

上海市就业和社会保障“十三五”规划

为推动本市就业和社会保障事业发展,进一步保障和改善民生,根据人力资源社会保障部《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要》和《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

一、“十三五”期间上海就业和社会保障事业的发展基础和面临形势

(一)“十二五”时期就业和社会保障事业坚实的基础

“十二五”期间,在市委、市政府的领导下,本市按照《上海市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》,落实《上海市就业和社会保障“十二五”规划》确定的各项目标任务,就业和社会保障事业全面推进。实施就业优先战略,大力推进创业带动就业,加强对高校毕业生等重点群体的就业帮扶,就业局势持续保持稳定。贯彻实施《社会保险法》,将外来从业人员、郊区用人单位及其从业人员纳入“职保”,建立城乡居民养老保险制度,试点高龄老人医疗护理计划,稳妥提高社会保障待遇标准,不断加强社会保障基金监管,城乡统筹的社会保障体系进一步完善。基本形成多层次劳动关系协调体系,不断夯实劳动人事争议调解仲裁工作,劳动保障监察执法有力有效,劳动关系总体和谐稳定。进一步完善企业工资决定、正常增长和支付保障机制,职工收入稳步增长。进一步健全

市、区、街镇三级就业和社会保障公共服务机构,加强信息化建设,推进公共服务向街镇社区延伸,服务的便捷性和可及性不断提高。

“十二五”时期上海就业和社会保障事业发展主要指标完成情况

指标名称	“十二五”目标	完成情况
城镇新增就业岗位	每年不低于 50 万个	每年 60 万个左右
城镇登记失业率	4.5%以内	4.3%以内
高技能人才占技能劳动者比重	30%	30%
城镇平均职工养老金(较“十一五”末)	增加 50%以上	增加 80%
政策范围内的住院医保基金平均支付水平	75%以上	76%
集体合同制度	已建工会的企业基本全覆盖	基本全覆盖
最低工资调整幅度	不低于职工平均工资增幅	年均增长 12.52%(职工平均工资年均增长 8.86%)
信息系统应用支撑平台对各项业务、服务人群、信息系统功能、管理服务机构网络应用的覆盖程度	全覆盖	全覆盖

(二)“十三五”时期上海就业和社会保障事业发展面临的形势

“十三五”时期是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的冲刺阶段,也是创新转型的攻坚期。经济发展进入新常态,长期向好的基本面没有改变,创新驱动发展、经济转型升级的前进态势没有变,本市就业和社会保障事业的发展面临新的机遇。经济结构优化、增长动力转换、制度环境改变等,为就业和社会保障工作加快改革、创新管理、加强服务创造了重要契机。产业迈向中高端水平,先进制造业加快发展,新产业新业态不断成长,为经济发展提供了强大动力,也为就业和社会保障事业发展奠定了更加雄厚的基础。

同时,必须清醒地看到,“十三五”时期,就业和社会保障事业

发展也面临诸多挑战：推进供给侧结构性改革过程中，可能会加剧就业结构性矛盾，并容易引发劳动关系群体性事件。新产业、新业态、新技术和新模式的发展，对就业管理和劳动关系调处提出了新要求。人口老龄化加剧和户籍就业人数的减少（每年净减少约12万人），不仅进一步加大养老保险和长期护理的压力，而且给人口总量调控、结构优化带来更大挑战。随着全面建成小康社会目标的实现，面对广大市民对美好生活日益增多的新期盼，需要我们积极回应。城乡发展一体化也需要提高就业和社会保障政策的统一性和基本公共服务的均等化水平。

从就业和社会保障工作本身来看，还存在一些需要着力补齐的短板问题。主要表现在：解决就业结构性矛盾的政策措施不够有力有效，激发创业活力还有待进一步努力，就业监测和预警体系还不够健全；本市社会保险制度体系尚未与《社会保险法》完全接轨，社会保险待遇合理确定与正常增长机制尚不健全，社会保险基金可持续发展的体制机制有待建立；对新形势下劳动关系的特点和规律的研究有待进一步深化，企业职工工资正常增长机制尚待完善，职工基本劳动工作条件需要进一步改善；基本公共服务均等化有待进一步提升，信息化升级改造任务艰巨，窗口服务质量的长效机制有待进一步稳固。

二、“十三五”时期上海就业和社会保障事业发展的指导思想、基本原则和主要目标

（一）指导思想

深入贯彻“四个全面”的战略布局，坚持共享发展，落实就业优先战略，实现更加充分更高质量的就业，建立更加公平更可持续的社会保障制度体系，构建和谐劳动关系，完善基本公共服务，为本市基本建成社会主义现代化国际大都市和更高水平的小康社会作出应有贡献。

（二）基本原则

1. 坚持共享发展。共享是中国特色社会主义的本质要求。按照“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的要求，把保障和改善民生作为就业和社会保障事业发展的出发点和落脚点，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，努力扩大就业，着力提高城乡居民工资性收入和保障性收入水平，全力维护劳动者合法权益，使全体市民在共建共享发展中具有更多的获得感，更充分地体现社会主义基本制度的优越性。

2. 坚持改革创新。解放思想，攻坚克难，以制度创新和体系完善为着力点，以顶层设计与重点难点突破有机结合为基本方法，全面深入推进就业和社会保障的改革，注重机会公平，全面促进社会公平正义，努力增进人民福祉。

3. 坚持依法行政。以建设法治政府、服务政府为目标，以转变政府职能为重点，深入推进依法行政，积极促进职能转变，全面推进政务公开，自觉接受社会监督，严格规范公正文明执法，加快保障和改善民生、推进社会治理创新方面的制度建设。

4. 坚持统筹兼顾。按照坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期的总体要求,综合考虑国家要求和本市实际、市民需求与现实可能、历史沿革与未来发展、政府作为与市场机制、公共服务均等化与差别化倾斜等关系的平衡,推进就业和社会保障事业的可持续发展。

5. 坚持服务大局。始终把就业和社会保障工作置于经济社会发展全局,围绕推进供给侧结构性改革和牢牢守住常住人口规模、建设用地总量、生态环境、安全等四条底线的要求,积极提供人力资源和民生保障方面的有力支持,努力保持就业和劳动关系局势的基本稳定,为经济平稳运行和社会和谐稳定做出积极贡献。

(三)主要目标

1. 实现更加充分更高质量的就业。实施更加积极的就业政策,鼓励创业带动就业,统筹各类重点群体就业,提升劳动者技能素质,增强就业稳定性。“十三五”期间,每年城镇新增就业岗位不低于50万个,每年帮助引领成功创业1万人,累计带动就业超过30万人,城镇登记失业率控制在4.4%以内,城镇调查失业率稳定在5.5%以内。到“十三五”期末,高技能人才占技能劳动者比重达到35%。

2. 建立更加公平更可持续的社会保障制度体系。按照“城乡统筹、体系健全、水平适度、管理领先”的要求,形成与国家制度相衔接的本市社会保险制度体系。到“十三五”期末,基本社会保险实现应保尽保,城乡居民医疗保险制度合并实施,长期护理保险制

度初步建立,基本养老保险待遇确定和正常增长机制进一步健全,各项养老金水平合理增长。

3. 构建和谐劳动关系。进一步完善在职职工工资分配制度,加强劳动安全卫生保护,创新劳动关系协调机制,完善劳动关系预警和应急处理机制,提高劳动监察执法和仲裁调解工作效能。到“十三五”期末,最低工资调整幅度与职工平均工资增长幅度相协调,和谐劳动关系创建达标企业数在“十二五”基础上翻一番,街镇(社区)劳动争议调解组织力争实现基本全覆盖。

4. 实现就业和社会保障基本公共服务均等化。完善市、区、街镇三级就业和社会保障经办服务网络体系,提高服务信息化水平,创新服务供给模式,提升服务队伍能力素质,相关基本公共服务的针对性、便捷性和可及性进一步提高。到“十三五”期末,本市社会保障卡力争 100%覆盖参保人员,就业和社会保障服务实现全市通办。

“十三五”时期上海就业和社会保障事业发展主要指标

指 标		“十三五”主要目标	属 性
就 业 创 业	城镇新增就业岗位	每年不低于 50 万个	约束性
	城镇登记失业率	4.4%以内	约束性
	城镇调查失业率	5.5%以内	预期性
	帮助引领成功创业	每年 1 万人	约束性
	高技能人才占技能劳动者比重	35%	预期性
社 会 保 障	基本养老保险覆盖率	应保尽保	约束性
	城乡居民医疗保险制度	合并实施	约束性
	各项养老金水平增长	合理增长	预期性

	指 标	“十三五”主要目标	属 性
劳动关系	最低工资调整幅度	与职工平均工资增长幅度相协调	约束性
	和谐劳动关系创建达标企业	在“十二五”基础上翻一番	预期性
	街镇(社区)劳动争议调解组织覆盖率	基本全覆盖	约束性
公共服务	参保人员社会保障卡覆盖率	100%	约束性
	就业和社会保障服务	全市通办	约束性

三、“十三五”时期上海就业和社会保障事业发展的重点任务

(一)贯彻落实就业优先战略,努力实现更加充分更高质量的就业

深入贯彻“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业”的方针,进一步健全促进就业的长效机制,确保本市就业局势稳定,努力实现更加充分更高质量的就业。

1. 完善促进就业的体制机制

——促进经济发展与扩大就业的良性互动。把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置,将新增就业岗位和控制失业率作为政府宏观调控重要指标,实现稳增长与促就业的有机结合。加强产业、贸易、财税、金融等政策与就业政策的协调,探索建立本市宏观经济政策对就业影响和重大项目带动就业的评估机制。

——形成全社会共同促进就业创业的良好格局。强化政府主导的促进就业责任体系,强化就业工作目标责任制度,进一步健全促进就业工作联席会议机制。充分发挥工、青、妇等群众团体的作用,加强新闻媒体等各种宣传方式,努力形成全社会关心就业创业的良好氛围。以国有及国有控股企业为重点,强化企业促进就业、

提高就业质量的社会责任。

——加强失业预防和调控。加强就业统计监测,完善失业状况调查。进一步完善网上监控、社区监控和定点监控,建立全方位、立体化的就业形势跟踪监测机制。扎实推进失业预警工作,深入研究本市经济形势对就业的影响,进一步优化指标体系和预测模型,建立和完善失业应急预案。通过扩大调查样本,完善统计方法,积累统计数据,建立健全调查失业率统计制度。

2. 促进以创业带动就业

——完善政府激励创业的机制。创新和完善融资、场地、培训以及初创期创业扶持政策,逐步建立覆盖各类创业群体、各个创业阶段、各种创业类型的创业政策服务体系。深化商事制度改革,推进注册资本登记制度改革,进一步优化登记方式。拓宽创业投融资渠道,运用财税政策,支持风险投资、创业投资、天使投资等方式的发展。调动科研人员创业带动就业的积极性,允许事业单位科研人员在职或离岗创业。启动实施新一轮鼓励创业带动就业三年行动计划,深入实施青年大学生创业引领计划。提升创业服务的水平和效率,推动各区全面开展创业型城区创建工作。

——健全社会支持创业的机制。充分发挥政府、社会、专家和创业者等各方面积极性,建立创业公共服务、志愿服务、社会服务和自律服务相互联动的工作机制。建立面向人人的创业服务平台,鼓励大企业建立服务大众创业的开放创新平台,支持社会力量举办创业沙龙等创业培训活动,推进社会创业服务机构发展。培

育和建设一批符合本市产业发展导向的创业孵化园区,通过产业聚集、政策聚焦、服务聚合,构建创业孵化服务的新模式。进一步创新服务形式,树立服务品牌,更好地发挥本市创业指导专家志愿服务团的作用。

——营造大众创业的良好氛围。开发创新创业类课程,开展创业实践活动,实现创业教育在本市高校的全覆盖。引入创业培训新技术,构建涵盖潜在创业者、意向创业者和初创业者创业能力提升体系。顺应网络时代大众创新创业的新趋势,加快发展众创空间等新型创业服务平台。组织开展丰富多样的创业主题活动,发挥创业典型的示范引领作用。

3. 强化对劳动者的职业培训

——加大对重点对象的培训力度。完善促进就业专项资金、地方教育附加等专项资金分配使用办法,提升职业培训规模和质量,持续做好在职职工和农民工的职业培训。发挥培训促进就业作用,继续推行面向失业人员、农村富余劳动力、离校未就业高校毕业生、退役士兵等群体的订单式培训、定岗培训和定向培训,加强对新型职业农民、家政服务、护工、养老护理人员等特殊职业人群的职业培训。“十三五”期间,全市力争完成职业培训 300 万人。其中,农民工培训 100 万人。

——提升技能人才培养质量。进一步加大高技能人才培养力度,实施新一轮首席技师千人计划,新建市级技能大师工作室 100 个,高技能人才培养基地达到 100 家。推进职业资格证书和学历

教育学分转换互认的双证融通制度,进一步扩大适用范围。聚焦岗前技能培训和在岗技能提升培训,建立重点建设项目与职业培训联动机制。以新招用的青年劳动者和新转岗人员为重点,支持企业开展新型学徒制培训。健全中小微企业培训服务平台,推进企业内技能人才培养和校企合作培训。完善以职工岗位练兵为基础、市级竞赛为主体、国家级和世界技能大赛为引领的技能竞赛体系,广泛开展技能竞赛活动。

——加强职业培训基础能力建设。完善产业引领的培训项目开发提升机制,加快开发适应“四新经济”发展需求的培训项目,探索发展“互联网+”的培训技术。鼓励开展中外合作培训,积极引进国外优质培训机构、培训课程和认证证书。深化职业资格管理方式改革,探索行业协会学会有序承接职业资格认定的办法。加大职业培训资金投入,完善培训补贴机制。加强职业培训师资队伍建设,提升职业培训信息化水平。

4. 营造公平的就业环境

——全力做好高校毕业生和青年的就业工作。把高校毕业生就业摆在就业工作首位,深入实施大学生创业引领计划、离校未就业毕业生就业促进计划。完善相关就业扶持政策,鼓励高校毕业生到基层单位和中小微企业就业。加大推进青年“启航”计划的力度,综合运用职业培训、职业见习、就业援助等综合性扶持政策,加强个性化、专业化和全过程就业服务,帮助长期失业青年实现市场化就业。

——促进就业机会公平。结合新型城镇化建设和户籍制度改革,进一步健全城乡劳动者平等就业制度,加强农村劳动力转移就业。以实现招聘信息公开、过程公开和结果公平为重点,完善公务员招考和事业单位公开招聘制度,逐步规范国有单位招聘行为,健全机关、企事业单位、社会各方面人才顺畅流动的制度体系。完善残疾人就业托底机制,鼓励机关企事业单位专项招录残疾人,依法推进残疾人按比例就业和集中就业。整合提升就业援助政策,探索建立就业困难人员“能进能出”机制。鼓励就业困难人员通过市场化方式实现就业和到特定的行业和产业就业,强化对回归社会人员等特殊群体的就业援助。加大扶持和保障力度,帮助困难人员实现比较稳定的灵活就业。

——加强人力资源市场建设。统筹人力资源市场,打破城乡、区域、行业分割和身份、性别歧视,维护劳动者平等就业权利。充分发挥市场在人力资源配置中的决定性作用,加快建立统一规范灵活的人力资源市场,大力发展人力资源服务业。健全统一的市场监管体系,推进人力资源市场诚信体系和标准化建设。加强对职业中介机构的监管,及时纠正各类违法招聘行为,切实维护人力资源市场的正常秩序。

(二)建立更加公平更可持续的社会保障制度体系,着力提高社会保障待遇水平

坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,完善本市基本社会保险

制度体系,提高社会保险待遇水平,促进社会保险制度的可持续发展。

1. 完善基本社会保险制度体系

——推进养老保险制度改革。根据国家总体部署,研究实施渐进式延长退休的办法,做好基础养老金全国统筹的实施准备。调整本市被征地人员参加基本养老保险政策,将小城镇养老保险制度纳入相应的基本养老保险制度。完善职工养老保险跨地区转移衔接和城乡养老保险制度衔接办法,研究机关事业单位养老保险转移接续办法。结合本市实际,做好丧葬补助金、抚恤金、病残津贴等国家有关制度改革的实施工作。

——加强医疗保险制度建设。完善医疗保险制度,统一职工医疗保险参保办法,建立城乡居民基本医疗保险制度,调整本市被征地人员参加基本医疗保险政策。适应医改要求,深化医保支付改革。在总结评估高龄老人医疗护理计划的基础上,探索建立长期护理保险制度。除基本医疗保险费用自负部分外,基本取消社区卫生服务中心参保人员的自费费用,将二三级定点医疗机构参保人员的自费医疗费比例控制在10%左右。

——健全失业、工伤、生育保险制度。修订《上海市失业保险办法》,扩大失业保险覆盖范围,进一步完善失业保险政策。做好扩大失业保险基金支出范围试点,完善失业保险跨地区转移衔接办法。建立健全工伤康复标准及评价体系,实行工伤医疗救治和医疗康复一体化管理。开展形式多样的工伤预防宣传培训,研究

建立工伤预防效果考核、评估指标体系。修订《上海市城镇生育保险办法》，做好与国家生育政策调整的衔接工作，扩大生育保险覆盖范围，完善生育保险待遇领取等政策。

2. 健全社会保险待遇确定和调整机制

——完善养老金水平确定和调整机制。综合考虑物价和职工平均工资增长、国家宏观调控、基金收支情况等因素，完善企业、机关和事业单位养老保险水平确定和调整机制，着力体现多缴多得、长缴多得，确保本市企业平均养老金水平继续保持在全国前列。完善城乡居民基本养老保险养老金增长机制，提高城乡居民的养老待遇水平，在“十三五”期间，使本市城乡居民基础养老金水平超过城乡低保标准，职保、城乡居保等养老金水平的比例结构更趋合理。

——提高医疗保险待遇水平。根据经济社会发展情况和医疗卫生制度改革要求，适时调整提高职工医疗保险的保障水平，降低参保人员自费医疗费比例。完善基本医疗保险的药品目录、诊疗项目、医疗服务设施管理，适当扩大医疗保险支付范围。继续推进医保药品带量采购工作，扩大采购品种范围，降低药品价格。

——调整工伤、生育、失业保险待遇标准。建立更加公平合理的工伤保险待遇调整机制，适当提高工伤保险待遇水平。根据本市经济社会发展情况，适时提高生育妇女的生育保险待遇水平。进一步健全失业保险金标准调整机制，简化人群分类，逐步提高失业保险金待遇水平。

3. 进一步完善社会保险可持续发展机制

——建立健全社会保险基金动态平衡机制。建立社会保险基金风险预警机制,做好风险应对预案。建立社会保险基金储备机制,形成与风险预警机制相匹配的稳定投入机制。建立社会保险基金保值增值机制,促进基金可持续发展。在确保基金动态平衡的基础上,适时降低社会保险费率,合理调整政府、企业和个人的负担比例。

——进一步规范社会保险基金征缴。按照《社会保险法》,继续推进落实强制征收措施。建立单位诚信档案和向社会公开告示欠费单位的工作机制,将欠费单位信息纳入社会信用信息平台。加强对欠费情况的分析,逐步实现对欠费单位的分类动态管理。

——加快发展多层次社会保险体系。扩大企业年金覆盖面,完善职业年金制度,推动年金基金投资创新。积极推动个人税延型养老保险、住房反向抵押养老保险等试点工作,支持商业保险参与探索针对失独老人、失地农民等人群的养老保障模式。完善城乡居民大病保险,加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助的协同互补。通过扩大个人账户资金使用范围等多种方式,支持和鼓励各类商业健康保险产品的开发。

4. 加强社会保险基金监督管理

——加强社会保险基金预算管理。按照国家和本市要求,进一步规范和完善本市社会保险基金预算工作,提高预算的预见性、准确性、完整性和科学性。进一步完善社会保险基金预算向人大

报告的制度,按照有关规定向社会公开本市社会保险基金预算情况,加强本市社会保险基金预算与一般公共预算的统筹衔接和联动平衡。

——加强非现场监管和现场监督检查。贯彻国家《社会保险基金非现场监督工作条例》,充分运用国家金保工程和本市基金网上实时监管系统信息,动态开发监管项目。进一步深化监管系统联网应用,加强过程管理,提高实态运行质量和综合监管效能。完善医药招标采购平台功能,全面实现阳光采购和招采配用一体化管理。探索现场与非现场紧密结合,以监督促管理,确保社会保险基金和相关公共资金的安全运行。

——完善多渠道监督体系。加强审计、财政等部门对社会保险基金的常规检查、专项检查,落实审计整改意见,规范基金管理。继续完善社会保险信息公开机制,自觉接受社会监督。根据《社会保险法》要求,完善本市社会保险监督委员会机制。健全社会保险基金监管行政执法与刑事司法的有效衔接,做好涉嫌社会保险欺诈案件的查处移送工作。

(三)努力构建和谐劳动关系,促进实现劳动者体面劳动

贯彻中共中央、国务院《关于构建和谐劳动关系的意见》,落实本市的实施意见,坚持以人为本、依法构建、共建共享、改革创新,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的工作机制,建立规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系,促进劳动者“体面劳动、舒心工作、全面发展”。

1. 维护劳动者基本权益

——促进职工工资稳定合理增长。完善最低工资增长机制，根据经济发展、物价变动等因素，适时调整最低工资标准。健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制，完善工资增长指导线和薪酬调查制度，提高工资集体协商的实效性，促进一线职工的工资增长幅度适度高于企业平均工资增幅，职工平均工资增长与劳动生产率提高同步。完善市场评价要素贡献并按贡献分配的机制，健全企业内部薪酬分配制度，对管理团队、技术核心、高技能人才等实行股权激励。建立机关事业单位工资的正常增长机制，完善社区工作者职业化薪酬体系，提高市容养护等公用事业行业一线职工收入，建立与市场价位相衔接的政府购买服务人员薪酬确定和调整机制。

——进一步完善工资支付保障机制。全面推行建筑工程用工实名制，进一步完善企业欠薪保障金垫付工作机制。加大对恶意欠薪行为的惩处力度，健全行政执法和刑事司法的衔接机制，依法查处涉嫌拒不支付劳动报酬的犯罪案件。

——进一步优化基本劳动工作条件。完善和落实安全生产责任和管理制度，加大对安全生产的投入，推进企业安全生产标准化建设。督促生产经营单位加强职业危害监测，改善生产作业环境。强化安全生产履职考核机制，强化部门安全监管责任。加强高温保护，落实高温津贴。强化安全生产和职业卫生教育培训，增强用人单位和职工的安全生产、职业病防护和工伤预防意识。按照国

家要求,制定本市职工带薪年休假配套政策,全面落实国家有关工作时间、节假日等规定。加强对用人单位的监督检查,加强女职工和未成年工特殊劳动保护,依法保障职工获得劳动安全卫生保护的权益。

2. 完善协调劳动关系机制建设

——进一步健全劳动关系三方协调机制。按照依法依规、互利共赢、协商求同原则,加强劳动关系三方组织的建设,不断创新工作机制。深入开展劳动关系和谐园区和和谐企业创建活动,发挥示范单位的标杆引领作用。探索建立劳动关系动态监测、分析研判制度,实现源头预防和治理。

——依法规范劳动用工。贯彻《劳动合同法》等法律法规,结合本市实际,加强对新常态下劳动用工的规范工作。关注研究新产业、新业态下的劳动用工新模式,规范劳务派遣、非全日制用工、劳务承揽、劳务外包、企业裁员等劳动用工行为。

——大力推进集体合同制度。做好《上海市集体合同条例》实施工作,落实国家集体合同制度攻坚计划。在提质增效的基础上,进一步扩大集体协商和集体合同覆盖面,形成规范有效的集体协商机制。

3. 加强劳动人事争议仲裁调解工作

——健全劳动人事争议调解组织体系。坚持“预防为主、基层为主、调解为主”的工作方针,加强基层专业性劳动争议调解组织建设,形成街镇(社区)调解组织为主,企业、行业、商圈、楼宇调解

组织为辅,多元化社会力量参与的劳动争议调解组织体系。加强街镇(社区)调解组织场地、人员及经费保障,提升街镇调解组织规范化、标准化水平,努力提高调解工作的质量。

——提高仲裁案件审办质量。提高集体争议的处置能力,巩固依法按时结案的长效机制。进一步优化仲裁审理程序,提高仲裁办案效能,实现仲裁程序规范化、文书格式统一化、管理监控实时化和业务沟通网络化。完善裁审例会制度,加强裁审衔接及工作协调。

——推进调解仲裁机构规范化建设。健全调解组织规范化管理及仲裁机构标准化管理机制,进一步规范调解员、仲裁员的聘任、管理和考核。完善调解仲裁工作人员业务培训体系,逐步提升调解仲裁员队伍整体素质和专业化水平。

4. 加强劳动保障监察执法

——妥善化解群体性突发事件。落实街镇基层劳动保障管理职能,提升网络化监测监管水平。建立和完善群体性劳动关系矛盾发现、预警机制,形成市、区、街镇分级负责,各相关部门分工配合的综合应急处置制度和分级响应机制。针对权利性纠纷和利益性纠纷的不同特点,建立和完善群体性劳动关系矛盾的分类处置机制。

——加强对劳动保障违法行为的预防和查处。夯实劳动关系协调的基层基础,落实城市网格化管理中的劳动保障职能。加大执法力度,依法惩处欠薪、欠保等违法行为。完善企业重大违法行

为的社会公布制度,将劳动保障违法信息纳入社会诚信体系,实行按单位诚信记录分类的监管。

——提升劳动保障监察执法效能。健全劳动监察自由裁量基准,实行监察执法全过程记录。加强网络化监察,大力推进与相关部门和单位的信息资源共享,推动监察执法向“网上监管为主,网下监管为辅”的方向转变。落实国家要求,建设劳动保障监察指挥中心。加强劳动保障监察机构能力建设,充实劳动保障监察工作力量,提高监察队伍专业化水平和监察机构快速反应、应急处置能力。

5. 进一步做好农民工工作

——开展农民工职业技能提升计划。落实国家农民工职业技能培训“春潮行动”,以提高培训质量为重点,加大对农民工国家职业资格证书的培训力度。“十三五”期间,完成农民工培训100万人。其中,等级工培训40万人,中高级培训达到30%,培养农民工高技能人才5万人。

——促进家庭服务业发展。开展家庭服务企业“准员工制”管理试点,推进服务企业规范化、服务人员职业化、服务市场信息化建设。以家政服务、医院、护工、养老护理等生活服务类项目为重点,提升外来从业人员的专业技能水平。完善家政员登记注册制度,建立家庭服务人员基础信息数据库。

——加强农民工就业管理和服务。继续推进灵活就业登记工作,积极引导农民工通过正规渠道实现就业,抑制灰色就业,打击

非法就业。开展“春风行动”等促进就业专项活动,不断加大政策法规和就业服务宣传力度,加强与岗位相关的安全生产、工伤预防等安全教育与培训。

(四)加强基本公共服务体系建设,提升就业和社会保障服务水平

按照“统筹城乡、强化基层、夯实基础”的原则,进一步完善覆盖城乡居民的就业和社会保障公共服务体系,努力提升服务水平和均等化程度,实现方便可及、群众满意的目标。

1. 强化基本公共服务

——加强公共就业创业服务。进一步完善社区调查排摸机制,建立对重点群体就业创业需求、技能素质等状况的定期入户调查制度。掌握就业重点人群的变化趋势,探索与之适应的服务方式,开展更具针对性和个性化的服务。充分发挥各类就业创业服务机构和组织的作用,创新服务内容,完善服务功能。进一步加大向社会购买服务成果的力度,着力形成多元参与、公平竞争的就业创业服务格局。

——优化社会保险经办服务。完善网上社保、社区社保、柜面社保,全面实现个人业务社区全覆盖,逐步实现单位业务网上全开放,积极探索适应小微企业的经办模式。做好异地居住离退休人员养老保险待遇资格认证等工作,推进异地安置人员医保联网结算。借助银行等金融机构的资源优势,为社会保险服务对象提供专业化服务,积极探索推进具有资质的商业保险机构开展医疗保

险经办服务。发挥社会专业机构的作用,积极探索委托社会力量加强医保监督检查的机制。

——健全覆盖城乡的服务网络。按照创新社会治理、加强基层建设的要求,健全市、区、街镇三级服务网络体系,推进基本公共服务向街镇和社区延伸。进一步完善公共就业创业服务和社会保障经办服务的布局,加强在大型居住区等人口导入地区的服务网点建设。大力推进标准化建设,基本实现就业和社会保障服务“全市通办”。

2. 加强信息化建设

——推动信息系统升级换代。跟踪信息化技术新发展,以用户为中心,根据服务对象新需求、业务发展新需要,加快人力资源社会保障信息系统 3.0 版建设,全面升级相关基本公共服务支撑平台。

——加强数据库建设。推进全民参保计划,夯实信息基础。以互联互通为目标,加强信息系统之间、部门之间、市区之间数据互通,促进资源共享和工作联动。

——拓展信息化服务功能。全面推行二代社会保障卡,按照国家要求,拓展社会保障卡应用功能。发展网站、手机 APP、自助查询一体机、微信等移动互联手段,方便单位和市民就近服务、贴身服务。运用大数据等技术手段,加强各类统计信息的加工、提炼、分析和应用。推进电子政务建设,实现就业和社会保障行政审批事项和网上办事项目“一口办理、一码查询、一站反馈”,完成与

市政府网上政务大厅的对接。

——加强信息化管理。以“安全、统一、规范”为原则，完善信息化管理工作机制，建立统一的信息安全、应急处置、数据共享、资产管理等规范。

3. 加强服务队伍建设

——充实基层服务队伍力量。以夯实社会管理和公共服务基础为目标，优化就业和社会保障基层服务队伍人员结构。强化街镇责任，加强队伍规范化管理，提高基层服务人员的专业能力。

——加强服务队伍职业保障。完善就业和社会保障服务队伍的职业管理制度，合理规划各类人员的职业发展方向，充分发挥其社会管理和公共服务中的积极作用。

——提升服务队伍能力素质。加强就业和社会保障服务队伍能力建设，分级分类广泛开展教育培训。加强服务队伍作风建设，增强服务意识，规范服务行为，提升服务水平。

四、“十三五”时期上海就业和社会保障事业的重点项目

(一) 实施第三轮创业带动就业三年行动计划

坚持政府支持与创业者努力相结合，综合运用政府公共资源，充分动员社会其他资源，激发创新创业活力。通过普及创业教育、加强创业培训、提高创业者能力，切实培育一批创新创业人才，改善上海小微企业创业环境。通过提供开业登记便利、多渠道资金支持、创业经营场所支持，降低创业成本。2015年—2017年，全市帮扶引领创业3万人，其中青年大学生不少于2万人，实施创业教

育培训 10 万人。到 2017 年末,建成市级创业孵化示范基地 80 家,高校创业指导站 20 家,各区全面参与创业型城区创建工作。

(二)实施离土农民就业促进专项计划

以促进就业、改善民生为目的,适应农村生产生活方式改变的现实需要,通过锁定离土农民群体、完善失业保险参保及待遇享受制度、出台实施针对性的政策措施,努力探索形成促进离土农民就业的多层次、全方位的政策服务体系,使本市离土农民就业环境明显改善,保障水平大幅提高,有就业意愿的离土农民都能实现就业或参加到就业准备活动中。

(三)推进青年就业“启航”计划

坚持“请出家门,引入校门,走进厂门”的工作目标,聚焦长期失业青年以及离校未就业困难大学生,帮助其改变就业观念、提升职业技能和搭建信息桥梁。通过完善长期失业青年信息库、充实“启航”导师队伍、推广适合青年人的职业指导模式、制定落实有针对性的就业计划书、开展专项活动等,力争通过 5 年的努力,使登记失业人员中青年失业者的平均失业周期显著降低。

(四)推动实施高技能人才振兴计划

适应本市创新驱动发展、经济转型升级的需要,加快培养一批具有精湛技艺、高超技能和创新能力强的高技能人才。“十三五”期间,力争每年新增技师、高级技师 5 万人。到“十三五”期末,累计建立 100 个高技能人才培养基地并覆盖本市重点产业领域。“十三五”期间,新发展资助 100 个技能大师工作室和 500 名首席技

师,同时评估追加资助 500 名首席技师,以充分发挥首席技师、技能大师工作室的示范引领作用。到 2020 年,本市高技能人才占技能劳动者的比例达到 35%。

(五)建立长期护理保险制度

建立长期护理保险统一需求评估体系,完善统一需求评估标准,促进建立社会化评估机制。建立多层次的长期护理服务供给体系,鼓励社会力量开办护理服务机构,提高护理服务队伍职业化水平。建立分梯次的长期护理保险费用支付体系,形成与评估等级相对应的待遇保障机制和个人自负机制,探索实物支付、现金支付等多种支付形式。建立多渠道的长期护理保险资金筹集体系,逐步形成以政府、单位、个人和社会按照一定比例共同筹资为基础的多渠道筹资模式。建立全过程的长期护理保险质量管理体系,实现评估、服务、支付、监管一体化信息管理。

(六)建立城乡统一的居民医疗保险制度

在实现新型农村合作医疗制度市级统筹的基础上,按照“统一对象范围,统一筹资标准,统一医保待遇,统一经办服务”的目标,2016 年合并实施城镇居民基本医疗保险制度和新型农村合作医疗制度,建立城乡统一的居民医疗保险制度。在此基础上,进一步提高本市城乡居民医疗保险的保障水平。

(七)调整农村户籍外来从业人员参保政策

贯彻落实《社会保险法》,推动农村户籍外来从业人员参加职工社会保险“三险”向“五险”过渡,并与本市职工参保办法全面并

轨。提高外来农村户籍从业人员参加职工基本医疗保险的费率和待遇,实现费率和待遇与面上职工一致。将外来农村户籍从业人员纳入生育保险范围,通过对待遇享受设置缴费期限、计划生育审核等前置条件,同步完善面上生育保险待遇领取政策。将外来农村户籍从业人员纳入失业保险范围,妥善处理好待遇享受及转移衔接等问题。

(八)将被征地人员纳入现有社会保险制度体系

根据国家要求,调整本市镇保和征地养老制度,将其纳入相应的社会保险制度。根据“老人老办法,新人新办法”的政策思路,区分不同人群,实行分类纳保。在提高补偿标准的基础上,将更多的土地收益用于提高被征地人员的基本养老、医疗待遇水平。

(九)推进全民参保计划

依据《社会保险法》,以社会保险全覆盖为目标,通过信息比对、入户调查、数据管理和动态更新等措施,对各类群体参加社会保险的情况进行记录、核查和规范管理,推进职工和城乡居民的全面、持续参保。以本市养老保险、医疗保险的参保数据为基础,对户籍参保人员信息进行梳理,通过建立信息共享机制,充分运用公安、民政、就业、社保等信息比对与交互方式,整合和优化相关职能部门的数据信息资源,逐步建立全民参保数据库。结合对数据库建设与维护情况,对未参保人员适时开展信息采集工作。同时,依托街镇社区力量,建立参保动员机制,有计划地推动上门调查、参保等宣传工作。

(十)建立社会保障基金可持续发展的动态平衡机制

着手建立社会保障基金风险预警机制,形成科学的预警指标体系。研究建立社会保障基金储备机制,在实现基金来源多渠道和财政资金稳定投入的前提下,建立上海市社会保障基金,并相应成立上海市社会保障基金理事会。探索建立社会保障基金保值增值机制,结合上海自贸试验区建设,运用部市合作机制开展试点。稳慎开展基金投资运作管理,并同步配套建立公开透明的监督管理机制,接受社会监督。

(十一)实施上海和谐劳动关系促进计划

坚持促进企业发展和维护职工权益相结合,深入推进和谐劳动关系创建活动,发挥其源头治理、正面引领的积极作用,努力营造企业关爱职工、职工奉献企业的和谐氛围。进一步完善创建活动评选方法,改进评选标准,增强激励机制,加大表彰和宣传力度。促进劳动关系协调员的职业发展,进一步发挥其在协调劳动关系、调解劳动争议、参与处置群体性矛盾中的积极作用。推动企业依法用工,不断巩固本市劳动合同和集体协商制度覆盖率,进一步增强集体协商的实效性。

五、实施就业和社会保障“十三五”规划的保障措施

(一)全面推进依法行政

贯彻落实《就业促进法》、《社会保险法》、《劳动合同法》等法律法规,修订《上海市失业保险办法》、《上海市城镇生育保险办法》等地方性法规规章,探索欠薪保障金制度地方性立法。坚持依法决

策,完善内部重大决策合法性审查机制,深化行政审批制度改革。建立就业和社会保障领域权力清单、责任清单,建立健全政策和经办规程的清理制度,努力做到依法履职。健全行政复议应诉工作制度,完善依法经办、依法征收的相关制度,严格公正文明执法,规范自由裁量行为。加强法制教育培训,提升本市就业和社会保障系统干部职工的法治思维能力和依法办事能力。

(二)加大政府投入力度

坚持民生保障优先,进一步加大对市、区两级财政对就业和社会保障事业的投入力度。多渠道筹集社会保障资金,探索通过国有资本、土地出让收入等充实社会保障基金。适应就业和社会保障事业管理服务的需要,加大对就业、社会保障领域信息化建设的投入,切实保障经办服务的工作经费。完善政府购买服务机制,促进基本公共服务均等化,切实提高公共就业创业和社会保障的服务效率和质量。

(三)开展宣传引导

充分认识就业和社会保障宣传工作的重要性,加强领导,明确责任。增强就业和社会保障工作的公开透明,提高相关法律法规和政策的知晓度。强化对就业和社会保障法律法规和政策的解读,为广大市民解惑释惑。运用各种媒介,在加强宣传工作的基础上,及时收集社会舆情,加强舆论引导。

(四)强化科研和数据支撑

结合就业和社会保障的重点任务,加强集中与分散相结合的

调查研究,促进调研成果转化。坚持理论研究和实际应用相结合、专家与实际工作者相结合、自身研究和购买智库成果相结合,加强对就业和社会保障中长期重大问题的预测与研究。建立就业和社会保障重大政策研究论证机制,提高决策的民主化、科学化水平。加强调查统计,建立常规调查、抽样调查、统计监测等多元统计调查体系,促进市、区数据信息共享。建立科学的统计数据收集、汇总和分析体系,形成以大数据分析为基础的决策支持系统。

(五)加强部市合作

切实履行部市合作备忘录各项条款,巩固和完善合作机制。充分发挥部市合作沟通协调机制的作用,在国家的指导下,开展改革先行先试,确保本市就业和社会保障各项政策既符合国家的总体要求,又能够与本市改革发展的实际紧密结合起来。

(六)规划落实责任

加强规划实施的指导和宣传动员,制定目标任务分解方案,将规划实施与部门年度工作相结合,落实各项责任。加强各业务领域之间、横向部门之间以及市区之间的政策协调、信息共享和资源整合,促进全市就业和社会保障事业的协调发展。建立对规划实施情况的监测、评估和考核机制,把规划重点指标的完成情况纳入政府绩效考核体系,作为相关部门和区政府考核的重要依据。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，
市检察院。

上海市人民政府办公厅

2016年8月19日印发
