

上海市人民政府关于印发《上海市社会保障“十一五”规划》的通知

发文机构：上海市人民政府

发布时间：2007-10-16

发文字号：沪府发〔2007〕32号

政策类型：政策文件

政策层级：省级

来源：[http://www.shanghai.gov.cn/nw16795/20200820/0001-16795\\_12313.html](http://www.shanghai.gov.cn/nw16795/20200820/0001-16795_12313.html)

关键字：代际公平;财政体制;社会保障;收入分配;扩大就业;养老金;集体合同

沪府发〔2007〕32号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将《上海市社会保障“十一五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

二〇〇七年十月八日

上海市社会保障“十一五”规划

“十一五”时期是上海全面落实科学发展观，努力实现率先转变经济增长方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会，加快推进国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市建设的关键时期。社会保障事业的发展，关系到人民群众的切身利益，关系到经济社会的全面协调可持续发展，关系到全面建成小康社会宏伟目标的实现。根据《上海市国民经济和社会发展规划纲要》，制定本规划。

一、“十五”期间上海社会保障事业发展取得的成效

“十五”期间，按照中央的要求，在市委、市政府的领导下，本市着力完善社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的社会保障体系，并探索将就业保障作为社会保障的重要内容，社会保障事业取得了显著进展，为深化改革、促进发展、维护稳定做出了积极的贡献。

（一）符合上海实际的社会保障体系基本形成

社会保险体系逐步完善，并已涵盖市民生老病残、失业等生活、工作中可能发生困难的各种状态。就业保障成为上海社会保障最积极、最有效的重要内容。社会救助形成了政府救济和社会帮困相结合，以生活、医疗、教育、住房为主要内容的救助政策体系。社会福利事业不断发展，以社区居家养老为主、机构照料为辅的养老服务体系初步形成，孤残儿童养护实现了由机构养护为主的单一模式向多元养育模式的转变。

（二）社会保障的覆盖面不断扩大

社会保险覆盖面进一步拓展，2005年本市“城保”、“镇保”、“农保”的参保人数达到946万人，外来从业人员参加“综保”的人数达到248万人，其中农民工为211万人。就业保障的作用日益明显，2004年城镇登记失业率出现近10年来的首次下降。公益性岗位安置就业困难人员总量达到16万人。“十五”期间，共完成职业培训116.6万人。社会救助共支出各类救助金47.54亿元，至“十五”期末，全市共有56万人享受了最低生活保障。全市机构养老床位数增加到5万张，为5万名困难老人提供社区居家养老服务。各类慈善机构已累计为60余万名困难市民提供各类帮扶。妇女、儿童、残疾人社会福利得到不断发展。

（三）社会保障领域的改革继续深化

根据国家的总体要求，本市城镇基本养老保险制度不断完善。贯彻国务院关于医疗卫生体制改革的决定，实行公费医疗制度与劳保医疗制度“并轨”，构建了“统账结合”的城镇基本医疗保险制度，并配套实施了弱势群体医保减负、工会医疗互助保障计划、职工医疗救助等相关措施。建立了小城镇社会保险和外来从业人员综合保险制度，完善了覆盖不同人群的社会保险体系。

（四）社会保障的管理服务水平有了新的提高

进一步完善了市、区（县）两级社会保障管理服务机构，并在街道（乡镇）普遍建立了多功能、一门式的社会保障服务网点，在居委（村委）建立了一支全覆盖的社区工作队伍，形成了市、区（县）、街道（乡镇）、居委（村委）四级社会保障管理服务网络。建成了上海市劳动保障管理信息系统，陆续建立了社会保障的政府工作网站、开通了多种咨询服务热线，构建了与市民广泛沟通、对话的新渠道。各项社会保险待遇实现了100%社会化发放。

“十五”期间上海社会保障事业发展取得的成效，为“十一五”时期上海社会保障事业的进一步发展奠定了坚实的基础。

二、“十一五”时期上海社会保障事业发展面临的形势

“十一五”时期是上海全面落实科学发展观，努力实现“四个率先”，加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键五年，本市社会保障事业的发展面临难得的机遇。

一是中央和市委、市政府高度重视社会保障工作，为本市社会保障事业的进一步发展指明了方向。党中央、国务院多次强调要更加注重经济社会协调发展，提出将“社会保障体系比较健全”作为全面建成小康社会的重要内容，并将“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”列入了构建社会主义和谐社会的目标任务。市委、市政府也明确提出要切实转变政府职能，坚持保基本、广覆盖，进一步完善覆盖城乡居民的社会保障体系，保障群众基本生活，认真解决群众普遍关心的现实问题，使和谐社会建设的成效真正体现到为群众排忧解难上来，体现到实现和维护群众切身利益上来。

二是上海经济持续快速增长，为本市社会保障事业可持续发展提供了内在动力和经济基础。全市生产总值已实现连续14年保持两位数增长，这推动了地方财政收入的大幅度增加和公共财政体系的建设，为进一步将财力保障的重点向就业、社会保障等民生领域倾斜创造了重要的条件。“十一五”期间，上海将加快转变经济发展方式，坚持又好又快、好中求快地发展，从而推动社会保障事业的可持续发展。

三是本市社会保障制度的改革，为“十一五”期间进一步推进社会保障事业的发展打下了基础。目前，上海已经基本形成适应社会主义市场经济体制要求的社会保障事业框架。社会保障项目逐步健全，社会保障待遇稳步增长，社会保障管理服务机制进一步完善，广大市民对社会保障事业发展的认同感不断增强。这些体制机制建设的成效及广大市民保障理念的转变，将进一步推进“十一五”时期上海社会保障事业的健康发展。

但是，本市“十一五”社会保障事业的发展也面临着新的挑战。

一是广大市民对社会保障的需求日益增长。“十一五”期间，随着本市经济持续健康发展，广大市民生活水平将继续提高。不仅体制内人群的养老、医疗等社会保险待遇需要进一步改善，而且解决体制外人群的社会保障问题也已经提上重要的议事日程。在社会救助、社会福利以及住房保障等方面，需要进一步完善制度，提高保障程度。

与上海的发展水平相适应，老年人、妇女、儿童、残疾人的社会福利水平也有待进一步提升。就业方式的日趋多样化、人口的大规模流动，也对上海社会保障体系的进一步完善提出了新的要求。因此，在进一步加快上海社会保障事业发展的基础上，更好地满足人民群众日益增长的社会保障需求，调整国民收入分配格局，努力提高本市城乡低收入者收入水平和消费能力，已成为本市率先构建社会主义和谐社会的关键所在。

二是人口老龄化进一步发展。预计到2010年底，上海60岁以上老年人口将达到310余万人，占户籍人口的比例将从目前的19.58%提高到近23%。人口的老龄化和高龄化，不仅将对基本养老、医疗等社会保险基金的支付带来巨大压力，而且也将对全市养老事业的发展提出更高要求，尤其是在养老床位的增加、老年护理等养老服务的改善等方面，需要作出进一步努力。

三是城乡一体化步伐进一步加快。按照建设社会主义新农村的总体要求，“十一五”期间，上海将坚持工业反哺农业、城市支持农村和“多予、少取、放活”的方针，积极有序地推进“人口集中，产业集聚，土地集约利用”，加快转变农村生产生活方式，在解决“三农”问题、实现城乡统筹发展、破除城乡二元结构上走在前列。为此，完善农村社会保障，建立健全农民增收长效机制，不断提高农民收入水平，进而构建城乡一体化的社会保障体系，逐步缩小城乡社会保障水平的差异，已成为“十一五”时期上海社会保障事业发展中要努力解决的重大问题。

三、“十一五”时期上海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

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，进一步健全与经济发展水平相适应，覆盖城乡居民，多层次、可持续的社会保障体系，努力做到“发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享”，为加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市作出新的贡献。

（二）基本原则

——以人为本原则

以人为本，就是要坚持把解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为社会保障事业发展的出发点和落脚点，真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真情关心群众疾苦；就是要切实转变政府职能，把政府工作的重点、政策支持的重点、财力保障的重点，向扩大就业、完善社会保障体系、改善困难群众生活倾斜。

——保基本、广覆盖原则

社会保障是社会和谐稳定的安全阀。它通过着力解决人民群众最基本的保障需求，使经济发展成果更多体现到改善民生上。

“保基本”，就是要与经济发展水平相适应，根据人民群众基本生活需求，合理确定基本社会保障的保障内容和待遇水平。“广覆盖”，就是要通过不断扩大覆盖面，将更多的市民纳入基本社会保障，重点解决困难群众的社会保障问题。

——调节收入分配原则

社会保障具有调节收入分配的职能，是社会公平的调节器。在保障广大市民基本生活需求的基础上，通过提高中低收入者收入水平，提高社会平均收入水平，进而起到调节收入分配关系，规范收入分配秩序的积极作用。

——城乡一体化原则

城乡一体化是本市经济社会协调发展的必然要求，也是社会保障事业发展的一个重要任务。实现社会保障的城乡一体化，就是要以基本社会保障覆盖城乡居民为目标，并根据城乡经济社会发展的特点和不同人群的保障需求，实行分类指导，将他们纳入相应的社会保障制度，并实现不同社会保障制度之间的可衔接、可转换。

——可持续发展原则

社会保障事业的可持续发展，事关人民群众的切身利益和社会的安定团结。要通过政府主导，调动单位、个人及社会各方面的积极性，构建有利于可持续发展的多层次社会保障体系。要加大公共财政对社会保障的投入力度，实施国资注入及社会各方筹资，形成社会保障事业可持续发展的稳定财力支撑。要加强对社会保障资金的监管，确保资金运行的公开透明和安全完整。

（三）主要目标

——实现各类基本社会保障基本全覆盖

建立健全资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的社会保障制度和管理服务体系。到2010年，全市“城保”、“镇保”、“农保”等各类基本社会保险参保总人数达到1150万人左右。实现基本社会保障对高龄无保障老人、职工遗属、中小學生、在校大学生以及各类历史遗留问题所涉人群等群体的全覆盖。到2010年，各类基本社会保障制度实现对市民基本全覆盖，市民享有各类基本社会保障权益人数的比重达到98%左右。农民工参加社会保险人数达到350万人左右，覆盖面不低于90%。

——社会就业比较充分

坚持和深化积极的就业政策，构建社会主义市场经济条件下促进就业的长效机制，统筹做好城镇新增劳动力、农村富余劳动力和产业结构调整中转移人员等群体的就业工作。“十一五”期间，每年新增就业岗位不少于50万个，到2010年将城镇登记失业率控制在4.5%以内。重点解决就业结构性矛盾。完成100万人次的职业培训，力争到2010年，本市高技能人才占技术性岗位从业人员的比重提高到25%。

——维护劳动者合法权益的体制机制更加健全

以发展和谐劳动关系为目标，进一步完善劳动关系调整、劳动争议调处仲裁、劳动保障监察、企业工资分配等劳动者维权机制。最低工资标准逐年提高。到2010年，力争使企业劳动合同签订率达到98%左右，劳动争议案件协调调解率达到80%，劳动保障监察主动监管比例达到50%。

——社会救助、社会福利和慈善事业有新的发展

建立完善的救助帮困工作平台，城乡居民最低生活保障实现“应保确保”，单项救助进一步拓展。享受社会化养老服务总人数达到35万人，占本市户籍老年人口比重的10%以上。其中，社区居家养老（照顾）服务人数达到25万人，养老机构床位达到10万张。各类经常性社会捐赠点扩大到1500个。妇女、儿童、残疾人社会福利进一步发展。

——住房保障制度进一步完善

加快建立健全以廉租房制度为重点、多渠道解决本市低收入家庭住房困难的政策体系。到2010年，市区居民人均居住面积达到18平方米左右，住房成套率达到95%。套型建筑面积在90平方米以下的商品住房占全市新审批新开工商品住房总面积的70%以上。能够享受廉租住房政策的城镇生活和居住困难家庭达到10万户左右。各项住房帮困措施进一步落实。

“十一五”时期上海社会保障事业发展主要目标一览表 "urn:schemas-microsoft-com:office:office" /

类型 指标名称 单位 “十一五”目标

基本社会保

障覆盖面

本市市民各类基本社会保

障制度覆盖面

基本全覆盖

本市市民享有各类基本社

会保障权益人数的比重

% 98左右

“城保”、“镇保”、“农保”参

保人数

万人 1150左右

农民工参加社会保险人数

和覆盖面

万人

%

350左右

不低于 90

促进就业 城镇登记失业率 % 4.5以内

新增就业岗位 万个 每年不低于 50

职业培训人数 万人 100

高技能人才占技术性岗位

从业人员的比例

% 25

维护劳动者

合法权益

最低工资标准 逐年提高

劳动合同签订率 % 98左右

劳动争议案件协调调解率 % 80

劳动保障监察主动监管比

例

% 50

社会救助

社会福利

与慈善事业

城乡居民最低生活保障 实现“应保确保”

各类经常性社会捐赠点 个 1500

享受社会化养老服务总人数  
万人 35  
养老床位数 万张 10  
社区居家养老（照顾）服务人员数  
万人 25

住房保障 市区居民人均居住面积 平方米 18左右  
住房成套率 % 95  
享受廉租住房政策的城镇  
生活和居住困难家庭数  
万户 10左右

#### 四、“十一五”时期上海社会保障事业发展的重点任务

##### （一）扩大基本社会保障覆盖面

按照“保基本、广覆盖”的要求，在不断探索的基础上，将社会保障体制机制的完善与稳妥解决历史遗留问题紧密结合起来，逐步健全与国家统一要求相衔接、与上海经济发展水平相适应的社会保障体系，使改革和发展的成果更多地惠及广大市民。

##### 1、扩大基本社会保险的覆盖面

完善参保激励和监督检查并重的机制，进一步扩大城镇基本医疗保险覆盖范围。严格按照“落实社会保障与土地处置、户籍转性整体联动”原则，充分发挥小城镇社会保险在解决农村征地劳动力和其它“农转非”人员保障问题中的作用。完善外来从业人员综合保险制度，将更多的农民工及其他外来从业人员纳入基本社会保险范围。

##### 2、构建城镇社区居民基本社会保障体系

进一步完善专项救助的政策，切实解决处于“低保”边缘的低收入群众在大病医疗、子女教育、住房等方面的特殊困难，逐步形成“特殊困难以单项救助解决为主”的政策机制，全面实现“应保确保”。

按照“总体规划、分步实施”的原则，实施高龄无保障老人纳保计划，将符合条件的本市城镇户籍无保障老人，纳入基本养老和医疗保障范围。将职工遗属保障纳入本市养老保险和医疗保险社会统筹基金支付范围，并将其覆盖面扩大到本市“城保”和“镇保”的所有参保单位和人员。将城镇重残无保人员纳入基本医疗保障范围，并为自负高额医疗费有困难的城镇重残人员提供补充医疗保障。对本市支援外地建设退休回沪定居人员实施帮困补助。

##### 3、完善学生基本医疗保障制度

建立中小学生和婴幼儿住院、门诊大病基本医疗保障制度，继续发挥市红十字会设立的中小学生、婴幼儿住院医疗互助基金的补充保障作用。完善在校大学生公费医疗制度，建立面向普通高等院校学生的基本医疗保障制度。

##### 4、建立城镇居民基本医疗保险制度

按照《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》，在本市各类基本医疗保障办法的基础上，尽快形成“全覆盖、保基本”的城镇居民基本医疗保险制度。重点保障住院和门诊大病医疗需求，适当兼顾一般门诊，并根据不同年龄段人群的不同医疗需求，实行分级保障。坚持个人家庭缴费与财政投入、医保基金支持、公共资金补贴相结合，多渠道筹措资金。

专栏《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》

2007年7月10日，国务院发布了《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20号）。《指导意见》提出，城镇居民基本医疗保险制度坚持自愿原则，通过家庭缴费为主、政府适当补助的方式，重点保障城镇非从业人员（包括中小学生、少年儿童、老年人、残疾人等群体）的大病医疗需求。根据《指导意见》，2007年在有条件的省份选择2至3个城市启动试点，2008年扩大试点，争取2009年试点城市达到80%以上，2010年在全国全面推开，逐步建立起覆盖全体城镇非从业居民、以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险制度。

##### （二）建立可持续的社会保险体系

根据上海经济发展水平，综合考虑城乡之间不同人群收入水平差异以及用人单位和个人的实际承受能力，以保障人民群众基本生活和基本医疗需求为重点，以实现可持续发展为目标，不断完善各项基本社会保险制度。

##### 1、完善城镇基本养老保险制度

按照国家改革的总体原则，完善社会统筹和个人账户相结合的城镇企业职工基本养老保险制度，进一步明确政府、企业和社会的个人社会保险责任。建立财政、国资对养老保险基金的投入和充实机制，逐步做实基本养老保险个人账户。按照国务院的总体部署，进一步提高企业退休人员养老金水平，并对具有高级职称的企业退休科技人员和退休早、养老金水平偏低的人员进行倾斜。通过多渠道筹措资金的方式，建立化解企业退休人员历史遗留问题的机制，进一步提高相关人员的基本养老保险待遇。制定鼓励政策，积极发展企业年金和商业保险，建立由基本养老保险金、企业年金、商业保险构成的多层次养老保险体系，形成提高企业退休人员养老金总体水平的长效机制。稳妥推进机关、事业单位养老保险制度改革。

专栏《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》

在充分调查研究和总结东北三省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上，2005年12月，国务院发布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）。《决定》明确了完善基本养老保险制度的指导思想和主要任务，要求按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，统筹考虑当前和长远的关系，坚持覆盖广泛、水平适当、结构合理、基金平衡的原则，完善政策，健全机制，加强管理，建立起适合我国国情，实现可持续发展的基本养老保险制度。

##### 2、改进城镇基本医疗保险制度

结合建立基本医疗卫生制度，提高全民健康水平，不断改进城镇基本医疗保障政策。优化制度安排，进一步均衡不同人群的医保待遇。

完善统账结构，着力增强医保基金的社会共济能力。进一步健全医保的服务与管理，强化供、需双方的约束机制。进一步规范补充医疗保险，加快城镇医疗救助制度建设。

##### 3、进一步健全失业、工伤、生育保险制度

进一步完善失业保险金申领办法，根据失业人员求职和参加职业培训的情况，合理确定申领条件，建立失业保险和促进就业联动机制。

按照国家总体部署，积极推进扩大失业保险基金支出范围试点工作，探索针对灵活就业人员的失业保险政策，充分发挥失业保险制度在促进就业中的作用。进一步完善工伤认定制度和劳动能力鉴定制度，积极探索工伤补偿与工伤预防、工伤康复相结合的有效途径。进一步完善生育保险制度，在经济社会发展的基础上，相应提高生育保险待遇。

##### 4、加快构建农村社会保障体系

按照建设社会主义新农村和实现城乡一体化、破除城乡二元结构的要求，在现有“城保”、“镇保”、“农保”及农村“低保”、新型农村合作医疗等基本社会保障制度的基础上，进一步完善上海农村的社会保障体系。继续完善小城镇社会保险制度，逐步健全个人缴费机制和门诊医疗保险办法。进一步完善农村社会养老保险制度，实行区县统筹，加大区县、乡镇两级财政投入，着力提高“农保”养老待遇，完善老年农民养老金托底补贴政策。在完善“镇保”、“农保”的基础上，健全“城保”、“镇保”、“农保”之间可衔接的机制。不断完善新型农村合作医疗制度，以缓解农民大病风险为重点，兼顾门急诊基本医疗需求，并建立长效的筹资机制。

##### 5、进一步改革和完善农民工的社会保险制度

根据国家的总体部署，在目前外来从业人员综合保险的基础上，改革和完善农民工的社会保险制度。农民工的基本养老保险实行国家统一办法，工伤、住院医疗纳入本市城镇职工工伤、医疗保险制度，并适度解决农民工在门诊医疗上的保障需求。按照基本社会保险的基本管理要求，进一步强化政府在资金筹集、管理服务、待遇发放等方面的职能。

##### （三）实施扩大就业的发展战略

牢固树立“就业是民生之本”的观念，深入实施积极的就业政策，坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针，千方百计扩大就业，强化对困难群体的就业保障，进一步控制城镇登记失业率，努力实现比较充分的社会就业。

专栏《中华人民共和国就业促进法》

2007年8月30日，十届全国人大常委会第二十九次会议审议通过《中华人民共和国就业促进法》，自2008年1月1日起施行。《就业促进法》将扩大就业作为经济社会发展的重要目标，以扩大就业、市场就业、公平就业和统筹就业为指导，明确了政府职责、劳动者权利义务、促进就业工作协调机制，并对政策支持、公平就业、就业服务和管理、职业教育和培训、就业援助、监督检查、法律责任等内容作了法律规范。《就业促进法》的出台，有利于解决我国就业工作中面临的突出矛盾和问题，形成促进就业的长效机制，对推动我国就业工作的法制化建设具有重要意义。

1、实行促进就业与经济发展并举，确立有利于扩大就业的经济发展方式

把扩大就业作为经济社会发展和经济结构调整的重要目标，改善就业结构，扩大就业容量，实现经济发展和增加就业的良性互动。建立产业结构调整和就业结构调整有机结合的促进就业机制，在制定和实施产业规划、地区规划以及重大项目的建设立项过程中，加强对就业影响的评估。大力发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业和各类所有制的中小企业，鼓励和推进有利于创造就业机会且符合本市产业发展方向的项目建设和行业发展，对吸纳市民就业量大的产业进行必要的扶持。

2、建立健全多层次的促进就业机制

进一步落实促进就业的政府责任，广泛动员社会力量，多层次拓展就业渠道。通过完善扶持政策，着力引导和鼓励企业吸纳失业人员就业。通过实行更加灵活的就业方式和鼓励政策，引导劳动者转变就业观念，以创业促就业，着力促进青年、农村富余劳动力和产业结构调整中转移人员自主创业、自谋职业、自雇就业，让有志于创业的劳动者方便创业、成功创业。通过稳定公益性就业岗位，着力加强对就业困难且生活困难人员的就业援助，并高度重视“零就业家庭”就业，做到出现一户、帮扶一户、解决一户。

专栏《国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知》

2005年11月，国务院下发了《国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知》（国发〔2005〕36号）。《通知》充实和完善了积极的促进就业政策，并对促进就业优惠措施进行了调整，提出要探索建立市场经济条件下促进就业的长效机制。《通知》强调政府促进就业的第一责任，要求建立政府促进就业的责任考核制度；提出调整公共财政框架，形成促进就业资金的制度化安排；将鼓励开业和加强职业培训作为促进就业的重要措施；提出要进一步完善公共就业服务，对就业困难人员实施就业托底。

3、大力发展职业教育和培训，加快提升劳动者技能素质

深入实施新一轮“技能振兴计划”，加快建立健全面向市场、运行有序、管理高效、覆盖城乡的职业培训和技能人才评价制度和政策体系，全面提升上海劳动者就业技能。整合现有资源，建立高技能人才校企合作培养制度，促进职业教育、产业发展、促进就业的紧密结合，形成有利于先进制造业、现代服务业发展的高技能人才支撑。不断完善政府补贴培训新机制，为本市需要技能提升的劳动者建立职业培训补贴个人账户。完善青年职业见习制度，建立从院校到见习基地的直接通道，适度扩大职业见习基地的范围，加强相关的考核与管理。

进一步提升市级公共实训基地和开放式实训中心的水平，鼓励区县开设一批有产业特色的专业化公共实训场所，引导各类院校和企业的实训资源向社会开放，建立覆盖全市的职业技能公共实训体系。

专栏全国职业教育工作会议和《国务院关于大力发展职业教育的决定》

2005年11月7日，全国职业教育工作会议在北京召开。国务院总理温家宝在会上发表重要讲话，要求“适应经济社会发展对劳动力需求的变化，把发展各种形式的职业教育和职业培训作为促进城市就业的重要措施，特别要加强新增劳动力和下岗失业人员的技能培训，提高城市就业率”。会后，国务院发布了《国务院关于大力发展职业教育的决定》（国发〔2005〕35号），提出要“面向初中毕业生、城镇失业人员、农村转移劳动力，开展各种形式的职业技能培训和创业培训，提高他们的就业能力、工作能力、职业转换能力以及创业能力”。

4、建立健全制度化、专业化、社会化的公共就业服务体系

完善覆盖城乡劳动者的就业管理服务组织体系，健全公共就业服务网络，强化政府促进就业的公共服务职能，提高公共就业服务水平。

进一步加强公共就业服务统筹管理，改进服务方式，开发服务项目，拓展服务功能，为城乡劳动者及农民工提供有效服务，加强对大学毕业生就业的指导和服务。针对各类人群的特点，确立不同的公共就业服务方式。支持并规范发展各类专业性职业中介机构 and 劳务派遣、职业咨询指导、就业信息服务等社会化服务组织。

5、加强失业调控

妥善安置关闭破产和重组改制国有企业的分流职工；鼓励国有大中型企业通过主辅分离、辅业改制，分流安置富余人员。强化企业在稳定岗位方面的社会责任，通过行政和经济的手段，鼓励和帮助企业内部消化富余人员，严格控制正常生产经营企业裁减人员的行为。建立失业预警机制，制订预案和相应措施，减少长期失业人员数量。

（四）维护劳动者合法权益

进一步完善发展和谐劳动关系的体制机制，深化收入分配制度改革，更加有效地保障劳动者合法权益，维护社会安定团结。

1、加快形成发展和谐劳动关系的体制机制

启动实施“发展和谐劳动关系三年行动计划”，逐步形成主体清晰、程序规范、方式多样、实效明显的多层次劳动关系调整机制。全面贯彻实施《劳动合同法》，切实推进劳动合同制度，健全劳动合同签约率调查机制，推进各类企业普遍与职工签订并严格履行劳动合同。推进集体协商和集体合同制度，逐步开展区域性、行业性集体协商。加强劳动关系三方协调机制的组织建设和制度建设，充分发挥其在调整劳动关系中的积极作用。继续规范国有企事业单位改革中的劳动关系，切实维护职工合法权益。依法理顺劳动争议调处仲裁体制，提高劳动争议处理效能和质量。

专栏《中华人民共和国劳动合同法》

2007年6月，十届全国人大常委会第二十八次会议审议通过《中华人民共和国劳动合同法》，自2008年1月1日起施行。这是自《劳动法》颁布施行13年来，又一部重要的劳动法律，是我国劳动和社会保障法律体系建设中的又一个里程碑。《劳动合同法》通过对劳动合同的订立、履行、解除、终止等作出符合社会主义市场经济要求和我国国情的规定，在维护用人单位合法权益的同时，侧重于维护处于弱势一方的劳动者的合法权益，以实现双方之间力量与利益的平衡。其颁布实施，对于更好地保护劳动者合法权益，构建和发展和谐稳定的劳动关系，促进社会主义和谐社会建设，具有十分重要的意义。

2、建立合理的企业工资收入分配制度

依法增强政府在规范企业工资收入分配中的职能，不断健全企业工资收入分配机制。根据上海经济发展水平和物价指数的变化，逐年提高最低工资标准，努力提高最低工资占职工平均工资的比重，探索建立由最低工资标准、最低社保缴费、最低福利津贴等构成的企业普通职工收入保障机制，适当提高初次分配中劳动报酬比例，并加强对企业高收入人群的税收征管。加快实施企业工资集体协商制度，支持工会组织依法维护职工的劳动报酬权益，并通过发布工资增长指导线、劳动力市场工资指导价位和企业人工成本信息等，着力形成企业普通职工工资增长的长效机制。各级政府要落实规范企业工资收入分配的政府责任，加强对各类企业工资收入分配监控与指导。各类企业要将职工工资收入的增加作为应尽的社会责任，在企业经济效益提高的同时，更多地提高职工的工资收入水平，合理安排好经营管理人员与普通职工的工资分配关系。完善企业欠薪保障金筹集和垫付制度，帮助劳动者解决因企业欠薪引起的临时性生活困难，维护社会稳定。

3、强化劳动保障执法监督

加强劳动保障执法监督体制机制建设，进一步规范程序，完善制度，提高监督管理水平和应急处置能力。运用信息化手段，依托社区、条块结合，提高劳动保障执法监督效能。全面建立劳动保障诚信制度和劳动关系预警机制，逐步实现劳动保障执法监督由被动监察向主动监管转变。完善多部门综合治理劳动保障违法行为的机制，加大对“欠薪欠保”等侵害劳动者合法权益的违法行为的查处力度。

4、进一步做好农民工工作

按照国务院关于做好农民工工作的总体要求，在规范、有序、综合平衡的前提下，通过实行“寓管理于服务之中”的原则，把农民工纳入城市公共服务体系。实施多部门协同，在农民工居住证管理、就业（劳动合同）管理、社会保障、税收征管、治安管理及子女教育、卫生、计划生育等方面，形成相互协调、相互配套的管理服务体制机制。

专栏《国务院关于解决农民工问题的若干意见》

2006年3月，国务院发布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）。这是国务院制定的第一份全面研究解决农民工问题的重要文件。《若干意见》要求坚持从我国国情出发，坚持以人为本，着力完善政策和管理，推进体制改

革和制度创新，逐步建立城乡统一的劳动力和公平竞争的就业制度，建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制，建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度，拓宽农村劳动力转移就业渠道，保护和调动农民工的积极性，促进城乡经济繁荣和社会全面进步，推动社会主义新农村建设和中国特色的工业化、城镇化、现代化健康发展。

（五）健全现代社会救助体系

创新工作理念，完善政策措施，基本建立覆盖城乡的社会救助和灾害应急救援体系，切实保障困难群众基本生活，不断提高灾害援助水平，确保本市的安定团结与社会和谐。

1、完善“分类施保”机制

建立“低保”标准与物价等相关指标联系的动态调整机制，不断完善有利于不同困难人群基本保障的救助标准。完善生活、医疗、教育、住房等单项救助政策，并拓展救助项目，完善货币、实物和劳务相结合的帮困形式。通过政府救助和社会帮困相结合的方式，依托社区探索开展对特殊困难群体的综合帮扶工作。不断加强基层救助机构和队伍建设，使专职救助工作人员与居民人数的配比逐步达到万分一以上。

2、进一步完善社会救助与促进就业的互动机制

不断探索完善就业补贴、失业保险、救助渐退等政策措施，合理确定最低生活保障标准与最低工资标准、失业保险金标准之间的关系，努力实现就业与救助政策的积极互动。加强救助和就业的工作联动，建立信息资源的整合共享，规范收入核实制度。

3、加强社会救助的城乡一体化

有步骤、有计划地缩小城乡社会救助水平的差异，推进城乡救助一体化。坚持政府救济与家庭赡养扶养、社会互助、个人自立相集合的原则，合理确定保障标准和对象范围，努力做到制度完善、程序明确、操作规范、方法简便，保证公开、公平、公正。根据国务院新修订的《农村五保供养工作条例》，结合本市实际，做好落实工作。建立农村社会救助机构，健全各项规章制度，推进信息化建设，不断提高规范化、制度化、科学化管理水平。

4、建立方便有效的城市生活无着流浪乞讨人员救助管理网络

进一步开展流浪乞讨人员救助管理，创新工作方法，促进城市综合管理。强化救助管理规范化建设，推进救助管理进社区。加大力度做好流浪未成年人教育、保护工作。鼓励社会组织和个人捐款捐物，参与城市生活无着流浪乞讨人员的救助工作。

5、加强城市灾害应急救援和减灾工作

根据特大型城市特点，逐步建立城市灾害救助应急机制，逐步建立以社区为载体的减灾工作长效机制，形成信息畅通、协调有序、处置快捷、保障有力的防灾救灾工作网络。立足服务全国，完善对外省市受灾的应急响应和援助机制。

专栏国家“十一五”发展规划对社会救助工作的要求

完善城市居民最低生活保障制度，逐步提高保障标准。建立城乡医疗救助制度，将城市居民最低生活保障对象、农村特困户和五保供养对象纳入救助范围。有条件的地方要建立农村最低生活保障制度。完善城市生活无着流浪乞讨人员特别是流浪未成年人的救助制度。鼓励开展社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动，支持志愿服务活动并实现制度化。

（六）加快发展社会福利事业

加强对老年人的服务，保障妇女、儿童、残疾人的合法权益，提高优抚对象的生活质量，发展与现代化国际大都市相适应的社会福利事业，着力提高全社会的文明程度。

1、推动老龄事业发展

大力发展社会养老服务事业，深入开展专业化的社区居家养老服务，加快机构养老床位建设，基本形成老年人家庭自我照料、社区居家养老服务与机构养老服务为一体的养老服务格局。进一步完善为老年人提供生活照料、安全援助、精神慰藉和医疗保健等服务的社区网络，增加家庭病床和社区家庭保健医生数量，积极发展老年护理。健全老年维权网络，及时受理涉老纠纷案件，提高案件调处率。进一步完善社区老年人文化、体育和教育设施，努力实现老有所学、老有所养、老有所乐。

2、进一步改善妇女发展状况

贯彻平等就业和同工同酬原则，优化妇女就业环境，保障妇女劳动报酬权益。在全面提升妇女综合素质的基础上，不断提高妇女对决策和社会公共事务管理的参与度。加强对危及妇女健康重大疾病的研究、预防和控制，努力将女性平均预期寿命和孕产妇死亡率稳定在发达国家和地区的水平上。建立促进妇女权益实现的社会支持体系，加大对涉及伤害、侮辱、拐卖妇女等违法犯罪行为的打击力度，有效维护妇女的人身权利。

3、促进儿童的健康成长和全面发展

进一步健全妇幼保健服务体系，全面提高儿童身心健康水平，将婴儿死亡率、五岁以下儿童死亡率、孕产妇死亡率分别控制在7‰、9‰和15/10万以下。实现优质、均衡的义务教育，推进学校、家庭和社会教育的一体化，全面提高儿童受教育水平。加强未成年人司法保护，预防和减少未成年人犯罪，严厉打击针对儿童的各种犯罪行为。进一步优化儿童成长环境，完善儿童福利与公益事业，努力实现全体儿童共同发展。

4、切实做好残疾人保障工作

健全残疾人社会救助制度，重点解决重残无保人员基本医疗保障，完善残疾人社会保障体系。完善残疾人就业服务体系，积极开发残疾人就业岗位，发展残疾人技能培训。巩固和提高义务教育、中等教育，发展残疾人高等教育，形成残疾人特殊教育体系。建立和完善社会化康复服务体系，实施康复救助工程，实现残疾人“人人享有康复服务”的目标。举办好2007年上海世界特殊奥运会，动员社会力量支持残疾人事业发展，全面建成全国残疾人工作示范城市。

专栏《中国残疾人事业“十一五”发展纲要（2006年—2010年）》

2006年6月，国务院批转《中国残疾人事业“十一五”发展纲要（2006年—2010年）》（国发〔2006〕21号）。根据《纲要》，“十一五”期间我国残疾人基本生活将总体初步达到小康水平，将有830万残疾人得到不同程度的康复，将有32万户农村贫困残疾人家庭居住条件得到改善。《纲要》要求进一步将残疾人纳入社会保障体系，基本普及残疾儿童少年义务教育，使有就业需求的残疾人得到职业指导和职业培训，进一步提高残疾人文化生活水平，进一步加强残疾人事业的法制建设及无障碍环境建设，进一步完善残疾人组织体系。

5、进一步完善优抚保障机制

认真贯彻《军人抚恤优待条例》，在本市经济社会发展的基础上，及时调整优抚对象抚恤补助标准，建立对重点优抚对象医疗保障的长效机制。完善优抚对象交通优待、教育优待、住房优待、就业优待办法，不断提高优抚对象的生活质量。

（七）鼓励发展慈善事业

不断推进慈善事业，形成政府引导、政策支持、社会参与的慈善事业发展机制，营造团结互助、和衷共济的良好社会风尚。

1、培育发展各类慈善公益组织

积极发展基层慈善组织，鼓励发展实施公益性服务项目的慈善组织，适度发展专门从事资金募集的慈善组织，形成依托基层、分工协作的慈善组织体系。充分发挥慈善基金会、红十字会等民间组织在慈善活动中的示范作用。加强对各类慈善组织的监管，探索形成资金募集和慈善援助分离的机构运作模式，提高机构专业化程度。

专栏上海的各类慈善组织

目前，上海的慈善组织包括上海市慈善基金会、上海市红十字会等。其中，上海市慈善基金会是上海最重要的慈善组织。自1994年成立以来，基金会始终坚持“依靠社会办慈善、办好慈善为社会”的方针，以“党和政府关心、困难群体需要”为出发点，主要开展养老、扶幼、助学、济困等慈善活动。

2、完善经常性的社会捐赠接收网络

完成立足上海、辐射全国的救灾物资仓储设施和4个捐赠物资整理站建设，在全市设立1500个经常性捐赠服务接收点，以“就近、方便”为原则，初步形成覆盖全市、运作社会化、管理规范化的经常性捐赠接收网络。

3、积极营造慈善事业发展的社会氛围

引导开展形式多样的慈善公益活动，动员社会各界积极投身慈善事业，运用捐赠款物和志愿服务等方式奉献爱心，使全社会捐赠总量在“十五”的基础上有明显增加。落实税收优惠等推进慈善事业发展的各项政策，合理配置慈善募集资金等资源，依靠社会各界力量做好慈善援助工作。大力弘扬慈善精神，加大宣传和舆论引导，鼓励社会各界更多热心慈善的人士积极参与慈善事业。

（八）推进住房保障

根据国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的总体要求和相关政策，把解决低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工

作和住房保障制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决低收入家庭住房困难的政策体系，使低收入家庭的住房困难得到明显改善。

1、加快建立健全廉租住房制度

开展低收入家庭住房调查，编制解决低收入家庭住房困难的发展规划和年度计划，建立廉租对象收入认定标准的动态调整机制，健全收入核对机制。实行住房租赁补贴与实物配租相结合的保障方式，以租赁补贴为主，增强低收入家庭通过市场承租住房的能力，同时通过加大廉租房源的筹措力度，提高实物配租的比例。梳理和完善公有住房政策，逐步将享受租金减免和重点优抚对象家庭纳入廉租保障范围。

2、切实解决中低收入家庭的住房困难

稳步推进中心城区成片二级旧里以下房屋的改造，实施成套改造、综合整治和“平改坡”等旧住房综合改造，改善旧住房居民的居住环境。进一步做好动拆迁等安置工作，严格执行向住房困难家庭倾斜的政策。坚持“租售并举、租赁为主”，通过“购房贴息”、“租房贴息”等政策，鼓励中低收入家庭购买或租赁中小套型、中低价位的普通商品住房。

3、多渠道改善农民工居住条件

切实落实用人单位责任，为农民工提供符合基本卫生和安全条件的居住场所。全面规划、合理布局、规范建设，支持和鼓励农民工集中的用人单位、经济园区，建造定向出租的集体宿舍或低价公寓。

专栏《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》

2007年8月，国务院发布《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号）。《意见》提出要切实加强解决城市低收入家庭住房困难的工作力度。重点措施，一是要建立健全城镇廉租住房制度建设，逐步扩大保障范围，合理确定保障对象和保障标准，健全保障方式，多渠道增加房源。二是改进和规范经济适用住房制度，规范供应对象，合理确定标准，严格上市交易管理，加强单位集资建房管理。三是逐步改善其他住房困难群体的居住条件，加快集中成片棚户区的改造，积极推进旧住宅区综合整治，多渠道改善农民工居住条件。

五、社会保障“十一五”规划实施的保障措施

（一）进一步加强社会保障事业发展的统筹协调

1、将社会保障事业发展作为构建社会主义和谐社会的一项重要职责放到更加突出的位置

按照构建社会主义和谐社会的要求，在制定各项社会经济政策时，把社会保障事业发展作为重要的出发点和衡量绩效的重要标准。

在社会管理和公共服务方面，进一步完善市、区（县）两级政府、两级管理的体制，根据“事权与财权”相统一的原则，明确和落实市与区县在社会保障事业发展方面的责任。

2、整体规划全市社会保障事业发展中制度构建、办法完善、标准调整等重大事项

加强社会保险、就业保障、社会救助、社会福利以及慈善事业等相关政策的统筹协调。注重相关政策出台、标准调整的整体规划，建立对相关保障措施影响的预评估机制。研究各条保障线的相互关系，既要有利于困难群众基本生活的保障，又要体现积极的社会保障政策导向，确保相关标准的有机衔接。

3、切实加强对社会保障事业发展的研究和宣传

针对上海经济社会发展中出现的新情况、新问题，及时开展社会保障事业发展有关问题的研究，并结合有关社会保障事业发展的重大政策措施的出台实施，组织专业研究机构和实务部门对相关工作方案进行深入论证，以确保决策的前瞻性与科学性。坚持正确的舆论导向，不断加大向上海社会保障事业发展的宣传力度。通过各种新闻媒体和多种形式的宣传活动，动员全社会关心、理解和支持社会保障事业的发展，营造有利于促进社会保障事业发展的舆论环境。

（二）加大社会保障事业发展资金的筹集和投入力度

1、加大政府资金对社会保障事业发展的投入力度

完善公共财政制度，调整财政支出结构，提高社会保障支出占财政总支出的比重，使社会保障逐步成为公共财政投入的重要方向，切实体现政府对社会保障的最终责任。政府公共财政要重点对本市养老保险制度改革进程中做实个人账户、提高养老保障待遇以及社会救助、解决历史遗留问题等方面进行保障，同时还要确保对上海社会保障事业发展密切相关的研究、宣传的经费投入。

2、扩大社会保障事业发展的资金来源

按照城镇基本养老保险社会统筹与个人账户相结合的要求，在个人账户逐步做实的基础上，严格按照国家和本市的有关规定，探索和完善个人账户资金保值增值的方式。在增加财政投入的基础上，积极探索通过国资注入等渠道，多方面募集发展社会保障事业的资金。

3、加强对社会保障事业发展资金的监管

按照“决策、执行、监督相互协调又相互制约”的要求，着力加强制度建设，把依法管理、严格监督、透明运行贯穿于各类社会保障资金运作的全过程、各环节。建立市社会保障监督委员会，加快形成行政监督、专门监督、社会监督、内部控制相结合的社会保障资金监督体系。依法主动向社会公布各类社会保障资金运行情况，以公开透明促有效监督、保安全运行。要重点加强对社会保险基金的监督管理，严格按照国家规定，制定实施《上海市社会保险基金财务管理办法》，将社会保险基金纳入财政专户，实行收支两条线管理，确保社会保险基金的安全。

（三）完善社会保障事业的管理与服务

1、全面建立与完善以社区为基础的社会保障事务工作体系进一步完善社会保障的服务模式，形成更亲民的柜面服务、更方便的网点服务、更强大的网络服务。发挥社区基层组织服务群众、便民利民的综合功能，切实加强社区基层在促进就业、社会保险、帮困救助、社会福利等方面的职能，完善“一门式”服务方式。

2、形成覆盖全市并体现统筹、协调、互动特点的社会保障信息服务系统

按照“完整、正确、统一、及时、安全”的要求，大力加强社会保障信息化建设。不断完善和充分运用社会保障信息系统，进一步丰富社会保障的服务手段。建立政府救助信息系统，形成全覆盖的全市困难群体数据库。逐步建立与社会保障相关的各类信息的共享和互换机制，更有效地做到“应保确保”。

3、完善社会保障政策法规的传播和咨询网络

坚持正确的舆论导向，不断加大社会保障宣传力度，动员全社会关心、理解和支持社会保障事业。通过有计划的媒体宣传，并充分发挥电话、网站、服务网点、宣传栏、宣传手册以及就业援助员的作用，完善适应市场体制和市民特点的政策法规咨询、传播网络，进一步提高政府工作的透明度，更好地发挥社会管理和公共服务的职能。

4、加强社会保障事业发展的能力建设

完善干部教育培训体系，加大资金投入和人才培养力度，大规模培训各级各类社会保障干部和专业技术人员，努力建设一支勤政、廉洁、务实、高效的社会保障干部人才队伍。按照“以人为本”的要求，加快完善各项制度，严格按程序办事，强化技术支撑，推动社会保障领域业务工作的规范化、标准化和科学化。

（四）加强规划的落实、监测与评估

1、制定社会保障事业发展的相关具体规划

根据本规划提出的目标任务，制定社会保险、就业保障、社会救助、社会福利、慈善事业以及住房保障等各类相关具体规划，并把本规划的实施与各部门的年度工作计划目标相结合，使规划确定的目标、任务得到有效落实。

2、建立规划指标体系实施的考核制度

将本规划确定的“十一五”发展目标作为落实科学发展观要求的综合考核评价指标，纳入各部门、各区县社会建设的绩效考核体系，分解落实，以增强各级政府统筹经济社会发展的能力。在规划实施过程中，加强检查督促，及时发现问题，认真分析原因，提出相应对策。

3、定期开展对规划执行情况的监测和评估

围绕本规划提出的主要目标、重点任务和政策措施，组织开展规划评估工作，全面分析检查规划实施效果和各项政策措施的落实情况，推动规划有效实施，并为动态调整和修订规划提供依据。2008年进行中期评审，2010年底进行终期评审。

附录 有关名词和部分指标解释

一、有关名词解释



#### 1、“城保”

即上海市城镇基本医疗保险制度，建立于1993年，适用于本市范围内城镇各类单位及其从业人员，城镇自由职业者和退休人员。目前，本市“城保”的基本内容包括养老、医疗、失业、生育、工伤等五个险种。

#### 2、“镇保”

即上海市小城镇社会保险制度，始建于2003年，适用于本市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员，以及经市政府批准的其他人员。“镇保”可简单概括为“25%+x”。其中，“25%”，即“镇保”的基本保险部分，包括养老、医疗、失业、生育、工伤五大险种；“x”，即“镇保”的个人账户部分。

#### 3、“农保”

即上海市农村社会养老保险制度，建立于1996年，适用于本市农村户口的居民。“农保”实行以劳动者自我缴费积累为主，集体补贴和互济为辅，自助与互济相结合，统筹资金现收现付，个人账户资金完全积累的养老保险模式。

#### 4、“综保”

即上海市外来从业人员综合保险制度，建立于2002年，适用于本市各类单位使用的外来从业人员（其中主要是农民工）。“综保”包括工伤（或者意外伤害）、住院医疗和老年补贴等三项保险待遇，以及门急诊医药费补贴。

#### 5、“统账结合”

即“实行社会统筹与个人账户相结合”的简称，其实是公平和效率、社会共济和自我保障相结合的一种社会保险模式，是我国目前城镇基本养老保险和基本医疗保险制度的基本模式。

#### 6、做实城镇基本养老保险个人账户

为了完善社会统筹和个人账户相结合的城镇基本养老保险制度，有利于应对老龄化的挑战，国家要求通过财政适当补助等方式，逐步做实城镇基本养老保险个人账户。上海已列入做实个人账户的试点省市。

#### 7、“低保”

即居民最低生活保障制度，始建于1993年。从1994年开始，本市将居民最低生活保障从城镇向农村拓展，开始形成城乡一体的最低生活保障制度。

#### 8、高龄无保障老人基本社会保障

即落实高龄无保障老人基本养老、医疗保障体系的一项政策措施。享受的对象是从户籍制度建立以来一直是本市城镇户籍，在上海工作、生活满30年，且年龄满70周岁以上的无任何养老、医疗保障的人员。

#### 9、职工遗属保障

即非因工死亡职工生前供养直系亲属医疗费报销和生活困难补助的总称。为了进一步促进本市社会保障的社会化，“十一五”期间本市将把职工遗属保障纳入基本医疗保险统筹基金的支付范围。

#### 10、城镇重残无保人员基本医疗保障

参加条件为，具有本市城镇户籍，年满16周岁，持有《中华人民共和国残疾人证》并符合本市重残标准的无医疗保障人员。

#### 11、本市支援外地建设退休回沪定居人员帮困补助

对原本市户籍并由本市分配支援外地建设，在外地办理退休手续，享受外地社会保险待遇，回沪定居的人员给予生活帮困和节日补助。

#### 12、学生和婴幼儿基本医疗保险制度

市红十字会等单位于1991年设立“中小小学生婴幼儿住院医疗保险”，1996年改为“中小小学生婴幼儿住院医疗互助基金”，有效补充了本市医疗保险制度的不足。“十一五”期间，本市将建立上海市中小小学生和婴幼儿住院、门诊大病基本医疗保障制度，实行城乡统一制度、资金统一筹集、待遇统一标准。

#### 13、普通高等院校学生医疗保障制度

指针对普通高等院校在校学生的医疗保障制度。“十一五”期间，本市把在校大学生医疗保障的范围从公办大学扩大到包括民办学校在内的普通高等院校学生，建立全市统一的普通高等院校学生基本医疗保障制度。

#### 14、就业援助制度

指政府对困难人员就业进行援助的制度。它是本市实施积极就业政策的重要内容，也是社会保障政策的重要体现。目前，本市通过“万人就业项目”等政府出资购买各类公益性岗位，已有效安置了就业困难、家庭生活困难的“双困”人员。为了更好地实施就业援助，本市还在所有居委、村委建立了一支就业援助员队伍，总人数为5000人。

#### 15、职业培训补贴个人账户

这是本市完善政府补贴职业培训的一项探索。它在现有政府补贴培训政策的基础上，为本市需要提高职业技能素质的劳动者建立“职业培训补贴个人账户”，发放“职业培训账户卡”，劳动者持卡参加符合规定的培训，经考核合格后使用账户资金。补贴培训个人账户资金由失业保险基金注入，在个人劳动年龄段内始终有效。

#### 16、公共就业服务

指政府面向全社会提供就业服务的公益行为。它的载体是上海市、区（县）、街（镇）三级公共就业服务机构和居委（村委）的就业援助网络。上海的公共就业服务实现全市联网、信息互通、资源共享。城乡劳动者可到户籍所在的街（镇）社会保障服务中心进行求职登记，享受同样免费的职业指导、职业培训、非正规就业、开业指导以及开业贷款担保、贴息等服务。2005年，“上海公共招聘网”开通，建立起了更为高效的信息化就业服务平台。

#### 17、促进就业责任体系

指市、区（县）政府以增加就业岗位为主要内容的考核体系。从2000年开始，上海构建了一个以增加就业岗位为主要内容的政府责任体系，强化各级政府及其职能部门的促进就业责任。2003年，将政府责任体系进一步深化，确立了以政府责任为主的促进就业社会责任体系。通过这一体系，强调政府促进就业的主要责任，倡导企业增强社会责任，调动社会多方力量，初步形成了一个全社会共同促进就业的新格局。

#### 18、最低工资标准

劳动者在法定工作时间或劳动合同约定的工作时间内提供了正常劳动后，其所在单位应支付的最低劳动报酬。

#### 19、企业年金

也称补充养老保险，是建立多层次养老保险体系的重要组成部分，是国家法定养老保险的一种必要补充，企业在规定范围内参加企业年金可以享受税收方面的优惠。

#### 20、新型农村合作医疗制度

指由政府资助、集体扶持、带有福利性质的医疗保障制度。本市于1997年起实施的新型农村合作医疗制度，兼顾大额医疗费用补偿与小额医疗费用补助，为农民提高了抗风险能力，又兼顾到受益面。

实行基本医疗保障与大病统筹保险相结合，农民个人缴费、集体扶持和政府资助相结合的筹资机制，做到“小病报销，大病补助，困难救助”，帮助农民抵御大病风险，减轻经济负担。

#### 21、分类施救

根据国家要求，对救助对象、内容、标准进行科学分类，将各类救助政策措施和相关社会保障政策有机衔接，针对困难群体不同的状态、不同的困难，以不同的保障形式，实施区别救助。目前，本市已先后实施医疗、教育、住房以及粮油帮困等为主要内容的分类施救政策，有效地保障了困难群体的基本生活。

#### 22、社会救助

指政府和社会对因各种原因导致难以维持最低生活水平，或出现其他特殊困难的个人和家庭进行救济和援助。其目的是维护这部分社会成员基本生活权益。

#### 23、城市生活无着流浪乞讨人员救助管理网络

根据国务院发布的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，民政部门建立市、区县联网，部门联动，覆盖全市的城市生活无着流浪乞讨人员救助管理网络。同时，引导民间组织开展慈善救助，建立民间慈善服务社，并使其逐步成为城市救助管理网络体系的重要组成部分，形成社会共同参与救助管理的格局。

#### 24、应急救援援助

指政府为应对突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事

件时采取的救助行动，包括筹集资金、协调捐款、调集物资等。2005年，市民政局根据市委、市政府“立足上海、服务全国”的要求，进一步加大了对口支援工作力度，初步建立了服务全国的应急援助机制。

25、社区居家养老服务

指以家庭为基点、以社区为依托，借助养老服务组织的专业化服务，为老年人提供生活照料和精神慰藉等服务。

26、慈善公益组织

指政府倡导、民间自发组织，从事资金募集或实施公益性服务项目、不以营利为目的的机构和组织。公益慈善组织所提供的帮困救助活动，是社会保障的重要组成部分，也是社会文明程度的重要体现。

27、廉租房制度

指本市针对城镇家庭生活困难、住房困难人群建立的一种住房保障制度，建立于1999年。目前，本市通过货币补贴、实物配租和租金减免三种方式提高保障对象的房租支付能力，改善最低收入家庭居住条件。

28、残疾人就业

指安排残疾人实现就业的政策体系。本市规定，本市辖区内的国家机关、社会团体、企业、事业单位，均须按本单位上一年度在职职工平均人数1.6%的比例安排残疾人就业。对安排残疾人就业未达到规定比例的单位，应当按本单位上一年度职工工资总额1.6%的比例缴纳残疾人就业保障金。福利企业、公益性就业岗位对安置残疾人就业发挥了重要作用。

29、2007年世界特殊奥运会

全称为“2007年世界特殊奥林匹克运动会”，于2007年10月在中国上海举行。这是“特奥会”第一次在亚洲举办，也是上海历史上举办的最大规模赛事。

30、社会保障信息服务系统

根据“精简、高效、安全、共享”的原则，以信息技术为依托，建立连通社会保障各个部门的一体化信息交互平台。

二、部分指标解释

1、本市市民各类基本社会保障制度覆盖面

指各类基本社会保障制度的覆盖人数占具有本市户籍市民的比例。基本社会保障制度包括城镇基本医疗保险、小城镇社会保险、农村社会养老保险及其他目前或今后出台的各项基本社会保障制度。

2、本市市民享有基本社会保障权益人数的比重

指基本社会保险参保人数及各类基本社会保障待遇享受人数占具有本市户籍市民的比例。

3、新增就业岗位

通常指以当年新增加的就业人数为基础的一项就业指标，这是衡量政府促进就业工作的重要指标。

4、城镇登记失业率

指城镇登记失业人数同城镇从业人数与城镇登记失业人数之和的比例关系，其计算公式为：城镇登记失业人数/（城镇从业人数+城镇登记失业人数）×100%。城镇登记失业人员是指有非农业户口，在一定的劳动年龄内，有劳动能力，无业而要求就业，并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。

5、高技能人才占技术性岗位从业人员的比重

这是衡量劳动者职业技能总体水平的一个重要指标。它的计算方式是，全市高级工、技师、高级技师总数除以全市初级工、中级工、高级工、技师、高级技师及其他技能人才的总数。

6、劳动保障监察主动监管比例

即劳动保障监察主动监管案件数占主动监管、被动监察案件之和的比例，其计算公式为：主动监管案件数/（主动监管案件数+被动监察案件数）×100%。其中，被动监察，是指接到劳动者举报、投诉以后实施的监察行为；主动监管，是指根据网络和网格提供的信息而实施的监察和管理行为。

7、社会化养老人数

指本市享受社区居家养老服务人数和养老机构床位数的总和，其中养老机构床位数指已在民政部门登记的养老机构床位数。

8、经常性的社会捐赠点

指按照“政府推动，民间运作，社会参与，百姓受益”的原则建立，由民政部门主管、上海市慈善物资管理中心具体操作、以政府购买服务的形式推动、经常性接收社会捐赠的场所。

9、市区居民人均居住面积

即市区居民人均拥有的住房面数量单位。计算公式为：市区住房使用面积总和/市区户籍居民人数。

10、住房成套率

指成套住房占全部住房的比例，这是衡量居住质量最重要的指标之一。