

# 央企工资总额预算管理制度 存在的问题及建议

赵雷

**【摘要】** 随着工资总额预算管理制度在中央企业的大力推行,国务院国有资产监督管理委员会也相继发文,不断完善相关规定及办法。本文主要从财务角度对工资总额预算管理制度设计与执行过程中存在的问题进行分析,并提出一些建议以供参考。

**【关键词】** 工资总额预算管理; 中央企业; 工资效益联动机制

**【中图分类号】** F233

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1004-0994(2016)01-0045-2

国资委自2008年起陆续在中央企业推行工资总额预算管理,并在2010年和2012年先后发布了《中央企业工资总额预算管理暂行办法》(国资发分配[2010]72号)和《中央企业工资总额预算管理暂行办法实施细则》(国资发分配[2012]146号),逐步完善了央企工资总额预算管理体系。随着相关预算管理办法的落实,工资总额预算管理逐步替代了原先“工效挂钩”的管理模式。

工资总额预算管理相较于“工效挂钩”的管理模式,既保留了效益导向的原则,又增加了调节收入分配结构、平衡行业劳动力价格的考量,而且在制度设计方面更加详尽和完善。由于工资总额预算管理制度与上缴利润、绩效考核以及负责人年薪制考核等制度共同形成了国资委央企治理体系,这在很大程度上决定了央企的经营方向和价值导向。而工资总额预算指标的核定机制受财务绩效指标的影响较大,因此工资总额预算管理执行的效果和存在的问题需要从财务角度进行考量。

## 一、中央企业工资总额预算管理制度设计与执行过程中存在的问题

1. 以上年实际发放工资总额为基础编制工资总额预算的制度设计存在缺陷。国资发分配[2010]72号文件中规定,中央企业工资总额预算以上年实际发放工资总额为基础编制,即默认了企业上年工资总额与利润总额等效益指标关联的合理性,但并未对利润总额等效益指标的形成原因进行考察。这可能造成后续工资总额与经济效益联动机制执行不畅的问题。

举例来讲,如果企业上年因处置股权投资等事项形成巨额投资收益,造成当年利润总额畸高,在当年工资总额预算执行后将呈现企业经济效益逐年下滑的情况,显然会影响工

资总额预算的合理性。这种经济效益的增长与人员投入价值并无关联的因素,应当在联动机制中单独考虑扣除。

2. 企业自主确定工资总额预算与利润总额或经济增加值形成联动机制的制度设计存在缺陷。国资发分配[2010]72号文件中规定:工资效益联动机制包括经济效益指标选取及预算目标值的确定、工资增长与经济效益状况相适应的联动办法等内容,其中经济效益指标的选取以利润总额和经济增加值为主。同时,国资发分配[2012]146号文件中规定,工资效益联动机制“一经确定至少三年内应当保持稳定”,且将这种挂钩联动机制由中央企业自主确定。

将工资总额预算与经济效益指标联动体现了效益导向的原则,但应当保证利润总额和经济增加值(EVA)两种经济效益指标形成的工资总额预算联动机制是大体等效的。否则,即便机制在三年内保持稳定,仍会在一定程度上给企业留下可以操作的空间。这是因为利润总额和经济增加值在计算方法上有本质性区别,利润总额的计算相对较固定,而经济增加值在计算时需考虑到单位利润水平、融资规模、融资方式、在建工程、资本成本率等一系列因素的影响,部分影响因素与单位人员价值可能并无直接关系。

例如,如果单位未来五年规划中预计将有大量的基建技改资产投资项目,则该单位会倾向于使用EVA与工资总额挂钩联动设计工资总额预算管理制度,因为在建工程项目对EVA多为正向影响因素。而随着基建投入逐年积累增加,在建工程规模增加对于EVA的影响将逐年增大。如果在建工程是采用国拨专款建设(这在央企较为常见),则这种正向影响还会加倍。因此采用工资总额与EVA挂钩的方式设计工资总额预算管理制度,会导致企业依靠工程建设这一与人工价值无关的因素促使EVA形成逐年增长态势,进而使得工资总额

## □ 工作研究

逐年增长。这显然有悖于工资总额预算管理制度的设计初衷。同时,当企业预计到基建投入转为固定资产使得在建工程项目急剧减少会对EVA造成负向影响时,企业往往倾向于通过改变联动机制使工资总额与利润总额挂钩,从而规避对工资总额的不利影响。

3. 未对如何运用工资效益联动机制给出基本的模型架构,给央企留下较大博弈空间。国资发分配[2010]72号文件中规定:国资委按照提高企业核心竞争力和调节行业收入分配关系的总体要求,依据中央企业经济效益增长预测情况,参考国民经济发展宏观指标、社会平均工资、劳动力市场价位等因素,分行业制定和发布工资增长调控线。该文件同时又规定:中央企业在科学确定经济效益预算目标值的基础上,按照效益导向原则和适用的调控线范围,自主建立工资效益联动机制。工资总额最终依靠工资效益联动机制定量计算确定,初衷是希望市场化定价的同时通过调控线增加一定的干预,以平衡行业劳动力价格等因素,以缓解或消除社会影响。但是由于国资发分配[2012]146号文件并未对联动机制基本的模型架构予以规定,仅在国资发分配[2012]146号文件中指出了“鼓励企业可以根据职工队伍构成、市场竞争程度等特点,建立职工固定薪酬与当期居民消费价格涨幅、劳动力市场价位等因素挂钩,浮动薪酬与企业经济效益挂钩并调整联动机制”的指导性原则。

由以上分析可知,央企自行设立工资效益联动机制制度的空间很大,这使得效益空间大、人均工资水平较高的优势央企为谋求局部利益倾向于通过联动机制的设计尽量减小调控线政策的干预。例如,将调控线影响局限于固定薪酬部分且将固定薪酬比例降低,放大经济效益对于浮动薪酬的影响。反之,劣势央企则希望将国资委平衡行业劳动力价格等因素的政策充分利用起来。这在一定程度上造成了政策调控作用不显著的现象。

4. 工资总额预算管理机制主要基于工资与经济效益挂钩的联动机制,较少考虑核算模式的差异和单位带来的社会效益。央企下属科研事业单位并不以营利为主要目的,很大程度上输出的是社会效益,在核算上执行《科研事业单位会计制度》,以支定收的核算模式使得事业单位纵向经费项目的利润空间仅有3%~5%。这种管理体制和核算模式会使经济效益难有跨越式增长,在很大程度上影响工资总额的联动增长。如果不充分考虑收入分配制度,将影响员工创新的积极性和此类单位用工的稳定性。

5. 工资总额预算管理相关制度未对用工数量做出具体规定,政策之间缺乏有效衔接。工资总额受平均工资和用工人数两方面的影响,但国资发分配[2010]72号文件和国资发分配[2012]146号文件未对人数增长进行相关规定。虽然有“经济规模决定用工规模”等指导性原则,但并没有进行量化规定。另外,2014年1月人社部发布了《劳务派遣暂行规定》,

明确了劳务派遣单位对于派遣人员权益、风险的主体责任,相关社会保险费也由劳务派遣单位负责缴纳。对处于用工方的央企来讲,使用劳务派遣人员发生的成本费用属于“劳务费”范畴,不在工资总额预算范围之内。而劳务派遣人员多从事临时性、辅助性或者替代性的工作,工资水平一般较低。所以,央企在后续发展过程中倾向于调整现有人员结构,将辅助性、替代性岗位用工通过劳务派遣方式解决,从而增加工资总额的可利用空间。

## 二、完善中央企业工资总额预算管理政策的建议

1. 完善现有工资总额预算体系,加入对用工和经济效益指标细化区分的相关规定。工资总额预算管理制度设计的初衷是实现业绩和薪酬的统一,充分发挥薪酬的激励作用。因此,在政策制定过程中要充分考虑执行过程中的细节问题,并针对执行过程中出现的问题不断完善制度办法。

基于上述分析,建议在后续制度修订过程中,加入对用工和经济效益指标细化区分的相关规定。一方面使得工资总额预算能够通过联动机制刚性计算得出,减少人为调剂。另一方面,充分考虑企业运营与发展的实际,对经济效益指标进行具体分析,对于不能体现人员价值的临时性效益增长因素应当予以扣除。

2. 制度设计应当关注管理体制和核算模式的差异化,对科研院所等事业单位需制定专门的收入分配制度。国务院总理李克强指出,科技人员是科技创新的核心要素,是创造社会财富不可替代的重要力量,应当是社会的中高收入群体。在基础研究收入保障机制外,还要创新收益分配机制,让科技人员以自己的发明创造合理合法地富起来,激发他们的持久创新动力。解决基础学科科学创新无法“变现”、收入与产出不成正比的问题,促进人力资源优势向人力资本优势转变。这就需要在现有分配制度框架下就科研事业单位进行单独考量,加入促进科研人员成果转化的收益分配制度。

## 主要参考文献:

国务院国有资产监督管理委员会.中央企业工资总额预算管理暂行办法.国资发分配[2010]72号,2010-05-25.

国务院国有资产监督管理委员会.中央企业工资总额预算管理暂行办法实施细则.国资发分配[2012]146号,2012-09-04.

财政部.事业单位会计制度.财会[2012]22号,2012-12-28.

人力资源,社会保障部.劳务派遣暂行规定.人力资源和社会保障部令第22号,2014-01-26.

国务院国有资产监督管理委员会.中央企业负责人经营业绩考核暂行办法.国务院国有资产监督管理委员会令30号,2012-12-29.

作者单位:中国航空综合技术研究所,北京100028