

坚持深化国企三项制度改革为高质量发展赋能的思考

张裕¹ 高志明²

1. 中石油渭南煤层气管输有限责任公司; 2. 中石油煤层气有限责任公司忻州分公司

摘要: 2020年6月30日, 习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议, 会议审议通过《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》。经过三年各方面共同努力, 2023年1月31日召开全国国有企业改革三年行动总结电视电话会议, 会议认为在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下, 国企改革三年行动主要目标任务已经完成, 其中三项制度改革更大范围落地见效; 会议强调国企改革永远在路上, 要认真学习领会党的二十大精神, 落实中央经济工作会议决策部署, 围绕提高核心竞争力和增强核心功能, 继续谋划和推动国企改革。本文旨在分析新征程国有企业三项制度改革的必要性和面临的问题, 对持续深化三项制度改革为高质量发展赋能展开思考, 提出以改革治理体系、完善人才评价体系、加大薪酬改革力度、坚持市场化改革等举措, 期望达到新时代三项制度改革新成效, 驱动国有企业高质量发展。

关键词: 国企; 三项制度改革; 高质量发展

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2023.03.227

“国有企业发展是党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的生动体现”这是习近平总书记对新时代新征程国有企业的战略定位。回顾我国社会主义建设和发展历程, 国有企业在各个历史时期均作出了重要贡献, 是党和国家最可信赖的依靠力量, 为国民经济发展建立卓越功勋。2020年6月, 习近平总书记主持的中央全面深化改革委员会第十四次会议, 审议通过《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》, 从坚持和加强党对国有企业的全面领导, 坚持和完善基本经济制度, 坚持社会主义市场经济改革方向等方面部署改革任务。经过三年努力, 国企改革三年行动主要目标任务已经完成。

2022年10月, 党的二十大胜利召开, 吹响了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的号角。“国有企业发展是党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的生动体现”这是习近平总书记对新时代新征程国有企业的战略定位。国有企业应当牢牢把握新时代新征程党的中心任务, 始终牢记习近平总书记关于国企国资改革发展和党建的重要思想, 遵循习总书记对新时代国企改革发展的科学指南和行动纲领, 踔厉奋发、勇毅前行, 在中国式现代化新征程中作出更大贡献。

一、新征程持续深化国企三项制度改革的重要意义

(一) 坚持“人才引领驱动”是实现高质量发展的必然

党的二十大报告指出, 人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑之一, “人才是第一资源”, 深入实施“人才强国战略”, 要坚持“人才引领驱动”。国有企业因其在国民经济中的重要地位和多方面优势, 对人才具有较强的吸引力。同时, 国有企业在

人力资源数量规模、学历水平、知识技能等方面都具有较好的基础。

当前, 在以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新征程, 国有企业要实现做强做优做大目标, 必须坚持全心全意依靠员工办企业方针, 树立尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的理念, 纵深推进人才强企工程, 着力打造“生才有道、聚才有力、理才有方、用才有效”的人才发展机制, 努力形成人人渴望成才、人人努力成才、人人皆可成才、人人尽展其才的良好局面, 为国有企业高质量发展提供坚实的人才保障。

(二) 坚持完善分配制度是激发内在活力的保障

党的二十大报告明确提出, 完善分配制度。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存, 构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。努力提高居民收入在国民收入分配中的比重, 提高劳动报酬在初次分配中的比重。坚持多劳多得, 鼓励勤劳致富, 促进机会公平, 增加低收入者收入, 扩大中等收入群体。

从这些年持续推进国企改革的成效来看, 国企在薪酬分配上取得了显著进展, 通过不断完善绩效考核体系实现了“奖金靠挣”的共识, 绝对的“平均主义”“大锅饭”现象基本杜绝。但是, 随着国企深入贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展, 行业业态、经营结构、组织模式、创新创效等重要生产经营形势发生变革, 加上民营企业日新月异快速发展和灵活的薪酬分配机制, 国企进一步完善薪酬制度的紧迫性加剧。国企想要留住核心人才必须提升薪酬的外部公平性, 要从分配制度上进行改革创新。

(三) 坚持完善治理体系是国企基业长青的基石

党的二十大报告擘画了我国到二〇三五年发展总体

目标的宏伟蓝图，明确基本实现国家治理体系和治理能力现代化目标。未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，主要目标任务包括国家治理体系和治理能力现代化深入推进。加强和完善国有企业公司法人治理体系和提升治理能力是国有企业改革的重要目标，是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分和内在需要。

《国企改革三年行动方案（2020-2022年）》要求，国有企业必须建立法人治理制度，必须按照市场经济规则，由“管资产”向“管资本”转变，使国有企业真正成为自主决策、自负盈亏、同市场经济相融合的市场主体。国有企业完善治理体系和提升治理能力，要通过优化顶层设计，构建科学合理的法人治理体系，加强党组织在国有企业法人治理结构的“政治核心”作用，股东会作为法定权力机构，董事会履行决策职能，监事会履行监督职能，经理层作为执行主体，在构建现代化治理体系中有力推进干部通过市场化选聘机制。

二、当前三项制度改革需要解决的问题

（一）用工规模偏大和关键人才紧缺之间的矛盾

1. 国企用工规模较大历史沿革的因素

我国的基本经济制度是中国特色社会主义市场经济制度，是以国有企业为代表的公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度。在特定历史时期，有的国有企业因为行业特殊性，是地方经济社会的主要支撑，企地共建的政企融合是用工规模较大的原因之一。随着国企改革剥离国有企业办社会职能，通过“双向选择”后一部分员工分流离开企业，但与现代化企业用工规模相比仍然偏大，需多一些时间和举措逐步解决。

2. 用工总量控制下人才引进“难解渴”

目前，国有企业用工总量管理基本都沿用编制定员管理或用工总量控制方式。国企“进”的通道主要包括校园招聘、内部调动、社会招聘等形式，“出”的渠道主要包括升迁、退休、离职、辞退等形式，“能进能出”的机制已基本成熟。但受制于用工总量控制，“出”的数量一定程度上决定或限制了“进”的数量，即使国企普遍重视人才引进工作，但人才引进仍然是数量少“难解渴”。

（二）劳动力总成本偏高和薪酬竞争性不强之间的矛盾

1. 国企劳动力总成本普遍高于行业

劳动力总成本与用工规模息息相关。一般国企特别是成立时间早、持续经营至今的国企，用工规模都比较大，主要因素有三方面：一是在过去的历史阶段里企业的生产自动化水平不高，保障安全生产需要投入大量

劳动力；二是《劳动法》等法律法规不断健全，对劳动者权益的保障日益完善，企业因控制成本而采取减员裁员容易引发法律纠纷；三是企业在薪酬设计上员工薪酬会随着工龄增长而增长，这是为了留住业务熟练员工和人才，减少招聘、培训等企业成本，而国企员工普遍工龄较长。

2. 国企重要岗位员工薪酬与贡献不匹配

与劳动力总成本偏高形成鲜明对比的是，国企重要岗位员工薪酬与外资企业、民营企业存在较大差距，这是一个较为突出、普遍存在的问题。外资企业、民营企业常常采取高薪从国有企业招揽行业专家、技术骨干，有时甚至会给国有企业带来经营性风险。国企因为薪酬上调有严格的条件和程序，而且最高薪酬限制也是造成与行业薪酬水平差距的因素。当企业提供的薪酬待遇高于行业平均水平或者同地区水平时，该企业的薪酬水平具备竞争性，否则不具备薪酬竞争性。劳动者在就业选择上，往往直观上重视薪酬待遇，这成为劳动者选择就业企业的一个重要因素。

（三）管理干部冗余和业务骨干匮乏之间的矛盾

1. “科层制”组织框架对员工发展的制约

国企的组织设计普遍采用“科层制”组织形式，企业总部到基层单位按照分层分类授权控制结构设置。“科层制”的组织形式具有高效率、严密性、稳定性等优势，可以保证组织的目标和指令自上而下有效执行；但同时带来机构臃肿、官僚主义、机制僵化等劣势，在日趋激烈的现代化企业竞争中容易失去“先机”、适应性不强。一方面，“科层制”组织形式导致了自上而下大量的管理干部、管理人员，管理人员（含干部）所占的员工基数较大；另一方面，“科层制”还对国企员工发展带来较大制约，主要是层级晋升的通道越往上越窄，存在“千军万马独木桥”的现象，国企改革严格限制管理人员“编制”，也使得员工发展通道被阻断，影响员工工作积极性。

2. “干而优则仕”对业务骨干职业发展有利有弊

一直以来，国企都普遍存在“干而优则仕”的干部管理现状。作为追求个人发展的国企员工，职业生涯发展的路径基本上是“殊途同归”，即无论是管理岗位还是技术工种，成为从事工作岗位的骨干之后就面临成为“干部”的选项。骨干员工选择成为“干部”后有两个方面的影响因素值得关注：一是承担的管理工作分担了工作时间，个人的专业特长发挥受到影响，久而久之专业优势将不再明显；二是业务骨干成为“干部”后，接替工作的业务人员水平存在不确定性，可能会导致企业的该项业务优势在竞争中不再突出。因此，“干而优则

仕”对业务骨干本人来讲短期内得到个人价值的提升，但长远发展可能失去专业优势，对企业来讲通常要经历“传帮带”工作交接的阵痛期。

三、深化三项制度改革的主要思路和举措

（一）建立完善有中国特色的国企法人治理结构

着力构建有中国特色的国有企业法人治理结构，即建立完善国有企业“四会一层”治理体系。根据《公司法》和《中国共产党章程》规定，持续加强党组织在企业法人治理结构的“政治核心”作用，明确和落实党组织的法定地位。一是通过将党的领导写入公司《章程》，明确党组织在企业公司治理中的法定地位；二是坚持“双向进入、交叉任职”的领导体制，将符合条件的党组织成员通过法定程序进入企业董事会、监事会、经理层，实现人事融合；三是完善“三重一大”决策制度，明确企业党组织和其他治理主体的权责边界；四是推动企业董事会落实中长期发展决策权、经理层成员选聘权、经理层成员业绩考核权、经理层成员薪酬管理权、职工工资分配管理权、重大财务事项管理权等六项职权，增强董事会决策的独立性。

（二）持续完善人才培养评价体系作为制度保障

1. 扩大施行国企领导层“契约化”选聘管理范围

国企领导层“契约化”选聘管理是《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》的重要举措之一，是打破国企领导干部“能上不能下”的“关键一招”，在国有企业一级、二级企业的改革实践中已经取得明显成效。在下一步的改革中，笔者建议扩大契约化管理的范围，可以将国有企业独立核算的分子公司或下属单位均纳入改革范围，以期彻底破除经营管理层“铁饭碗”和“干多干少一个样”的弊病。

2. 健全完善人才发展通道突出专业技术人员序列

国有企业要深化人才队伍结构升级转型，持续优化人才队伍格局，不断完善“管理序列+专业技术序列”的“双序列”改革，突出建立健全专业技术序列顶层设计、选评机制、退出机制、薪酬待遇等方面制度，构建管理和技术相互转换、相互流动的“H型”人才成长路径。要发挥国企的体制机制优势，大力弘扬劳模精神和“工匠精神”，从职业价值、薪酬待遇等多方面给予保障，让崇尚专业工作蔚然成风，成为企业改革发展的强大人才基础。

（三）坚持加大薪酬改革力度激发企业内在活力

1. 提高劳动报酬在初次分配中的比重

薪酬改革要实现稳定目标，就必须保证薪酬分配的公平性原则，只有在员工认为薪酬设计满足公平性的前提下，才有可能对企业薪酬产生认同感和满意度。要持

续深入健全按劳分配的相关制度，建立完善针对不同行业、不同企业和不同岗位劳动力价值的评价体系，企业人力资源管理部门应当进行专业科学的工作分析作为决策依据。加大薪酬在一次分配中的比重，重点是打破一般员工和管理人员薪酬差距，要求企业经营管理层要敢于“自我革命”。

2. 发挥薪酬在二次分配中的调节作用

薪酬改革的二次分配是打破“平均主义”“干多干少一个样”的重要举措，是检验薪酬改革能否达到收入能增能减成果的试金石。国有企业一直在薪酬改革上持续推进，已经基本形成了“奖金靠挣”的认识，特别是年度考核奖金逐渐成为调节收入按劳分配的抓手。深化国企薪酬改革在二次分配中的作用，笔者认为应该进一步扩大二次分配中的改革试点范围，主要可以试点在二次分配“总额”上做加法，在制度层面增加可供二次分配的工资构成项，避免二次分配受到工资总额限制而成为“无米之炊”。

（四）持续探索市场化改革稳妥推进专业化外包

1. 深化非主干业务的市场化外包减少用工总量

目前，国企改革已经全面完成剥离办社会职能，有效减轻了一些老国企的负担，但大多数国企在非主干、非核心业务上投入的劳动力规模仍然较大。突出国有企业主责主业正成为“指挥棒”，不管是“两利四率”考核还是“一利五率”导向，衡量国有企业特别是中央企业的标准正在向注重质量效益转变。在新时代国企的高质量发展要求中，“做强做优做大”的核心要义就是创建世界一流企业，这就倒逼国企不断推进业务归核化，将非主干业务进行市场化外包。

2. 坚持校园招聘与人才引进相结合畅通“进”的渠道

国企的人才引进一般主要以校园招聘为主。近几年随着国企改革、提质增效等工作部署，企业对于校园招聘的规模也呈收缩现象，转而从企业内部劳动力“市场”进行选聘、调剂、调动（统称为内部调动），内部调动成为国企人才流动的主要方式。然而，以内部调动为人才补充的机制虽能短期能满足企业需要，但业务发展需要的“高精尖缺”人才无法保障，领军人物、行业专家的人才梯队建设可能出现“断档”。笔者认为应该对“进”的渠道进行调整，坚持校园招聘和人才引进相结合的方式，为国企高质量发展奠定人才保障。

参考文献

[1] 余剑锋，《以国企改革三年行动推动加快建设世界一流企业》，来源：《红旗文稿》。