

# 济南市人民政府文件

济政发〔2017〕35号

---

## 济南市人民政府 关于助推新旧动能转换进一步做好就业创业 工作的实施意见

各县区人民政府，市政府各部门：

为进一步改善民生，维护社会和谐稳定，全面做好新旧动能转换背景下的就业创业工作，根据《山东省人民政府关于助推新旧动能转换做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》（鲁政发〔2017〕27号）精神，现结合我市实际，提出如下实施意见。

## 一、实施就业优先战略，促进就业与经济发展互动融合

(一) 突出就业优先地位。加大宏观政策调整实施力度，把稳定和扩大就业作为动能转换和区间调控的下限，促进经济企稳向好，确保就业稳定。加强经济社会政策与就业政策衔接，在制定财税、金融、产业、贸易、投资等重大经济政策和人口、教育、社会保障、住房、城市规划建设等重大社会政策时，应综合考虑对就业岗位、就业环境和失业风险等带来的影响。(市发改委、市经济和信息化委、市教育局、市财政局、市人力资源社会保障局、市城乡建设委、市商务局、市卫生计生委、人民银行济南分行营管部等负责)

(二) 促进新旧动能转换与扩大就业联动。大力实施新旧动能转换重大工程，聚焦新技术、新产业、新业态、新模式，促进产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化、品牌高端化，积极培育新的就业增长点。紧紧围绕“十大千亿产业振兴计划”，在大数据与新一代信息技术、智能制造与高端装备、量子科技、生物医药、先进材料、产业金融、现代物流、医疗康养、文化旅游、科技服务等产业中打造富有活力的新就业形态，推动新旧动能转换与就业转型协同。(市发改委、市经济和信息化委、市教育局、市财政局、市人力资源社会保障局、市城乡建设委、市商务局、市卫生计生委、市金融办、市科技局、市旅发委、人民银行济南分行营管部等负责)

(三) 完善多元化产业体系，创造更多就业机会。在产业

发展过程中，既要注重发展资本、技术和知识密集的先进制造业、战略性新兴产业，又要支持劳动密集型产业发展。优化提升家庭服务等传统服务业，满足不同层次的就业需求。建设一批家庭服务业职业培训基地，每年认定3家市级示范基地，对吸纳就业困难人员的企业，按规定给予岗位补贴和社会保险补贴。（市发改委、市经济和信息化委、市民政局、市司法局、市财政局、市人力资源社会保障局、市国土资源局、市农业局、市商务局、市金融办、市科技局、市文化广电新闻出版局、市卫生计生委、市旅发委、市工商局等负责）

## **二、以创新创业带动就业，全面助推新旧动能转换**

（四）进一步释放小微企业创新活力。充分发挥小微企业吸纳就业主渠道作用，加快破除制约小微企业创新发展的体制机制障碍，通过整合创新要素，优化创新资源配置，完善资源互补、知识共享和合作机制，进一步促进小微企业与外部技术、资金、人才、信息等资源对接。落实好小微企业降税减负和清理规范涉企收费政策以及就业补贴、创业带动就业补贴政策，提高小微企业政策获得感。加强小微企业创业创新示范基地建设，打造专业化、集成化新型载体。加大科研基础设施、大型科研仪器向小微企业开放力度，为小微企业产品研发、试制提供支持。鼓励高校、科研院所及企业向小微企业转移科技成果，通过开放共享基础性专利或购买技术资源，支持小微企业协同创新。优化融资环境，进一步加

大信贷投放力度。（市发改委、市经济和信息化委、市教育局、市科技局、市财政局、市人力资源社会保障局、市地税局、市工商局、市国税局、人民银行济南分行营管部等负责）

（五）营造宽松便捷的创业环境。深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，放宽新兴经济领域政策限制。深化商事制度改革，推进工商注册便利化。全面实施企业“多证合一”改革，取消不必要的行业门槛限制，消除隐性壁垒，切实解决“准入不准营”问题。进一步减少审批事项，规范改进审批行为。探索动态包容审慎监管制度，推进市场监管领域综合行政执法改革，实现信息互换、监管互认、执法互助，着力解决重复检查、多头执法等问题。（市编办、市发改委、市工商局、市政务服务中心管理办公室等负责）

（六）鼓励创业者通过新业态实现创业。注重新旧动能转换中新业态发展趋势，面向新业态企业开放创业创新发展优惠政策。对符合条件的新业态企业落实相关财政、信贷等优惠政策。推动政府部门带头购买新业态企业产品和服务。符合条件的新业态企业可享受一次性创业补贴和一次性创业岗位开发补贴。吸纳高校毕业生、就业困难人员就业的，按规定给予岗位补贴、社会保险补贴；其他从业者可按灵活就业人员身份参加养老、医疗保险和缴纳住房公积金，属于就业困难人员、离校2年内未就业高校毕业生的，可按照规定享受灵活就业社会保险补贴政策。加快“互联网

+人社”建设，为新兴业态就业人员参加社会保险及社会保险关系转移接续提供便利。（市发改委、市经济和信息化委、市人力资源社会保障局、市财政局、市城乡建设委、市商务局、市工商局、市总工会、人民银行济南分行营管部等负责）

（七）全面落实创业扶持政策。落实好高校毕业生、登记失业人员、退役士兵和残疾人等群体就业创业税收优惠政策。加大一次性创业补贴发放力度，符合条件的个体工商户和小微企业可申请一次性创业补贴和一次性创业岗位开发补贴。大力发展农民专业合作社、种养大户、家庭农场、建筑业小微企业、“扶贫车间”等生产经营主体，符合条件的可申请一次性创业补贴和一次性创业岗位开发补贴；对吸纳贫困家庭劳动力就业并稳定就业1年以上的，给予一定奖补。探索建立我市高层次高技能人才、返乡农民工、就业困难人员、毕业5年内高校毕业生（含技师学院高级工班、预备技师班和特殊教育学院职业教育类毕业生）租用经营场地创业，并给予创业场所租赁补贴机制。对在高附加值产业创业的劳动者，创业扶持政策要给予倾斜。定期举办创业大赛，在全市评选一批符合新旧动能转换方向的优秀创业项目、创业团队，给予最高10万元奖励。（市人力资源社会保障局、市财政局、市地税局、市工商局、市国税局等负责）

（八）打造多元化创业载体。鼓励盘活老旧商业设施、仓储设施、闲置厂房楼宇、过剩商业地产等资源建设创业载

体，探索建立对直接购买或租赁闲置房地产楼盘作为创业孵化示范基地（园区）给予奖补的机制。鼓励有条件的县区对本级认定的创业孵化基地（园区）给予奖补。推动建设一批返乡创业园、乡村旅游创客基地，被认定为市级创业孵化基地的，按规定给予不少于10万元的一次性奖补。有条件的县区可结合当地实际，打造一批不同主题的特色小镇（街区），并向创业者提供免费工位或场所。加强科技企业孵化器和众创空间建设，对孵化高新技术企业成效显著的给予奖补，培育一批品牌科技企业孵化器和众创空间。加强大学科技园建设，推动高等院校科技成果转移转化。推广海尔集团、浪潮集团经验做法，鼓励大企业由传统管控型组织向新型创业平台转型，并利用自身资源优势，实施创客化、平台化改造，带动企业内部员工和社会创业者共同创业。运用互联网、大数据、云技术打造创业服务云平台，为创业者提供良好的交流和资源共享空间。（市人力资源社会保障局、市发改委、市经济和信息化委、市科技局、市财政局、市城乡建设委等负责）

（九）进一步拓宽融资渠道。鼓励金融机构和担保机构依托信用信息科学评估创业者的还款能力，完善风险防控措施，降低反担保要求或取消反担保，健全代偿机制，加大对创业企业的融资支持。支持金融机构发展普惠金融业务，提高金融服务的覆盖率和可得性。放宽创业担保贷款借款人条

件，在原有人员范围基础上增加农村自主创业农民工，同时放宽对借款申请人在商业银行有其他贷款记录的限制；提高贷款利率上限，对个人发放的创业担保贷款，贷款利率可在贷款合同签订日贷款基准利率基础上上浮2个百分点。符合条件的创业人员，可申请最高不超过10万元的创业担保贷款，期限最长不超过3年，前2年全额贴息，第3年不贴息；符合条件的小微企业，可申请最高不超过300万元的创业担保贷款，期限最长不超过2年，并按规定给予贴息。在网络平台实名注册、稳定经营且信誉良好的网络创业人员，可按规定享受创业担保贷款及贴息政策。（人民银行济南分行营管部、市发改委、市财政局、市人力资源社会保障局等负责）

### 三、优化人力资源供给，强力支撑新旧动能转换

（十）强化人才队伍建设。加强人才引进、培养和使用，努力营造有利于人才创新创业的发展环境。坚持面向市场、服务发展、促进就业的人力资源开发导向，密切关注新旧动能转换过程中对劳动力需求的变化，加强对未来人才需求的预测。推进各类院校学科专业结构调整优化，拓展人工智能、信息技术等新产业教育培训内容，建设一批定位明确、各有侧重、相互支撑的特色人才培养载体。大力发展技工教育，加快培育大批具有专业技能和工匠精神的高素质劳动者和技术技能人才，确保企业职工教育经费足额提取并合理使

用。健全技能人才多元化评价机制，落实技能人才职业技能等级认定政策并加强与职业资格制度衔接，用人单位聘用的高级工、技师、高级技师可比照相应层级的工程技术人员享受同等待遇。完善职业培训补贴方式，定期发布重点产业职业培训需求、职业资格和职业技能等级评定指导目录，完善补贴标准，简化审核流程。充分运用职业培训补贴，支持优质培训机构开发数字培训课程，引进国外优质资源或开展联合办学。根据去产能企业失业人员、建档立卡贫困人口特点，采取整建制购买培训项目和直接补贴培训机构等方式开展集中培训。依法参加失业保险36个月以上、取得职业资格证书或职业技能等级证书的企业职工，可申请最高2000元的技能提升补贴，所需资金从失业保险基金中列支。推广使用职业培训包，将职业标准、教学内容、教学方式、教材、师资、实训、考核等内容规范化、标准化，实现职业培训由以结果管理为主向结果管理和过程管理并重转变，有效提升职业培训质量。支持创业大学（学院）完善内部管理运营机制，增强其自我生存能力和发展潜力。加强创业导师队伍建设，提升创业培训质量。引导创业者和创业导师签订指导协议，通过股权转让等形式，鼓励创业导师发挥“传帮带”作用，切实提高创业成功率。（市委组织部、市教育局、市人力资源社会保障局、市发改委、市财政局等负责）

（十一）实施高校毕业生就业创业促进计划。完善高校

毕业生就业创业服务体系，引导高校毕业生树立与社会发展需求相适应的正确择业观。落实学费补偿、助学贷款代偿、资金补贴等政策，引导鼓励高校毕业生到城乡基层、中小微企业就业。鼓励高校毕业生到社会组织就业，对吸纳高校毕业生就业的社会组织，符合条件的可同等享受企业吸纳就业扶持政策。鼓励高校毕业生到科研项目单位参与研究，科研项目单位要按规定将社会保险补助纳入劳务费列支，劳务费不设比例限制。探索开展事业单位简化招聘程序公开招聘优秀高校毕业生工作。脱贫任务较重的县区基层机关事业单位公开招录招聘高校毕业生，可适当放宽职位岗位专业限制、单独划定笔试分数线、降低学历要求或开考比例。加大高校毕业生基层服务项目招募力度，合理安排时间，优化录用、聘用流程。根据基层发展需要和财力状况，结合“放管服”改革和综合行政执法体制改革，积极推进编制资源下沉，加强基层机关事业单位编制配备，为适度扩大招聘高校毕业生创造条件。落实完善“三支一扶”大学生服务期满就业政策，引导其留在基层建功立业。支持高校毕业生到国际组织实习任职，培育具有国际视野的青年人才。加大就业见习力度，围绕新旧动能转换重大项目设立一批就业见习基地，有针对性安排高校毕业生参加见习。允许就业见习补贴用于见习单位为见习人员办理人身意外伤害保险以及见习人员的指导管理费用支出。将贫困残疾人家庭、建档立卡贫困家庭高

校毕业生和特困人员中的高校毕业生纳入求职创业补贴补助范围。支持企业招用困难高校毕业生，符合条件的给予岗位补贴、社会保险补贴。促进留学回国人员就业创业，鼓励留学人员以知识产权等无形资产入股方式创办企业。依托重大科研创新项目、重点科研基地和留学人员创业园等平台载体，鼓励和吸引优秀留学回国人员来我市工作。（市人力资源社会保障局、市编办、市经济和信息化委、市教育局、市科技局、市公安局、市民政局、市财政局、市总工会、团市委、市残联、人民银行济南分行营管部等负责）

（十二）着力提升公共就业创业服务水平。充分发挥市场的决定性作用，推进建设统一规范、竞争有序的人力资源市场体系，促进劳动力在地区、行业、企业之间自由流动。建立与新旧动能转换需求相适应的人力资源供求调查预测和信息发布制度，促进人力资源开发利用和合理配置。大力发展人力资源服务业，实施人力资源服务业发展推进计划，加强人力资源服务产业园建设，培育具有示范引领作用的龙头企业 and 行业领军人才。简化劳动者求职手续，建立入职定点体检和体检结果互认机制。发挥公共就业创业服务的基础性作用，加快推进公共就业创业服务“标准化、信息化、一体化”建设，完善服务功能，细化服务标准和流程，为不同群体、企业提供个性化、专业化、精细化的就业创业服务。强化基层公共就业创业服务从业人员职业化建设，建立

定期培训、持证上岗制度。充分运用就业创业服务补贴政策，支持公共就业创业服务机构开展就业创业服务，支持人力资源服务机构、劳务经纪人等市场主体为劳动者提供职业指导、创业指导、信息咨询以及有组织的劳务输出等服务。加快公共就业创业服务信息化建设，积极探索“智慧就业”，推动服务向移动端、自助终端等延伸，扩大服务对象自助服务范围，实现就业创业服务和管理全程信息化。（市人力资源社会保障局、市发改委、市财政局、市卫生计生委等负责）

#### **四、抓好重点群体就业创业工作，促进社会和谐稳定**

（十三）完善城乡劳动者平等就业制度。进一步完善城乡统一的就业失业登记制度，连续在常住地居住6个月以上，符合就业失业登记条件的城乡劳动者，可在常住地进行就业失业登记；连续在我市居住6个月以上且在我市参加社会保险6个月以上的外来常住就业失业登记人员，可与我市就业失业登记人员享受同等的就业创业扶持政策，公共就业服务机构要为其提供相应的就业服务和政策扶持。要打破城乡、地区、行业分割和身份、性别、残疾、院校等歧视，规范招人用人制度和职业中介服务，密切关注女性平等就业情况，促进妇女、残疾人公平就业。消除针对特定群体的就业歧视，促进戒毒康复人员、刑满释放人员等群体就业。（市人力资源社会保障局、市发改委、市财政局、市农业局、市

旅发委、市工商局、团市委、市妇联、市残联、人民银行济南分行营管部等负责)

(十四) 完善就业援助长效机制。全面落实各项扶持政策，促进结构调整、转型升级中的失业人员再就业。合理确定就业困难人员范围，强化分类帮扶和实名制动态管理，确保零就业家庭、低保家庭中符合条件的至少 1 人稳定就业。鼓励金融机构按照商业化可持续发展原则，运用小额扶贫信贷优先支持带动建档立卡贫困户就业发展的企业及家庭农场、专业大户、农民专业合作社等经济主体。加强社会保障与就业联动，对因灵活就业、自谋职业或者自主创业使家庭人均收入达到或者高于当地低保标准的，采取渐退方式逐步退出低保，就业后 3 个月内的劳动所得不计入家庭收入。按规定由用人单位统一扣缴和个人自缴的最低档基本养老保险费、住房公积金不计入家庭收入核算。(市人力资源社会保障局、市发改委、市扶贫办、市民政局、市财政局、市旅发委、市残联、人民银行济南分行营管部等负责)

(十五) 稳妥做好新旧动能转换过程中的职工分流安置工作。开展失业保险稳岗补贴护航行动，鼓励引导去产能企业尽最大努力挖掘内部安置潜力，从源头上减少失业。促进化解钢铁煤炭行业过剩产能企业分流职工转岗就业创业，鼓励引导国有企业安置部分分流职工，对单位新增岗位吸纳去产能分流人员的，按规定落实企业吸纳就业扶持政策。对自主

创业的分流人员，优先安排入驻各类创业孵化基地，落实创业扶持政策。对确实难以安置的就业困难人员，新增及腾退的公益性岗位要优先安置。要将符合条件的去产能企业下岗职工纳入现行就业创业政策扶持范围，主动提供各项就业创业服务。积极稳妥、依法依规处理劳动关系，对本轮化解钢铁煤炭行业过剩产能企业职工因解除劳动合同依法取得的一次性补偿收入，符合相关税收法律法规规定条件的，可享受相关个人所得税政策。稳妥做好国有企业“瘦身健体”、提质增效、剥离企业办社会职能过程中的职工安置工作。（市人力资源社会保障局、市发改委、市经济和信息化委、市财政局、市国资委、市地税局、市总工会、市国税局等负责）

（十六）促进退役军人就业创业。认真做好军队转业干部安置工作，大力扶持自主择业军队转业干部就业创业，积极开展就业服务、职业培训、创业孵化等服务活动，按规定落实相关扶持政策。加大退役士兵安置工作力度，对符合政府安排工作条件的，要采取刚性措施，确保岗位落实、妥善安置。对自主就业的，要强化教育培训，落实优惠政策，提高就业创业成功率。（市人力资源社会保障局、市民政局、市编办、市国资委等负责）

## **五、完善保障措施，有序组织实施**

（十七）加强组织领导。各级各部门要切实履行政府促进就业责任，各级政府主要负责人要切实发挥本地区就业工

作第一责任人职责。要完善就业工作目标责任制，健全就业工作协调配合机制，强化部门联动，切实形成工作合力。强化督查问责和政策落实绩效评估，健全激励机制和容错纠错机制，对抓落实有力有效的，加大政策和资金倾斜力度；对大胆探索、担当尽责、不谋私利，但在依法依规履行职责过程中由于难以预见因素出现失误或错误的，依据有关规定容错免责；对不履行或者不正确履行职责的，依纪依法严肃问责。（市委组织部、市人力资源社会保障局、市发改委、市监察局、市财政局等负责）

（十八）强化资金保障。按照市与县区事权和支出责任划分的原则，适应就业创业工作需要，合理安排就业创业资金支出，强化资金预算执行和监督，开展资金使用绩效评价，提高资金使用效益。通过政府和社会资本合作（PPP）等多种形式，有序有效引导并带动社会资本扩大就业创业服务供给，带动全社会参与支持就业创业工作。加强就业创业资金监管，研究制定资金管理使用风险防控办法，确保资金安全运行。（市财政局、市人力资源社会保障局等负责）

（十九）加强就业统计监测和形势研判。完善统计监测制度，为新旧动能接续转换提供趋势性数据分析。积极探索利用大数据技术开展就业监测，扩大就业数据信息来源，逐步实现统计、经济和信息化、人力资源社会保障、教育、民政、公安、财政、工商、税务等部门数据互联共享，为加强

形势研判、落实完善政策、实施精准服务提供有力支撑。加强部门与研究机构、市场分析机构的密切协作，建立完善就业数据与宏观经济、行业经营等数据以及社会机构相关数据交叉比对机制，提高就业形势监测和分析能力。（市统计局、市经济和信息化委、市教育局、市公安局、市民政局、市财政局、市人力资源社会保障局、市地税局、市工商局、市国税局、国家统计局济南调查队等负责）

（二十）防范化解失业风险。增强风险意识和底线思维，根据就业失业重点指标、人力资源市场供求、宏观经济运行等变化，落实失业动态监测、预测预警和预防调控工作机制，及早发现异常情况和潜在风险。对出现严重规模性失业风险的地区，适时发布预警信息和启动应急预案，通过提高稳岗补贴标准、开展以工代赈、组织跨地区劳务对接、合理降低企业人工成本、阶段性延长领取失业保险金期限、开展生活帮扶等措施，有效化解失业风险。（市人力资源社会保障局、市发改委、市民政局、市财政局、市商务局、市工商局、人民银行济南分行营管部等负责）

济南市人民政府

2017年12月30日

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南  
警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委。

---

济南市人民政府办公厅

2017年12月30日印发

---