线。

(十三)落实国有企业工资分配监管职责。履行出资人职责机构负责指导企业落实国有企业工资分配政策,做好企业工资总额预算方案的备案或核准工作,并加强对预算执行情况的动态监控和执行结果的清算。

(十四)完善国有企业工资分配内部监督机制。国有企业董事会应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。监事会应根据职责,落实对工资分配的监督责任。工会应督促企业将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。

(十五)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、集团公司每年定期将工资总额和职工平均工资水平等相关信息通过官方网站等渠道向社会披露,接受社会公众监督。

(十六)健全国有企业工资内外收入监督检查制度。人力资源社会保障部门会同财政、国资监管等部门定期对国有企业执行国家和本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;加强与出资人监管和审计、税务、纪检监察、巡视等监督的协同,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。对企业存在超提、超发工资总额及其他违规行为的,扣回违规发放的工资总额,并视违规情形,对企业负责人和相关责任人员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。

## **六、做好组织实施**

(十七)国有企业工资决定机制改革涉及面广、政策性强,各区、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。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,营造良好环境。

国资监管部门要会同人力资源社会保障、财政部门制订所监管企业的具体改革实施办法,其他委托监管单位参照执行该办法。

人力资源社会保障、财政、国资监管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。

各国有企业要自觉树立大局观念,认真执行有关改革规定,确保改革政策落实到位。

(十八)市属国有企业的工资分配由市相关部门管理,区属国有企业的工资分配由区相关部门管理。履行出资人职责机构包括国资监管部门及其委托监管单位等。

本实施意见自2019年1月1日起施行,有效期至2023年12月31日。

2019年1月25日

(此件公开发布)

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，  
市高法院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2019年1月25日印发

---