

关于市管企业构建三项制度改革 长效机制的调研报告

深化国企人事、劳动、分配三项制度改革是提升企业活力、效率的关键环节，是国企改革需要攻坚的关键一环。自国企改革三年行动启动以来，市国资委坚决贯彻市委、市政府决策部署，聚焦高质量发展和争先进位目标，深入推进市管企业三项制度改革走深走实，多措并举不断夯实各级企业责任，在管理人员“能下”、员工“能出”、收入“能减”上均取得新突破，但也不可避免地存在一些问题。为了更好地履行出资人职责，现对市管企业构建三项制度改革长效机制进行了深入调研。

一、调研的市管企业简介

截止目前，济宁市国资委被授权履行出资人职责的市管企业共有 9 户，除新组建运营的经发集团外，其它 8 户市管企业均参与了调研。从行业分布情况看，8 户市管企业的主业集中在矿业、制造业、公用事业、基础设施建设与运营、现代服务业等领域。

从经济数据看，截至 2022 年 7 月底，市管企业资产总额 1855.76 亿元，同比增长 18.02%；净资产 588.76 亿元，同比增长 19.69%。1-7 月份，营业总收入 521.55 亿元，同比增长 105.23%；利润总额 31.30 亿元，同比增长 209.57%；净利

润 23.06 亿元,同比增长 334.34%;上交税费总额 36.62 亿元,同比增长 47.11%。稳中向好的发展态势得益于三项制度改革的助推,为市管企业实现高质量发展提供了有力支撑。

二、市管企业在三项制度改革方面的典型做法

(一) 消除“绊脚石”,破题管理人员“下”

1.开展专项行动,实现瘦身健体。市国资委率先在市管企业集团总部推行了机构、岗位、人员三大“瘦身行动”,以优化组织机构、严控用工总量为主线,对标行业先进企业确定“三定”目标。市国资委分别在 2020 年 10 月底、2021 年 6 月底和 2021 年 11 月底之前,分阶段圆满完成了市管企业集团总部及二、三级权属企业“瘦身行动”。改革后,8 户市管企业集团总部职能部门均压缩至 10 个以内、其中精减率最高的企业达到 57%,人员编制均压缩至 80 人以内、其中精减率最高的企业达到 58%;二、三级权属企业部门数量精减率为 8%,其中精简率最高的企业达到 26%;部门正副职管理人员数量精简率为 12%,其中精简率最高的企业达到 23%。经过改革,市管企业管理人员人数占全部职工人数总体比例控制在 5%左右,管理效率显著提升。

2.用好制度利器,畅通下的渠道。各市管企业全面制定了管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出等制度,消除能上能下机制的“绊脚石”。2020 年以来,各市管企业部门级管理人员通过竞争上岗占比达到 30%,末等调整或不胜任退出管理人员实现比例达到 3%。各市管一级企业均建立了对

所属各层级子企业经理层成员实行任期制和契约化管理的制度，集团总部和各级权属企业的经理层成员全部实现了任期制和契约化管理，按照制度规定签订了有关合同或契约，占比达到 100%。同时，各市管企业进一步健全完善全员绩效考核制度，以绩效考核为重点，考核较差或者不胜任岗位的，综合运用转岗、内部退养、降职、引咎辞职、责令辞职、免职等多种途径畅通“下”的渠道，真正做到“能者上、庸者下、平者让”。

（二）打造“新高地”，畅通企业员工“出”

1. 招才引智新招齐发，搭建进的平台。市国资委深入推行市管企业分级分类公开招聘，近两年市管企业公开招聘率均超过 95%。组织市管企业参加团市委“青鸟计划”云招聘活动，企业累计提供岗位 600 余个；部署市管企业实施“人才回引”计划，企业分三批次累计提供高层次紧缺急需岗位 127 个，帮助青年学子、青年人才回济就业创业。为满足市管企业资本运营需要，借助资本市场助推产业转型升级，市国资委组织开展了“金融人才”引进计划，为各级权属企业公开招聘了 100 名金融人才。为抢占人才高地，鼓励市管企业采取柔性引才的方式引进各类高层次紧缺急需人才，这其中山东公用柔性引进合作院士 2 名。受疫情影响，市管企业均创新采用视频面试与现场面试相结合的方式完成招聘工作。

2. 强化劳动合同管理，优化出的通道。招才引智做“加法”的同时，各市管企业系统优化员工退出通道，强化劳动合同

管理，集团总部及各级权属企业劳动合同签订率均达到100%。通过以劳动合同为管理手段，将有关管理制度、工作任务目标、业绩指标纳入其中，强化劳动合同管理，对严重违反法律法规、违反企业规章制度、不胜任工作且经培训或调整岗位后仍不胜任等情况，依法解除劳动合同，实现了企业员工合理流动。近两年市管企业员工市场化退出率均在1%左右，每年约300余名员工被动退出市管企业。

（三）立好“风向标”，规范收入分配“减”

1.薪酬改革持续深化，正向激励增强。各市管企业集团总部及各级权属企业均通过开展岗位价值评价，建立了管理、技术、技能多重岗位序列的晋升通道，在此基础上，运用科学分析工具及方法形成了岗位归级结果，通过严谨的科学测算，设计了与岗位晋升通道有衔接、适度体现岗位价值差异、便于业绩考核结果应用的宽带薪酬体系，打破了原来只有职务、岗位晋升才能提薪的办法，建立健全了薪酬正常提升机制。与此同时，市国资委批复同意了4户市管企业集团总部及其权属企业实行企业年金制度，10户市管权属企业开展中长期激励试点。薪酬分配制度的改革，将有效促进员工主动学业务、强技能、提业绩的积极性，从而发挥薪酬的激励挖潜、提质创效功能。

2.工效挂钩多项联动，杠杆作用凸显。自市国资委对市管企业工资总额管理实行“一适应两挂钩”机制以来，各市管企业集团总部均建立健全了对权属企业工资总额差异化管

理的机制，坚持工资总额与经济效益相联系、与企业人工成本承受能力相适应、与政府发布的年度工资指导线相结合，根据效益和劳动生产率情况，严控人工成本不合理增长，提高投入产出效率。同时，强化以业绩为导向的薪酬分配机制，实行业绩升、薪酬升、业绩降、薪酬降。目前，市管企业已实现全员业绩考核全覆盖，其中管理人员薪酬结构中绩效工资占比达到60%以上，通过业绩考核，将考核结果与各级人员绩效工资有机挂钩，合理拉大分配差距。

三、市管企业三项制度改革存在的突出问题

（一）任期制与契约化管理缺乏实践经验

经理层成员任期制和契约化管理改革，是国企改革三年行动的“标志性动作”，是国企三项制度改革的“牛鼻子”。但是从目前情况看，企业推行改革前后的效果不明显，这并非出于企业主观意愿，而是由于时间紧、任务重、对政策和实操落地要点理解不到位所致。任期制与契约化涉及的所有问题，都不是崭新的领域，大部分市管企业已有成熟的考核体系、薪酬体系和干部任用体系，如何把原有的这些体系制度和新的目标结合起来，包括对于考核指标的设定，如何能达到“不称职解聘”和“刚性兑现”的效果，企业目前尚在探索之中。

（二）末等调整或不胜任退出长期坚持难

国企改革三年行动明确提出要进行“末等调整和不胜任退出”，这里主要指的是职能部门的部门级管理岗位，不包括

普通员工，作为落实市场化用工关键的硬指标之一，市管企业普遍感到有些困难。改革之初，各市管企业借助“瘦身行动”的契机，通过开展公开竞争上岗等形式集中末等调整或不胜任退出了一部分管理人员，但是 2022 年这项制度的落实情况陷入停滞状态，显然是脉冲型的能上能下改革未形成持续性，末等调整或不胜任退出应该是以年度为基本单位的市场化管理机制，但从目前的数据看尚未形成例行性的制度。

（三）改革工作缺乏有效的后评估机制

部分市管企业在推动三项制度改革过程中，还存在眉毛胡子一把抓的情况，改革流于形式，定位不精准，方向不明确，不清楚本企业在三项制度改革中的痛点及后续发力点。因此，企业亟需以三项制度改革评估体系为牵引，深入分析本企业三项制度改革的痛点、难点，有的放矢地深化本企业的三项制度改革，确保改革工作真正落到实处。市国资委在实施三项制度改革效能评估过程中，如何建立科学合理的评估体系也是亟需考虑的问题。

（四）混改企业劳动用工管理存在盲区

国企改革三年行动把国企混改放到了突出的位置。按“非穿透式”口径，截至目前，市管企业各级权属企业中，混改企业占比达到 23.05%。随着市管企业实施混改的情况增多，混改企业劳动用工管理过程中逐渐出现新情况、新问题。目前市国资委层面尚没有明确的制度文件专门对混改企业员工的选、用、育、留、出等问题进行规定，混改企业在进行定

编、薪酬管控、业绩考核时也没有专门的指导意见作为依据。在具体的合作过程中，混改企业有时会因为员工归属问题产生歧义，在权责上产生矛盾。

四、关于构建三项制度改革长效机制的几点建议

一是巩固“瘦身行动”成果。市管企业要实现高质量发展，迫切要求我们将组织的精简高效作为长时间追求的目标，持续努力做下去。各市管企业应在不超过核定编制及职数的前提下，进一步优化集团总部各职能部室的职能定位和人员数量，继续按照“精简、优化、效能”的要求，推动“瘦身健体”工作常态化。合理控制各级管理人员占比，原则上要达到行业或标杆企业平均水平，好于平均水平的要持续提升，力争达到先进水平。

二是完善政策支持体系。市国资委应出台建立市管企业三项制度改革长效机制的意见，全面推行管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出制度，确保经理层成员任期制和契约化管理覆盖率、市场化公开招聘率、全员绩效考核覆盖率均达到 100%；试点推行市管企业工资总额周期制管理，完善工资总额决定机制，全面推行宽带薪酬管理。

三是开展三项制度改革效能评估。市国资委应对市管企业从制度建设、机制运行、改革成效三个维度开展三项制度改革效能评估，进一步完善效能评估计分办法，分阶段开展好评估工作。制度建设主要衡量企业内部选人用人、劳动用工、收入分配相关制度体系的完备、规范情况，机制运行主

要衡量企业市场化机制运行情况，改革成效主要衡量企业人工成本投入产出水平等效益效率情况。

四是加强混改企业劳动用工管理。混改模式的不同对劳动用工管理的影响也不同，作为全生命周期管理的国企劳动用工管理，涵盖了员工招聘入职、薪酬激励、培训提高以及离职管理等多个环节，加强混改企业劳动用工管理，要在区别不同的混改模式的情况下，树立全流程思想，做到事前、事中和事后的全流程管理，特别是在安置、招聘、激励、解聘制度方面要进行重点梳理。规范混改企业劳动用工管理必将成为构建三项制度改革长效机制的有力助推！

（市国资委孔鑫 18505372017）