

# 广东省人民政府文件

粤府〔2019〕5号

---

## 广东省人民政府关于改革国有企业工资 决定机制的实施意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深入贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，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，根据《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, 结合我省实际, 制定本实施意见。

## 一、适用范围

本实施意见适用于各级政府履行出资人职责的国有独资及国有控股企业, 各级党委和政府有关部门、人民团体、事业单位所管理的国有企业。

各级党委和政府有关部门或机构作为实际控制人的国有企业, 省属集体类企业、企业化管理的事业单位, 参照本意见执行。

## 二、改革工资总额决定机制

按照国家和我省工资收入分配宏观调控政策要求, 根据国有企业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, 结合人力资源社会保障部门发布的工资指导线, 合理确定国有企业年度工资总额。

(一) 分类明确工资总额基数。已实行工资总额预算管理的国有企业, 工资总额基数以履行出资人职责机构(或其他国有企业主管部门, 下同)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国有企业, 初始工资总额基数原则上以上年度企业工资总额为基数, 也可以前三年工资总额的平均数为基数。新组建国有企业由履行出资人职责机构按照同级同类国有企业职工平均工资和实有职工人数合理确定工资总额基数。

(二) 分类选取工资效益联动指标。国有企业应根据功能性

质定位和行业特点选取与工资总额联动的主要经济效益指标和其他联动指标，报履行出资人职责机构同意后确定，选取的指标最多不超过4个。

1. 市场竞争类企业，即主业处于充分竞争行业和领域的国有企业，经济效益指标主要选取利润总额（或净利润）、经济增加值等，其他联动指标主要选取劳动生产率、人工成本利润率等。

2. 公益基础类企业，即主业以保障民生、服务社会、提供公共产品和服务为主的国有企业，经济效益指标主要选取营业收入、利润总额（或净利润）、任务完成率等，其他联动指标主要选取人事费用率、成本控制率等。

3. 金控投资运营类企业，经济效益指标主要选取利润总额（或净利润）、任务完成率等，其他联动指标主要选取人工成本利润率、风险控制类指标等。

4. 功能类企业，即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国有企业，经济效益指标主要选取营业收入、利润总额（或净利润）、任务完成率等，其他联动指标主要选取成本控制率、人事费用率等。

5. 文化类企业，应把社会效益放在首位，同时选取社会效益和经济效益指标。社会效益指标主要选取文化任务完成率等体现文化企业政治导向、社会贡献的指标，经济效益指标主要选取营业收入、利润总额（或净利润）等，其他联动指标主要选取

国有资本保值增值率、人事费用率等。

（三）分类调控工资总额增减幅度。按照工资与效益同向联动原则，履行出资人职责机构应根据国有企业的实际情况，建立健全工资总额和经济效益、劳动生产率等联动指标挂钩的工资决定和正常增长机制，合理确定国有企业年度工资总额调整幅度。

1. 国有企业经济效益（文化类企业为社会效益和经济效益，下同）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全国行业平均水平或者上年职工平均工资达到全国城镇单位就业人员平均工资3倍及以上的，当年工资总额增长幅度应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人力资源社会保障部门发布的工资指导线基准线；公益基础类国有企业上年职工平均工资达到全国城镇单位就业人员平均工资2.5倍及以上的，当年工资总额增长幅度应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人力资源社会保障部门发布的工资指导线基准线。

国有企业经济效益增长幅度较大的，由履行出资人职责机构根据企业实际情况，结合人力资源社会保障部门发布的工资指导线合理确定工资总额增长幅度。

2. 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，工资总额下降幅度原则上应与经济效益增长时工资总额增长幅度相对应。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全国行业平均水平或者上年企业职工平均工资未达到全国城镇单位就业人员平均工资 80% 的，当年工资总额可适当少降，具体由履行出资人职责机构根据国有企业实际情况合理确定。

3. 剔除受政策调整等非经营性因素影响后，国有企业未实现国有资产保值增值的，工资总额不得增长，或者应适度下降。

4. 原则上增人不增工资总额、减人不减工资总额，但国有企业发生兼并重组、新设企业或机构、新增项目等情况而规模性增加或者减少人员的，可以合理增加或者减少工资总额。

5. 鼓励和支持国有企业吸引人才、留住人才创新创业，对引进和培养紧缺急需高层次、高技能人才成效突出的国有企业，当年工资总额可适当多增，具体由履行出资人职责机构根据国有企业实际情况合理确定。

### **三、改革工资总额管理方式**

(一) 全面落实工资总额预算管理。工资总额预算方案由国有企业根据工资收入分配政策和本企业实际情况自主编制。编制工资总额预算方案应综合考虑工资总额基数、年度生产经营和经济效益目标、联动指标等主要因素；编制范围原则上应与上年度财务决算合并报表范围相一致（包括国有企业本级的工资总额预算方案和所属各级全资、控股子企业的工资总额预算方案）；工资总额预算方案应包括企业直接支付给与企业建立劳动关系的全部职工的劳动报酬总额和支付给企业负责人的薪酬总额。工

资总额预算方案编制完成后按规定履行内部决策程序，报履行出资人职责机构备案或核准后执行。

（二）完善工资总额管理方式。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，由履行出资人职责机构对所监管国有企业工资总额预算分别实行备案制或核准制管理。

1. 市场竞争类企业和金控投资运营类企业，工资总额预算原则上实行备案制管理。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、近三年企业工资分配存在违规违纪行为的国有企业，经履行出资人职责机构认定，其工资总额预算应实行核准制管理。

2. 公益基础类企业、文化类企业和功能类企业，工资总额预算原则上实行核准制管理。其中，已建立规范董事会、法人治理结构完善、内控机制健全、近三年企业工资分配未发生违规违纪行为的国有企业，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管理。

（三）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，周期内工资总额年均增幅不超过同期经济效益年均增幅。

（四）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，应按规定程序进行调整。履行出资人职责机构应加强对所监管国有企业执行工资总额预算情况的动态监控和指导，并对预算执行结果进行清算。

#### **四、完善国有企业内部工资分配管理**

（一）完善国有企业内部工资总额管理制度。国有企业集团应建立健全内部工资总额管理机制，根据国有企业功能性质定位、行业特点和生产经营等情况，指导下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。国有企业集团应合理确定集团本部工资总额预算，其职工平均工资增长幅度原则上应低于本企业全部职工平均工资增长幅度。

（二）深化国有企业内部分配制度改革。国有企业应以岗位价值为依据，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。工资总额分配要向关键岗位、生产一线岗位和紧缺急需的高层次、高技能人才倾斜。

（三）规范国有企业工资列支渠道。国有企业应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形式列支任何工资性支

出。

## 五、健全工资分配监管体制机制

(一) 加强和改进政府对国有企业工资分配的宏观指导和调控。各级人力资源社会保障部门负责对同级国有企业工资分配进行宏观指导和调控，省、市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，定期发布本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、国资监管等部门完善工资指导线制度，定期制定和发布工资指导线。

(二) 落实履行出资人职责机构的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所监管国有企业编制工资总额预算方案，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报告同级人民政府。履行出资人职责机构也可按规定将有关情况直接报告同级人民政府。

(三) 完善国有企业工资分配内部监督机制。国有企业应完善法人治理结构，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。落实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。

(四) 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、国有企业于每年9月底前将企业上一年度工资总额和职工平均工资水平等相关信息，通过履行出资人职责机构政府网站、企业网站等向社会披露，接受社会公众监督。

(五) 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会同财政、国资监管等部门，定期对国有企业执行国家和省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，形成监管合力。对国有企业存在超提、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负责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。

## **六、切实做好组织实施工作**

各地政府要以高度的政治责任感和历史使命感，切实加强国有企业工资决定机制改革工作的领导，推动改革顺利进行。各级人力资源社会保障、财政、国资监管等部门和工会要各司其职，密切配合，切实加强舆论宣传和政策解读，引导全社会特别是国有企业和职工正确理解和支持改革，营造良好社会环境。全省国有企业要自觉树立大局观念，认真执行国家和省有关改革规定，确保改革政策得到落实。各级履行出资人职责机构要根据本

实施意见，抓紧制定所监管国有企业工资决定机制具体实施办法，报同级人力资源社会保障部门会同财政部门审核后实施。省级履行出资人职责机构应于2019年1季度前制定所监管国有企业工资决定机制具体实施办法，报省人力资源社会保障厅会同省财政厅审核后实施。

本实施意见所称工资总额，是指由国有企业在—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。

本实施意见明确的国有企业工资决定机制自2019年1月1日起实施。实施过程中遇到的问题，请径向省人力资源社会保障厅反映。我省现行国有企业工资总额管理规定，凡与本意见不一致的，按本意见执行。



公开方式：主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，南部战区、南海舰队、南部战区空军、省军区，  
省法院，省检察院。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2019年1月25日印发

---

