

# 济南市人民政府文件

济政发〔2016〕2号

---

## 济南市人民政府 关于进一步做好新形势下就业创业 工作的实施意见

各县（市）、区人民政府，市政府各部门：

为进一步做好新形势下就业创业工作，促进民生改善、经济结构调整和社会和谐稳定，根据《山东省人民政府关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》（鲁政发〔2015〕21号）精神，结合我市实际，现提出如下实施意见：

### 一、全面落实就业优先发展战略

（一）明确促进就业创业工作责任。各级政府要将扩大和稳定就业纳入重要议事日程，强化政府促进就业重要职责落实就业优先发展战略。充分发挥市开展统筹城乡就业工作联席会议作用，加强部门间协调配合，广泛动员社会各方面力量，形成促进就业创业合力。将就业创业工作纳入科学发展综合考核体系，加强就业工作目标考核，细化目标任务，提高政策落实、就业创业服务、资金投入、群众满意度等各项指标权重，并层层分解，督促落实。要保障资金投入，在预算中合理安排就业相关资金，规范就业专项资金管理，强化资金预算执行和监督。（责任单位：各县（市）区人民政府、济南高新区管委会，市政府各有关部门）

（二）完善产业结构调整与促进就业创业协调发展机制。紧紧围绕我市“打造四个中心，建设现代泉城”的工作目标，促进就业创业与产业转型升级、新型城镇化、信息化等发展战略的良性互动，深度融合。大力发展吸纳就业能力强的产业，在同等条件下对创造就业岗位多、岗位质量好的项目优先安排。（责任单位：市发改委牵头，市经济和信息化委、财政局、人力资源社会保障局、城乡建设委、科技局、商务局参加）

（三）充分发挥失业预警稳定就业的作用。落实降低失业保险费率政策，执行1.5%的失业保险缴费费率，减轻企业和个人负担。建立失业保险与促进就业的联动机制，失业

保险基金支持所有采取有效措施不裁员、少裁员，稳定就业岗位，依法足额缴纳失业保险费的企业，稳岗补贴按照企业及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的 30%—50% 给予补贴，用于支付职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训和技能提升培训等。建立失业动态监测、预测预警和预防调控“三位一体”工作机制和经费保障机制，研究制定应对失业风险的就业应急预案。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市财政局、发改委、经济和信息化委、统计局参加）

## **二、积极推进创业带动就业**

（一）营造宽松便捷的准入环境。深化商事制度改革，进一步落实注册资本登记制度改革，推行工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”，实现“一照一码”。继续优化登记方式，放松经营范围登记管制，推动“一址多照”、集群注册等住所登记改革。运用大数据加强对市场主体的服务和监管。依托企业信用信息公示系统，实现政策集中公示、扶持申请导航、享受扶持信息公示。建立小微企业目录，对小微企业发展状况开展抽样统计。推动修订与商事制度改革不衔接、不配套的政策性文件。全面完成清理非行政许可审批事项，减少投资项目前置审批。对保留的审批事项，规范审批行为，明确标准，缩短流程，限时办结，推广“一个窗口”受理、网上并联审批等方式。（责任

单位：市工商局牵头，市编办、发改委、质监局、国税局、地税局、法制办参加)

(二) 加快创业载体建设。总结推广创客空间、创业咖啡、创新工场等新型孵化模式，加快发展市场化、专业化、集成化、网络化的众创空间。盘活商业用房和破产、困难企业闲置厂房等资源作为众创空间。符合条件的众创空间给予房租、宽带网络、公共软件等补贴。允许众创空间等新型孵化机构从省、市奖补资金中拿出部分资金，通过入股、借款等形式，扶持入驻初创小微企业发展。对符合国家规定条件的众创空间等新型孵化机构适用科技企业孵化器税收优惠政策。鼓励企业由传统的管控型组织向新型创业平台转型，让员工成为平台上的创业者，形成市场主导、风投参与、企业孵化的创业生态系统。提高市级创业孵化基地一次性奖补标准，完善创业示范平台奖补政策，2016年评定5—10家市级创业孵化示范基地、创业示范园区（含大学生创业孵化示范基地、创业示范园区），根据入驻企业个数和吸纳就业人数，各给予不超过200万元的一次性奖补。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或创业示范园区的，最高给予500万元的一次性奖补。有条件的县（市）区可对本级认定的创业孵化基地（园区）给予奖补。（责任单位：市人力资源社会保障局、科技局牵头，市经济和信息化委、财政局、城乡建设委、商务局、住房保障管理局、国资

委、国税局、地税局参加)

(三) 拓宽创业投融资渠道。建立政府引导资金和社会资本共同支持初创中小企业发展的风险投资机制。通过设立市级新兴产业创业投资引导基金,支持新兴产业领域早中期、初创期企业发展。整合设立高校毕业生创业基金,完善管理体制和市场化运行机制,实现基金滚动使用,为高校毕业生创业就业提供支持。鼓励创投机构、大型骨干企业参股创立天使投资基金,重点投向种子期或初创期科技型、创新型小微企业。完善小微企业融资担保风险补偿机制,推行小微企业融资担保代偿补偿制度,到2017年市级小微企业融资担保代偿补偿资金不少于5000万元。鼓励支持创业企业在创业板、中小板上市融资或在新三板、区域股权交易市场挂牌融资。鼓励支持大中型企业参股创业企业或创业企业之间相互参股,共担风险,共同发展。推动多渠道股权融资,依法开展股权众筹融资试点,积极探索和规范发展互联网金融等融资新模式。(责任单位:市发改委、财政局牵头,市经济和信息化委、人力资源社会保障局、科技局、国资委、金融办、人行济南分行营管部参加)

(四) 完善创业担保贷款政策。将小额担保贷款调整为创业担保贷款,符合条件的各类创业人员创业担保贷款最高额度为10万元,按照人民银行公布的贷款基准利率可上浮3个百分点,给予全额贴息;符合条件的小微企业创业担保

贷款最高额度为 300 万元，贷款期限不超过 2 年，并按照人民银行公布的同期限贷款基准利率的 50% 给予贷款贴息。对还款及时、无不良信贷记录的，允许再申请一次创业担保贷款，期限不超过 2 年。积极探索创新反担保方式，对创业园区、创业孵化基地以及大型商场、加盟连锁企业给予一定的创业贷款反担保信用额度，允许其在信用额度内为其所辖企业、商铺提供反担保。建立创业担保贷款奖励机制，对担保基金规模当年增长 5% 以上的，按当年新增担保基金总额的 5% 给予风险补偿；对当年新发放的创业担保贷款，按照贷款总额的 1% 给予奖励性补助。对从事网络创业的，按规定落实创业担保贷款及贴息政策。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市财政局、工会、团市委、妇联、工商联、人行济南分行营管部参加）

（五）加大清理乱收费和降免费力度。建立涉企收费目录清单管理制度，不在目录内的涉企行政事业性收费项目一律取消，凡未纳入行政审批前置服务收费目录清单内的行政审批前置服务一律不得向企业收费。对不执行清单管理的乱收费行为，由物价部门会同有关部门予以查处。全面清理规范强制垄断性经营服务收费，规范行业协会商会、中介组织涉企收费行为，落实完善创业负担举报反馈机制。对个体工商户、小微企业，自首次注册登记之日起 3 年内免收各类行政事业性收费。（责任单位：市财政局、物价局牵头，市人

力资源社会保障局、工商局参加)

(六) 调整创业补贴政策。对各类人员首次创办小微企业，2013 年 10 月 1 日以后登记注册领取小微企业营业执照、正常经营并在创办企业连续缴纳社会保险费满 12 个月的创业者，给予不低于 1.2 万元的一次性创业补贴；招用人员符合条件的，按每招用 1 人给予 2000 元的一次性创业岗位开发补贴。小微企业一次性创业补贴和创业岗位开发补贴政策执行至 2018 年底。本市户籍法定劳动年龄内的城镇登记失业人员、军队退役人员、高校毕业生、返乡农民工、残疾人等人员于 2014 年 7 月 1 日以后登记注册个体工商户，正常经营 1 年以上且符合相关条件的，给予 3000 元一次性创业补贴；招用人员符合条件的，按每招用 1 人给予 500 元的一次性创业岗位开发补贴。市、县（市）区级创业孵化基地、创业园区应优先为有创业能力的毕业年度高校毕业生、就业困难人员等提供创业场所，按规定给予场地租赁费用减免。对毕业年度的高等院校、技师学院毕业生和就业困难人员租用经营场地创业，并且未享受场地租赁费用减免的，给予一次性创业场所租赁补贴。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市财政局、工商局参加）

(七) 鼓励支持小微企业发展。通过发展政府支持的融资性担保机构和再担保机构，完善风险分担机制，为小微企业提供融资支持。落实好国家和省出台的暂免征收增值税、

营业税和小型微利企业减半征收企业所得税、金融机构与小型微型企业签订借款合同免征印花税等税收政策。完善公共产品小微企业优先采购政策。加强对小微企业知识产权保护，对亟需获得授权的核心专利申请优先审查。减政放权，加强市场监管执法，为小微企业提供公正、公平、优良的发展环境。指导企业改善用工管理，鼓励企业吸纳就业。对小微企业新招用劳动者，符合相关条件的，给予就业创业支持。农民专业合作社、家庭农场以及社会化服务组织等可与小微企业同等享受就业创业政策支持。发挥小微企业发展聚集优势，争创国家级和省级小微企业创业创新基地示范城市。（责任单位：市财政局、人力资源社会保障局、地税局牵头，市经济和信息化委、科技局、农业局、商务局、工商局、国税局参加）

（八）发挥创业示范引领作用。鼓励创建创业型城市、创业型街道（乡、镇），加强创业服务体系建设。市里每年在各县（市）区推荐的符合当地产业发展规划和区域特色的优秀创业项目中，遴选不少于10个市级优秀项目。重点扶持具备领军潜力和持续发展能力的大学生新创企业，在经营场所、创业担保贷款等方面进行重点扶持，同时向投资引导基金参股子基金给予重点推介。选树创业典型人物，对新选树的“济南市大学生就业创业先进典型”、“济南市优秀返乡创业农民工”和“济南市创业大赛”前十名给予适当奖励，



所需资金从创业带动就业扶持资金中列支。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市发改委、经济和信息化委、教育局、科技局、财政局、总工会、团市委、妇联、工商联参加）

### 三、促进各类重点群体就业

（一）鼓励高校毕业生到基层就业。把高校毕业生就业摆在就业工作首位。完善工资待遇进一步向基层倾斜的办法，健全高校毕业生到基层工作的服务保障机制，鼓励毕业生到乡镇特别是困难乡镇工作。“三支一扶”等服务基层项目毕业生到乡镇事业单位服务满1年后，如有岗位空缺，经考核合格，可与所在单位签订不少于3年的聘用合同。加大从服务基层项目人员中考录基层公务员力度，经过3—5年，定向考录比例一般应达到当年乡镇公务员录用计划的30%以上。县及县以下事业单位招聘要结合当地服务期满基层项目毕业生数量，按不少于当年服务期满毕业生总数30%的比例，拟定定向招聘计划。将政府购买基层公共管理和社会服务岗位纳入社区就业计划，每年开发200个岗位，用于吸纳择业期内未就业高校毕业生。对小微企业新招用符合条件的高校毕业生，签订1年以上劳动合同并缴纳社会保险费的，给予1年社会保险补贴，从就业专项资金中列支。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市委组织部、市经济和信息化委、教育局、民政局、财政局、水利局、农业局、

卫生计生委、团市委参加)

(二) 鼓励高校毕业生参加就业见习。落实完善见习补贴政策，市、县(市)区对见习期满留用率达到70%以上的见习单位，见习补助比例提高10个百分点。将求职补贴调整为求职创业补贴，对象范围扩展到已获得国家助学贷款的毕业年度高校毕业生，城乡低保家庭、城市零就业家庭、农村贫困家庭和有残疾人证的毕业生补助标准为1000元/人，其他人员补助标准为600元/人。技师学院高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类毕业生可参照高校毕业生属地享受相关就业补贴政策。(责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市教育局、财政局参加)

(三) 加强对就业困难人员的就业援助。健全完善就业援助制度，合理确定就业困难人员范围，规范认定程序，加强实名制动态管理和分类帮扶。坚持市场导向，鼓励其到企业就业、自主创业或灵活就业。对用人单位招用就业困难人员，签订劳动合同并缴纳社会保险费的，在一定期限内给予社会保险补贴和岗位补贴。对就业困难人员灵活就业并缴纳社会保险费的，给予一定比例的社会保险补贴。对通过市场渠道确实难以实现就业的，可通过公益性岗位予以托底帮扶，并给予社会保险补贴及适当岗位补贴。社会保险补贴和岗位补贴期限最长不超过3年，对初次核定享受补贴政策时距法定退休年龄不足5年的人员，可延长至退休。对家庭生

活特别困难、在公益性岗位工作期满后仍难以就业，且工作期间考核优秀的女性 45 周岁、男性 55 周岁以上的人员，经市劳动就业办公室审核、公示，省人力资源社会保障厅备案后，可适当延长公益岗位工作期限，续签劳动合同，续签合同最长期限不得超过 3 年。续签合同期满后仍不能实现就业的，按规定享受失业保险待遇。各县（市）区要规范公益性岗位开发和管理，科学设定公益性岗位总量，适度控制岗位规模，严格按照规定的条件程序安置就业困难人员，不得用于安置非就业困难人员。加强对就业困难人员在岗情况的管理和工作考核，建立定期核查机制，完善就业困难人员享受扶持政策期满退出办法，做好退出后的政策衔接和就业服务。加大对困难人员就业援助力度，确保有就业需求的零就业家庭、最低生活保障家庭等困难家庭至少有 1 人就业。建立健全社会救助与就业的联动机制，对实现就业或自主创业的最低生活保障对象，在核算家庭收入时，可以扣减必要的就业成本，在一定期限内的劳动所得不计入家庭收入。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市民政局、财政局参加）

（四）支持就业转失业人员实现再就业。妥善处理淘汰落后产能与职工就业的关系，淘汰落后产能奖励资金、依据兼并重组政策规定支付给企业的土地补偿费要优先用于职工安置。化解产能严重过剩矛盾中产生的失业人员要纳入就业

扶持政策体系。积极落实促进自主创业、鼓励企业吸纳就业和帮扶就业困难人员就业等各项政策，加强对失业人员的免费职业介绍、职业指导等服务，提供职业培训，开展创业指导和创业培训，落实自主创业税费减免、创业担保贷款等政策，多渠道扶持就业转失业人员实现再就业。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市财政局、发改委、经济和信息化委参加）

（五）推进失地农民实现充分就业。鼓励县（市）区政府与用地单位签订安置失地农民就业协议，明确用地单位吸纳失地农民就业的责任，建立起用地单位用地规模与解决失地农民就业相挂钩的制度，在同等条件下，用地单位优先安排被征收土地农民就业。将在农村集体经济组织中耕地全部被征收或者被征收后人均耕地不足 66 平方米的失地农民，纳入就业失业登记管理范围，与城镇失业人员享受同等就业扶持政策。完善人力资源和社会保障基层服务平台建设，为失地农民就近就地提供职业介绍、技能培训、创业扶持、创业担保贷款、就业援助等公共就业服务。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市财政局、发改委、城乡建设委参加）

（六）鼓励农村劳动力创业。支持农民工返乡创业，发展农民合作社、家庭农场、农业社会化服务组织等新型农业经营主体，落实定向减税和普遍性降费政策，符合农业补贴

政策支持条件的，可按规定同等享受相应的政策支持。对承担产业扶贫项目，帮扶带动贫困村、贫困户脱贫增收的，可享受精准扶贫相关政策支持。整合创建一批农民工返乡创业园，符合条件的纳入创业孵化示范基地（园区）奖补范围。将农民创业与发展县域经济结合起来，大力发展农产品加工、休闲农业、乡村旅游、农村服务业等劳动密集型产业项目，促进农村一二三产业融合。依托人力资源和社会保障公共服务平台，提供创业指导和服务。鼓励各类企业和社会机构利用现有资源，搭建一批农业创业创新示范基地和见习基地，培训一批农民创业创新辅导员。支持农民网上创业，大力发展“互联网+”和电子商务，积极组织创新创业农民与企业、小康村、市场和园区对接，推进农村青年创业富民行动。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市发改委、经济和信息化委、城乡建设委、科技局、财政局、国土资源局、农业局、商务局、金融办、物价局、国税局、地税局、人行济南分行营管部参加）

（七）鼓励科研人员参与创业。认真贯彻落实省实施创新驱动发展战略的政策规定，调动高等院校、科研院所等单位专业技术人员创业积极性。对于离岗创业的，经原单位同意，可在3年内保留人事关系，与原单位其他在岗人员同等享有职称评聘、岗位等级晋升和社会保险等方面的权利。经与单位协商一致，专业技术人员可携带科研项目和成果离岗

到企业开展创新工作或创办企业，或在完成本单位各项工作任务前提下，兼职从事科技成果转化活动，兼职收入归个人所有。鼓励市属高校允许全日制在校学生休学创业。凡创办企业的学生，所创办的企业与所学专业相关的，可视为其参加实习、实训或实践教学的时间，并按相关规定计入学分。完善科技人员创业股权激励政策，放宽股权奖励、股权出售的企业设立年限和盈利水平限制。高等院校、科研院所科技人员创办的企业，其知识产权等无形资产可按至少 50%、最多 70% 的比例折算为技术股份。（责任单位：市人力资源社会保障局、科技局牵头，市委组织部、市教育局参加）

（八）强化外来务工人员综合服务。深化户籍制度改革，落实完善积分落户办法，推动外来务工人员（含农民工，下同）有序融入城市。继续完善外来务工人员综合服务五级网络平台和农民工服务（维权）在线网络平台服务功能，充分发挥其作用。同时，加强工作调研，深入企业、工地及时了解外来务工人员诉求，有计划、有重点、有步骤地解决其关心关注的劳动维权、法律援助、求职培训、子女教育等现实问题，推进外来务工人员平等享受城市基本公共服务。积极做好外来务工人员党建、工会和青年农民工团建工作，健全相关工作体系，探索创新工作方式方法，更好地组织、凝聚、团结、教育、服务广大外来务工人员。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市委宣传部、组织部、市文明

办、法院、经济和信息化委、城乡建设委、教育局、公安局、民政局、科技局、司法局、财政局、文化广电新闻出版局、统计局、安监局、住房保障管理局、总工会、团市委、妇联参加)

#### 四、强化职业培训和创业培训

(一) 完善政府购买培训服务机制。整合职业技能培训资源，按照公开、公平、公正原则，将就业培训项目纳入市政府购买基本公共服务范围，引导劳动者自主选择培训项目、培训方式和培训机构。完善统一的实名制培训登记管理系统，提高培训质量。符合职业技能培训补贴范围人员参加中、高级职业技能培训并取得职业资格证书、专项职业能力证书或创业培训合格证书的，按国家规定逐步完善全额补贴机制，调动培训机构和劳动者积极性。做大做强“金蓝领”培训项目，强化紧缺急需高技能人才培养，适当提高培训补助标准。(责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市城乡建设委、教育局、科技局、财政局、农业局、商务局、总工会、团市委、妇联、残联参加)

(二) 加强培训和就业创业一体化建设。认真开展城乡劳动者职业技能提升和失业人员转业转岗培训，增强其就业创业和职业转换能力。发挥企业主体作用，大力开展“订单式”培训，对企业与培训学员签订劳动合同的，可先行拨付职业培训补贴。推广在高等院校、技工院校、创业孵化基地

设立创业学院、教学点（教学站），建立培训、实训、孵化、服务四位一体的创业培训机制，提高创业者创业意识、创业能力和创业成功率。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市城乡建设委、教育局、财政局、住房保障管理局、农业局、科技局、商务局、总工会、团市委、妇联、残联参加）

## **五、创新公共就业创业服务**

（一）健全公共就业创业服务体系。完善公共就业创业服务体系，加强公共就业创业服务能力建设，充分发挥公共就业服务、高校毕业生就业指导服务、中小企业服务等机构的作用，为创业者提供从项目推介到成功创业的全过程、“一条龙”创业指导。健全公共就业创业服务经费保障机制，县级以上公共就业创业服务机构和县级以下（不含县级）基层公共就业创业服务平台经费全部纳入同级财政预算。职业介绍补贴和扶持公共就业服务补助合并调整为就业创业服务补贴，创新就业创业服务供给模式，试行向社会力量购买基本就业创业服务。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市财政局参加）

（二）加快公共就业服务信息化建设。推动运用“大数据”技术实现经济和信息化、人力资源社会保障、教育、民政、公安、财政、工商、税务、统计等部门数据的互联互通、协同共享。就业创业服务补助资金重点向“智慧就业”



工程倾斜，加强就业创业服务智能化建设，通过开发就业创业服务微信平台、移动终端、电子地图，开展个性化、订制化服务，力争用2年时间基本实现全市社区就业创业自助服务。支持社会机构利用政府数据开展专业化就业服务，推进就业信息的共享开放。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市发改委、经济和信息化委、教育局、科技局、公安局、民政局、财政局、统计局、工商局、国税局、地税局参加）

（三）提升就业创业服务水平。围绕“山东半小时公共就业服务圈”建设，继续推进充分就业社区、创业型社区、数字就业社区建设，打造集充分就业型、创业创新型、智慧就业型、标准服务型为一体的四型就业社区。每年评选一定数量的市级示范单位，给予一次性奖补，所需资金从创业带动就业扶持资金中安排。规范公共就业创业服务，明确标准，缩短流程，简化手续，实现“一窗式”受理、“一站式”办结、“一条龙”服务。搭建创业服务云平台，打造网上创业大集、众创空间、投融资中心、人才超市、创业社交等于一体的网络互动载体，为创业者提供一体化、个性化、智能化服务。（责任单位：市人力资源社会保障局牵头，市科技局、民政局、财政局、金融办参加）

（四）营造大众创业良好氛围。支持举办创业训练营、创业创新大赛、创新成果和创业项目展示推介等活动，搭建

创业者交流平台，培育创业文化，营造鼓励创业、宽容失败的良好社会氛围，让大众创业、万众创新蔚然成风。推进创业型城市创建，对政策落实好、创业环境优、工作成效显著的，按有关规定予以表彰。（责任单位：市人力资源社会保障局、发改委、经济和信息化委、教育局、科技局、财政局、总工会、团市委、妇联、工商联）

（五）完善就业失业登记办法。以常住地为登记点，对法定劳动年龄内、有劳动能力、有就业事实或就业要求、符合就业失业登记条件的城乡劳动者，在常住地的公共就业创业服务机构进行就业失业登记。对就业失业登记的城镇常住人员，在常住地连续居住6个月以上且在当地参加社会保险6个月以上的，与本市户籍人员享受同等就业创业扶持政策。（责任单位：市人力资源社会保障局负责，市财政局参加）

（六）建立健全就业创业统计监测体系。健全就业统计指标，完善统计口径和统计调查方法，逐步将性别、非农就业等指标纳入统计监测范围，开展“大数据”就业监测，探索建立创业工作统计指标。进一步加强和完善劳动力调查制度，扩大调查范围，增加调查内容。依托行业组织，建立健全行业人力资源需求预测和就业状况定期发布制度。加大就业统计调查监测人员、经费和软硬件等保障力度，推进就业

统计监测信息化建设。（责任单位：市人力资源社会保障局、统计局牵头，市公安局、财政局参加）

济南市人民政府

2016年3月23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

2016 年 3 月 23 日印发

---