

镇江市人力资源和社会保障事业发展 “十二五”规划纲要

“十二五”时期(2011—2015年),是全市全面落实科学发展观,加快经济发展方式转变,推进经济社会跨越发展,全面建设更高水平小康社会,率先向基本实现现代化迈进的重要时期,也是人力资源和社会保障事业统筹城乡发展,推进体制机制创新,加快实施“人才优先、民生为本”发展战略,全面实现“大就业、大保障、大市场、大培训、大服务”“五大建设”目标的攻坚时期。科学编制并有效实施镇江市人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要,对推动我市实现人才强市,构建创业型城市、生态城市、文明城市,促进经济社会跨越发展具有十分重要的意义。结合国家和省有关“十二五”人力资源社会保障事业发展规划纲要,制定本规划纲要。

一、“十一五”发展的主要成就

“十一五”,是全市人力资源和社会保障事业快速发展的重要时期,原人事和劳动保障机构实现整合,体制建设日趋完善,政策法规逐步健全,管理服务不断规范,基础能力明显提升,发展条件和工作环境显著改善,各项事业取得长足发展,具体表现为:

(一)统筹城乡就业比较充分。创业就业政策更趋完善。实施一系列稳定就业、扩大就业和鼓励创业的政策措施,全市共使用就业再就业资金3.64亿元,惠及9.55万人。创业

促进就业倍增效应初步显现。大力推进全民创业促进就业，创业氛围日渐浓厚，创业活力明显增强，全市共成功扶持城乡劳动者和高校毕业生创业 12.4 万人，创业带动就业 11 万人，被国家人社部确定为创业型城市建设重点联系城市。**就业援助机制基本形成**。率先在全国、全省开展充分就业创建活动，全市累计帮扶下岗失业人员再就业 11.63 万人，城镇登记失业率始终控制在 3.5% 以内，连续 60 个月保持城镇零就业家庭“动态为零”。**就业规模持续扩大，就业结构不断优化**。全市累计新增城镇就业 32.68 万人，新增农村劳动力转移就业 26.53 万人，全市城乡就业人员达 180 万人，比“十五”末增加 30 万人，共转移农村劳动力 70.03 万人，转移率达 73.03%；非国有经济从业人员占全部从业人员比重达 90%。

(二) 社会保障体系基本建立。社会保障制度基本实现“全覆盖”。初步构建起以企业职工基本养老保险、事业单位养老保险和新型农村社会养老保险(城乡居民社会养老保险)制度为基础，以城乡老年居民养老补贴和被征地农民基本生活保障制度为补充的社会养老保障体系；以统账结合基本医疗保险、城乡居民基本医疗保险、社会医疗救助为主体的社会医疗保障体系；基本建立城乡统一的失业保险制度，工伤保险逐步向建筑业、服务业农民工拓展，生育保险制度逐步完善。**社会保险覆盖人群不断扩大**。全市基本养老保险参保人数 68.91 万人，比“十五”末增加 19 万人，覆盖率达 98.2%，新型农村养老保险覆盖 38.53 万人，覆盖率达

97.71%，共有 26.8 万名称乡老年居民享受到政府养老补贴；各类社会医疗保险参保人数 253 万人，人口覆盖率达 93.7%，其中基本医疗保险参保 75.45 万人，覆盖率达 98.5%；失业、工伤、生育保险分别实现参保 43.27 万人、52.2 万人和 34.4 万人，参保率均达 95%以上。**社会保障水平稳步提高。**连续六次大幅度提高企业离退休人员养老金，全市人均月养老金达 1358 元/月，比“十五”末增长 127.9%；居民医保住院费报销比例达 61%，基金年最高支付额达 15 万元。**基金运行总体平稳。**全市养老保险基金累计结余 23.99 亿元，医疗保险风险金累计提取 1.39 亿元、个人账户积累 6.54 亿元，失业、生育、工伤保险基金累计结余 3.43 亿元、1.47 亿元和 0.83 亿元。**社会化管理服务初显成效。**全市企业离退休人员养老金社会化发放率达 100%，社会化管理服务率达 91%以上，社区管理率达 87%，率先在全省推进事业单位退休人员养老金社会化发放，社会化发放率达 85%；全市医保定点医药机构达 197 个，已布局全市各个区域。

（三）人才队伍规模持续扩大。人才总量、结构和素质持续改善。截止 2010 年底，全市人才总量达 36.83 万人，比“十五”末增长 36.4%，其中高层次人才 1.6 万人，每万人拥有人才 1191 人，企业经营管理人才和专业技术人才 25.72 万人，占人才总量的 69%，高技能人才 3.5 万人，占技术劳动者的 20.08%。完成公务员公共管理核心能力培训，启动专业技术人员继续教育，开展职称评价和企业内高技能人才评价活动，组织开展国家“新世纪百千万人才”、省

“333”、市“169”等一系列重大人才培养工程，全市拥有各类专家、学科带头人、高级技师共 899 人。**招才引智活动形成品牌**。开展引进培育领军人才“331 计划”、“新兴产业项目与人才对接洽谈会”、“百名海外博士江苏行镇江对接洽谈会”、“双高”（高层次、高技能）人才对接洽谈会和赴人才密集地区组团招聘等系列招才引智活动，累计引进人才 6.8 万人，其中引进本科以上学历人才 2.8 万人，引进资助领军人才（团队）80 个，一批拥有自主知识产权和发明专利、技术水平国际先进、能够填补国内空白或引领相关产业发展的人才、团队落户镇江。**人才环境不断优化**。人才公共服务体系建设加快推进，人才服务的功能、标准、平台等建设体制进一步完善和提高；市场配置功能作用显著，累计举办招聘 1080 场，进场单位 5.1 万家次，提供岗位 100 万个次，进场人数 130 万人次；建成一批企业博士后科研工作站、工程技术研究中心、留学人员创业园、引智示范基地示范村等高层次人才载体。

（四）收入分配制度逐步健全。企业职工工资宏观调控管理制度基本建立。初步形成以“三条指导线”和集体协商制度为基础的工资宏观管理机制，全市企业职工工资集体协商签订率达 85%，比“十五”末提高 25 个百分点。**低收入劳动者工资收入稳步提高**。市区最低工资标准由省二类上升到省一类，句容由三类上升到二类，最低工资标准达 960 元，比“十五”末增加了 410 元。**工资支付保障机制和增长机制初步建立**。全市在岗职工年平均工资达 34209 元，比“十五”

末增长 71.96%，年均增长保持在 12%左右。机关事业单位工资收入分配制度改革启动。顺利完成公务员第四次工资制度改革和规范津补贴工作，平稳实施义务教育教师绩效工资改革，其他事业单位收入分配制度改革有序推进。

（五）劳动关系总体和谐稳定。劳动关系协调机制不断完善。健全劳动合同管理制度，率先在全省开展劳动保障诚信制度建设和劳动关系和谐企业创建活动，全市各类企业劳动合同覆盖率达 98.5%，比“十五”末提高 8.5 个百分点，集体合同签订率达 95%，劳动关系和谐企业达 709 家。劳动保障行政执法能力显著提升。基本建立起“两网化”劳动保障监察工作新机制，覆盖率达 100%，全市劳动保障监察投诉举报案件查处率和正确率均为 100%。劳动人事争议调处机制逐步健全。推进劳动人事仲裁实体化建设，实体化建设率和乡镇仲裁办事机构组建率分别达 100%，基本建立劳动人事行业性、区域性社会化调解体系，各类争议调解结案率达 70%，比“十五”末提高了 10 个百分点。

（六）人事制度改革继续深化。公务员制度平稳实施。顺利完成公务员集中登记工作，依法建立并施行公务员招录考试、调转任、科级职位职数、考核表彰等各项管理制度，积极探索公务员动态管理和分类管理，初步实现公务员管理的依法、规范和高效。事业单位改革不断深化。完成行政管理类、社会公益类和生产经营类事业单位的分类定位，事业单位的转企改制和职能重组、资源整合进一步向纵深推进。全面推行事业单位公开招聘工作人员制度，共公开招聘 3956

人。启动实施事业单位岗位设置管理工作，积极推进事业单位人员聘用制，实施聘用制单位和人数均达 95%。**军队转业干部安置方式改革有序推进**。认真落实国家军转干部安置政策，改变单纯指令性计划安置方式，探索“指令性计划、考试考核、双向选择、保底安置”的安置办法，积极推进军队转业干部安置方式改革。

（七）公共服务能力不断提升。各类公共服务平台基本建成。人力资源社会保障工作平台向乡镇、街道和社区、村延伸，管理服务功能更趋综合化和多元化，基层平台覆盖率达 100%；统一规范的人力资源市场基本建成，苏南人力资源市场建成启用，市场功能全面整合，辖市区市场建设率和乡镇人力资源市场建设率均达 100%；管理服务窗口建设统一规范，创业就业培训基地更加完备，高技能公共实训基地基本建成并使用，全市建设创业孵化基地 20 万平方米、创业就业实训基地 30 个。**信息化服务水平不断提升。**完成信息管理服务资源整合，建成统一的信息管理服务中心，金保工程有序推进，就业、社保、医保等管理系统升级完善，门户网站建设改版升级、服务功能更加丰富，12333 电话咨询服务体系功能不断充实，运行良好，公共就业和社会保障网络延伸到社区、村，城域网覆盖率达 100%。**法制建设和依法行政能力不断增强。**“五五普法”扎实开展，《公务员法》、《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》等法律法规全面贯彻实施，行政权力网上公开透明运行，行政审批项目进一步精简，行政执法、行政收费规范有序，行政效能明

显提升，行政争议有效化解。基层工作力量不断充实。全市专兼职劳动保障协理员达 845 人，专职劳动人事争议仲裁员达 33 人，全市各级人力资源社会保障管理服务人员的专业化、规范化水平显著提升。

二、“十二五”发展面临的形势

“十二五”是我市贯彻落实科学发展观，加快经济发展方式转变，全面推进镇江跨越发展的重要战略期，也是我市加快以民生建设为重点的社会建设的关键发展期。作为担负服务经济发展、改善保障民生重要职能的人力资源社会保障工作，既有机遇也有挑战。一方面，经济社会发展长期向好的基本面没有改变，经济持续、健康、稳定发展为人力资源社会保障事业的发展，奠定了雄厚的物质基础；经济发展方式从注重外需向扩大内需转变，各级党委政府加大对创业就业、社会保障、人才开发、收入分配、职业能力建设、和谐劳动关系等民生事业的投入，为人力资源社会保障事业创造了良好政治基础和工作条件；已经实施的《公务员法》、《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》和即将出台实施的《社会保险法》、《人才开发促进法》等一系列法律法规，基本构建起完善的人力资源社会保障法律支撑体系，法制环境更加优越等等，均为人力资源社会保障事业发展创造了良好的条件和有利的环境。另一方面，宏观经济发展还存在许多不确定性和不稳定性，必然会给城乡就业形势、社会保障运行、收入分配调整、协调劳动关系等方面带来许多不确定因素；经济结构调整、发展方式转变、淘汰落

后产能，也给协调劳动关系、提升职业能力、人力资源开发利用等方面带来巨大压力，在努力满足新兴产业发展对高素质人力资源需求的同时，还要妥善解决好淘汰落后产能职工转岗、劳动关系调整、技能提升、就业再就业等一系列问题；此外，城市化发展对统筹城乡就业和社会保障、老龄化进程加快对社会保险运行等方面也提出了许多新的课题和挑战。

综合对形势的分析判断，“十二五”全市人力资源和社会保障工作主要面临着五个方面的矛盾：

（一）人力资源供大于求与就业结构性矛盾长期共存。据对人力资源供求分析，我市城乡就业仍然面临供大于求和结构性矛盾的双重压力。未来五年是我市新成长劳动力和农村剩余劳动力、被征地农民等人群就业的高峰期，解决青年就业、农村劳动力转移和下岗失业人员再就业压力依然较大；另外，随着产业结构转型升级、科技进步和管理创新，高层次、高素质、高技能人力资源需求量增加，全市新增就业人口中约 30%的人属于知识层次偏低、缺乏专业技能的农村劳动者和失业、转岗职工，有人无岗、有岗无人的结构性矛盾十分突出。

（二）人民群众充分享有保障的迫切需要与社会保障能力不足的矛盾比较突出。人民群众物质文化生活水平提高，迫切需要实现人人享有较高水平的社会保障。而当前我市社会保障能力与人民群众的需要相比还存在差距：一是对人群的保障能力上，制度体系二元结构明显，城乡差距较大。目前我市养老、医疗等社会保障制度还存在一定程度的城乡分

割问题，待遇水平落差较大，还有许多的城乡民众没有相应的社会保障。二是在制度可持续发展能力上，面临老龄化等多重风险的影响，基金运行压力较大。预计未来五年我市人口老龄化率将达 25%，社会保险供养比也从目前的 3.8: 1 下降到 3.2: 1，加上国家继续提高养老金，基金负担更重，预计“十二五”，市区基金收支缺口约 2.8 亿元。三是在公共服务能力上，管理体制机制分散，碎片化程度较重。当前我市社会保险经办管理资源相对分散，有待进一步整合，全市医保管理体制尚未理顺，公共服务资源均等化、可及性和便捷性程度还不高。

（三）产业发展需求与高层次、紧缺性人才供给不相匹配的矛盾亟待解决。目前我市人才规模和结构尚不能满足产业发展需要，突出表现为：人才总量相对不足，全市共有各类人才 36.83 万人，其中高层次人才 1.6 万人，与社会需求差距较大；人才增量不快，预计未来五年全市人才总量年均增长 7.6%左右，全社会对人才的需求增长每年约 9%，差距较大；人才结构不尽合理，高层次、高技能人才紧缺，高层次人才仅占人才总量的 4.4%，高技能人才仅占技术劳动者总量的 20.08%，并且存在传统产业人才多、新兴产业人才少，一般性科技人才多、创新创业人才少和人才年龄结构老化、行业分布不均、专业技术人才素质偏低等问题。

（四）人民群众共享发展成果与收入分配结构公平性不足的矛盾有待改善。当前全社会对调节收入分配结构，让人民群众共享发展成果的呼声日益强烈，目前社会收入差距逐

步扩大，低收入群体收入增长缓慢，区域间、行业间、人群间收入差异性较大，收入分配公平性问题突出。机关事业单位收入分配制度改革尚处在起步阶段，一系列问题有待破解，改革任重道远。

（五）劳动关系日趋复杂的形势与维权能力相对不足的矛盾日显突出。当前和今后一段时期，正处在经济结构调整和社会转型的关键时期，也是各类社会矛盾和问题的凸显期，劳动关系呈现出纷繁复杂的变化趋势。各类劳动争议和纠纷，特别是集体性争议和边缘性问题增多。连续几年我市劳动争议案件量呈高幅增长，未来五年劳动人事争议仍有逐步攀升趋势，预计“十二五”末争议案件总量将比现在增长10%左右。特别是经济结构调整、企业改制涉及劳动关系调整、社会保险缴纳、经济补偿、加班加点问题引发的矛盾日益突出。相比之下，我市劳动监察和仲裁工作基础还显薄弱，维权能力有待加强，劳动关系处理机制、体制有待完善，基层平台的处理能力有限，社会化调解体系没有形成。公共服务平台还不健全，城乡之间不平衡、不均等情况比较突出，与人力资源社会保障工作统筹城乡、一体发展的要求还不相适应。

三、“十二五”发展目标和任务

指导思想：坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以服务经济社会发展大局、保障和改善民生为根本出发点和落脚点，把促进就业和

人人享有社会保障作为经济社会发展的优先目标，以改革创新为主要驱动力，以为广大城乡居民提供更加便捷高效的公共服务为抓手，全面落实人才优先发展战略，统筹推进工资收入分配、人事制度改革、调处劳动关系等各项工作，为镇江经济社会的全面可持续发展做出新的贡献。

总体目标：

“十二五”时期，全市人力资源和社会保障事业发展总的目标是：城乡就业更加充分，社会保障体系更加完善，人才队伍不断壮大，合理有序的工资收入分配格局初步形成，人事管理制度更加健全，劳动关系保持和谐稳定，城乡公共服务基本实现均等化。主要目标为四个方面：

（一）建成国家级创业城市：推进统筹城乡更加充分就业，努力实现新增城镇就业 20 万人，新增农村劳动力转移就业 8 万人，下岗失业人员再就业 7.5 万人，大中专毕业生就业率达 90%以上，城镇登记失业率始终控制在 3.5%以内；开展就业再就业培训 15 万人，农民工培训 12.5 万人，创业培训 2.5 万人，扶持创业 3 万人，创业带动就业 15 万人，力争使我市社会就业更加充分工作走在全省前列。

（二）建设社会保障普惠城市：坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”方针，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，努力让“人人享有更高水平的社会保障”。各类社会保险参保人数进一步增加，努力做到应保尽保。“十二五”末，各类社会保险制度覆盖率达到 97%以上，城乡居民养老保险和

医疗保险待遇水平同步提高。

（三）建设人力资源强市：全市人才资源总量达到 53 万人，年均增长 7.6%以上，其中，高层次人才达 3.1 万人，每万人拥有人才数 1660 人左右；人才在产业、地区、城乡间合理分布，人才的知识、年龄和能级结构趋于合理，重点产业和新兴产业领域高层次、高技能人才实现“双倍增”，高层次人才占人才资源总量 5%，高技能人才占技能劳动者 30%；创新创业领军人才和享受国务院政府津贴专家、省级专家、市级各类拔尖人才的拥有量有较大幅度增长；柔性引进 100 名外国专家人才，引进领军团队 300 个，引进领军人才 1000 人。人才对全市经济社会发展的贡献率达 43%。

（四）建设劳动关系和谐城市：确保全市各类企业劳动合同签订率达 98.5%以上，集体合同签订率达 95%，劳动关系和谐企业创建面达 90%以上，劳动保障监察投诉举报案件查处率达 100%，准确率达 100%，各类劳动人事争议案件按期结案率达 93%，其中调解结案率达 70%以上。推进收入分配制度改革，统筹协调机关、事业单位和企业工资收入分配关系，着力提高低收入职工特别是基层一线职工的工资水平。力争全市在岗职工年度平均工资总额年均增长 12%左右，确保全市生产经营正常企业工资集体协商签订率达 95%，力争全市最低工资标准类别达到省一类标准，确保全市企业职工工资及时足额发放。

主要任务：

（一）突出平等就业，努力促进社会就业更加充分。坚

持城乡平等就业、公平就业、体面就业，着力推进统筹城乡更加充分就业。一是**建立城乡平等的就业政策体系**。进一步完善各类就业扶持政策，拓宽政策惠及范围，稳步提高政策补助标准，扩大失业保险金支付范围，将城镇就业优惠政策延伸到农村、覆盖到农民；继续大力推进农村劳动力转移，通过政策引导，促进农村劳动力的就地就近转移；将就业与失业登记制度拓展到农民，加强就业失业统计预测，制定公共就业服务机构绩效考核指标体系，落实免费就业服务政策，努力控制失业、稳定就业。二是**完善全民创业促进就业机制**。推进创业型城市建设，大力开展全民创业行动，不断完善、优化各类创业扶持政策，扩大创业贴息贷款规模，健全社区扶持创业奖励机制，加大创业补贴力度；继续深入开展创业结对帮扶活动，开辟创业服务“绿色通道”，实施创业“保姆式”服务，优化创业服务环境；按照标准化、规范化建设要求，加快推进“四级”创业服务体系建设，丰富各级创业指导服务中心和创业服务所、站功能，实行统一挂牌、统一制度、统一内容、统一服务标准，提升创业服务水平；加快推进创业实训基地、孵化基地、实验基地等创业载体建设，加强创业意识和创业能力培训，建设创业示范园、示范区，着力打造一批创业特色和品牌，培育创业文化，浓厚创业氛围，努力把我市打造为创业促进就业的先进市和示范区。三是**强化城乡困难群体就业援助制度**。统一城乡就业援助机制建设，努力在更高水平、更高层次上推进社会充分就业。突出抓好高校毕业生、返乡农民工、城镇下岗失业人员、

“4050”人员、被征地农民等群体的就业援助工作。坚持把高校毕业生就业放在首位，加大政策扶持力度，引导广大高校毕业生到基层就业、自主创业和灵活就业，对困难家庭毕业生保底就业。大力实施被征地农民就业“131”工程，努力让适龄被征地农民失地不失业。健全完善城镇下岗失业、“4050”等人员的就业援助制度，强化城镇零就业家庭和农村零转移家庭“动态为零”援助机制，巩固和保持“动态为零”成果。

四是全面实施人力资源素质提升计划。完善职业能力培训政策，实施政府投资购买培训就业成果制度，加大对各类培训机构的反哺力度和支持力度；推进职业技能与岗位对接计划，大力开展“定单式、定向式”职业技能培训，结合市场需求，加强紧缺性技能人才培养，推进职工技能提升信息服务和实体服务，建立技能培训、技能竞赛、技能鉴定服务体系，以优质高效的服务，努力形成“职工技能提升找服务市场”的生动局面；突出抓好下岗失业人员再就业技能培训、退役士兵职业技能培训、改制破产企业转岗技能培训、新成长劳动力就业技能培训、农村劳动力转移就业技能、农产品经纪人培训和在岗职工技能提升培训，全面提高各类劳动者的职业技能和素质，缓解就业结构性矛盾压力；进一步整合职业能力培训资源，建立统一的职业能力培训体系，加强培训载体建设，充分利用社会力量办培训，建立严密的培训质量控制体系，提高培训质量，进一步开展职工岗位练兵和技能竞赛活动，深化“名师带徒”活动，建立和完善职工国家职业资格等级认定、晋升工作机制；推进专业技术人

员继续教育培训、公务员行政能力培训，丰富培训内涵，增强培训的有效性。**五是优化市场促进就业机制。**完善市场配置机制，强化市场服务功能，充分发挥市场在人力资源配置中的基础作用，建设集现场招聘、网络招聘、媒体招聘、猎头招聘、职业介绍、人力资源服务外包、管理咨询为一体，有形无形相结合，省内外信息联网、信息共享的全方位、立体化的人力资源服务体系；发展中介机构，规范中介行为，拓展人力资源服务领域和范围；充分发挥市场辐射、集聚作用，努力创造统一、开放、竞争、有序的人才资源市场环境。

（二）突出人人享有，努力促进社会保障更加完善。着力完善城乡统筹的多元化社会保障体系建设，推进社保制度和参保人群的两个“全覆盖”，切实增强社会保险可持续发展能力，努力促进全社会“人人享有更高水平”的社会保障服务。**一是构建统一完善的社会保障体系。**按照“统筹城乡，全民保障”的目标，基本建立“广覆盖、多层次、可转接”的社会养老保险体系，按照省统一部署，稳步做实基本养老保险个人账户；加快推进新型农村养老保险和居民养老保险，建立老年养老补贴财政扶持分担机制，使城区无收入人群和农村居民应保尽保；结合事业单位分类改革，进一步完善机关事业单位养老保险制度，改革现行退休待遇发放办法，建立缴费与待遇挂钩的激励机制；完善被征地农民基本生活保障办法，实行养老保障安置为主的征地补偿政策，将符合条件的人员全部纳入城镇企业职工基本养老保险；努力在2013年实现老农保全部转入新农保，失地农民一次性转

入“城保”；完善社会保障帮扶救助机制，使社会特殊人群得到充分保障。深化医疗保障制度改革，完善社会医疗保障体系，优化统账结构，积极推进新农合与居民医保并轨，最终实现城乡医保一体化运行，推动人人享有医疗保障；着力完善社会医疗救助制度，切实解决困难人员医疗保障问题。完善失业保险制度，在市区建立统一参保、统一基数、统一比例、统一待遇、统一管理、统一社会化发放的失业保险制度，实现失业保险市区统筹。完善生育保险制度，制定统一的生育保险统筹项目及基金支付标准，定期开展参保女职工免费体检。完善工伤保险制度，实施“平安计划”二期，推进高风险企业和农民工参保，稳妥推进工伤预防和工伤康复试点工作。

二是推进社会保险扩面征缴。继续深入开展社会扩面征缴大行动，建立有效的政府推动、部门联动、政策促动、稽查拉动的扩面征缴工作机制，实行目标动态监督管理制度，强化奖惩激励措施，充分调动各级的扩面征缴工作积极性，努力实现应保尽保、应收尽收。

三是稳步提高社会保险统筹层次。根据省统一部署和要求，积极稳妥地推进基本养老保险省级统筹；整合全市医保政策，按照国家规定的职能定位，逐步统一医疗保险体系、运行政策、经办服务和基金管理，完善全市医保风险调节金制度，稳慎有序推进医疗保险市级统筹管理；积极推进工伤保险和生育保险市级统筹管理。

四是切实加强社会保险管理。完善养老保险预决算制度，建立稳定的社保基金财政拨款增长机制，努力缩小基金缺口；实施基金风险量化管理和预警管理，力保基金及时、

足额发放；完善医疗、工伤、生育保险定点管理服务制度，建立医保二级以上定点医院与社区卫生机构服务双向转诊、分工协作机制，深化创新社区医保配套政策措施，培植定点社区卫生服务机构医保社区“守门人”功能，进一步完善医保费用支付方式，探索完善按人头付费、按病种付费、总额预付等付费方式相结合的复合式支付方式，建立激励与惩戒并重的有效约束机制，控制医疗费用适当增长；加强社保基金监督管理，确保各类社保基金安全运行；理顺养老、医疗等社会保险管理体制，整合全市医保管理和经办资源，制定规范的服务标准，优化业务流程，完善管理体系，推进经办管理的规范化、制度化信息化、专业化建设，努力实现统一管理、统一经办、统一网络。

五是提高社会保障水平。按照国家、省统一部署，进一步提高企业离退休人员养老金，建立新农保、新农合（居民医保）和居民养老保险正常调整机制；积极探索和建立医疗保险经办机构与医疗机构、药品供应商的谈判机制，发挥医疗保障对医疗服务和药品费用的制约作用，建立健全医保自费保障机制，逐步提高医保低费用段个人支付比重，降低高费用段个人支付比重，减轻重症患者医疗负担；建立工伤康复体系和预防机制，制定统一的生育保险统筹项目及基金支付标准，适时调整生育保险支付待遇；全面推进离退休人员社会化管理服务，结合工伤康复、养老服务等工作要求，加强社会化管理服务和工伤检查康复、养老服务为一体的基础设施建设，丰富离退休人员物质文化生活。

六是着力破解社会保险异地转移接续难题。按照

国家和省统一部署，稳步推进养老保险异地转移接续；积极建立医保异地转接机制，扩大医保异地就医结算范围。

（三）突出人才优先，努力促进人才结构更加优化。坚持“人才优先，创新机制，整体开发，以用为本，优化环境”的原则，以人才引领产业为导向，以引进培养高层次、高技能人才为重点，深入推进人才强市战略，强化人才第一资源的支撑作用，全面提升人才核心竞争力。一是**壮大人才资源总量**。大力推进高层次、紧缺专业人才培养，坚持人才引进与智力引进、招商引资与招贤引才、国内引才与国际引才相结合，引导各类高层次、国际化和紧缺急需人才向重点发展领域集聚。大力实施各行业、企业单位人才培养，广泛开展学习型社区创建活动，切实发挥驻镇高校在人才培养中的基础性作用，大力发展面向全体劳动者的职业技术教育，加快构建完备开放的人才终身教育体系，不断提高劳动者的综合素质和就业能力。不断调整优化人才结构，推进实施重点骨干产业、现代服务业和新能源、新材料、电子信息、航空产业、海洋工程以及相关前沿产业“5+X”的战略新兴产业人才引进培养计划，完善人才需求预测和信息发布机制，二是**加强高层次、高技能人才队伍建设**。围绕效能政府建设，大规模开展党政领导干部培训，加强和规范公务员初任、任职培训和专门业务培训，打造一支勤政廉洁、务实高效的公务员队伍。围绕提高现代经营管理水平和企业国际竞争力，以战略企业家和职业经理人为重点，加快推进企业经营管理人才职业化、市场化、现代化和国际化，培养造就一批具有全

球眼光、战略思维和市场开拓能力的优秀企业家。围绕提升城市自主创新能力，以重大工程项目、科技攻关项目、重大研究课题等为载体，以省“333工程”、省“六大人才高峰”项目资助、市“169工程”等为依托，大力实施“专家能力提升计划”，培养造就和引进一批具有自主创新能力和国际先进水平的专家创新团队。围绕产业转型升级需求，建立健全职业培训制度，完善以企业为主体、职业院校为基础的高技能人才培养体系，重点支持技师学院发展，加快公共实训基地建设，培养与产业发展相适应的规模宏大的高技能人才队伍。

三是推进人才国际化。加大海外高层次创新创业人才集聚，继续实施引进培育领军人才“331计划”，优化留学回国人才服务政策，加强国外智力柔性引进，吸引利用更多国际化人才来镇创新创业和智力服务。加快本土人才国际化步伐，引导和鼓励高等院校、科研院所、企业跨国跨地区开展学术交流和项目共建，大力吸引国际性组织和论坛机制落户镇江，拓宽海外留学培训和参与国际交流合作的渠道。

四是培育人才载体优势。加快推进产业结构优化升级，提高传统产业对各类人才的吸纳能力，发挥战略性新兴产业对高层次人才吸引力，培育骨干企业、集团，发展特色产业群、产业链，开辟人才集结的新通道和新领域。加快推进高新技术开发区、高新技术创业园、留学人员创业园、软件园、大学科技园、企业博士后工作站、院士工作站、技术中心、工程中心建设、高校研究生实践基地等高层次人才创新创业载体建设，形成一批各具特点的高层次人才集群。

五是优化人

才发展环境。进一步完善人才激励保障机制，优化人才成长、创新创业、权益保障等政策措施，完善融公共服务、社会服务、市场服务为一体、相互补充的人才服务体系，营造人才发展良好环境，激发人才创业创新活力。

（四）突出成果共享，努力促进收入分配更加公平。加大收入分配调控力度，逐步提高劳动报酬在初次分配中的比重，促进社会收入分配公平，努力让广大群众共享经济社会发展成果。

一是完善收入分配调节机制。理顺工资分配关系，规范工资分配秩序，深入推进工资集体协商制度，健全集体协商调整机制，普遍建立区域性、行业性集体协商机制；继续完善工资指导线、人力资源市场工资指导价位和行业人工成本信息指导制度，努力严控超高收入、调节高端收入，做大中等收入，提高低端收入。

二是建立职工工资增长机制。推进工资结构改革，建立灵活的工资增长机制，合理调整基础工资和效率工资比例，落实同工同酬，将技术要素纳入工资分配，制订科学合理的劳动定额，形成职工凭提高技术、勤奋劳动和所作贡献增加收入的新机制，促进职工工资性收入随企业的发展而增长。

三是切实提高低收入群体的工资性收入。适时提高全市最低工资类别和标准，建立最低工资发放报告制度，将一线职工工资增长作为协商的重要内容，加强对企业低工资分配行为的约束和监管，促进一线职工和低收入职工工资的增长。

四是建立工资支付保障机制。建立覆盖所有行业的工资支付保证金制度和欠薪报告制度，建立企业欠薪预警机制和清欠机制，开展企业工资支付情况调查，

加强日常监控，及时预警，及时指导督促，坚决遏制工资拖欠行为，及时调处因欠薪引发的矛盾，确保职工工资及时足额发放。**五是深化事业单位绩效工资制度改革。**建立合理的绩效工资水平决定机制、完善的分配激励机制和健全的分配宏观调控机制；健全绩效考核制度，搞活事业单位内部分配，探索高层次人才协议工资、项目工资及单位领导年薪制的分配激励约束机制；统筹事业单位在职人员与离退休人员收入分配关系。

（五）突出柔性协调，努力促进劳动关系更加和谐。统筹协调劳资利益，柔性调处劳动争议，极倡导企业诚信用工和劳动者诚信劳动，促进全市劳动关系和谐稳定。**一是建立健全利益协调机制。**全面加强劳动合同管理，重点抓好非公企业、民办非企业单位和有雇工的个体工商户劳动合同签订工作，提高劳动合同签订率，扩大集体合同制度覆盖面，继续推进劳动关系三方协调机制建设；规范劳动用工行为，指导规范用人单位依法调整劳动关系，重点指导规范批量终止合同、批量解除合同和批量转移劳动关系三种批量调整劳动关系的行爲；推进企业内部劳动关系协调机制和基层平台协调劳动关系建设，努力将大量的劳动纠纷、劳动争议就近就地化解在企业 and 基层。**二是深入推进人力资源社会保障诚信制度建设。**建立健全企业诚信档案，继续深入推进“劳动关系和谐企业”创建，建立健全企业自我规范、自我约束、自我协调机制和社会维权协调机制、行政执法效能机制，逐步形成企业与职工、企业与工会、企业与人社部门的劳动关系

运行信息交流沟通机制，着力打造规范有序、公正公平、互利共赢、和谐稳定的新型劳动关系。三是**建立健全劳动人事纠纷调处机制**。完善劳动人事争议仲裁制度，深入推进劳动人事争议仲裁实体化建设和机构建设，建立统一、规范的乡镇、街道劳动人事争议调处平台，提高劳动人事仲裁效能；建立以企业定点联系、巡回仲裁庭等制度为核心的争议预防体系，减少争议发案率；加强劳动争议调解与企业调解、行政调解和司法调解衔接机制，大力构筑企业内部调解和仲裁调解相结合的调解体系，指导乡镇、街道和社区建立区域性、行业性调解组织，形成多形式、多层次、广覆盖的劳动争议调解网络，力求大部分争议通过调解平息和化解。四是**建立健全监察执法机制**。提升劳动保障监察两网化管理运行效能，加快形成两级执法、四级监管、覆盖城乡、上下联动、运转高效的监察执法网络；开展形式多样的执法维权活动，畅通举报投诉渠道，加大对重大劳动违法案件和群体性突发事件的执法检查，抓好工资支付、社保扩面、人力资源市场整顿等执法检查活动，维护企业和职工双方的合法权益。

（六）突出效能建设，努力促进人事改革更加深入。一是**加强公务员管理**。扩大公务员招录选人视野，规范公务员招录程序，增强公务员招录科学性。认真贯彻实施国家关于公务员职务任免与职务升降、录用考试、调任、奖励、申诉、培训、考核、辞去公职、辞退等规定，进一步建立健全《公务员法》配套制度，加强公务员依法管理。加快公务员管理信息化建设，建立公务员动态和分类管理机制。完善科级公

务员职位职数管理，积极推行公务员竞争上岗。稳步实施公务员分类管理工作。强化公务员考核工作，充分发挥考核的激励作用，进一步完善考核结果与工作性津贴直接挂钩的考核办法，加大公务员激励考核，不断提升公务员队伍的整体素质。二是**深入推进事业单位分类改革和人事制度改革**。在分类定位的基础上继续深化事业单位改制工作，推进生产经营类事业单位转企改制，推进社会公益类事业单位职能重组和资源整合。全面实施事业单位岗位设置管理，逐步实现事业单位由身份管理向岗位管理、行政管理向法制管理转变。进一步规范事业单位公开招聘制度，深入推进实施事业单位全员聘用制。进一步推进职称社会化评审和专业技术人员任职资格评聘分开，严格按照专业技术人员结构比例，采取竞争上岗等方式聘任技术职务。以岗位聘用为基础，逐步建立“按岗管理、定期聘用、能上能下、能进能出”的新型事业单位人事管理制度。三是**逐步改革军队转业干部计划安置方式**。进一步完善考试考核和双向选择相结合的安置方式，确保部队、军转干部和部门“三满意”。探索自主择业成为军队转业干部安置的重要渠道，健全自主择业军队转业干部的管理服务体系。加快随调家属安置方式改革，鼓励自谋职业和创业。根据职业发展需求努力构建专业化、多样化的军队转业干部培训模式。建立企业军队转业干部解困和维稳的长效机制。

四、“十二五”发展的保障措施

切实加强资金、法制、平台、信息和队伍“五大保障”，

为“十二五”发展提供强有力的支撑。

(一) 加大事业发展资金投入。进一步加大地方财政对人力资源社会保障事业的投入，确保对人力资源和社会保障等民生方面的投入增幅不低于同期财政支出增幅。一是加大**政策性投入**。建立就业再就业资金、社会保险基金缺口弥补、城乡居民职工基本医疗保险财政补助、困难群体参保补助、做实个人账户资金、社会保险风险基金、职业技能培训和高层次、高技能人才开发、大中专毕业生就业、劳动关系协调等政策性资金正常投入机制，确保各项政策机制的稳定有效实施。二是加大**项目性投入**。切实加强金保工程、技校迁建、创业型城市建设、充分就业市建设、社保扩面征缴、养老工伤和退管一体化建设、高端人才和技能人才培养、两网化建设、仲裁实体化建设、社会化调解体系建设等重点项目的资金保障。三是加大**基础性投入**。加强各类创业载体、就业培训基地、人力资源输入基地、高技能公共实训基地、基层人力资源社会保障综合服务平台、人力资源市场、基层劳动争议调处平台和劳动监察执法平台等基础建设的投入，为人力资源社会保障事业发展奠定坚实基础。四是加大**保障性投入**。加强人力资源社会保障事业发展所必须的人员经费、办公经费、培训经费、宣传经费、工作经费等保障性经费投入，纳入各级财政全额预算管理。

(二) 加强人力资源社会保障法制建设。强化行政执法监督，完善行政行为监管制度。创新执法监督的方式方法，严格规范行政执法行为，着力提升执法监督实效，坚持并落

实行政执法公示制度，严格执法程序，明确执法权限，细化执法标准，强化执法考核，落实执法责任。深入开展普法教育，建立健全普法教育工作制度。建立健全全市人力资源和劳动保障系统行政执法人员法律知识培训考核制度，制定人力资源社会保障行政执法人员法律基础知识培训大纲和题库，行政执法人员每年的法律学习培训不得少于40小时。

（三）加强公共服务平台建设。一是**建设综合性的人力资源社会保障基层服务平台**。注重基层基础工作网络建设，乡镇、街道建设人力资源和社会保障服务中心，社区、村建设人力资源社会保障服务站，统一规范、统一标准、统一编制、统一经费保障、统一机构建设，将就业创业、社会保障、人才服务、职业能力建设、劳动关系协调、干部人事等综合服务功能向基层平台延伸。注重服务平台的执行能力、管理能力和服务能力建设。注重作风效能建设。二是**加强全市人力资源市场建设**。建立统一规范运行有序的人力资源市场体系，整合市场资源，扩展苏南人力资源市场功能，辖市区要按照区域布局合理，通用性、专业性相结合的要求，统一建立规范的人力资源市场；加快推进外省市人力资源输入基地建设，努力为经济发展提供源源不断的人力资源服务。三是**加强各类基地建设**。推进创业孵化基地、创业就业培训基地、创业就业实训基地、创业就业实验基地建设，结合技校搬迁，加强高技能人才公共实训基地、职业能力培训基地、人事考试考工基地、职工职业技能提升服务基地、技能鉴定基地建设，加强退休人员管理服务设施和社区服务站点建设。

（四）加强信息网络建设。加强信息规划，健全规章制度，建立健全人社管理信息系统的制度、标准、规范体系，建立统一的人力资源社会保障信息数据中心，将系统的开发、维护、运行、使用诸环节纳入规范化的轨道。强化公共信息化服务，完善人力资源社会保障门户网站，增强 12333 电话咨询服务系统功能和服务力量，建立 12333 与劳动保障维权直通系统。建立覆盖全市、联通城乡、延伸基层的人力资源和社会保障信息网络，完善新型农村社会保险、监察执法、调解仲裁、就业管理和合同备案管理信息系统，加强公务员信息管理系统和事业单位人员信息管理系统建设。

（五）加强干部队伍建设。一是加强全市人社系统干部队伍建设。完善干部管理制度，强化绩效考核，大力选拔德才兼备的优秀干部，加强干部队伍的思想教育、作风建设、能力建设、效能建设和廉政建设，着力打造一支纪律严明、素质优良、作风过硬、战斗力强的人力资源社会保障干部队伍。二是加强基层平台队伍建设。每个乡镇、街道至少配备 3 名专职协理员，每个社区村至少配备 1 名兼职协理员。三是加强维权队伍建设。按照所服务劳动者的 1: 8000 的标准配足配齐劳动保障监察员，市专职劳动保障监察员不少于 30 人，辖市区不少于 15 人，乡镇、街道不少于 5 人，社区、村不少于 1 人；按照所服务的企业职工数 1: 10000 的标准配足配齐专职劳动人事争议仲裁员，市（含京口、润州、新区）专职仲裁员不少于 30 人，辖市区不少于 6 人，乡镇、街道不少于 2 人。

五、“十二五”重点建设项目

(一) 金保工程建设。这是根据部、省统一要求来规划的。根据我市金保工程总体规划方案，项目建设资金概算3500万元，包括机房改造、网络整合、软硬件更新等。经市政府批准，资金将通过社保基金市场化运作融资解决。

(二) 镇江技师学院异地搬迁建设。根据经济社会发展需要、高技能人才培养目标，结合镇江技师学院现状，拟与镇江卫校、建设中专进行资源整合，并实行异地搬迁建设。