

# 中共温州市瓯海区委文件

瓯委发〔2018〕15号



## 中共温州市瓯海区委 温州市瓯海区人民政府 印发《关于改革和完善瓯海区国资管理体制的 指导意见》《关于深化区管企业负责人薪酬制度 改革的指导意见》的通知

各街道党工委、办事处，泽雅镇党委、人民政府，区属各单位：

《关于改革和完善瓯海区国资管理体制的指导意见》《关于深化区管企业负责人薪酬制度改革的指导意见》已经区委常委会同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。

中共温州市瓯海区委

温州市瓯海区人民政府

2018年6月22日

# 关于改革和完善瓯海区国资管理体制的 指导意见

为进一步理顺我区国有资产管理体制，做强做优做大国有资产，发挥国有经济在国民经济中的重要作用，现就深化我区国资管理体制改革创新提出如下意见。

## 一、指导思想和基本原则

### （一）指导思想

根据《公司法》《企业国有资产法》《地方国有资产监管工作指导监督办法》《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》（国发〔2015〕63号）及《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》（国办发〔2017〕36号）精神，围绕我区“科教新区、山水瓯海”建设，大力推动国有企业实体化经营，加速推进国有企业整合与改革，打造一批资产规模大、运营能力强的新型国企集团，推进国有资产监管机构职能转变，完善国有资产监管制度建设，规范资产、人员和业务管理，理顺国有资产监督管理关系，使我区国资总量进一步增长、结构进一步优化、管理更加科学，为加快我区基础设施建设和环境再造，推动产业集聚和民生改善作出更大贡献。

### （二）基本原则

1. 坚持权责明晰原则。建立健全国有企业法人治理机制，

加快推进我区国有企业治理体系和治理能力现代化，逐步引导国有企业自主经营，有效参与市场化竞争。理顺各部门与国有企业之间、母公司与子公司之间的管理关系，实施有效监管。

2. 坚持权责对等原则。坚持权利义务责任相统一，规范权利运行、强化权利责任对等。完善履职评价和责任追究机制，对失职、渎职行为严格追责，建立决策、执行和监督环节的终身责任追究制度。

3. 坚持“统一规范”与“区别对待”相结合原则。按照区委、区政府的统一部署，在市国资监管机构的指导下，严格落实规定的改革要求和制度。根据我区实际，找准改革侧重点，制定切合实际的具体方案和政策，抓好落实。

4. 坚持“快字当头”与“稳妥有序”相统一原则。着力于稳增长、抓改革、调结构、促转型、强监管、严党建的工作布局，快速启动全面深化国有企业改革，加快推进国有资本做强做优做大。同时要认真细致、统筹兼顾，做好矛盾排查、宣传解释和关系协调，确保和谐稳定。

## 二、进一步完善国有资产管理体系

### （一）国有资产监管机构的职责定位

瓯海区国有资产管理办法（以下简称区国资办）根据授权代表瓯海区人民政府依法履行国有资产出资人职责，按照《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》（国办发〔2017〕38号）精神，实现以管资本为主加强国有资产监管，科学界定和准

确把握国有资产出资人监管的边界，专司国有资产监管，不行使政府公共管理职能，不干预企业的经营管理权，做好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全。区国资办可以授权区属国有公司董事会或者公司主管（组建）单位行使部分股东会职权，决定公司重大事项，公司合并、分立、解散、增加或者减少注册资本、发行公司债券和对外股权投资除外。

## （二）国有企业主管（组建）单位的职责范围

对于处于培育阶段、不能有效参与市场化竞争、需要依赖主管（组建）单位管理的国有企业，区国资办授权其主管（组建）单位履行相应出资人职责，各国有企业主管（组建）单位依法依章程参与国有企业管理，监督国有企业经营。国有企业未成立纪检监察部门的，其相应的纪检监察职能由主管（组建）单位负责，主管（组建）单位为国有企业全面从严治党的主体责任单位。

对于能有效、独立参与市场化竞争，不需要依托主管（组建）单位的国有企业，其主管（组建）单位应逐步退出对企业的管理。

## （三）加强经营性国有资产集中统一监管

充分发挥国有资产监管机构的专业化监管优势，推进经营性国有资产集中统一监管。党政机关、事业单位所属企业国有资产应依照《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》《浙江省省级事业单位出资企业国有资产管理暂行办法》等规定，建立区政府统一所有、区财政局综合管理、区级主管部门或区级事业单位具体管理、事业单位出资企业依法自

主经营的管理体制。对于不符合出资条件的党政机关、事业单位，应逐步与其所属企业脱钩，原则上由主管部门做好清理工作，妥善安置人员，将脱钩后的企业纳入经营性国有资产集中统一监管体系。除法律规定和区政府特别授权外，各级党政机关、事业单位不得再出资办企业。

### 三、加快推进我区国有企业改革步伐

#### （一）优化布局改组组建国有企业集团

为提高我区国有企业整体综合实力和经营管理水平，提升企业的抗风险能力和市场竞争力，实现国有资产保值增值，按照统筹规划、科学设置、分类推进、先行试点、稳妥实施的原则，改组组建国有企业集团，打造国有资本运营的市场化、专业化、企业化平台。

#### （二）提升国有企业增值能力

1. 实体化经营模式。为适应市场化需求，加强经营性国有企业战略规划引领，推进产业整合重组和国有企业产权多元化改造，实现经营性国有企业经营方式的多样化，促进国有资本向基础设施、城市公用事业、土地前期开发、城市运营、商业运营等领域集中，努力转型为市场化运作的国有企业，依法合规开展市场化融资，提高国有资本对社会资本的引导能力，增强国有企业的发展活力和盈利能力，提高国有资本整体运作效率。

2. 注入优质性经营资产。各主管（组建）单位要加快不动产权证手续的办理，尽快把优质经营性资产注入国有企业，做大

国有资本。

3. 规范资本运作。我区政府建设项目、政府购买服务等政府性项目在法律允许的范围内由区国有企业优先承接。国有企业承接的政府性项目需经主管（组建）单位审核，区政府审定，由国有企业与有关部门签订代建、劳务等合同，政府部门应按合同规定及时支付国有企业工程款、代建管理费和劳务费用等，不得违规占用、使用国有企业的资源。

### （三）国有企业集团管理模式

要分阶段逐步完善集团法人治理结构，提高企业集团竞争实力。

1. 成立决策管理领导小组。企业集团组建初期，成立决策领导小组，由分管副区长任组长，负责协调解决企业集团业务涉及的不同政府部门之间的问题，以及其他需要解决的重大事项等。

2. 董事会、监事会机构设置。集团母公司董事会一般由 7—11 名董事组成，监事会一般由 5—7 名监事组成，根据工作需要可适当增减，由区国资办委派。下属子公司董事会、监事会成员一般 3—5 人，由集团母公司进行委派。

集团母公司可以根据实际情况，对规模较小、员工较少的子公司，不设董事会和监事会，设 1 名执行董事、1 名执行监事。

3. 员工管理。国有企业员工管理要严格依法依规，不得超出控制数招聘员工。员工录用原则上应向社会公开招聘，采用劳

务派遣和直接录用两种方式，最后需将结果报区国资办备案。

4. 决策流程。集团母公司的采购计划、员工工资总额预算、员工控制数、管理层人员职数、注册资本金增减、章程修改、国有资本经营预算的编制等由企业提出方案，报主管（组建）单位党组织审核后再报区国资办审批。重大事项（集团法定代表人变更、注册资本金增减、对外股权投资、公司重组改制、管理层人员职数、员工控制数的核定及变动等）须报区政府审定。

子公司涉及上述审批事项的报母公司审批，需要企业集团内部协调的事项报决策管理领导小组审批，涉及公司资本的事项及其他重大事项（员工控制数及管理层职数的核定）还要报区国资办审核，区政府审定。

上述审批事项，根据《公司法》规定，最后须经理层决定或董事会决议的，从其规定。

5. 党组织建设。加快推进国有企业党组织建设，把党建工作写入公司章程，将企业党组织内嵌到公司治理结构之中，使党的领导融入公司治理各环节，明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位。

#### （四）薪酬管理

1. 工资总额预算管理。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，国有企业工资分配要坚持按劳分配、所有权与经营权相分离等原则，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。要发挥企业党组织领导作用，依法落实董事会的工资分配管理权。要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、分级管理。

2. 管理层薪酬。企业集团中由区委管理的负责人，包括公司的董事长、党委（党组）书记、总经理、监事长（监事会主席）以及其他副职负责人，其薪酬由基本年薪、绩效年薪和任期激励收入三部分组成。基本年薪在上年度区管国有企业在岗职工平均工资的 2 倍以内确定。绩效年薪以基本年薪为基数，根据年度考核评价结果并结合绩效年薪调节系数（考核评价系数最高不超过 2.0，调节系数最高不超过 1.5）确定。任期激励收入根据任期考核评价结果，在不超过企业负责人任期内年薪总水平的 30% 以内确定。

通过市场招聘的外聘负责人，不实行负责人薪酬制度，其薪酬报区政府一事一议。

#### （五）企业集团经营业绩考核。

将公司负责人薪酬与企业集团业绩考核相挂钩，考核效益性指标、单项考核指标和综合管理指标三部分内容，具体由区国资办及各集团母公司主管（组建）单位组织实施。区国资办在征求各集团母公司主管（组建）单位意见后下达当年目标任务值。区国资办负责企业集团的效益型指标考核；主管（组建）单位负责企业集团的单项指标考核；区国资办和主管（组建）单位组成考

核小组负责企业集团的综合管理指标考核。

#### （六）国有企业集团管理层配置。

集团母公司正职负责人（即董事长、党委书记、总经理）比照正科级管理，副职（副董事长、党委副书记、纪委书记、监事会主席、副总经理、总会计师、总经济师、总工程师）比照副科级管理；内设机构的中层正职及二级子公司党政正职比照正股级管理，副职比照副股级管理。

党组书记由董事长（总经理）担任，董事长和总经理分设的，党员总经理一般应兼任党委副书记，适当增加进入董事会的党组织领导班子成员人数。

### 四、管理与要求

（一）抓好监督检查。要建立专门的监督检查机制，严肃组织纪律和财经纪律，督促有关企业和部门无条件服从改革需要，认真开展工作，确保国有资产不流失，确保企业和社会和谐稳定，对违反规定造成严重后果的，依法依纪追究责任。各部门要按职责分工，做好对我区国资体制改革工作的指导与督查工作。

（二）抓好协调处理。在改革过程中，区国资办应主动加强与有关行政主管部门的沟通与协调；同时从履行出资人职责的角度，督促国有企业严格执行法律法规和制度，承担社会责任。各单位要根据本单位职责认真履职，不得推诿。

（三）完善制度建设。区国资办牵头制定区属国有资产监督管理制度报区委、区政府审核后发布。由区国资办履行出资人职

责的企业，其国有资产的界定、出资、划转或投资、担保、抵押等，均须报区国资办审批或审核。区国资办要指导建立经营预算管理制度，完善财经制度及其他各项监管制度，强化风险管理，确保国有资产安全。

# 关于深化区管企业负责人薪酬制度改革的指导意见

根据中央、省、市有关深化国有企业负责人薪酬制度改革的部署要求，结合我区实际，现就深化区管企业负责人薪酬制度改革提出如下指导意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

认真贯彻落实党的十八届三中全会关于合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平精神，适应国有资产管理体制和国有企业改革进程，按照企业负责人分类管理要求，综合考虑企业负责人的经营业绩和承担的政治责任、社会责任，建立符合区管企业负责人特点的薪酬制度，规范企业收入分配秩序，对不合理的偏高、过高收入进行调整，实现薪酬水平适当、结构合理、管理规范、监督有效，促进企业持续健康发展，推动形成合理有序的收入分配格局。

### （二）基本原则

——坚持国有企业完善现代企业制度的方向，健全区管企业负责人薪酬分配的激励和约束机制，将物质激励与精神激励相结合，强化区管企业负责人责任，增强企业发展活力。

——坚持分类分级管理，建立与区管企业负责人选任方式相匹配、与企业功能性质相适应的差异化薪酬分配方法，严格规范区管企业负责人薪酬分配，区管企业市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制。

——坚持统筹兼顾，形成区管企业负责人与企业职工之间合理工资收入分配关系，合理调节不同行业企业负责人之间的薪酬差距，促进社会公平正义。

——坚持政府监管与企业自律相结合，完善区管企业薪酬监管体制机制，规范收入分配秩序。

## **二、适用范围**

(三) 本指导意见适用于由区委管理的企业负责人，包括董事长、党委（党组）书记、总经理、监事长（监事会主席）以及其他副职负责人。

本指导意见所称区管企业，是指由区政府代表国家履行出资人职责，且负责人由区委任命的国有独资或国有控股企业，包括国有相对控股或协议控股企业。

## **三、合理确定薪酬结构和水平**

(四) 区管企业负责人的薪酬由基本年薪、绩效年薪、任期激励收入三部分构成。

(五) 基本年薪是指区管企业负责人的年度基本收入。区管企业负责人基本年薪在上年度区管企业在岗职工平均工资的 2 倍以内确定，原则上一年核定一次。

(六)绩效年薪是指与区管企业负责人年度考核评价结果相联系的收入，以基本年薪为基数，根据年度考核评价结果并结合绩效年薪调节系数确定。副职负责人的绩效年薪依据其岗位职责和承担风险等因素，按本企业主要负责人绩效年薪的0.6至0.9倍确定，合理拉开差距。考核年度没有完成经营性赢利或减亏指标的，企业负责人当年绩效年薪经考核后予以扣减。

区管企业负责人年度考核评价系数最高不超过2.0。

绩效年薪调节系数主要根据企业功能性质、所在行业以及企业总资产、净资产、营业收入、利润总额、从业人员等规模因素确定，最高不超过1.5。参与市场竞争程度高的企业绩效年薪调节系数应高于参与市场竞争程度低的企业；规模大的企业绩效年薪调节系数应高于规模小的企业。

区管企业负责人年度综合考评为不称职的，不得领取绩效年薪。当年本企业在岗职工平均工资未见增长的，区管企业负责人绩效年薪不得增长。

(七)任期激励收入是指与区管企业负责人任期考核评价结果相联系的收入，区国资办负任期考核评价，根据评价结果，在不超过企业负责人任期内年薪总水平的30%以内确定。

区管企业负责人任期综合考核评价为不称职的，不得领取任期激励收入；因投资经营失误、非政策性及非不可抗力等因素，造成企业3年合计利润为亏损或新增亏损的，或因直接责任造成经营资产损失的，酌情扣减任期激励收入。因本人原因任期未满

的，不得实行任期激励；非本人原因任期未满的，根据任期考核评价结果并结合本人在企业负责人岗位实际任职时间及贡献发放相关任期激励收入。

（八）区管企业副职负责人的薪酬按所在企业主要负责人薪酬的 0.85 倍确定。

#### 四、完善综合考核评价办法

（九）建立综合考核评价制度。坚持经济效益和社会效益相统一，对区管企业负责人履职情况进行全面综合考核评价，在加强经营业绩考核的同时，加强履行政治责任、社会责任等情况的考核评价，体现以德为先、全面担当。

（十）改进完善经营业绩考核。加强对区管企业负责人年度和任期经营业绩分类考核，根据企业功能性质定位突出不同考核重点，科学设置考核指标，合理确定考核目标，实行定量与定性分析相结合、横向与纵向对比相补充的考核办法，规范考核程序，严格考核管理。

区管企业要稳步推进覆盖企业负责人的全员业绩考核制度，依据贡献合理拉开企业负责人之间的薪酬差距。

区管企业必须保证会计信息的真实性，确保业绩考核的公平公正。对提供虚假会计信息资料或虚构业绩的，除按有关法律法规处理外，追缴多支付的薪酬，并扣减等额绩效年薪。

#### 五、规范薪酬支付和管理

（十一）区管企业负责人薪酬按照薪酬审核部门核定的薪酬

方案支付。基本年薪按月支付。按照先考核后兑现的原则，绩效年薪按照考核年度一次性兑现；任期激励收入实行延期支付办法，原则上在任期考核结束后的3年内按照4：3：3的比例逐年兑现。

对任期内出现重大失误、给企业造成重大损失的，根据区管企业负责人承担的责任，追索或扣回部分或全部已发绩效年薪和任期激励收入。追索扣回办法适用于已离职或退休的区管企业负责人。

（十二）区管企业负责人在下属全资、控股、参股企业兼职或本企业外的其他单位兼职的，不得在兼职企业（单位）领取工资、奖金、津贴等形式的报酬。区管企业负责人不得在国家和省、市规定之外领取由地方政府或有关部门发放的奖金及实物奖励。

（十三）区管企业负责人因岗位变动调离企业的，自任免机关下发职务调整通知文件次月起，除按当年在企业负责人岗位实际工作月数计提的绩效年薪和应发任期激励收入外，不得继续在原企业领取薪酬，工资关系不得保留在原企业。

区管企业负责人因岗位变动离开原岗位但工资关系按规定保留在原企业的，自任免机关下发任免通知文件次月起，其工资收入参考本企业同岗位负责人的基本年薪确定，除按当年在企业负责人岗位实际工作月数计提的绩效年薪和应发任期激励收入外，不得继续领取绩效年薪和任期激励收入。

区管企业负责人未经同意擅自离职的，不得实行任期激励，减发或者全部扣发绩效年薪。

(十四) 区管企业负责人达到法定退休年龄退休，按规定领取养老金的，除按当年在企业负责人岗位实际工作月数计提的绩效年薪和应发任期激励收入外，不得继续在原企业领取薪酬。

(十五) 区管企业负责人的薪酬在财务统计中单列科目，单独核算并设置明细账目。区管企业负责人薪酬应计入企业工资总额，在企业成本中列支，在工资统计中单列。

区管企业负责人离任后，薪酬审核部门及所在企业应将其薪酬方案和考核兑现个人收入原始资料至少保存 15 年。

## 六、统筹规范福利性待遇

(十六) 区管企业负责人按照国家有关规定参加基本养老保险和基本医疗保险。

区管企业负责人所在企业按有关规定建立企业年金的，其缴费比例不得超过国家统一规定的标准，企业当期缴费计入企业负责人年金个人账户的最高额不得超过有关规定。

区管企业负责人所在企业按有关规定建立补充医疗保险的，其缴费比例不得超过国家统一规定的标准，企业负责人补充医疗保险待遇按规定执行。

(十七) 企业为区管企业负责人缴存住房公积金比例最高不超过 12%，缴存基数最高不得超过区统计部门公布的上一年度全区职工月平均工资的 3 倍。

(十八) 区管企业负责人享受的符合国家规定的企业年金、补充医疗保险和住房公积金等福利性待遇，应一并纳入薪酬体系统筹管理。

区管企业负责人不得在企业领取其他福利性货币收入。

## 七、健全薪酬监督管理机制

(十九) 区人力社保局会同区财政局(国资办)，负责指导和监督区管企业负责人薪酬分配，拟定薪酬管理政策，审定认定年度区管企业在岗职工平均工资，统筹协调不同行业区管企业负责人绩效年薪调节系数，调节不同行业区管企业负责人薪酬水平。

区人力社保局会同区统计局建立区管企业在岗职工平均工资的调查统计制度，为区管企业负责人年薪的核定提供依据。

(二十) 区委组织部牵头负责对区管企业负责人的综合考核评价工作。区国资办牵头、有关主管(组建)单位配合，负责区管企业负责人的经营业绩考核和薪酬水平审核。

区管企业负责人薪酬审核结果及福利性待遇等情况由主管(组建)单位报区人力社保局备案。

(二十一) 健全企业内部监督制度。将区管企业负责人薪酬制度、薪酬水平、补充保险等纳入厂务(司务)公开范围，接受职工监督。发挥公司制企业股东大会、董事会、监事会等对区管企业负责人薪酬分配的监督作用。

(二十二) 区人力社保局会同区财政局(国资办)、区审计

局对区管企业负责人薪酬制度实施过程和结果进行监督检查。

区管企业负责人存在违反规定自定薪酬、兼职取酬、享受福利性待遇等行为的，依照有关规定给予纪律处分、组织处理和经济处罚，并追回违规所得收入。区管企业负责人因违纪违规受到处理的，减发或者全部扣发绩效年薪和任期激励收入。

(二十三)薪酬审核部门在审核区管企业负责人薪酬时违反相关规定的，依照有关规定给予相关责任人纪律处分和组织处理。

## 八、加强组织实施

(二十四)区政府建立深化国有企业负责人薪酬制度改革联席会议制度（办公室设在区人力社保局），负责组织实施区管企业负责人薪酬制度改革，指导和协调全区国有企业负责人薪酬制度改革工作，统筹协调解决改革中的重点难点问题。

其他区属各部门管理的国有企业负责人薪酬制度改革指导意见，由区属有关部门制定，按程序报区深化国有企业负责人薪酬制度改革联席会议审批后报区政府审定，并将年度执行情况报区人力社保局备案。

区管企业负责人薪酬制度改革指导意见，由区政府制定，按程序报市深化国有企业负责人薪酬制度改革联席会议审核后组织实施。

(二十五)区政府代表国家履行出资人职责的非国有控股企业国有股权代表、董事、监事或区管企业管理的所属独资、控股

企业负责人的薪酬分配，由国有股权代表、董事、监事派出机构或区管企业参照本指导意见精神，加强和改进管理。

(二十六) 区管企业负责人中职业经理人的薪酬结构和水平，由董事会按照市场化薪酬分配机制确定，报薪酬审核部门或区政府审批。同时，对职业经理人实行契约化管理，加强和完善业绩考核，建立退出机制。

(二十七) 深化区管企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革，健全反映市场供求关系及企业经济效益和薪酬水平相挂钩的正常增长机制，规范企业内部分配行为，合理拉开内部薪酬分配差距。对部分收入过高的企业，要严格实行薪酬总额和薪酬水平双重调控。

(二十八) 本指导意见自发布之日起实施。现行区管企业负责人薪酬管理有关规定，凡与本指导意见不一致的，按本指导意见执行。

