

增进人民福祉 促进人的全面发展

——党的十八大以来人力资源社会保障事业改革与发展

人力资源和社会保障部 组织编写



中国人力资源和社会保障出版集团



中国人事出版社



中国劳动社会保障出版社

增进人民福祉 促进人的全面发展

——党的十八大以来人力资源社会保障事业改革与发展

人力资源和社会保障部 组织编写



中国人力资源和社会保障出版集团



中国人事出版社



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

增进人民福祉 促进人的全面发展：党的十八大以来人力资源社会保障事业改革与发展/人力资源和社会保障部组织编写. -- 北京：中国劳动社会保障出版社：中国人事出版社，2017

ISBN 978-7-5167-3242-7

I. ①增… II. ①人… III. ①人力资源管理-研究-中国②社会保障-研究-中国 IV. ①F249.23 ②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 231039 号

中国劳动社会保障出版社
中国人事出版社 出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

*

北京华联印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米×1092 毫米 16 开本 18.25 印张 177 千字
2017 年 10 月第 1 版 2017 年 12 月第 2 次印刷
定价：58.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/84209103/84626437

营销部电话：(010) 84414641

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 50948191

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者奖励。

举报电话：(010) 64954652

让广大人民群众更多更好地 共享发展成果

(代序)

尹蔚民

党的十八大以来的五年，是党和国家发展进程中极不平凡的五年，改革开放和社会主义现代化建设取得了历史性成就。五年来，以习近平同志为核心的党中央迎难而上，开拓进取，革故鼎新，励精图治，以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，进行了许多具有新的历史特点的伟大斗争，提出了一系列新理念新思想新战略，推出了一系列重大战略举措，出台了一系列重大方针政策，推进了一系列重大工作，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，推动党和国家事业发生了历史性变革。人力资源社会保障事业发展紧跟中央的决策部署，也走过了很不平凡的五年。

人力资源社会保障工作全部涉及人，大部分涉及民生，与人民群众的切身利益紧密相连。人力资源社会保障部门是重要的民生部门，肩负着重大历史责任和光荣使命。党的十八大以来，全国人力资源社会保障系统深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和党中央治国理政新理念新思想新战略，坚持以人民为中心的发展思想，围绕民生

为本、人才优先工作主线，积极促进就业创业，深化社会保障制度改革，加快人才队伍建设，推进人事制度改革，完善工资收入分配制度，构建和谐劳动关系，加强公共服务体系建设，持续改革创新，筑牢民生底线，防范化解风险，推动人力资源社会保障工作整体跃升，在增进人民福祉、促进人的全面发展上取得了新成效，为全面建成小康社会做出了积极贡献。

一、就业局势保持总体稳定，成为民生改善的坚实基础

党的十八大以来，党中央、国务院把促进就业摆在经济社会发展的优先位置，坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策，对重点群体就业作出重要部署。人力资源社会保障部门把就业工作作为第一位的任务，积极应对新形势新情况，不断丰富完善促进就业创业的政策措施，保持了就业局势总体稳定。就业规模持续扩大。过去五年间，城镇新增就业人数年均在1300万人以上。城镇登记失业率保持在4.1%以下的较低水平，2017年6月底为3.95%，持续保持在较低水平。就业结构不断优化。第三产业就业人数占比从2012年的36.1%上升到2016年的43.5%，已成为吸纳就业人数最多的产业。城镇就业人员比重不断提高，从2012年的48.4%上升到2016年的53.4%。中西部地区劳动力就地就近就业和返乡创业趋势明显，区域就业格局更加合理。重点群体就业保持稳定。坚持把促进高校毕业生就业摆在就业工作首位，高校毕业生年底总体就业率保持较高水平。化解钢铁、煤

炭行业过剩产能职工安置工作整体平稳有序，2016 年共有 72.6 万名职工得到多渠道妥善安置。注重精准施策，促进农村贫困劳动力转移就业，助力打赢脱贫攻坚战。加强就业援助，实现了零就业家庭动态清零。就业服务和就业质量不断提升。推进公共就业服务体系建设，实施“互联网 + 公共服务”，有效整合人力资源市场，提升公共就业服务能力，劳动力市场供需匹配效率进一步提高。加大职业培训力度，实施职业培训行动计划，开展



2012 年 11 月 16 日，人力资源社会保障部召开会议传达贯彻党的十八大精神。

企业新型学徒制培训试点，劳动者素质进一步提高，就业稳定性逐步增强。就业工作取得显著成效，成为民生改善的坚实基础、经济发展的基本支撑、社会和谐稳定的“压舱石”。

二、社会保障制度改革迈出重要步伐，进一步织密扎牢社会保障安全网

党的十八大以来，党中央坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，不断深化改革，社会保障制度更加成熟定型，公平性、可持续性进一步增强。社会保障制度改革取得突破性进展。全面推进机关事业单位养老保险制度改革，实现了机关事业单位和企业的养老保险制度并轨。建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。整合城乡居民基本医疗保险制度。建立城乡居民大病保险，并实现全覆盖。整体推进医疗保险支付方式改革。完善社会保险关系转移接续制度。社会保障覆盖范围持续扩大。加快实施全民参保计划，截至2017年6月底，全国基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险参保人数分别为8.96亿人、10.69亿人、1.83亿人、2.21亿人、1.86亿人。基本医疗保险覆盖人数超过13亿人，全民医保基本实现。我国社保扩面取得的突出成就得到国际社会充分肯定和高度评价，国际社会保障协会授予中国政府“社会保障杰出成就奖”。社会保障水平稳步提高。连续上调企业退休人员基本养老金，月均养老金从2012年的1686元增加到2016年的2362元，年均增长8.8%，2017年按平均5.5%的水平继续上调养老金。城乡居民基础养老金最低标准从每人每



2015年11月2日，人力资源社会保障部召开党组扩大会议传达贯彻党的十八届五中全会精神。

月55元提高至70元，人均养老金水平达到120元左右。职工医保和居民医保政策范围内住院费用基金支付比例分别达到80%和70%左右。各省大病保险政策规定的支付比例不低于50%。广大群众享受到更多发展成果。基金规模不断扩大，安全性进一步提高。2017年1—6月，五项基金总收入为3.14万亿元，同比增长28.8%，社会保障基金抗风险能力得到增强。积极稳妥推进基本养老保险基金投资运营，健全基金监管制度和监管体系，推进基金监督行政执法与刑事司法衔接，加大对社保领域违法犯

罪行为惩处力度，确保基金安全。经办服务水平进一步提升。深入推进“多证合一”登记制度改革，推动社保经办业务与互联网技术深度融合。社会保险关系转移接续更加顺畅，国家异地就医结算系统已全面连通所有统筹地区。社会保障卡持卡发行量目前已突破 10 亿张，“12333”电话咨询服务实现了地市覆盖，人民群众享受到了更加方便、快捷、高效的社保服务。

三、人才队伍建设进一步加强，推动我国由人才大国迈向人才强国

党的十八大以来，党中央坚持人才优先发展战略布局，制定实施深化人才体制机制改革的意见，对推进人才工作作出一系列部署，推动我国由人才大国迈向人才强国。人力资源社会保障部门按照职责分工，切实履行政府人才综合管理职能，认真抓好落实，进一步激发人才创新创业活力，加强人才队伍建设。进一步深化职称制度改革。全面推开中小学教师和基层卫生专业技术人才职称制度改革。完善职称系列，补齐层级设置，打通专业技术人才职业发展通道。突出对工作实绩的考核，解决论文、外语、计算机“一刀切”问题。建立以同行专家评审为基础的业内评价机制，打通非公领域人才评审通道，发挥用人单位在职称评审中的主导作用。分类推进人才评价机制改革，建立适合不同人才成长规律和实际特点的评价机制。扎实推进职业资格制度改革。落实国务院转变政府职能、推进“放管服”改革任务要求，大幅削减职业资格许可和认定事项，取消 434 项职业资格，减轻人才负

担和制度性成本，降低就业创业壁垒。实施国家职业资格目录管理制度，加强了职业资格规范化管理。高层次人才队伍建设取得新进展。继续实施重大人才工程，五年来，“国家百千万人才工程”选拔约1 600人，新增享受国务院政府特殊津贴人员近9 900人（其中，高技能人才1 461人），新增博士后研究人员近7.8万人。39 150名专家深入基层开展服务，惠及基层群众230多万人。大力实施重点项目，完善服务体系，引才引智取得良好效果。截至2016年年底，我国留学回国人员总数达265.11万人，党的十八大以来五年回国人数占比达70%，形成史上最大规模留学人才“归国潮”。高技能人才队伍建设驶入快车道。截至2016年年底，全国高技能人才达4 791万人，比2012年提高了39%。五年间，国家层面共建设476个高技能人才培训基地、594个技能大师工作室。基本形成以企业行业为主体、技工院校等职业院校为基础、学校教育与企业培养紧密联系、政府推动与社会支持相结合的高技能人才培养体系。广泛开展各类技能竞赛。人力资源社会保障部共组团参加了4届世界技能大赛，累计取得20金、15银、15铜和41个优胜奖的优异成绩，向世界展示了我国技能人才的风采。同时，成功申办2021年第46届世界技能大赛。

四、人事制度改革进一步深化，人事管理科学化水平不断提高

党的十八大以来，党中央坚持党要管党、从严治党，深化干部人事制度改革，提高人事管理科学化水平，使各方面优秀干部

和人才充分涌现，各尽其能、才尽其用。人力资源社会保障部门深入贯彻落实党中央关于深化干部人事制度改革等重大决策部署，完善公务员管理制度，深化事业单位人事制度改革，稳步推进军转安置制度建设，初步形成了公平公正、充满活力的人事管理制度。公务员管理和公务员队伍建设不断加强。分类管理改革取得新突破，中国特色公务员分类管理制度框架体系基本确立。选拔任用精准化水平进一步提高。建立公开遴选制度，开展公开选调工作，积极开展聘任制公务员管理试点，推进公安机关人民警察招录培养制度改革，公务员队伍结构持续优化。公务员职业道德建设深入推进，素质能力进一步提升。基层公务员激励机制健全完善。实施县以下机关公务员职务与职级并行制度，制定倾斜政策有效缓解艰苦边远地区招人难问题，重视基层的用人导向初步形成。制定建立公务员职务与职级并行制度的试点意见，拓宽职业发展空间，进一步调动公务员的积极性、主动性。公务员职务与职级并行的工资制度积极推进。基层公务员职务晋升难、待遇得不到提高的矛盾得到缓解。深入推进平时考核工作，扎实开展争做人民满意公务员活动，支持国家部委开展及时奖励，进一步强化正向激励。建立公务员处分备案制度，规范公务员辞去公职后的从业行为，强化监督约束，促进公务员想干事、会干事、肯干事。事业单位人事管理不断规范。《事业单位人事管理条例》颁布实施，机关、事业、企业分类管理的人事制度框架基本成型。用人机制初步转换，人员聘用、岗位管理、公开招聘三项基础制度实现全面入轨，事业单位人事管理初步实现了由固定用人向合同用人、

由身份管理向岗位管理的历史性转变。保障和促进事业单位分类改革以及各项行业改革的政策措施相继出台，分类推进、分级管理的工作机制开始形成。军转安置制度建设稳步推进。制定特殊措施和倾斜政策有力支持深化国防和军队改革。全面建立公开公平公正的“阳光安置”机制，进一步健全自主择业管理服务机制，建立了比较稳定的退役金调整机制和完善的退役金发放监管机制，初步搭建就业创业服务平台，创新发展军转干部教育培训机制，圆满完成军转安置各项任务。

五、工资收入分配制度改革扎实推进，薪酬分配的激励导向作用进一步发挥

党的十八大以来，党中央全面深化收入分配制度改革，对扩大中等收入群体、缩小工资收入分配差距作出新部署，提出新要求。人力资源社会保障部门积极探索，统筹推进，工资收入分配制度逐步健全，工资收入分配结构不断优化，收入分配差距逐步缩小，收入分配格局日趋合理。城乡居民收入不断增长。城镇非私营单位就业人员年平均工资从 2012 年的 46 769 元增加到 2016 年的 67 569 元，年均增长 9.6%；城镇私营单位就业人员年平均工资从 2012 年的 28 752 元增加到 2016 年的 42 833 元，年均增长 10.5%。企业工资收入分配制度改革深入推进。国有企业负责人薪酬制度改革进入实质性操作阶段，中央企业和省管企业负责人薪酬制度改革均从 2015 年 1 月 1 日起实施，省级以下国有企业负责人薪酬制度改革正在有序推进。以工资集体协商为重点的集

体合同制度攻坚计划深入实施，最低工资标准调整的规范性和科学性不断提高。2012—2016年，最低工资标准年均增长9.2%。保护劳动所得工作取得新进展，预防和解决拖欠工资问题长效机制进一步健全。组织企业薪酬调查，探索建立企业薪酬调查和信息发布制度。机关事业单位基本工资标准正常调整机制得到落实。截至2016年12月底，全国范围内的调资工作基本完成。艰苦边远地区津贴增长机制和提高艰苦边远地区津贴标准不断完善，基层机关事业单位工作人员待遇不断提高。开展公立医院薪酬制度改革试点。事业单位绩效工资制度不断完善，激励与约束相结合的事业单位工资制度不断健全。适应公务员分类管理改革的要求，工资管理由大一统模式向探索适应不同职业群体的工资政策转变。改革法官、检察官工资制度，完善人民警察工资待遇。公务员和企业相当人员工资调查比较工作取得阶段性成果。

六、劳动关系保持和谐稳定，劳动者合法权益得到有效维护

党的十八大以来，党中央高度重视构建和谐劳动关系，对经济发展新常态下建立规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系提出了具体要求，作出了一系列部署。面对劳动关系领域的新情况新特点，人力资源社会保障部门积极适应转方式、调结构和供给侧结构性改革提出的新要求，主动应对经济下行和化解过剩产能中出现的新挑战，切实维护企业和劳动者合法权益，妥善处理劳动关系矛盾，劳动关系总体和谐稳定。全面实行劳动

合同制度。加强对企业劳动用工管理的指导，截至 2016 年年末，全国企业劳动合同签订率达到 90% 以上，企业用工行为日益规范。指导企业在化解过剩产能中依法妥善处理职工劳动关系。持续推进实施集体合同制度“彩虹计划”和“攻坚计划”，截至 2016 年年末，全国经人力资源社会保障部门审查并在有效期内的集体合同达到 191 万份，覆盖企业 341 万户、职工 1.78 亿人。进一步加强农民工服务工作。深入贯彻落实国务院办公厅《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》，健全保障农民工工资支付的长效机制，持续组织开展农民工工资支付情况专项检查，加大对恶意欠薪行为的打击力度，保障农民工工资支付工作取得明显成效。健全劳动人事争议调解仲裁和劳动保障监察执法机制。在全国普遍建立实体化仲裁机构和基层调解组织，劳动保障监察网格化、网络化管理基本实现地市全覆盖，劳动者合法权益得到有效维护。

五年来，人力资源社会保障事业取得了一些新成绩，但我们也清醒地认识到，未来一个时期，人力资源社会保障领域的改革发展还面临一系列的风险和挑战。经过改革开放近 40 年的发展，人民生活显著改善，对美好生活的向往更加强烈，人民群众期盼有更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障。我们要牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，牢牢把握社会发展的阶段性特征，牢牢把握人民群众对美好生活的向往，坚持把以人民为中心的发展思想作为科学指南，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为根本任务，不断满足人民日益增长的美好生活需要，

实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

为加快实现“两个一百年”奋斗目标，我们必须坚持把改革创新作为推进事业发展的根本动力，坚持目标导向和问题导向，切实解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题，着力破除影响事业发展的体制机制障碍，全面提高服务能力和共享水平，全面提升人力资本素质。必须坚持把坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期作为做好工作的总体思路，保障群众基本生活，突出解决好就业这个重点，对社会保障作出更有效的制度安排，进一步深化人事制度改革，开发人力资源，充分调动各类人员的积

全国人力资源和社会保障工作会议暨优质服务窗口表彰大会



2016年12月28日，人力资源社会保障部召开全国人力资源和社会保障工作会议暨优质服务窗口表彰大会。

极性、主动性、创造性，积极营造保障和改善民生的良好社会氛围，更好地增进人民福祉，更好地促进人的全面发展与社会全面发展的有机统一。让人力资源社会保障改革发展成果更多更公平地惠及广大人民群众，使人民群众在共建共享中不断增强获得感和幸福感。

目 录

让广大人民群众更多更好地共享发展成果（代序）	1
第一篇 努力实现充分就业	001
第二篇 基本实现人人享有社会保险	043
第三篇 造就宏大的高素质人才队伍	087
第四篇 人事制度改革不断深化	121
第五篇 促进形成合理有序的工资收入分配格局	155
第六篇 努力构建中国特色和谐劳动关系	177
第七篇 公共服务能力明显提升	213
第八篇 坚定不移推进全面从严治党向纵深发展	259