

西安市鄠邑区“十四五”人力资源和 社会保障事业规划

“十四五”（2021—2025）时期，是鄠邑区融入大西安，加快国际化大都市副中心城市建设，重振鄠邑辉煌的关键时期，是加快追赶超越、全面深化改革、加快转变经济社会发展方式、实现经济社会跨越发展的重要时期。为全面实施人才强区、就业稳区、保障促区战略，培养和造就一支结构合理的人才队伍，完善各项社会保障制度，为“十四五”期间经济社会发展提供坚强的保证和广泛的支持，特制定本规划。

第一章 “十三五”取得成效及存在问题

一、人力资源和社会保障现状

（一）人才工作

“十三五”期间，全区党政人才、专业技术人才、企业经营管理人才、农村乡土人才和技能人才队伍建设，取得了一定成效。

1. 人才资源市场配置日益增强。“十三五”期间，全区共接收各类高等院校毕业生 12111 人，通过事业单位公开招聘、进校园招聘、定向招聘医学类本科毕业生、紧缺特殊人才招聘等多种形式招聘工作人员 2000 余人，优化了事业单位人才队伍结构。

2. 人才队伍专业门类比较齐全。以高新技术产业开发为主的区域性人才高地正在形成。教育、卫生、播音、工艺美术、导游等二十多个专业人员都拥有一定数量。

3. 人才培养培训工作取得明显效果。十三五以来，共组织事业单位新进人员培训班 5 期，参加培训 2000 余人，5500 余名专业技术人员参加了现代科技、知识经济、职业道德等继续教育培训，4633 名农村实用人才（其中包括贫困劳动力 756 人）参加了养殖、种植等实用技术的培训。

4. 人事制度改革不断向纵深发展。以岗位设置、聘用合同制为主要内容的事业单位人事制度改革已进入具体实施阶段，企业人事制度改革在探索中逐步深化，经营管理人员聘任制进一步健全完善，企事业单位专业技术职务聘任制得到进一步巩固，收入分配制度改革初见成效，人事代理制作为人事管理社会化的有效途径已经在全区实施并显示出良好的发展前景。

（二）劳动就业工作

1. 城乡充分就业工作成果进一步得到巩固。2020 年底，全区实现年均劳动力转移就业 8.72 万人，城镇新增就业 4200 人，下岗失业人员再就业 1428 人，困难人员实现就业 424 人，动



态消除“零就业家庭”，城镇登记失业率控制在4%。

2. 就业（创业）培训工作进一步加强。为切实提高劳动者的劳动技能，夯实就业素质，组织了3个职业技能培训机构，开展创业、家政服务培训210期，SYB创业培训1200人，职业技能培训0.8万人。全区培训工作呈现出“点有特色、面有规模、量有扩展、质有提升”的新亮点。

3. 劳动关系更加和谐。为了推进集体合同、劳动合同的签订，企业用工行为进一步规范。在全区机关企事业单位建立劳动人事争议调解委员会33家，企业（非公企业）建立劳动争议调解委员会90家，设立专职调解员154人，实现了劳动人事争议调解组织的全覆盖。依法处理劳动人事争议案件680件，涉及劳动者697人，涉案标的6185.88万元，时效内结案率达到98%；依法处理劳动者讨薪案件405起，涉及劳动者1462人，涉案金额631.71万元；全区政府投资项目和国企投资项目拖欠农民工工资工作取得阶段性成效，涉及的41个项目拖欠3979名农民工工资10294.92万元按期全部“双清零”。

（三）社会保障工作

“十三五”期间，以养老、失业、工伤保险为主要内容的社会保险体系框架基本确立，社会保障成果显著。

1. 社会保险扩面工作取得突破。到2020年12月，全区参加企业职工基本养老保险人数达到5.4万人，参加机关事业单位基本养老保险人数达到1.6万人，参加城乡居民基本养老保险人数达到22.9万人，参加失业保险职工人数达到1.6万人，参加工伤保险人数达到3.0万人。

2. 社会保险基金监管工作得到加强。社会保险基金风险防控体系基本建立，内控制度不断完善。

3. 多层次的社会保险制度基本建立。城乡居民基本养老保险制度建立并持续发展，与职工养老保险相互衔接。失业保险充分发挥保障生活、促进就业的职能作用，为维护社会稳定，发挥了积极的作用。“两个确保”继续得到巩固，企业离退休人员养老水平不断提高，全部实现社会化发放。

二、存在的问题

人才方面。人才开发利用市场机制在人才资源配置中的基础作用还有待于进一步加强完善，人才资源的专业结构、分布结构不尽合理，高层次人才严重缺乏，人才流失现象严重，人才的智力和潜能尚未得到充分发挥。

社保方面。社会保险扩面难的问题依然存在，参保单位和个人欠缴社会保险费现象亟待解决。社会保险统筹层次低，调剂能力差。

就业方面。劳动力供需和就业结构性矛盾日益突出。城镇个体劳动者和灵活就业人员、进城务工人员、失地农民、农村务农农民的就业问题成为焦点，特别是受新冠肺炎疫情影响，就业压力进一步加大，落实相关法律和政策规定还需下大功夫。

第二章 面临的机遇和挑战

一、人才工作

“十四五”时期，是鄂邑区经济社会发展重大战略机遇期，也是进一步落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，构建和谐社会的关键时期，培养和造就一支结构合理的人才队伍，为乡村振兴战略和区域经济的健康快速发展提供坚强的人才保证和广泛的智力支持，意义十分重大。

二、劳动就业工作

“十四五”时期，劳动就业工作正处在重要转型期，与过去相比，管理和服务的面有很大延伸，工作范围、工作领域越来越宽，涉及到的服务对象越来越多，具体业务量成倍增长，就业再就业工作任务将更加繁重，面临着十分严峻的挑战。

三、社会保障工作

“十四五”时期，我区经济结构将更趋合理，国民经济将继续保持健康快速增长，为完善社会保障体系、建立和谐稳定的劳动关系创造更为有利的经济条件。同时，一些深层次的矛盾和问题也将逐步暴露出来。主要表现为今后一个较长时期，社会保障制度面临着来自人口老龄化、城镇化、就业形式多样化等多方面的影响，完善社会保障体系的任务依然艰巨。

第三章 规划总体要求

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会和习近平总书记来陕考察重要讲话精神，坚持“四个优先”，努力造就一支符合我区经济和社会发展的需要的人才队伍；扩大就业规模、改善就业结构、提高劳动者素质，实现劳动力有序流动和合理配置，使更多的劳动者实现充分就业；实施经济发展与社会保障并举的发展战略，促进地区之间、城乡之间社会保障制度衔接，形成较为完善的社保体系，切实维护劳动者合法权益，为鄂邑区改革开放和经济发展创造和谐稳定的社会环境。

二、总体目标

2021—2025年，根据编制和人才结构、数量等状况，及时补充各类人才，使全区人才数量能够适应经济社会发展和各类用人单位需要。其中：中级技术职称人员所占比例应由目前的40%提高到42%，高级技术职称人员所占比例应由目前的9%提高到11%。大力实施职业技能提升行动，组织贫困家庭劳动力、农民工、退役军人、企业职工等重点就业群体参加职业技能培训，全区实现年新增城镇劳动力就业4000人次，农村劳动力年转移就业8.7万人次，城镇登记失业率控制在5%以内。积极探索企业职工养老与机关事业单位养老相统一的养老保障制度，全区参加企业职工基本养老保险人数达到6.60万人，机关事业单位基本养老保险参保人数达到1.65万人，城乡居民基本养老保险参保人数达到23.80万人，失业保险参保职工人

数达到 1.68 万人，工伤保险职工参保人数达到 3.05 万人。

第四章 主要任务

一、切实加强党对人才工作的领导

1. 全面贯彻党管人才原则。切实加强党对人才工作的领导，按照管宏观、管政策、管协调、管服务的要求，在制定政策、整合力量、营造环境上下功夫，努力用事业造就人才、用环境凝聚人才、用机制激励人才、用法治保障人才，把各类优秀人才聚集到全区的各项事业中来，最大限度地发挥各类人才的聪明才智。

2. 树立科学的人才观。凡是具有一定的知识或技能，能进行创造性劳动，为物质文明、政治文明和精神文明建设做出积极贡献的，都是我区建设需要的人才。坚持以能力和业绩作为衡量人才的主要标准，不唯学历，不唯职称，不唯资历，不唯身份。鼓励人人都做贡献，人人都能成才。牢固树立人才资源是第一资源的观念、以人为本的观念。

3. 完善人才工作责任制。实行人才发展工作目标管理，制定详细的目标管理考核标准，区委、区政府将人才发展工作列入重要工作责任制，落实责任人和责任单位，区委人才办加强人才目标管理的考核和督查。

二、建立完善人才工作机制

1. 加大人才吸纳的力度

(1) 积极拓宽人才引进渠道，促进人才队伍的均衡协调发展。落实《鄠邑区深化人才发展体制机制改革加快落实西安市人才新政实施方案》，确保人才引进优惠政策到位。以“十项重点工作”对人才需求为导向，加强对人才资源的宏观指导，调整和优化人才结构，促进人才在地区、产业、行业 and 不同所有制组织中的合理分布，大力引进紧缺实用人才来我区就业，同时建立招才引智和招商引资联动机制，注重发挥企业家返乡高层次人才作用，以引进重点项目和企业的方式引进优秀人才。制定鼓励各类人才到我区工作的优惠政策。

(2) 注重人才柔性引进。制定《西安市鄠邑区人才引进培养办法》，借助鄠邑区“人才驿站”等平台，定期组织各类招才引智活动，采取聘请专家、兼职、技术合作、技术入股、投资兴办企业等灵活多样的形式，多渠道、多方位地柔性引进人才，积极争取省、市对我区人才队伍建设的支援。出台一批柔性引才制度，创新人才引进交流机制，拓宽高层次人才引进渠道探索制定人才引进办法，专项引进一批紧缺人才，对与鄠邑区相关单位合作的人才团队进行配套奖补。

(3) 按照《鄠邑区人才服务直通车管理办法》，落实好人才联系服务制度，充分征求人才对经济社会发展的意见建议，打通人才服务“最后一公里”。

(4) 建立健全区级人才市场。以区人才交流中心为基础，使人才市场成为各类人才求职择业的重要媒介和场所。充分发挥我区大中专毕业生就业实习基地的作用，为未就业的学生搭建一个良好的就业平台。大力支持人才市场中介组织的规范发展，建立健全我区人才供求

信息网络，使网络信息成为人才交流、求职、就业的引导工具。

2. 建立有效的人才激励机制

(1) 完善符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的事业单位收入分配制度。认真落实事业单位岗位管理，加强聘后管理，细化岗位设置。全面科学设定不同行业事业单位绩效评价标准，不断完善事业单位收入分配激励机制。

(2) 建立科学的人才评价机制。根据德才兼备的要求，建立以业绩为依据，由品德、知识、能力等要素构成的各类人才评价指标体系。坚持群众公认、注重实绩的原则，进一步完善民主推荐、民主测评、民主评议制度，把群众的意见作为考核评价党政人才的重要尺度。深化专业技术职称评审制度改革，积极探索考试、考核和同行评议相结合的专业技术评价方法。

(3) 创新人才奖励机制。设立我区突出贡献奖励制度，对为区域经济社会发展做出突出贡献的优秀人才予以奖励。同时鼓励企事业单位对有技术创新和科技成果转化等方面取得显著成绩的优秀人才给予精神和物质奖励。

3. 优化人才工作环境

(1) 营造“四尊重”社会氛围。建立长效的人才宣传机制，加大人才宣传力度，通过报纸、微信公众号、电视台等新闻媒体，宣传对区域经济社会发展做出突出贡献的人才，宣传全区人才资源开发的先进做法和典型经验，宣传我区在人才培养、吸引、使用、激励等方面的政策和措施，努力在全社会营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的浓厚氛围。

(2) 加强对人才的跟踪服务。建立健全中高级人才信息库，对科研、技术、管理等领域的重点人才，对区域经济发展急需的紧缺人才，实行跟踪服务，发挥“人才驿站”“人才服务工作站”等平台作用，切实解决他们在工作生活中的实际问题和困难。建立和完善党政领导与优秀人才的联系制度，畅通党政领导与人才的沟通渠道，发挥人事档案在管理、保管、利用方面的作用，为各类人才提供更好服务。

(3) 严格落实事业单位工作人员管理制度。按照《事业单位人事管理条例》及《关于进一步加强和严肃干部人事管理工作纪律的通知》等人事工作四项制度，规范事业单位人事调配工作，加强事业单位用人情况检查，继续开展机关事业单位“吃空饷”问题治理行动，不断促进我区人事管理工作规范化、制度化建设。

三、深化人事制度改革，加强人才队伍建设

1. 进一步深化事业单位人事制度改革，推进事业单位岗位设置工作。推行聘用合同制，实行岗位管理制度，实现我区事业单位固定用人向合同用人、身份管理向岗位管理转变。

2. 健全事业单位工作人员考核奖惩制度。加强事业单位工作人员年度考核，健全平时考核制度，规范考核方法，加强事业单位工作人员的日常管理。加大考核结果运用力度，充分发挥考核在教育、激励和监督方面的功能和导向作用，加大治理“庸懒散漫虚粗”的力度。落实事业单位工作人员绩效考核与奖金有效挂钩的办法，逐步完善符合新发展理念要求的事业单位工作人员绩效考核体系。依法开展事业单位工作人员纪律惩戒工作，严肃工作纪律。

抓好事业单位工作人员申请复核、申诉工作，保障事业单位工作人员合法权益，进一步规范政府表彰奖励工作。

四、多措并举，深化劳动就业体制改革

1. 进一步加强组织领导。充分发挥全区就业工作联席会议制度作用，进一步完善政府主导、部门协作的良好工作机制，建立工作例会制度，及时研究、分析、解决问题；建立有特色的就业创业服务载体，组织开展“春风行动”“民营企业招聘周”“重点群体创业创新”等公共就业创业活动，为各类就业群体提供更加周到、便捷、高效的服务。

2. 进一步强化工作考核。按照就业工作目标责任制考评方案要求，做好各项就业目标任务的定期考评工作；每季度组织开展全区就业工作专项督查，督促各街办（景区管理局）、部门和园区管委会提高工作效率，拓展工作思路，完成工作任务；年底组织开展全区就业工作先进典型评比表彰活动，营造更好的就业工作氛围。

3. 进一步加强劳动保障信息化建设。不断加强人力资源和社会保障信息一体化网络建设，强化劳动保障信息化管理，及时发布各类就业需求信息，建立全面系统的区就业工作数据库，实现劳动保障业务之间的信息共享，为劳动保障各项工作提供多层次决策支持和现代信息技术服务。

4. 进一步推进职业技能提升培训。强化就业创业培训政策的落实，发挥职业技能提升专项资金作用，按照企业职工的不同需求，开展形式多样的职业技能提升培训。全面提升劳动者职业素质和就业技能，稳定和扩大就业，为鄠邑区稳就业打下良好基础。

5. 进一步服务区内重点项目建设。发挥重大建设项目带动就业的作用，把扩大就业与实施项目建设相结合，及时了解项目建设用工需求及培训需求等信息，组织“重点建设项目专场招聘会”，帮助区内重点项目吸纳就业困难群体实现就近就地转移就业。

五、完善各项社会保险制度，扩大社会保险覆盖面

适应我区经济社会发展水平，综合考虑不同地区、不同人群之间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需求为重点，积极落实城镇职工基本养老保险、失业、工伤保险制度，切实解决进城务工人员社会保障问题，稳步推进城乡居民基本养老保险制度。

1. 加强社会保障工作宣传。坚持正确的舆论导向，不断加大社会保障宣传工作力度。通过新闻报纸、微信公众号、自媒体等开展多种形式的宣传活动，广泛宣传社会保障法律法规和政策，宣传我区社会保障工作发展的成就和经验，动员全社会关心、理解和支持社会保障工作，引导人民群众更新社会保障观念，增强公民守法维权意识。

2. 坚持社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。积极应对老龄化趋势，不断加大扩面工作力度，将符合参保条件的企业及其职工和城镇个体工商户、自由职业者全部纳入基本养老保险覆盖范围。进一步理顺养老保险的管理职能，规范养老保险管理。按照国家统一部署，逐级分担、逐步做实基本养老保险个人账户，建立健全养老保险基金管理机制。改

革基本养老金计发办法，建立参保缴费的激励约束机制。完善养老金调整机制，严格控制提前退休。稳步推进城乡失地农民基本养老保险补助工作。

3. 进一步扩大失业保险覆盖范围。逐步将灵活就业人员、失地农民纳入失业保险范围，依法加强失业保险稽核工作，提高失业保险基金支撑能力。完善失业保险工作质量评估、监督机制，建立合理有效的失业保险动态监测和应急预案系统，提高管理效率。

4. 推进工伤保险政策全覆盖。按照国家工伤保险制度改革目标，推动完善制度体系法治化、管理服务社会化，工伤保险与事故预防、职业康复相结合的工伤保险制度，努力实现工伤保险全覆盖。

5. 完善城乡居民基本养老保险工作。在完善体制的基础上，积极完善以个人账户为主、保障水平适度、适应性强的统筹城乡基本养老保险制度。落实好城乡居民基本养老保险与职工养老保险制度衔接。

6. 加强劳动保障标准化建设。建立健全劳动保障事务代理等多项功能为一体的公共就业服务体系。逐步建立和完善街办（景区管理局）、社区（行政村）劳动保障服务平台，推进信用和谐社区（行政村）建设，使基层劳动保障服务平台就地掌握街办（景区管理局）、社区失业人员和就业困难群体状况，开展社区劳动保障维权服务。加强劳动保障工作调研，了解和掌握基层情况，促进决策、管理、服务科学化。加强劳动保障队伍教育培训，不断提高其素质，努力建设一支勤政、廉洁、务实、高效的劳动保障工作队伍，为我区劳动保障事业发展提供可靠的组织和人才保障。

六、进一步加强社会保险基金筹集和监管

依法扩大社会保险覆盖范围，依法强化社会保险稽核等工作，实现“应保尽保”。拓宽筹资渠道，丰富社会保险资金来源。强化基金监管力度，强化劳动保障行政部门在社会保险基金监管中的主体地位，提升监管层次和水平。加大现场监督和专项检查力度，积极探索基金监督的新路子和新方法。强化政府在基金监管中的责任。同时继续发挥审计监督、社会监督和舆论监督的作用，共同维护基金安全。

七、加快推进社会保险管理服务社会化

完善参保人员社会保险关系转移、衔接制度和办法。全面拓展社区服务功能，扩大社区服务范围，逐步实现社会保险对象由“自然人”向“社会人”的转变。提高社会保险经办机构和社会服务机构为所有劳动者提供社会保险服务的能力，建立完备的社会保险电话、网络咨询、查询系统，增强政策和经办程序的公开透明度，充分利用信息网络载体，为劳动者提供社会保险的“全过程记录，全程式服务，动态化管理”。

第五章 规划保障措施

一、多措并举稳就业

完善市场就业机制，扩大就业规模，改善就业结构，努力改善劳动就业和自主创业的环境。

建立城乡统一的就业市场，完善人力资源市场，建设新的就业服务中心。加快发展文化旅游、商贸物流、装备制造等产业，多途径增加就业岗位，确保居民收入稳定增长。实现失业动态监测全覆盖，城镇登记失业率控制在 5% 以下。

二、保障重点群体就业

通过采取税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等办法，对就业困难人员实行优先扶持。做好高校毕业生、失地农民、退役军人等重点群体就业工作。强化离校未就业高校毕业生就业帮扶，实施职业技能提升行动。将失地农民就业纳入园区经济社会发展规划，通过采取就业援助、技能培训、创业扶持等措施，确保失地农民就业问题得到有效解决，鼓励农村富余劳动力就地就近就业和输出就业。建立退役军人就业创业信息库，多渠道促进退役军人就业。积极开展就业困难人员就业援助，积极开发护林员、清洁工等公益性岗位，确保“零就业家庭”动态清零。

三、完善创业扶持政策

完善创业体系建设，落实创业优惠政策，依托驻鄠高校的教育资源，鼓励高校毕业生自主创业，实现就业与经济发展相结合。落实创业融资支持、创业孵化和跟踪服务等举措，健全鼓励创业和扶持小微企业的体制机制。强化创新创业指导和服务，完善城乡统筹、部门联动、政策支持、社会参与和服务多样的创业带动就业机制，充分发挥创业带动就业的倍增效应。充分发挥创业平台、就业创业孵化基地功能，鼓励不同人群开展创业。

四、营造良好就业环境

依法保障职工基本权益，推进集体协商和企业民主管理制度建设，健全劳动关系协调和矛盾调处机制。严格落实《保障农民工工资支付条例》，加大劳动保障监察信息化建设力度，提高农民工工资监测预警能力，从根源上解决拖欠农民工工资问题，建立解决拖欠农民工工资长效机制。畅通劳动争议仲裁渠道，维护劳动者和用人单位的合法权益。不断加大仲裁机构实体化和仲裁办案信息化建设步伐，鼓励和解、强化调解，推进仲裁工作规范化、专业化、标准化、信息化建设。