

# 济南市人民政府办公厅

济政办字〔2022〕32号

---

## 济南市人民政府办公厅 关于印发济南市加快推进大众创业万众创新 工作方案(2022—2025年)的通知

各区县人民政府，市政府有关部门（单位）：

经市政府同意，现将《济南市加快推进大众创业万众创新工作方案（2022—2025年）》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府办公厅

2022年7月11日

(联系电话：市发展改革委高技术产业处，66607151)

(此件公开发布)

# 济南市加快推进大众创业万众创新 工作方案（2022—2025年）

大众创业万众创新是深入实施创新驱动发展战略、推动新旧动能转换和经济结构转型升级的重要抓手。为推动新业态发展，激发各类创新创业主体活力和创造力，打造创新创业良好生态，特制定本方案。

## 一、总体要求

抢抓新旧动能转换综合试验区、中国（山东）自由贸易试验区、黄河流域生态保护和高质量发展三大国家战略交汇叠加机遇期，加快实施创新驱动发展战略，以“创在济南”为品牌核心，以建设区域创新中心、科创金融改革试验区为契机，促进金融与“双创”深度融合，赋能创新创业和高质量发展。进一步发挥济南高新区、浪潮集团国家双创示范基地的引领带动作用，依托高校院所、科研机构、科技型龙头企业，大力发展新兴科技服务业态，完善技术创新服务体系，探索构建创业要素集聚化、创业载体多元化、创业服务专业化、创业活动持续化、创业资源开放化的生态体系，打造辐射黄河流域、影响全国的“双创”品牌。

## 二、重点任务

## （一）建设创业创新平台，增强支撑能力。

1. 打造创业创新公共服务平台。加强“双创”示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设，到“十四五”末，各类“双创”载体平台超过400家。打造济南新旧动能转换起步区黄河流域大学生创业孵化基地，为黄河流域创业大学生提供链条式、综合性、专业化服务，引领大学生创业人数1万人以上，帮助对接科技服务资源、产业资源、技术资源，实现创新无鸿沟、创业无障碍。充分发挥省级创业创新示范综合体“章丘项目”示范带动作用，着力打通人才链、资金链、产业链和创新链，实现全要素集聚，更好促进创新创业。发挥“科创中国”供需双方直接对接网络服务平台作用，鼓励全市企业、科研院所、高等院校、金融机构等组织通过平台反映需求、获取资源、寻求合作。到2023年年底，组织不少于3000家企业在平台注册开展供需对接，争取“科创中国”服务示范项目不少于10个。（责任单位：市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市科协、章丘区、济南新旧动能转换起步区按职能分工负责）

2. 发展创业创新区域平台。充分发挥自贸试验区济南片区的示范带动作用，落实《关于促进中国（山东）自由贸易试验区济南片区高质量发展进一步增强创新示范作用的若干措施》《济南市自贸制度创新工作正向激励、履职容错和

失职问责“三位一体”促进办法（试行）》等政策措施，积极探索创业创新体制机制、服务模式等新模式新方法，先行先试，为创业创新制度体系建设提供可复制、可推广的改革创新模式经验。发挥软件在新旧动能转换中的关键支撑作用，打造“双创”与软件产业创新、资本、人才等深度融合的升级版新模式，构筑“双创+软件名城提档升级”的良好生态体系。以济南市建设科创金融改革试验区为着力点，打造服务科技创新的融资体系、服务创新创业的投融资高地、服务中小微企业发展的金融组织体系。到“十四五”末，科创金融产品和服务创新力度持续增强，科创金融生态环境持续优化，科创金融资源要素市场更加完善，覆盖科技创新全周期的金融生态链基本形成，服务创业创新作用发挥明显。（责任单位：市工业和信息化局、市地方金融监管局、自贸试验区济南片区、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班按职能分工负责）

3. 建好重大科创载体平台。全力推进中科院济南科创城项目一期工程建设，加快建设电磁混合驱动超高速试验轨道、大气模拟系统等大科学装置。促进已落地的中科院科研机构开展重大关键技术攻关和先进成果转移转化，推动孵化一批高新技术企业，提升产业创新能力。构建多层次实验室体系，加快推进合肥国家实验室济南基地、山东省实验室和

“一带一路”联合实验室建设，构建国家、省、市实验室梯次发展格局，注重打造实验室建设后备力量。引导新型研发机构高质量发展，持续推进山东产业技术研究院、山东高等技术研究院、国家超级计算济南中心等平台载体做大做强，充分发挥科技引领带动作用。鼓励国内外知名高校、科研院所合作建设科研创新平台，争取2022年内新增省级以上研发机构20家。（责任单位：市科技局、市发展改革委）

## （二）推行“双创+”模式，激发新动能。

4. 推行“双创+产业链”。产业链链长单位牵头会同相关部门和重点企业，逐链、逐环梳理产业链上中下游情况，精准绘制产业链图谱，分链条列出企业名录和核心技术清单，明确培育重点和突破方向。依托产业链龙头骨干企业，横向联合高校和科研院所等研发机构，纵向联合产业链上下游企业，整合创新资源，依托产业链企业的重点实验室、工程研究中心、企业技术中心、软件工程技术中心等研发平台，瞄准产业链断点、堵点、卡点，聚焦前沿引领技术、颠覆性技术，开展研发创新，打造一批具有核心技术和规模优势的新产品、新品牌。鼓励产业链“链主”企业开放资源、场景、应用和需求，持续推进创新链产业链“双链”融合，促进产业持续创新发展。（责任单位：产业链链长单位、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

5. 推行“双创+产业园区”。将产业园区与“双创”结合，在开发区、工业园区、产业园区和特色园区搭建共享型“双创”服务平台，建设示范基地、创业创新孵化器、众创空间等“双创”载体，汇聚园区企业科技成果转化、人才等信息资源，开展创业创新活动。通过树立“共享”与“众创”理念，借助“互联网+”等技术工具，增强企业和“创客”的互动性和共建的实时性，提高园区公共资源的共享程度。支持园区建设技能实训平台、知识产权服务平台、研发检测平台等公共技术服务平台，为企业提供创新创业资源。“十四五”期间，每个区县（含代管镇、街道的功能区，下同）建设不少于2家“双创”示范园区（基地），引领带动其他产业园区，不断优化“双创”生态。（责任单位：各区县、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

6. 推行“双创+骨干企业”。通过企业成立的众创空间等“双创”平台载体，将管理架构由层级型组织转向平台型组织，将财务管理、人力资源、供应链、技术研发等部门变为公共服务平台，为内部员工创业创新提供公共服务，形成独具特色的骨干企业带动员工“双创”的新模式。发挥双创示范基地、创新创业共同体的引领示范作用，支持骨干企业与高校、协会、联盟、重点企业共同举办创业创新活动和“揭榜挂帅”等技术需求专项对接活动，开放重点龙头企业

创新资源、场景应用及供应链市场，面向合作机构发布创新需求，推动产学研联合发展和技术成果商业化落地。“十四五”期间，各类创业创新基地平台累计总数超过400家。（责任单位：各区县、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

7. 推行“双创+高校”。深入推动校地融合发展，激发高校创新主体的积极性和创造性，联合与区域特色产业紧密相关的具有高水平学科的高校，按照“产业+学科”模式推动创新资源集成、科技成果转化、科技创业孵化和创新人才培养，为企业高质量发展赋能。实施服务高校院所科技成果转化行动，提供科技成果转化一站式、生态化全流程服务，到2025年，科技成果转化平台服务高校院所达到100家；实施孵化育成体系提升行动，加强高校院所“双创”示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设，建设一批科技成果转化中试示范基地，支持建设“开放式大学科技园”，到2025年，备案认定省级科技成果转化中试示范基地达到50家；实施高校重大科技成果转化行动，支持高校院所常态化组织高价值科技成果遴选活动，到2025年，遴选推介高价值成果达到200项。（责任单位：市科技局、市教育局）

（三）创新体制机制，优化创业创新环境。

8. 完善公平竞争的市场环境。持续强化优化营商环境

制度供给，清理取消企业在资质资格获取、招投标、政府采购、权益保护等方面存在的差别化待遇。强化公平竞争审查刚性约束，按照“谁制定、谁审查”的原则，开展政策措施公平竞争审查，做到应审尽审，探索创新独立公平竞争审查模式，推动建立第三方评估制度。加强和改进反垄断与反不正当竞争执法，围绕重点领域，配合上级市场监管部门加大反垄断监督执法力度。（责任单位：市市场监管局）

9. 深化商事制度改革。持续推进“放管服”改革，提升政务服务“双全双百”工程，深化“一网通办”“一链办理”，实现企业开办全流程一环节、零成本、半天办结。研究出台工程建设项目审批制度改革优化提升方案，持续推进工程建设项目审批制度改革。建立优惠政策精准推送机制，实行标签化管理。深化“证照分离”改革，全面应用电子证照，逐步实现电子印章与电子营业执照全面同步发放，提高企业开办便利化水平。（责任单位：市行政审批服务局、市大数据局）

10. 提高科技服务供给质量。聚焦科技成果“供给端”“吸纳端”，提供一站式、生态化全流程服务，打通科技创新要素向企业集聚、科技成果向企业输出通道。加大专业化技术转移人才培养力度，培育一批懂科技、精业务、善服务的技术经纪人人才团队。鼓励中小微企业、创新创业团队和“创客”开展创新创业活动，资助其向高校、科研院所及其

他服务机构购买用于创新发展的管理咨询、研发、中试、检验检测、创业辅导、投资融资等专业服务。（责任单位：市科技局）

11. 建立健全尽职免责机制。秉持鼓励创新、宽容失误的理念，对双创主体和管理主体在科技体制改革和创新创业工作中出现探索性失误，但已勤勉尽责、未谋取私利、未违反法律法规的禁止性规定、未造成重大损失和社会负面影响的，经过相应的决策程序，可免除相关责任，不作负面评价。突出正向激励导向，完善双创工作容错纠错程序，形成“容错申请、调查启动、调查核实、组织认定”的全链式工作流程，畅通容错免责渠道。（责任单位：各区县及相关部门单位）

12. 加强创业创新知识产权保护。制定济南市知识产权强市建设示范城市实施方案（2022—2024年），进一步完善政策体系。聚焦市场主体和创新主体需求，开展知识产权行政执法专项行动。建立知识产权纠纷调处机制，完善新领域新业态知识产权保护制度。开展知识产权领域信用分级分类监管，完善知识产权侵权纠纷检验鉴定技术支撑体系。持续推进知识产权服务千企工作，进一步提升专利预审服务质量，加强战略性新兴产业预审服务。支持鼓励有条件的区县创建国家级知识产权快速维权中心。加强知识产权国际合作，探索建立海外知识产权维权援助中心。推进建立济南新

旧动能转换起步区、中国（山东）自由贸易试验区济南片区知识产权纠纷海外维权机制。充分发挥中国（济南）知识产权保护中心和山东省知识产权公共服务平台的作用，争创国家知识产权强市建设示范城市。（责任单位：市市场监管局）

#### （四）优化财税政策，强化创新创业扶持。

13. 强化资金和政策保障。根据创新创业需要，统筹安排财政资金，强化资金预算执行，组织协调预算绩效管理。扶持双创示范基地、孵化器、众创空间等载体开展创新创业活动，扶持高校毕业生、退役军人和返乡农民工等优质创客广泛开展创业活动，在办公用房、用水、用能等方面适当给予支持，减轻创新创业负担。（责任单位：市财政局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局）

14. 落实普惠性税收措施。落实扶持小微企业发展的各项税收优惠政策和科技企业孵化器、大学科技园、研发费用加计扣除、固定资产加速折旧等税收优惠政策，落实创业投资企业和天使投资个人有关税收政策，落实促进高校毕业生、残疾人、退役军人、登记失业人员等创业就业税收政策。（责任单位：市税务局）

15. 发挥政府采购支持作用。完善促进中小企业发展的政府采购政策，加强对采购单位的政策指导和监督检查，督促采购单位改进采购计划编制和项目预留管理，增强政策对

小微企业发展的支持效果。加大对创新产品和服务的采购力度，把政府采购与支持创业发展紧密结合起来。（责任单位：市财政局、市政府各相关单位）

#### （五）搞活金融市场，实现便捷融资。

16. 完善科创金融组织体系。加快发展专业化科创金融机构，鼓励驻济银行机构设立科创金融事业部、科技分（支）行等科创金融专营（特色）机构，增加科技信贷投入。引导符合条件的保险公司设立科创保险专营（特色）机构，提高对科技项目研发、推广、应用等环节的风险保障和损失补偿。支持发展以科创金融为特色的地方金融组织，新设1家政府性科创融资担保公司。力争在5年时间内打造科创金融专营（特色）机构30家以上，面向创新、创业开发金融产品。（责任单位：市地方金融监管局、市科技局、市财政局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市融资担保集团有限公司、市财投基金集团有限公司）

17. 大力发展天使投资、创业投资。设立济南市天使投资引导基金、创业投资引导基金，注重发挥财政资金的杠杆作用，通过市场化方式吸引形成创业投资资金，重点支持种子期、初创期科技创新型企业。探索对重点投向种子期、初创期科技创新型企业的政府引导基金，实施尽职免责制度，允许设置不同的容错率和考核期限等，不对单个项目盈亏和

短期收益进行考核。每年面向社会、学校（高校）、研发机构三个层面，组织开展以“创新、创业”为主题的路演活动60场以上。积极推行资本招商、以企招商模式，强化与各类股权投资机构的协同沟通，着力引进一批优质投资项目。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市科技局、市工业和信息化局、市地方金融监管局、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市投资促进局、市财投基金集团有限公司按职能分工负责）

18. 创新科创金融服务模式。建立完善覆盖科技创新全周期的金融生态链，通过“天使投资、创业投资+信贷服务创新+科创担保增信+知识产权和科技保险服务+上市发债融资”等多种措施，为科技创新型企业提供全链条、全周期金融服务。优化金融辅导和管家服务，及时将有意愿的科创企业纳入金融辅导，在符合条件的科技园区、创业创新共同体等开展“金融管家”试点，整合银行、证券、保险、基金、地方金融组织等资源，进一步优化金融辅导体系，将现有金融辅导队数量扩充至200支以上，每年辅导企业扩容增速达到30%以上，合理化融资需求满足率达到100%，金融辅导工作总体满意率达到100%。鼓励金融机构将人力资本作为融资授信依据，创新开发“人才贷”等专属信贷产品，建立风险补偿机制，实现人才赋能。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市地方金融监管局、市市场监管局、人民

银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班按职能分工负责)

19. 拓宽科创企业融资渠道。实施企业上市“倍增计划”，深入推进科创企业上市挂牌后备资源培育。以北交所开市为契机，研究探索对“专精特新”企业提供支持的方式方法，引导其在北交所上市、新三板挂牌。高标准建设黄河流域资本市场路演中心，打造“海右”系列企业上市服务品牌和平台，定期组织专业机构为上市后备企业提供服务活动，帮助对接优质投融资资源。鼓励符合条件的企业多渠道发行双创孵化专项债券、创新创业公司债券、双创专项债务融资工具等。争取区域性股权交易市场在济设立“齐鲁科创板”，对优质挂牌企业给予支持。打造集投资机构、金融机构、中介服务机构、路演大厅等于一体的科创金融核心区，并依托双创示范基地、创业孵化基地等载体，打造3—5个科创金融示范区。(责任单位：市地方金融监管局、市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、历下区政府)

(六) 加大人才引育力度，激发创新创业活力。

20. 大力引育科创人才。深入推进院士智力集聚计划、高端外专计划等人才引进计划。建设黄河人才特区，对急需紧缺的特殊科研人才开辟专门渠道，采取“一事一议”方式，在住房政策、子女教育等方面给予支持，实现精准引

进。深入推进“金蓝领工匠”集聚计划，探索技术移民、人才飞地等柔性引才方式，加大急需紧缺高技能人才引育力度。推进各类领军型技能人才选拔项目实施，鼓励各行各业广泛开展技能大赛。加快建设优质技能人才培养载体，培养、集聚能够解决企业关键操作技术和生产工艺难题的高水平技能人才。（责任单位：市教育局、市科技局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局按职能分工负责）

21. 强化专业技能培训。打造济南市“金蓝领”培训项目，每年参加技师、高级技师等级培养的企业职工不少于1000人。加快产教融合型学徒制培训，到2025年，全市培养企业新型学徒职工不少于1万名，全市职业院校通过实施现代学徒制等措施，培育“齐鲁工匠后备人才”1.5万左右。实施职业院校专业化、特色化建设工程，力争用5年时间，建设高水平中职学校5所左右、高水平高职院校2所左右和高水平中职专业30个左右、高水平高职专业2个左右。实施技工教育优质校建设工程。力争用5年左右时间，建设技工教育优质校（专业群）2所，遴选优质市级技能大师工作站，建设齐鲁技能大师特色工作站。“十四五”期间，争取每年创业培训10万人以上，开展补贴性职业技能培训人数100万人以上，高技能人才总量达到50万人。（责任单位：市教育局、市人力资源社会保障局、市科技局、市总工会按职能分工负责）

22. 完善人才培育和激励评价方式。完善大学生创新创业课程体系，引进国外先进课程体系，增设中小企业经营专业。每年分期分批开展科技创新政策、业务知识培训，提升孵化载体运营管理人员政策理论水平、业务知识能力和孵化服务效率。全面推行企业技能人才自主评价，到2023年，努力实现全市规模以上企业实现全覆盖目标，实现企业技能人才职业技能等级自主认定。建立专项能力考核项目发布制度，力争到2025年，公开发布专项职业能力考核项目不少于50项。建立健全人才动态评价及结果应用体系，完善人才奖励、政策性退出和失信惩戒机制。（责任单位：市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局按职能分工负责）

（七）加强“双创”文化建设，打造蓬勃“双创”生态。

23. 搞好“双创”政策宣讲。举办“双创”政策集中宣传活动，宣传讲解中央及省、市创新创业文件精神及政策法规，宣传相关扶持及优惠政策，提高广大群众的知晓度和参与度。以双创示范基地、创业孵化基地和众创空间等为载体，开展“双创”政策宣传，对创业补贴、创业融资等系列优惠政策进行解读，在全社会营造浓厚的创新创业氛围。通过电视、网络等多媒体手段，宣传创新创业相关政策，总结推广典型经验，让现有的“双创”主体增强信心、用好政策，让潜在的“双创”主体有榜样学习、有经验借鉴。（责

任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市地方金融监管局、市科协按职能分工负责)

24. 开展多样“双创”活动。举办“双创”活动周、齐鲁大学生创业创新行动、济南市创业大赛等活动，不断激发全社会创业创新热情。支持浪潮集团等企事业单位开展“金点子”大赛、“校企行”等活动，鼓励企业向大学生开放创业资源，提高大学生创业参与率。实施留学人员来济创业启动支持计划，优化留学回国人员创业创新环境。开展创业创新巾帼行动，实施返乡入乡创业带头人培育行动，培养一批具有发展潜力和带头示范作用的返乡入乡创业人员。组建创业指导专家等志愿者团队，每年落实“3个10”专项任务，即组织10场创业义诊活动、服务10家创业孵化基地、培育10名创业之星。(责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市农业农村局、市科协等单位按职能分工负责)

25. 打造“双创”品牌。大力弘扬“善于创新，勇于创业”的“双创”精神，构建具有济南特色的“创新引领、尊重知识、追求卓越、人才为重”的“双创”文化氛围，树立坚韧不拔的企业家形象，打造“尊重创业精神、宽容创业失败”的宽松创业环境，激发大众的创业创新热情。以济南高新区、浪潮集团国家级双创示范基地为引领，以“创在济

南”为品牌核心，培育一批双创示范基地、创业孵化器 etc “双创”载体，广泛开展大众创业万众创新活动，打造辐射黄河流域、影响全国的“双创”品牌。（责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市地方金融监管局、市科协按职能分工负责）

### 三、保障措施

（一）加强统筹协调。建立推进大众创业万众创新工作联席会议制度，由市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科协、济南高新区等部门（单位）组成，联席会议统筹全市创业创新工作，及时解决遇到的困难问题，推动创业创新工作加快发展。联席会议办公室设在市发展改革委，主要负责协调、联络、调度等日常工作。（责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科协等相关部门单位）

（二）加强政策联动。在分类梳理我市支持创业创新相关政策的基础上，根据形势任务变化，完善创业创新全流程支持政策体系，及时更新出台支持“双创”“人才新政”等政策措施，从创业创新培训、场地租金补贴、中介服务外包费用补助等方面给予支持，降低创业创新成本和门槛。（责

责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科协等相关单位)

(三) 加强督导落实。进一步明确各项任务的责任部门及责任人，各责任单位各负其责，协同合作，分阶段、分目标推进工作落地落实。充分发挥“双创”工作联席会议机制作用，根据工作需要，及时召开联席会议，总结工作推进情况，分析存在的短板，解决痛点堵点问题，打通政策落实“最后一公里”，确保“双创”工作落地见效。(责任单位：市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市地方金融监管局、市科协等相关单位)

- 附件：1. 济南市加快推进大众创业万众创新工作任务分工表
2. 济南市推进大众创业万众创新工作联席会议制度主要任务、组成人员及工作机制
3. “双创十”模式图

## 济南市加快推进大众创业万众创新工作任务分工表

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
一、建设创业创新平台，增强支撑能力。					
1	(1) 打造创业创新公共服务平台。	加强双创示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设，到“十四五”末，各类“双创”载体平台超过 400 家。	“十四五”末	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局	各区县、功能区、园区
2		打造济南新旧动能转换起步区黄河流域大学生创业孵化基地，为黄河流域创业大学生提供链条式、综合性、专业化服务，引领大学生创业人数 10000 人以上，帮助对接科技服务资源、产业资源、技术资源，实现创新无鸿沟、创业无障碍。充分发挥省级创业创新示范综合体“章丘项目”示范带动作用，着力打通人才链、资金链、产业链和创新链，实现全要素集聚，更好促进创新创业。	“十四五”末	济南新旧动能转换起步区管委会、章丘区政府	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市科协
3		发挥“科创中国”供需双方直接对接网络服务平台作用，鼓励全市企业、科研院所、高等院校、金融机构等组织通过平台反映需求、获取资源、寻求合作。到 2023 年年底，组织不少于 3000 家企业在平台注册开展供需对接，争取“科创中国”服务团示范项目不少于 10 个。	2023 年年底	市科协	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
4	(2) 发展创新创业区域平台。	充分发挥自贸试验区济南片区的示范带动作用，落实《关于促进中国（山东）自由贸易试验区济南片区高质量发展进一步增强创新示范作用的若干措施》《济南市自贸制度创新工作正向激励、履职容错和失职问责“三位一体”促进办法（试行）》等政策措施，积极探索创新创业体制机制、服务模式等新模式新方法，先行先试，为创新创业制度体系建设提供等可复制、可推广的改革创新模式经验。	长期	自贸试验区济南片区管委会	
5		发挥软件在新旧动能转换中的关键支撑作用，打造“双创”与软件产业创新、资本、人才等深度融合的升级版新模式，构筑“双创+软件名城提档升级”的良好生态体系。	长期	市工业和信息化局	
6		以济南市建设科创金融改革试验区为着力点，打造服务科技创新的融资体系、服务创新创业的投融资高地、服务中小微企业发展的金融组织体系。科创金融产品和服务创新力度持续增强，科创金融生态环境持续优化，科创金融资源要素市场更加完善，覆盖科技创新全周期的金融生态链基本形成，服务创新创业作用发挥明显。	2026年年底	市地方金融监管局	人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班
7		(3) 建好重大科创载体平台。	全力推进中科院济南科创城项目一期工程建设，加快建设电磁混合驱动超高速试验轨道、大气模拟系统等大科学装置，促进落地的中科院科研机构开展重大关键技术攻关和先进成果转移转化，推动孵化一批高新技术企业，提升产业创新能力。	“十四五”末	市科技局
8		构建多层次实验室体系，加快推进合肥国家实验室济南基地、山东省实验室和“一带一路”联合实验室建设，构建国家、省、市实验室梯次发展格局，注重打造实验室建设后备力量。	“十四五”末	市科技局	市发展改革委

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
9		引导新型研发机构高质量发展,持续推进山东产研院、高研院、超算等平台载体做大做强,充分发挥科技引领带动作用。	“十四五”末	市科技局	市发展改革委
10		鼓励国内外知名高校、科研院所合作建设科研创新平台,争取2022年内新增省级以上研发机构20家。	“十四五”末	市科技局	市教育局
<b>二、推行“双创+”模式,激发新动能。</b>					
11	(4) 推行“双创+产业链”。	逐链、逐环梳理产业链上中下游情况,精准绘制产业链图谱,分链条拉出企业名录和核心技术清单,明确培育重点和突破方向。瞄准产业链断点、堵点、卡点,聚焦前沿引领技术、颠覆性技术,开展研发创新,打造一批具有核心技术和规模优势的新产品、新品牌。鼓励产业链大企业向中小企业开放资源、场景、应用和需求,持续推进创新链产业链“双链”融合,促进产业持续创新发展。	长期	产业链链长单位	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、等相关单位
12	(5) 推行“双创+产业园区”。	将产业园区与“双创”结合,在开发区、工业园区、产业园区和特色园区搭建共享型“双创”服务平台,建设示范基地、创业创新孵化器、众创空间等双创载体,汇聚园区企业科技成果转化、人才等创业创新信息资源,开展创业创新活动。通过树立“共享”与“众创”理念,借助互联网+等技术工具,增强企业和“创客”的互动性和共建的实时性,提高园区公共资源的共享程度。支持园区建设技能实训平台、知识产权服务平台、研发检测平台等公共技术服务的平台,为企业提供创新创业之源。	长期	各区县政府、功能区管委会	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
13		每个区县建设不少于2家“双创”示范园区(基地),引领带动其他产业园区,不断优化“双创”生态。	“十四五”末	各区县政府、功能区管委会	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局
14	(6) 推行“双创+骨干企业”。	通过企业成立的众创空间等“双创”平台载体,将管理架构由层级型组织转向平台型组织,将财务管理、人力资源、供应链、技术研发等部门变为公共服务平台,为内部员工创新创业提供公共服务,形成独树一帜的骨干企业带动员工“双创”的新模式。	长期	各区县政府、功能区管委会	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局
15		发挥浪潮集团双创示范基地、山东高速集团创新创业共同体的引领示范作用,支持骨干企业与高校、协会、联盟、重点企业共同举办创业创新活动和“揭榜挂帅”等技术需求专项对接活动,开放重点龙头企业创新资源、场景应用及供应链市场,面向合作机构发布创新需求,推动产学研联合发展,推动技术成果商业化落地。	长期	各区县政府、功能区管委会	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局
16		培育各类“双创”载体平台超过400家。	“十四五”末	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局	各区县政府、功能区管委会
17	(7) 推行“双创+高校”。	实施服务高校院所科技成果转化行动,提供科技成果转化一站式、生态化全流程服务,到2025年,科技成果转化平台服务高校院所达到100家。	长期	市科技局、市教育局	

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
18		实施孵化育成体系提升行动，加强高校院所“双创”示范基地、创业孵化基地、众创空间等“双创”平台建设，建设一批科技成果转化中试示范基地，支持建设“开放式大学科技园”，到2025年，备案认定省级科技成果转化中试示范基地达到50家。	长期	市科技局、市教育局	
19		实施高校重大科技成果转化行动，支持高校院所常态化组织高价值科技成果遴选活动，到2025年，遴选推介高价值成果达到200项。	长期	市科技局、市教育局	
<b>三、创新体制机制，优化创业创新环境。</b>					
20	(8) 完善公平竞争的市场环境。	持续强化优化营商环境制度供给，清理取消企业在资质资格获取、招投标、政府采购、权益保护等方面存在的差别化待遇。	长期	市市场监管局	
21		强化公平竞争审查刚性约束，按照“谁制定、谁审查”原则，开展政策措施公平竞争审查，做到应审尽审，探索创新独立公平竞争审查模式，推动建立第三方评估制度。	长期	市市场监管局	
22		加强和改进反垄断与反不正当竞争执法。围绕重点领域，配合上级市场监管部门加大反垄断监督执法力度。	长期	市市场监管局	
23	(9) 深化商事制度改革。	持续推进“放管服”改革，提升政务服务“双全双百”工程，深化“一网通办”“一链办理”，实现企业开办全流程一环节、零成本、半天办结。	长期	市行政审批服务局	市公安局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市大数据局等相关单位
24		研究出台工程建设项目审批制度改革优化提升方案，持续推进工程建设项目审批制度改革。	长期	市行政审批服务局	市工程建设项目审批制度改革领导小组成员单位

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
25		建立优惠政策精准推送机制，实行标签化管理。深化“证照分离”改革，全面应用电子证照，逐步实现电子印章与电子营业执照全面同步发放，提高企业开办便利化水平。	长期	市行政审批服务局、市大数据局	市公安局
26	(10)提高科技服务供给质量。	实施济南科技成果转化平台服务行动，聚焦科技成果“供给端”“吸纳端”，提供一站式、生态化全流程服务，打通科技创新要素向企业集聚、科技成果向企业输出通道。	长期	市科技局	
27		鼓励中小微企业、创新创业团队和创客开展创新创业活动，资助其向高校、科研院所及其他服务机构购买用于创新发展的管理咨询、研发、中试、检验检测、创业辅导、投资融资等专业服务。	长期	市科技局、市工业和信息化局	
28	(11)建立健全尽职免责机制。	秉持鼓励创新、宽容失误的理念，对双创主体和管理主体在科技体制改革和创新创业工作中出现探索性失误，但已勤勉尽责、未谋取私利、未违反法律法规的禁止性规定、未造成重大损失和社会负面影响的，经过相应的决策程序，可免除相关责任，不作负面评价。	长期	各区县及相关部门单位	
29		突出正向激励导向，完善双创工作容错纠错程序，形成“容错申请、调查启动、调查核实、组织认定”全链式工作流程，畅通容错免责渠道。	长期	各区县及相关部门单位	
30	(12)加强创业创新知识产权保护。	制定济南市知识产权强市建设示范城市实施方案（2022—2024年），进一步完善政策体系。聚焦市场主体和创新主体需求，开展知识产权行政执法专项行动。建立知识产权纠纷调处机制，完善新领域新业态知识产权保护制度。开展知识产权领域信用分级分类监管，完善知识产权侵权纠纷检验鉴定技术支撑体系。	长期	市市场监管局	

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
31		持续推进知识产权服务千企工作，进一步提升专利预审服务质量，加强战略性新兴产业预审服务。支持鼓励有条件的区县创建国家级知识产权快速维权中心。加强知识产权国际合作，探索建立海外知识产权维权援助中心。	长期	市市场监管局	
32		推进建立济南新旧动能转换起步区、中国（山东）自由贸易试验区济南片区知识产权纠纷海外维权机制。充分发挥中国（济南）知识产权保护中心和山东省知识产权公共服务平台的作用，打通“知识产权可作价、成果转化能估价、人才团队有身价”产业链条的各个环节，争创国家知识产权强市建设示范城市。	长期	市市场监管局	
<b>四、优化财税政策，强化创业创新扶持。</b>					
33	(13)强化资金和政策保障。	根据创业创新需要，统筹安排财政资金，强化资金预算执行，组织协调预算绩效管理。	长期	市财政局	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局
34		扶持双创示范基地、孵化器、众创空间等载体开展创业创新活动，扶持高校毕业生、退役军人和返乡农民工等优质创客广泛开展创业活动，在办公用房、用水、用能等方面适当给予支持，减轻创业创新负担。	长期	各项目主管部门	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局
35	(14)落实普惠性税收措施。	落实扶持小微企业发展的各项税收优惠政策，落实科技企业孵化器、大学科技园、研发费用加计扣除、固定资产加速折旧等税收优惠政策，创业投资企业和天使投资个人有关税收政策，落实促进高校毕业生、残疾人、退役军人、登记失业人员等创业就业税收政策。	长期	市税务局	

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
36	(15)发挥政府采购支持作用。	完善促进中小企业发展的政府采购政策，加强对采购单位的政策指导和监督检查，督促采购单位改进采购计划编制和项目预留管理，增强政策对小微企业发展的支持效果。加大对创新产品和服务的采购力度，把政府采购与支持创业发展紧密结合起来。	长期	市财政局	市政府各相关单位
<b>五、搞活金融市场，实现便捷融资。</b>					
37	(16)完善科创金融组织体系。	加快发展专业化科创金融机构，鼓励驻济银行机构设立科创金融事业部、科技分（支）行等科创金融专营（特色）机构，增加科技信贷投入。	2023年年底	市地方金融监管局	市财政局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市融资担保集团有限公司、市财投基金集团有限公司
38		引导符合条件的保险公司设立科创保险专营（特色）机构，提高对科技项目研发、推广、应用等环节的风险保障和损失补偿。支持发展以科创金融为特色的地方金融组织，新设1家政府性科创融资担保公司。打造科创金融专营（特色）机构30家以上，面向创新、创业开发金融产品。	2026年年底	市地方金融监管局	市科技局、市财政局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市融资担保集团有限公司、市财投基金集团有限公司
39	(17)大力发展天使投资、创业投资。	设立济南市天使投资引导基金、创业投资引导基金，注重发挥财政资金的杠杆作用，通过市场化方式吸引形成创业投资资金，重点支持种子期、初创期科技创新型企业。探索对重点投向种子期、初创期科技创新型企业的政府引导基金，实施尽职免责制度，允许设置不同的容错率和考核期限等，不对单个项目盈亏和短期收益进行考核。	2023年年底	市发展改革委、市财政局、市地方金融监管局	市财投基金集团有限公司、市科技局、市工业和信息化局、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市投资促进局

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
40		每年面向社会、学校（高校）、研发机构三个层面，组织开展以“创新、创业”为主题的路演活动 60 场以上。积极推行资本招商、以企招商模式，强化与各类股权投资机构的协同沟通，着力引进一批优质投资项目。	2026 年年底	市发展改革委、市地方金融监管局	市财投基金集团有限公司、市财政局、市科技局、市工业和信息化局、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班、市投资促进局
41		建立完善覆盖科技创新全周期的金融生态链，通过“天使投资、创业投资+信贷服务创新+科创担保增信+知识产权和科技保险服务+上市发债融资”等多种措施，为科技创新型企业提供全链条、全周期金融服务。	2026 年年底	市地方金融监管局、市发展改革委	市市场监管局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、山东银保监局支持服务济南市金融改革发展工作专班
42	(18)创新 科创金融服务模式。	优化金融辅导和管家服务，及时将有意愿的科创企业纳入金融辅导，在符合条件的科技园区、创业创新共同体等开展“金融管家”试点，整合银行、证券、保险、基金、地方金融组织等资源，进一步优化金融辅导体系，将现有金融辅导队数量扩充至 200 支以上，将有意向接受辅导的科创企业全部纳入金融辅导体系，每年辅导企业扩容增速达到 30%以上，合理化融资需求满足率达到 100%，金融辅导工作总体满意率达到 100%。	2023 年年底	市地方金融监管局	市市场监管局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行
43		鼓励金融机构将人力资本作为融资授信依据，创新开发“人才贷”等专属信贷产品，建立风险补偿机制，实现人才赋能。	2024 年年底	市地方金融监管局	市市场监管局、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
44	(19)拓宽 科创企业 融资渠道。	实施企业上市“倍增计划”，深入推进科创企业上市挂牌后备资源培育。以北交所开市为契机，研究探索对“专精特新”企业提供支持，引导其在北交所上市、新三板挂牌。	2026年年底	市地方金融监管局	市科技局、市工业和信息化局
45		高标准建设黄河流域资本市场路演中心，打造“海右”系列企业上市服务品牌和平台，定期组织专业机构为上市后备企业提供服务活动，帮助对接优质投融资资源。鼓励符合条件的企业多渠道发行双创孵化专项债券、创新创业公司债券、双创专项债务融资工具等。	2026年年底	市地方金融监管局	市发展改革委、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行、历下区政府
46		争取区域性股权交易市场在济设立“齐鲁科创板”，对优质挂牌企业给予支持。打造集投资机构、金融机构、中介服务机构、路演大厅等于一体的科创金融核心区，并依托双创示范基地、创业孵化基地等载体，打造3-5个科创金融示范区。	2026年年底	市地方金融监管局、市科技局	
六、加大人才引育力度，激发创新创业活力。					
47	(20)大力 引育科创 人才。	深入推进院士智力集聚计划、高端外专计划等人才引进计划。建设黄河人才特区，对急需紧缺的特殊科研人才开辟专门渠道，采取“一事一议”方式，在住房政策、子女教育等方面给予支持，实现精准引进。	长期	市科技局	市教育局、市人力资源社会保障局、市住房城乡建设局
48		深入推进“金蓝领工匠”集聚计划，探索技术移民、人才飞地等柔性引才方式，加大急需紧缺高技能人才引育力度。	长期	市人力资源社会保障局	市教育局、市科技局

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
49		推进各类领军型技能人才选拔项目实施，鼓励各行各业广泛开展技能大赛。加快建设优质技能人才培养载体，培养、集聚能够解决企业关键操作技术和生产工艺难题的高水平技能人才。	长期	市人力资源社会保障局	市教育局、市科技局
50		打造济南市“金蓝领”培训项目，每年参加技师、高级技师等级培养的企业职工不少于1000人。	长期	市人力资源社会保障局	市教育局
51	(21)强化专业技能培训。	加快产教融合型学徒制培训，全市培养企业新型学徒职工不少于1万名，全市职业院校通过实施现代学徒制等措施，培育“齐鲁工匠后备人才”1.5万名左右。	“十四五”末	市人力资源社会保障局	市教育局
52		实施职业院校专业化、特色化建设工程，力争用5年左右时间，建设高水平中职学校5所左右、高水平高职院校2所左右和一批特色高职院校，建设高水平中职专业30个左右、高水平高职专业(群)2个左右。	“十四五”末	市教育局	市人力资源社会保障局
53		实施技工教育优质校建设工程，力争用5年左右时间，遴选建设2所技工教育优质校(专业群)，遴选优质市级技能大师工作站，建设齐鲁技能大师特色工作站。	“十四五”末	市人力资源社会保障局	市教育局、市总工会
54		每年创业培训10万人以上，开展补贴性职业技能培训人数100万人以上，高技能人才总量达到50万人。	“十四五”末	市人力资源社会保障局	市教育局
55	(22)完善人才培育和激励评价方式。	完善大学生创新创业课程体系，引进国外先进课程体系，增设中小企业经营专业。	长期	市教育局	
56		每年分期分批组织全市科技创业孵化载体运营管理人员，开展科技创业创新政策、业务知识培训，提升载体运营管理人员政策理论水平、业务知识能力和孵化服务效率。	长期	市科技局	市教育局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
57		全面推行企业技能人才自主评价，到 2023 年，努力实现全市规模以上企业实现全覆盖，实现企业技能人才职业技能等级自主认定。	2023 年年底	市人力资源社会保障局	
58		建立专项能力考核项目发布制度，力争开发公布专项职业能力考核项目不少于 50 项。建立健全人才动态评价及结果应用体系，完善人才奖励、政策性退出和失信惩戒机制。	“十四五”末	市人力资源社会保障局	
七、加强“双创”文化建设，打造蓬勃“双创”生态。					
59	(23) 搞好“双创”政策宣讲。	举办“双创”政策集中宣传活动，宣传创业创新相关扶持及优惠政策，提高广大群众的知晓率和参与度。以双创示范基地、创业孵化基地和众创空间等为载体，开展“双创”政策宣传，对创业补贴、创业融资等系列优惠政策进行解读。	长期	市“双创”工作联席会议成员单位	
60		通过电视、网络等多媒体手段，宣传创业创新相关政策，总结推广典型经验，让现有的“双创”主体增强信心、用好政策，让潜在的“双创”主体有榜样学习、有经验借鉴。在全社会营造浓厚的创业创新氛围。	长期	市“双创”工作联席会议成员单位	
61	(24) 开展多样“双创”活动。	举办“双创”活动周、齐鲁大学生创业创新行动、济南市创业大赛等创业创新活动，不断激发全社会创业创新热情。	长期	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局、市人力资源社会保障局、市科协	活动参与单位

序号	主要内容	具体措施	时间要求	牵头单位	配合单位
62	(25)打造“双创”品牌。	支持浪潮集团等企事业单位开展“金点子”创新创业大赛、“校企行”等创业创新活动,鼓励企业向大学生开放创业资源,提高大学生创业参与率。	长期	市教育局、市人力资源社会保障局	活动参与单位
63		实施留学人员来济创业启动支持计划,优化留学回国人员创业创新环境。	长期	市人力资源社会保障局	市教育局、市科技局
64		实施返乡入乡创业带头人培育行动,培养一批具有发展潜力和带头示范作用的返乡入乡创业人员。开展创业创新巾帼行动,鼓励妇女创业创新。	长期	市人力资源社会保障局	市农业农村局
65		组建创业指导专家等志愿者团队,每年落实“3个10”专项任务,即组织10场创业义诊活动、服务10家创业孵化基地、培育10名创业之星。	长期	市人力资源社会保障局	市发展改革委、市科技局、市工业和信息化局
66		大力弘扬“善于创新,勇于创业”的“双创”精神,构建具有济南特色的“创新引领、尊重知识、追求卓越、人才为重”的“双创”文化氛围,树立坚韧不拔的企业家形象,形成“尊重创业精神、宽容创业失败”的宽松创业环境,激发大众的创业创新热情。	长期	市“双创”工作联席会议成员单位	
67		以济南高新区、浪潮集团国家级双创示范基地为引领,以“创在济南”为品牌核心,培育一批双创示范基地、创新创业孵化器等“双创”载体,广泛开展大众创业万众创新活动,打造影响全国、辐射黄河流域的“双创”品牌。	长期	市“双创”工作联席会议成员单位	

## 济南市推进大众创业万众创新工作 联席会议制度主要任务、组成人员及工作机制

为贯彻落实国家、省关于“双创”工作的相关要求，进一步加强统筹协调，形成工作合力，推进大众创业万众创新向更深更实开展，助推全市新旧动能转换和高质量发展，建立济南市推进大众创业万众创新工作联席会议制度。

### 一、主要任务

(一) 在市政府领导下，统筹协调推进大众创业万众创新相关工作，研究和协调《济南市加快推进大众创业万众创新工作方案（2022—2025年）》实施过程中遇到的困难和问题，加强对实施过程的指导、监督和评估。

(二) 协调、督促各部门完善或出台针对性激励政策措施，推进示范基地、孵化器为载体先行先试，加快创新创业资源集聚。

(三) 梳理总结经验成果，加大创新创业宣传力度，营造鼓励创新、宽容失败的社会氛围，及时向市政府报告有关工作进展情况，研究提出政策措施建议。

(四) 完成市政府交办的其他事项。

### 二、组成人员

**召集人：**市发展改革委主要负责同志。

**成 员：**市发展改革委、市教育局、市科技局、市工业和信息化局、市财政局、市人力资源社会保障局、市商务局、市文化和旅游局、市农业农村局、市市场监管局、市国资委、市地方金融监管局、市行政审批服务局、市大数据局、市税务局、市科协、人民银行济南分行营管部、人民银行莱芜中心支行分管负责同志。

联席会议办公室设在市发展改革委，承担联席会议日常工作。联席会议联络员由各成员单位有关处室负责同志担任。

### **三、工作机制**

(一) 调度机制。每月调度一次“双创”工作开展情况，由召集人单位统一组织，各成员单位总结本季度工作开展情况、存在问题、意见建议、下一步工作打算以及需要统筹解决的问题等，由召集人单位汇总。

(二) 例会机制。联席会议原则上每季度召开一次全体会议，由召集人主持。也可根据工作需要，临时召开会议。成员单位可根据工作需要提出召开会议的建议，经与召集人协商同意后，确定召开会议的时间、地点、参加人员等。

(三) 信息互通共享机制。各成员单位要指定联络员，人员调整时要主动与召集人单位对接反馈，重要工作情况信息要及时通报。召集人单位要做好日常协调和信息收集工作。

# “双创+” 模式图



