

普陀区就业和社会保障“十四五”规划

上海市普陀区人力资源和社会保障局

“十四五”时期(2021-2025),是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期,“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。践行“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念,推进就业和社会保障事业高质量发展,是我们不懈的追求。为充分把握发展机遇,为更好地服务全区经济社会发展大局,着力保障和改善民生,根据《上海市普陀区国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要》和《上海市就业和社会保障“十四五”规划》,制定本规划。

一、“十三五”期间就业和社会保障事业发展回顾

“十三五”期间,面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面,在区委、区政府的正确领导下,本区深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记考察上海系列重要讲话精神,按照《上海市普陀区国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》的要求,大力推进落实《上海市普陀区就业和社会保障“十三五”规划》,全面完成“十三五”时期的各项目标任务,就业和社会保障事业取得新发展。

(一) 目标完成情况

1. 稳步推动实现更高质量就业。一是健全促进就业创业的体制机制。实施就业优先战略和更加积极的就业政策,牢牢稳住就业基本盘。每年区政府制定下发《全区促进就业和社会保

障考核目标》，建立考核机制、工作例会机制、工作通报机制及调研机制，投入促进就业专项资金 58144.17 万元，城镇登记失业人数每年控制在市政府下达的控制指标范围内，新增就业岗位 140560 个，完成 10 个街道镇充分就业社区的达标工作，成功获评“创业型城区创建优秀城区”称号。

二是发挥创业带动就业的引领作用。制定出台《普陀区深化创业型城区创建工作的实施方案（2018-2022 年）》《进一步加强普陀区就业创业工作的办法（2019-2022 年）》等政策，实施鼓励创业带动就业三年行动计划，建立“一体两翼”联动机制和“一带两平台”工作格局，打造就业—创业—培训—人才四联动模式，帮扶引领成功创业 3031 人（其中，帮扶引领青年大学生成功创业 1901 人）。建设海纳百创·普陀区垂直路演中心，聚焦园区、校区、社区的创业载体建设，建成 16 家区级创业孵化基地、其中 10 家市级创业孵化示范基地、4 家市、区级院校创业指导站。推进创业型社区创建，打造“创客鸟巢”、“助业直通车”等社区创业服务品牌，长寿街道、长风街道、长征镇、桃浦镇获评上海市特色创业型社区。健全“创业星”选拔计划，打造普陀创业服务生态链。

三是完善对重点群体的就业帮扶机制。依托区、街镇和社区就业服务三级网络，推进“就业服务社区行、校园行、园区行”系列活动，延伸服务阵地，加强重点群体就业帮扶。建立就业困难群体就业援助扶持体系，结合“就业援助月”“春风行动”等专场招聘活动，累计帮扶 12067 名新认定的就业困难人员、66 户零就业家庭实现就业。实施鼓励长期失业青年就业“启航”计划，为重点帮扶青年定制“启航计划书”，实现“一人一档”动态化

管理，帮助 2350 名长期失业青年实现就业。开展青年大学生就业情况摸底调查，结合高校毕业生服务月等活动，推动青年大学生实现更高质量就业。完成公益性劳动组织转制。完成对口支援劳务协作各项目标任务。**四是强化对劳动者的职业技能培训。**制定出台《普陀区关于使用地方教育附加专项资金开展职工职业培训工作的实施办法》《普陀区关于统筹地方教育附加专项资金的使用和管理办法》《普陀区技能提升行动计划（2019-2021）》等政策，鼓励企业、劳动者积极参与职业培训，累计开展职业技能培训 24.9 万人次，其中，中高级以上 60618 人次。积极落实农民工技能提升行动计划，提高农民工职业技能等级培训比例。鼓励区内重点行业企业申报高技能人才项目，开展区级技能大师工作室、首席技师及技术能手的认定工作，完善高技能人才培养机制，畅通技能人才晋升通道。全区共有市高技能人才培养基地 7 家，市技能大师工作室 2 个、市首席技师 29 名、技术能手 3 名，杰出技术能手 1 名，区技能大师工作室项目 9 个、区首席技师项目 19 个、区技术能手 40 名。加强培训机构管理，强化培训机构规范办学，6 家培训机构获评市职业技能培训办学质量和诚信等级评定 A 级单位。

2. 社会保障事业取得新的发展。一是加强工伤认定康复。为申请工伤康复的伤重职工开展快速认定服务，对工伤认定申请者需提交的材料进行一次书面告知，简明规范办事流程，推行疑难案件讨论制度，推进服务“电子化”，开展“集中宣传日”、“建筑行业安全生产月”、“企业座谈”等政策宣传活动，累计受理工伤认定案件 6294 件，完成认定 6300 件。二是协调开

展劳动能力鉴定。规范区劳动能力鉴定委员会专家伤病关联判定流程，制定伤病关联把握尺度标准，扩充劳动能力鉴定委员会专家库，提升劳动能力鉴定结果权威性、准确性，累计劳动能力鉴定 4447 件。**三是建立区征地养老人员统筹管理体系。**1 完成征地养老生活费发放程序变更衔接，由区社会保障管理服务中心统一管理，及时准确发放各类费用。建立征地养老医药费报销管理系统，为征地养老人员提供了便捷服务。强化征地养老人员资格认证工作，确保征地养老专项资金安全合理支出。**四是推动落实城乡居民养老保险制度。**建立街道、镇工作人员业务例会制度，确保全区城乡居民养老保险工作统一规范。加强城乡居民养老保险宣传，提升新增参保率和参保缴费率。落实社保扶贫新政，推动实现贫困人员应保尽保。建立参保人员图片文档式金保工程查询台账，防止外省市转入人员重复领取基本养老待遇。居民养老保险参保总人数 5763 人。

3. 劳动关系持续稳定和谐。**一是健全劳动关系协调机制。**建立区协调劳动关系三方委员会，强化基层工作队伍，形成多方参与、联系紧密、协作有力的组织体系。建立和谐劳动关系创建工作片区会议机制，深入开展和谐劳动关系创建活动，创建达标企业 536 户。规范企业劳务派遣用工，将劳务派遣用工占总用工比例降低至 10% 以下。巩固劳动合同签订率，集体合同制度有效性和时效性稳步提高，具备协商条件企业的集体合同签订率达到 90% 以上。**二是加强劳动保障监察执法。**建立预警预判预案机制和三级调处机制，加强劳动关系矛盾的隐患排摸、分

¹2017 年 4 月 1 日起，原镇、村和区属国有企业管理的征地养老人员进行区级统筹管理，纳入征地养老区级统筹范围的总人数为 4295 人，其中，长征镇 1611 人，桃浦镇 2405 人，区属国有企业 279 人，由区社会保障管理服务中心统一管理。

析研判、应急预案。依托解决企业拖欠工资问题联席会议平台，依法及时查处各类欠薪案件，加强与公检法部门的沟通协调，完善恶意欠薪案件移送机制。引导劳动者通过劳动监察机构或者劳动争议处理绿色通道维权，坚持突发事件及时处置，避免劳资矛盾扩大。窗口接待劳动政策咨询 8712 人次，受理各类举报投诉案件 5897 件，其中欠薪案件 1791 件，欠保案件 1292 件。处置劳动关系群体性突发事件 163 起。三是推动人事争议调解仲裁工作。完善区、街道镇、园区、企业四级调解组织，构建多元化调解大格局。推进调解组织实体化建设，成立区劳动人事争议联调中心；规范街镇劳动争议调解工作室建设，全面建立劳动争议调解委员会，建立长征镇劳动争议调解综合示范点并接受市级验收；成立重点园区调解工作室和劳动争议调解委员会，其中长征、桃浦等 10 个重点园区授牌成立调解工作室；在区属大型国有企业（集团）、区和谐劳动关系创建企业中建立劳动争议调解委员会。依法及时处理劳动人事争议案件 28647 件，结案率 95.23%，综合调解率 69.83%。

表 1 “十三五”时期就业和社会保障事业发展

主要指标完成情况

指标	单位	“十三五”主要目标	完成情况
城镇登记失业人数	人	每年控制在市政府下达的指标数以内	每年控制在市政府下达的指标数以内
帮扶引领成功创业	人	每年 500	3031
每年新增就业岗位 2 万个以上	个	每年 20000	140560

指标	单位	“十三五”主要目标	完成情况
创建和谐劳动关系达标企业 300家	家	300	536
街道镇劳动人事争议调解成功 率不低于70%	%	不低于70%	71.22%
劳动人事争议仲裁案件法定时 限结案率100%	%	100%	100%

(二) 存在的主要问题

1. **就业结构性矛盾依然突出。**区域经济发展方式转变、产业结构转型升级以及新一轮科技革命在各个行业和领域的迅速发展，对劳动力技能素质提出更高要求。劳动力供给与用工需求不匹配引发的“就业难”和“招工难”矛盾依然凸显。新生代劳动者逐渐占据市场主体，就业观念、就业需求以及就业方式呈现出个性化、多样化的趋势。大学毕业生等青年劳动力以及城镇就业困难人群等群体，就业压力持续存在。

2. **技能人才队伍建设有待加强。**相关领域的高技能专业人才储备不足，无法满足适应经济转型升级需要和市场需求。中小企业对于高技能人才培养工作的重视度不高。高技能人才培养基地提升区域技能水平作用尚有不足，面向社会开放的力度有待加大。职业技能培训项目设置与企业、劳动者需求及区域发展实际结合不够。

3. **创业生态环境有待进一步完善。**虽然本区的创业扶持政策力度较大，但政策落实效果跟预期的市场实际需求还有较大的差距，政策覆盖对象和扶持领域有待进一步扩大。创业环境

仍不够理想，对企业长期经营和发展的支撑环境有待进一步完善，新办企业存活率较低，独角兽企业数量较少。创业孵化空间活力不足，孵化功能较单一，缺少具有国际影响力的创业空间，创业孵化空间进一步拓展存在较大挑战。

4. 社会保障服务要求不断提高。在全面实施全民参保计划要求下，需加大城乡居民养老保险政策宣传力度，扩大参保覆盖面。工伤预防工作在保护劳动者职业安全与健康方面的作用有待进一步发挥，需提高工伤预防政策知晓度。随着信息技术的进步，“一网通办”覆盖面的逐步扩大，线上线下高度融合、高效便捷的智能化服务供给有待进一步强化。

5. 劳动关系日趋复杂。劳动关系的主体及利益诉求越来越多元化，劳动者权利性诉求和利益性诉求混合，处置时间紧、难度大、要求高。劳动争议案件居高不下，集体争议呈上升趋势，对调解处置的压力较大。新业态从业人员的劳动保护与职业安全机制尚不健全，劳动关系矛盾处置难度增大。劳动关系风险预警有待进一步完善。

二、“十四五”期间就业和社会保障事业发展环境及趋势

“十四五”时期是世界百年未有之大变局的深度演化期，是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期，也是上海迈向具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的开局起步期，普陀区将深入贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，以全面建设“创新发展活力区、美好生活品质区”为目标，坚持高质量发展、高品质生活，奋力开创普陀人民城市建设发展新局面，面临的挑战前所未有的，机遇也前所未有的。

（一）发展挑战

1. 经济发展的不确定性对扎实做好“六稳”“六保”工作产生较大压力。“十四五”时期，上海经济总体保持稳中向好的态势，普陀区发展的积极因素不断累积，但受复杂严峻的内外部环境影响，给就业和社会保障事业发展带来较大挑战。近年来，全国、上海和普陀区的 GDP 和财政收入增速出现放缓迹象，且这种趋势短期内难以扭转，经济增速放缓对政府可用财力、企业盈利状况以及就业环境等都带来了很大的压力和挑战。同时，中美经贸摩擦、新冠肺炎疫情发展和蔓延等多重外部因素持续发酵，可能带来系统性风险，影响企业经营发展，导致经济增速进一步降低，对劳动力市场造成冲击。随着信息技术的飞速发展，创造了大量新兴灵活就业岗位，新就业形态下灵活就业人员的劳动关系、权益保障等问题日益凸显。

2. 本区户籍人口老龄化趋势加速对劳动力供给和社会保障产生持续压力。“十四五”时期，全国、本市及本区人口老龄化程度均呈现日益加深的态势，户籍劳动力供给相对减少。同时，以“抢人大战”为标志的国内人才争夺将更加激烈，人才的稀缺性与重要性越来越成为区域发展的关键主题。近年来，普陀区户籍的劳动年龄人口总体呈现持续减少的趋势，将深刻地影响到本区的就业资源供给和就业结构优化，社会保障特别是养老保险压力和养老需求空间也将加大。在户籍人口老龄化深度发展的同时，普陀区 35 岁以下劳动年龄段户籍人口就业比重呈持续下降趋势，不仅影响社会活力和经济发展，而且可能导致社会不稳定因素增加。

3. 本区经济结构调整和产业转型升级对就业和社会保障带来新挑战。“十四五”时期，普陀区在新一轮区域竞争发展中，加快新旧动能转换、推动高质量发展，实现区域的转型蝶变、崛起赶超。基于国际创新合作承载地、长三角一体化创新企业总部集聚地、苏河水岸生态宜居地、上海科技创新中心新的发展极的“三地一极”战略布局，普陀区加快智能软件、研发服务、科技金融、生命健康等重点产业培育，打好中以(上海)创新园、上海清华国际创新中心两张“王牌”，需要有针对性地动态完善产业政策体系，培育城区产业新的支撑点。与此同时，在带来对复合型、技术技能型、创新创业型劳动者大量需求的同时，劳动者素质结构与经济社会发展需求不相适应、结构性就业矛盾突出等问题日益凸显。在经济结构调整和产业转型升级的形势下，也对传统的劳动关系调整理念和方式带来新的挑战。

4. 广大市民的新期盼对就业和社会保障工作提出新要求。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，我国将进入新发展阶段，广大市民希望实现更高质量的就业，持续提升社会保障水平，享有更加便捷高效的公共服务。近年来，普陀区就业和社会保障事业管理和服务能力不断提升，但与人民群众的新需要、新期待之间还存在一定差距，例如，政策普及和基本公共服务的智能化水平尚需进一步提升，线上线下高度融合、高效便捷的服务供给需进一步加强。所有这些，都需要深化改革，通过推进本区就业和社会保障事业高质量发展回应人民群众的新期盼，兑现向人民

群众作出的承诺。

（二）发展机遇

“十四五”时期，本区就业和社会保障领域也面临巨大的发展机遇。

1. **从国内形势来看**，党和政府高度重视民生，高度重视就业和社会保障工作，“十四五”时期，我国发展仍处于重要战略机遇期，发展后劲依然强劲有力，新产业新技术蓬勃发展，有助于拓展新职业新岗位，也有利于稳定社保缴费资金来源。长三角一体化发展战略的推进实施，为深化跨区域人力资源协作、提升就业和社会保障公共服务水平创造了有利条件。人工智能、大数据和5G等新科技的集成应用，也将带动就业和社会保障服务经办信息化、智能化水平全面提升。

2. **从上海发展来看**，根据中央对上海发展的“五个中心”和社会主义现代化国际大都市的战略定位，落实好中央交给上海的“三大任务一大平台”，上海将继续为全国做好表率作用，继续勇担改革开放、创新发展的先行者。上海拥有“1+3+1”五张王牌的发展优势，全国和上海经济的高质量发展和产业转型升级等，为就业和社会保障事业进一步发展提供了坚实的基础。

“放管服”“一网通办”改革深入推进、营商环境持续优化都将增强经济社会发展活力，持续吸引一流人才、高端项目、优秀企业，有利于优化劳动就业环境，有利于就业和社会保障工作提升质量和管理水平。

3. **从普陀实践来看**，本区坚持发展第一要务，深化科创驱动战略，以产业转型升级为主攻方向，推动智能软件、研发服务、

科技金融、生命健康四大重点培育产业成为区域经济首要拉动力，产业发展方向逐步明晰。举全区之力擦亮中以（上海）创新园、上海清华国际创新中心两块“金字招牌”，科技创新功能显著增强。桃浦智创城、真如城市副中心、“三长”地区联动发展，重点地区开发全面提速，普陀区通过在服务国家战略和全市大局中激发高质量发展新动能，持续提升城市能级和核心竞争力，这个过程会促进就业和社会保障工作与经济发展的良性互动，改变企业结构和质量，释放人才活力、加大人才吸引力度，从而对提高就业和社会保障工作质量起到关键性的作用。

面对外部环境和自身条件的深刻变化，普陀区就业和社会保障事业的发展必须直面挑战，准确识变、科学应变、主动求变，增强发展动力，有效应对各种风险挑战，在更高起点上实现更高质量的发展，为全区经济社会平稳发展保驾护航，让更多的发展成果更好地惠及人民群众，让普陀人民生活更有品质、更有尊严、更加幸福。

三、“十四五”就业和社会保障发展指导思想、基本原则、主要目标

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，立足服务上海“四个放在”总体大局，贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，牢牢把握“补短板、破瓶颈、抢机遇”的工作主线，结合普陀产业发展和人口变化趋势，把以人民为中心的发展思想贯穿就业和社会保障工作始终，落实就业优先战略，鼓励创业带动就业，加强职业技能培训，

提高公共就业服务能级和人力资源市场配置效率，加大社会保障政策宣传，完善城乡居保经办服务，正确处理好促进企业发展和维护职工权益的关系，推进实现更加充分更高质量就业，提升社会保障管理水平，积极构建和谐劳动关系，为奋力开创普陀区人民城市建设发展新局面提供坚实的民生保障。

（二）基本原则

1. 坚持以人民为中心。把满足人民群众对美好生活的向往作为工作的出发点和落脚点，落实“人人都有人生出彩机会，人人都能有序参与治理，人人都能享有品质生活，人人都能切实感受温度，人人都能拥有归属认同”要求，使广大人民群众共享改革发展成果。

2. 坚持深化改革。积极回应普陀区人民对高质量就业、高水平社会保障、高效公共服务以及和谐劳动关系的需求，积极深化就业和社会保障领域改革，实现就业和社会保障事业高质量发展，让人民群众有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感和安全感。

3. 坚持系统观念。始终把普陀区就业和社会保障工作放在全区经济和社会发展大局中谋划、部署和推进，坚持与“三大任务一大平台”等国家任务，与本市五个中心建设、2035年基本建成卓越的全球城市目标，与历年来普陀发展积累的战略优势相衔接，巩固就业和社会保障事业与经济社会发展相互促进、相互支撑的良好局面。

4. 坚持底线思维。把握发展趋势，增强忧患意识，全面提升风险应对能力，增强灵活应变和承压能力，防范化解规模性失

业、群体性劳动关系矛盾等重大风险，努力保持就业和劳动关系局势的基本稳定，为全区经济平稳运行和社会和谐稳定作出积极贡献。

5. 坚持提升治理能力。按照“补短板、强弱项、建机制”的要求，完善就业和社会保障政策体系，建立各方共同参与、齐抓共管的长效工作机制。健全公共就业创业服务和社会保障服务体系，创新公共服务提供方式，努力打造智能化就业和社会保障服务。

(三) 主要目标

1. 推动实现更加充分更高质量就业。深入实施更加积极的就业政策，切实发挥创业带动就业的引领作用，持续提升劳动者技能素质，统筹推进各类重点群体就业，不断提高公共就业服务的精准化、精细化水平，进一步健全促进就业和稳定就业的长效机制，推进实现更加充分更高质量的就业。“十四五”时期，城乡登记失业人数控制在市政府下达的指标数内，每年帮助引领成功创业 500 人以上，每年帮助 430 名长期失业青年实现就业创业，到“十四五”时期末总计完成补贴性职业技能培训 18 万人次。

2. 进一步完善社会保障体系。遵循国家对社会保障体系的顶层设计，着眼建设全面覆盖、城乡统筹、权责对应、保障适度、可持续的多层次社会保障体系目标，落实城镇职工社会保险、城乡居民社会保险、被征地农民基本养老保险等基本制度，不断扩大各项基本社会保障覆盖面。落实职工工伤保险制度，依法开展劳动能力鉴定工作，加大各类政策的宣传力度，提升经

办服务能力和信息化水平，促进社会保障事业进一步发展。到“十四五”时期末，各项社会保障政策贯彻落地。

3. 构建新时代和谐劳动关系。加强统筹协调，形成工作合力，正确处理好促进企业发展和维护职工权益的关系。“十四五”期间，促进涌现更多和谐劳动关系达标企业，推动和谐劳动关系园区创建工作。落实街道镇劳动人事争议调解工作责任并有效开展调解工作，调解成功率不低于70%。有效处理劳动关系矛盾，确保劳动人事争议仲裁案件按期结案率不低于92%。提高劳动保障监察工作效能，劳动保障监察举报投诉按期结案率不低于98%。

表2 “十四五”时期就业和社会保障事业发展主要指标

	指标	“十四五”主要目标	属性
就 业 创 业	户籍城乡登记失业人数	每年控制在市政府下达的指标数内	约束性
	帮助引领成功创业	每年500人	约束性
	帮助长期失业青年实现就业创业	每年430人	约束性
	完成补贴性职业技能培训	每年3.6万人	约束性
社 会 保 障	各项养老金增长水平	稳步增长	预期性
	基本养老保险覆盖率	应保尽保	预期性
劳 动 关 系	和谐劳动关系创建达标企业	600家	预期性
	已建工会企业集体协商建制率	保持在80%以上	约束性
	劳动人事争议仲裁案件按期结案率	不低于92%	约束性
	劳动保障监察举报投诉按期结案率	不低于98%	约束性

四、“十四五”就业和社会保障发展重点任务

（一）努力实现更加充分更高质量就业

“十四五”期间，普陀区要扎实做好“六稳”“六保”工作，坚持经济发展和就业创业相互促进，积极扶持就业新形态，不断拓展就业新空间。依托“鼓励创业带动就业”和“加强培训促进就业”，聚焦用工主体和重点群体，全面强化就业优先政策，加强失业风险防范，千方百计稳定和扩大就业，加快提升劳动者技能素质，努力在充分就业的基础上实现更高质量的就业。

1. 完善促进就业的体制机制

全面强化就业优先政策。贯彻落实就业优先的发展战略，切实发挥区就业工作领导小组职能作用。以推动就业工作重心向高质量就业转变为导向，建立和完善全方位的就业促进政策体系，加强就业政策与区内产业、人才、财政、金融等其他政策措施的协调互动。加强经济发展、产业升级和扩大就业机制的联动，聚焦本区智能软件、研发服务、科技金融、生命健康等重点产业和在线新经济、新基建等重点领域发展，创新岗位拓展渠道，增强经济增长对就业的拉动作用。紧紧围绕“三地一极”战略布局，优化重点地区、重点领域人力资源配置，努力实现战略性新兴产业发展与就业质量提升相互促进。聚焦新服务、新模式、新业态提高就业供给质量，健全与经济发展相适应的促进就业政策服务体系。

强化就业动态监控和失业预防。科学开展劳动力资源调查工作，探索运用互联网+、大数据等新技术，加大区内各类就业数据的开发、开放与共享，加强深度分析和前瞻预判，动态监测、判断和评估区内就业形势的变化趋势。推进跨部门之间的信息

共享，加强各类数据资源的整合利用，充分发挥大数据作用，积极探索就业、参保、用工行为和劳动争议仲裁之间的内在联系。聚焦本区重点区域、重点行业、重点企业，加强就业形势跟踪监测，加快建立全方位风险应对工作机制，完善应对风险的政策服务举措和资金储备，稳慎处理突发事件。

2. 积极促进创业带动就业

完善激励创业的机制。突出政策引领与支持导向，以场地扶持、平台整合、孵化基地升级、税收优惠和初创期服务等政策实施为重点，形成覆盖创业全生命周期的政策扶持链，大力推进新一轮创业带动就业计划的统筹实施。重点加大初创期企业的扶持力度，进一步降低区域内的创新创业门槛，全力提高初创期企业的存活率。加快提升区内各类专业化的众创空间、创业孵化基地等创业载体能级，建立和完善创业孵化基地的科学评估机制。充分发挥社区在促进就业创业工作中的重要作用，以创业型社区创建工作为抓手，深化“一街一镇一品”服务内涵。

充分发挥创业平台作用。发挥创业孵化基地和市、区级院校指导站、垂直路演中心等载体作用，提供综合创业服务。持续推进创业孵化基地建设，注重提升创业孵化成效。加强院校创业指导站建设，充分发挥院校在鼓励、引导、帮扶学生创业方面的积极作用，为学生创业者提供一站式服务。重点聚焦中以（上海）创新园、上海清华国际创新中心等园区及机构内的初创企业，提供政策扶持、投融资对接、创业指导、创业大赛选拔等服务，助力创业企业发展。以“鼓励创业带动就业”为抓手，全面推进创业型城区创建，争创一批市级特色创业型社区，不

断优化区域创业环境。进一步探索与社会创业服务机构的合作，着力在“精细化、精准化、精品化”上挖掘创业服务工作特色，为各类创业者提供丰富、专业、高效的第三方服务，激发创业活力。

3. 提升就业公共服务能级

建设全方位就业服务体系。聚焦高质量的就业服务环境优化，进一步完善多元化就业服务体系，充分调动各方主体提供就业服务的积极性和主动性，畅通劳动者充分就业的多元化渠道。以深化“乐业普陀”公共就业服务平台建设为依托，推进区内公共就业服务资源整合，充分借助和发挥专业机构、人力资源企业、行业协会等各类社会力量，加快提升区内公共就业服务工作能级。充实基层就业服务队伍力量，提高基层服务人员专业化能力和服务水平，加强服务队伍职业保障，充分发挥其在公共就业服务中的积极作用。积极应对疫情常态化，加速推动“互联网+”就业服务新模式运用，积极推行不见面服务，进一步提升高质量就业的服务效率。

统筹做好重点群体就业工作。坚持精准发力与靶向施策，探索协调推进各类重点群体就业的新方式和新方法，稳住区内就业保障的底线。建立常态化开展高校毕业生就业市场和就业情况的调查机制，通过开展高校毕业生就业服务月等专项活动，进一步发挥“启航”“扬帆”等系列服务品牌作用，加强精准化职业指导，引导转变就业观念，促进青年群体就业。完善公益性岗位安置、企业吸纳和灵活就业相结合的困难人员就业帮扶机制，结合街镇实际，探索更多就业安置渠道，确保“零就业家庭”

确认后一个月内至少一人实现就业，“就业困难人员”认定后三个月内实现就业。

积极拓展就业空间。把促进经济发展作为稳定和扩大就业的根本途径，加强经济发展、产业升级和扩大就业机制的联动，加快推动区内传统创业升级，培育壮大新动能拓展就业新空间，推进“新网络”“新设备”“新平台”“新终端”建设，拓展就业渠道。大力发展“四新经济”创造就业新领域，加快培育区域新技术、新产业、新业态、新模式，支持新业态灵活就业，形成新的就业增长点。扶持创业带动就业，深入实施鼓励创业带动就业专项行动计划，推行更加普惠的创业带动就业政策，改善创业企业生存发展环境，提升创业带动就业的倍增效应。适应深化“放管服”改革要求，动态跟踪和研究企业增加就业岗位的服务需求，加快制定落实各项优惠政策和服务举措，逐步形成政府主导、社会参与、众创互助的高质量就业氛围。

4. 大规模开展职业技能培训

加大职业培训力度。进一步完善以鼓励劳动者个人自主参加技能培训、企业集中组织职工开展技能培训、紧缺急需专项技能培训的“1+1+X”的政府补贴培训政策体系。加强职业培训基础能力建设，聚焦本区重点产业发展的培训需求，探索建立培训项目专业设置对接区域发展的动态调整机制，促进职业培训与区域产业发展的紧密结合。加大对未就业高校毕业生、失业人员、退役士兵等重点群体的培训力度，提升培训的针对性和实效性。全面推进企业新型学徒制和新职业、新技能培训工作。全面推广“互联网+”培训新模式。加强职业技能培训和技

能评价的事中事后监督管理，健全培训效果跟踪评估机制。

加强高技能人才队伍建设。有序推进以行业协会和企业为主体的职业技能评价工作，鼓励培训机构积极承接第三方等级评定工作。聚焦区域重点产业领域，充分发挥高技能人才培养基地在培养高技能人才和集聚上下游企业方面的优势，以行业龙头企业为牵引，推动高技能人才培养基地建设，加快区域重点产业、重点领域优秀高技能人才的培养选拔，进一步加大首席技师选拔和技能大师工作室建设，探索建立区级层面对高技能人才基地支持和激励机制。抓住第46届世界技能大赛举办契机，大力营造技能成才的社会氛围和良好环境，建立健全职业技能竞赛体系，完善竞赛经费支持政策和奖励办法，带动全区各行业广泛开展技能竞赛、岗位练兵和技能比武，树立技能成才、技能就业的良好环境。

（二）扩大社会保障覆盖范围

“十四五”期间，继续坚持“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、促进持续性为重点，不断扩大社会保险覆盖范围，合理提高社会保险待遇水平。

1. 实现基本社会保障制度全覆盖。坚持推进“全民参保计划”，进一步完善区域城乡居民养老保险制度配套政策，加强城乡居民养老保险政策宣传提升政策知晓率，推动符合条件的未参保人员应保尽保。全面落实征地养老人员社会保障，加强征地养老人员信息管理，促进征地养老保障工作可持续发展。推动重点群体参加工伤保险工作，继续以中小微企业为重点扩

大工伤保险参保覆盖面。持续推进工程建设项目参加工伤保险工作，确保在各类工地上流动就业的农民工依法享有工伤保险保障。

2. 依法开展工伤认定和劳动能力鉴定工作。完善工伤认定案件办理流程，依法进行工伤事故伤害调查核实，在规定时限内作出工伤认定决定，降低诉讼风险。加强工伤预防及工伤康复政策宣传工作，实现工伤预防、工伤康复、工伤认定三位一体。依法开展劳动能力鉴定工作，受理本辖区管理范围的劳动能力鉴定申请，组织工伤人员进行劳动能力鉴定并进行有效管理。进一步发挥劳动能力鉴定委员会作用，提升劳动能力鉴定结果权威性、准确性，确保劳动能力鉴定工作平稳有序开展。

(三) 维护劳动关系和谐稳定

“十四五”期间，主动适应经济发展新常态，加强统筹协调和多方联动，形成工作合力，优化源头治理、动态管理、应急处置相结合的工作机制，正确处理好促进企业发展和维护职工权益的关系，最大限度增加劳动关系和谐因素，最大限度减少不和谐因素，实现劳动关系总体和谐稳定。

1. 完善协调劳动关系三方机制建设。进一步明确三方工作职责，充分发挥各自资源优势，指导、帮助和督促企业建立健全劳动合同、集体合同和职代会等规范劳动关系的制度，依法保障职工合法权益，促进企业健康发展。

2. 深入推进和谐劳动关系创建。开展劳动关系和谐企业创建活动，不断完善和谐劳动关系创建工作机制，逐步扩大劳动关系和谐企业创建的覆盖面，提高创建活动的实效性，探索和

谐劳动关系园区创建。加大劳动关系法律和政策宣传力度，发挥和谐劳动关系先进企业的引领作用，营造区域和谐劳动关系的良好氛围。

3. 建立劳动关系预警预防机制。加强劳动关系矛盾形势分析和研判，利用大数据，分析、预测违法行为发生趋势，健全分级响应，推进分类处置，对可能影响劳动关系稳定的问题做到主动介入、早发现和早处置。更好发挥劳动关系监测站作用，对发生预警的企业实行上门督促，防止群体性突发事件的发生。加强协调联动，探索形成劳动关系预警指标体系，积极稳妥处置群体性劳动关系矛盾。

4. 加强劳动人事争议仲裁调解工作。坚持“预防为主、基层为主、调解为主”的工作方针，完善区级-街镇-园区-企业四级调解机制，构建多元化调解大格局。继续推进劳动争议基层调解工作，进一步推进街镇专业性调解组建设，提升队伍专业化。推进仲裁工作标准化建设，增设审理监督庭，推进派驻仲裁庭、巡回仲裁庭、流动仲裁庭建设，探索调解仲裁互联网服务，切实保障区域内劳动人事争议案件处理依法高效开展。推进长三角区域所属省市劳动人事争议调解仲裁合作，针对区域协同化解劳动人事争议的客观需求，在调解仲裁队伍联合培训、案件交流研讨、跨区域案件协调联动、信息资源共享等方面开展合作，共同维护区域劳动关系和谐稳定。

5. 加强劳动保障监察执法。提高劳动监察行政执法效能，完善事中事后监管机制，加强多部门联勤联动。加强对企业的用工宣传指导，引导企业合法规范用工。加大劳动法规政策的

宣传力度和覆盖面，推动用人单位和劳动者知法守法，构建规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系。推进长三角地区所属省市劳动保障监察合作，在深化劳动监察案件协查制度、完善工资权益异地救济制度、建立劳务派遣协同监管机制、建立守法诚信等级评价信息共享和完善业务交流和工作例会制度等方面加强合作。

6. 健全根治欠薪长效机制。坚持目标导向，持续加大对欠薪违法案件查处和专项整治力度，发挥“1+2+3”根治欠薪机制作用，依法预防和查处欠薪违法案件，加强欠薪违法行为社会公布工作，贯彻落实《保障农民工工资支付条例》，全面推行拖欠农民工工资“黑名单”管理，严厉打击恶意欠薪涉嫌犯罪的行为。

五、“十四五”时期就业和社会保障发展的重点项目

（一）实施就业质量提升计划

聚焦高校毕业生就业，推进落实促进高校毕业生就业的各项政策举措，加大机关、国有企事业单位、基层就业项目、社区工作者等吸纳高校毕业生就业的力度。加大高校毕业生就业帮扶力度，推进高校毕业生“扬帆”专项行动。开展青年大学生就业情况摸底调查，将未就业青年大学生纳入重点帮扶对象。聚焦长期失业青年就业，实施扶持长期失业青年就业的“启航计划”，实施精准帮扶服务。大力推进青年见习计划，聚焦本区重点产业领域，联合规模企业开发一批高质量见习基地，挖掘一批技术含量高、就业需求大的见习岗位，促进青年通过见习提升岗位实践能力。着力推进“乐业普陀”公共就业服务品牌建设，努力打造集岗位资源、人力资源、政策资源、信息资源、服务资

源的综合性、权威性公共就业服务平台。统筹兼顾企业的区域贡献度、发展前景，聚焦智能软件、研发服务、科技金融、生命健康等重点产业，实施重点企业的护航计划，结合重点企业服务专员机制，提供一对一服务，推动公共就业服务更加便捷、更有温度、更具贴合度。“十四五”期间，每年帮助 430 名长期失业青年实现就业创业，使本区长期失业青年人数明显下降。

（二）实施技能队伍提升行动计划

持续开展职业技能提升行动，鼓励引导企业开展职业技能培训，为重点企业提供紧缺急需的项目培训，及时落实地方教育附加培训补贴。围绕区内重点产业，依托行业龙头企业，探索打造“产业+技能”的品牌项目，以“技能体验+技能培训”、“技能培训+技能评价”的模式带动就业，提升技能人才培养与产业发展契合度，不断形成并扩大品牌效应。加大技能人才评价“放管服”改革力度，加快建立完善科学化、社会化、市场化的技能人才评价机制。有序推进以行业协会和企业为主体的职业技能评价工作，鼓励培训机构积极承接第三方等级评定工作。聚焦区域重点产业领域，发挥行业龙头企业引领作用，推动高技能人才培养基地建设，形成人才挖掘、选拔、使用培养链，不断提升区技能人才比例。畅通从区级、市级、国家级技能人才晋升通道，形成区域高技能人才储备库。以世界技能大赛标准为标杆，完善多层次职业技能竞赛体系，提升本区职业教育和职业培训水平。“十四五”期间，累计职业技能培训 18 万人次，培养一批高技能人才，提升高技能人才在技能劳动者的比重。

（三）实施创业带动就业升级计划

推行更加普惠的创业带动就业政策，优化区域创业企业生

存发展环境，营造良好的创新创业生态。结合普陀区经济社会发展实际，深入开展创业型城区、创业型社区建设。着力强化特色创业服务品牌创建和辖区资源联动机制建设，打造人社服务零距离公共就业创业服务阵地，根据各街镇需求配送服务上门，提供创业沙龙、私董会、专家讲座等丰富多样创业服务，助力建设百姓安居乐业的美好家园。认真做好“充分就业社区”、“创业型社区”双社区创建工作动态评估，完善考核办法、建立科学的评估体系，积极引导街镇参与创评。结合区域经济升级和产业调整需要，鼓励扶持创业孵化示范基地建设，注重提升创业孵化成效。强化院校创业指导站、垂直路演中心等载体作用，积极提供综合创业服务。重点聚焦中以创新园、清华创新中心等园区内的初创企业，围绕建设国际化、高能级的人才创新创业平台载体建设，提供政策扶持、投融资对接、创业指导、创业大赛选拔等服务，助力创业企业发展。

（四）实施公共就业服务“互联网+”计划

加速推动“互联网+”就业服务新模式运用，利用大数据技术，实现对区域内各类群体就业信息的汇聚整合与关联分析，全方位、多维度地展现区域内各地区、各行业、各工种的人力资源市场供需状况、就业景气指数、薪资水平等，引导劳动者有序流动、理性择业、转换和提升职业技能，指导用人单位合理设置招聘计划，指导培训机构开发更具针对性的培训课程，开展培训服务。以打造互联网+线上招聘就业服务新模式为重点，根据不同层次劳动者的需求，重点探索为青年劳动者就业服务的有效手段和方式，加快推进服务载体、渠道和手段的信息化与智

能化。大力推动“互联网+”创业服务，整合就业信息资源，利用大数据分析，准确感知劳动者就业创业需求，结合劳动者的就业意向、技能水平、文化程度等个人特征，为劳动者提供精准的就业创业信息服务，实现创业全生命周期记载和对服务对象的精准识别。

（五）探索新业态从业人员就业模式

聚焦区域内平台经济、共享经济等新业态发展，结合普陀产业发展布局，重点推进数字经济、在线经济等新经济企业的发展，支持劳动者通过新业态实现多元化就业，加快形成新的就业增长点。完善新业态劳动用工管理服务，结合区域产业发展实际，积极探索创新劳动关系调整制度，增强劳动力市场灵活性。鼓励和促进高校毕业生、失业人员、就业困难人员等通过灵活就业方式实现就业，继续实施就业困难人员、离校未就业高校毕业生灵活就业补贴和大龄失业人员就业补贴政策。加强灵活就业管理服务，根据全市统一安排，开展新业态从业人员职业伤害保障，全面推进灵活就业登记制度，尽快实现灵活就业登记全覆盖。

（六）构建人力资源市场运行监测体系

适应新形势、新技术的变化，以科学、精准、全面为原则，加强与相关部门的合作与信息共享，充分利用大数据手段，构建普陀区劳动力市场运行监测体系，及时了解劳动力市场运行状况、分析就业形势，形成全方位的就业、失业研判机制，及时掌握劳动力市场运行状况、就业形势的发展变化，对可能发生的失业风险和劳动关系领域矛盾提前作出预判，为风险所指向

的行业、区域、人群，快速采取防范应对措施。加强对重点区域、重点行业、重点企业、重点群体的监测，畅通信息报送，加强前瞻性预判。

（七）继续实施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，充分发挥和谐劳动关系创建活动的示范引领作用，大力开展各类企业创建活动，不断扩大创建活动的覆盖面，提高创建活动的实效性。重点加强在劳动用工管理、民主协商机制、和谐文化建设等方面有待提高的劳动密集型企业开展点对点培育，切实提高企业劳动用工管理水平。进一步完善区级-街镇-园区-企业四级调解机制，壮大发展街道镇、园区、企业兼职劳动争议调解员和劳动关系协调员队伍，及时化解矛盾纠纷。“十四五”期间，创建和谐劳动关系园区，实现和谐劳动关系达标企业 600 家。

六、实施就业和社会保障“十四五”规划的保障措施

（一）完善组织领导体制

坚持统一领导，完善区委区政府牵头抓总，发挥区镇两级人力资源和社会保障部门政府主管职能作用，建立起区镇联动、政企协作、社会多方参与的管理体制，统筹组织、协同推进“普陀区就业和社会保障‘十四五’专项规划”的各项工作。加强就业和社会保障各业务领域之间、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，共同促进就业和社会保障事业发展

（二）夯实工作责任与考核评估机制

加强规划实施的指导和宣传动员，制定规划目标任务分解

落实方案，按年度将重点工作、政策制定、项目实施等工作任务分解到各有关部门，明确工作质量和进度要求，落实规划贯彻实施责任。强化规划实施的考核评估，建立规划实施情况监测指标体系和监测报告制度，明确责任主体，形成完善的监测、评估、考核机制，加强督促检查，把规划重点指标的完成情况纳入政府绩效考核体系，作为部门和街镇政府考核的重要依据。

（三）构建多元投入机制

坚持民生优先，进一步加大就业和社会保障事业的资金投入力度。规范投入资金的管理，合理确定支出内容和标准，增强预算透明度，保证资金的合理使用。坚持以政府投入为引导、企业投入为主体、社会广泛参与为补充，多渠道募集资金，构建多元投入机制。根据适应全区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。完善政府购买服务机制，切实提高公共就业创业和社会保障的服务效率和质量，实现公共服务均等化。

（四）加强队伍专业化建设

加强市区政策的呼应度，建立本区基层“就业服务专员”队伍，夯实社区就业援助、就业统计等各项公共就业服务基础，加强公共就业服务人员的职业化建设，建立定期培训、持证上岗制度。强化劳动关系基层基础，进一步完善市、区、街（镇）三级劳动关系工作网络。夯实街镇（园区）劳动保障监察协管队伍，不断提升劳动保障监察执法能力。推进劳动人事争议调解仲裁队伍专业化，拓宽人才发展空间，稳定调解仲裁队伍。加强干部培养和激励表彰，帮助建立职业发展规划，科学考核工作实绩，

激发干部积极性、主动性和创造性。加强服务队伍作风建设，增加服务意识、规范服务行为，提升服务效能。

（五）营造良好的就业和社保发展综合环境

全面贯彻落实国家、上海关于就业和社会保障方面的法律法规与政策规章，建立就业和社会保障领域权力清单、责任清单，全面推进依法行政，切实依法履职。完善依法经办、依法征收的相关制度，严格公正执法，文明执法，努力实现社会保障应保尽保，维护劳动者的合法权益。加强干部教育培训，全面提升全区就业和社会保障系统干部职工的法治意识和依法办事能力。大力宣传就业和社会保障方面的国家方针政策，广泛宣传促进就业、构建和谐劳动关系、完善社会保障体系等方面的先进经验和成功事迹，提高公众对促进就业和完善社保体系的知晓度和认同度，营造全社会关心、支持、参与就业和社保规划实施的良好氛围。