

山东省人民政府文件

鲁政发〔2017〕26号

山东省人民政府

关于印发山东省“十三五”促进就业 规划的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

现将《山东省“十三五”促进就业规划》印发给你们，请认

真贯彻实施。

山东省人民政府
2017年9月11日

(此件公开发布)

山东省“十三五”促进就业规划

“十二五”以来，全省上下牢固树立以人民为中心的发展思想，始终将促进就业放在经济社会发展的优先位置，坚持稳中求进、进中提质，坚持改革创新、转型发展，全面完成《山东省促进就业规划（2011—2015年）》确定的主要目标任务，就业工作走在全国前列。

“十三五”时期是我省加快新旧动能转换、建设经济文化强省，实现创新发展、持续发展、领先发展的关键五年，做好就业工作机遇与挑战并存。一方面，我省发展仍处于实现由大到强战略性转变的关键时期，产业升级提速、城乡区域一体、陆海统筹联动、生产力水平的多层次性，特别是实施新旧动能转换重大工程，将为我省经济提供更大的发展空间，创造更多的就业机会。另一方面，作为人口大省，就业总量压力不减，劳动者素质结构与经济社会发展不相适应，结构性矛盾突出，部分地区、行业、群体失业风险有所上升，新就业形态的迅速发展对完善就业政策提出了新要求。就业是最大的民生，是经济发展最基本的支撑。面对新形势、新挑战，必须深刻认识做好就业工作的重大意义，坚持供需两端发力，统筹发挥市场和政府作用，坚守底线，突出重点，完善制度，引导预期，努力开创就业工作新局面。

本规划依据《国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通

知》（国发〔2017〕10号）、《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（鲁政发〔2016〕5号）编制，是“十三五”时期指导全省促进就业工作的战略性、综合性、基础性规划。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和视察山东重要讲话、重要指示批示精神，落实省第十一次党代会部署要求，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业，深入实施就业优先战略和人才优先发展战略，着力创新就业工作体制机制，着力破解结构性就业矛盾，着力稳定就业局势，着力推动比较充分和更高质量就业，努力在经济转型中实现就业转型，以就业转型支撑经济转型，为我省新旧动能转换、在全面建成小康社会进程中走在前列提供支撑和保障。

（二）基本原则。

——坚持就业优先。把稳定和扩大就业作为区间调控的下限，保持政策连续性稳定性，促进产业结构、区域发展与就业协同，加快培育经济发展新动能，保持经济中高速增长，增强对就业拉动能力，实现就业与经济社会发展良性互动、深度融合。

——实施“双创”引领。深化简政放权、放管结合、优化服

务改革，提高创业创新服务效率，构建有利于大众创业、万众创新的政策体系、制度保障和服务支撑，消除劳动者创业创新障碍，提升劳动者创业创新能力，释放全社会创业创新活力，打造就业增长新引擎。

——注重统筹兼顾。既要充分发挥市场在促进就业中的决定性作用，又要提高基本公共就业创业服务能力，更好发挥政府作用。既要充分考虑地区发展差异，统筹兼顾不同群体利益关系，完善公平普惠的政策制度，又要坚持突出重点，完善落实支持政策，改善公共服务供给，加强重点群体就业保障，帮助困难群体就业创业。

——加快转型发展。适应新旧动能转换要求，推进就业供给侧改革，加强人力资源开发，完善人力资源市场机制，积极扶持就业新形态，不断拓展就业新空间，推动就业发展动力转换、就业增长方式转型、就业体制机制创新，实现就业增长与经济增长趋势相一致、就业结构与产业转型升级要求相适应、就业质量与各类群体的就业创业意愿相契合。

——突出问题导向。适应经济新常态、就业新形态，推进就业创业工作适应性变革。注重防范失业风险，努力促进就业公平，持续提升就业质量，不断增强劳动者获得感。

(三) 主要目标。到 2020 年，实现以下目标：

——就业更加充分。就业规模稳步扩大，就业局势保持稳定。“十三五”时期城镇新增就业 550 万人以上，全省城镇登记

失业率控制在 4.5% 以内，高校毕业生总体就业率保持在 85% 以上，帮助 50 万左右建档立卡农村贫困人口通过转移就业实现脱贫。服务业从业人员比重不断提高，新产业、新业态就业人员总量大幅增长，就业结构持续优化。

——**创业更加活跃。**有利于创业创新的政策、制度和公共服务体系基本形成，创业环境显著改善，创业创新生态持续优化，创业活动更加活跃，市场主体数量持续增加，各类劳动者创业创富通道更加畅通，创业创新成为全社会共同的价值追求。

——**劳动者素质结构与经济社会发展更加适应。**到“十三五”末，劳动年龄人口平均受教育年限达到 12 年，主要劳动年龄人口受高等教育比例达到 22% 左右，劳动者素质普遍提高，就业创业能力、服务新旧动能转换的支撑能力显著增强。高技能人才总量达到 300 万人，就业结构性矛盾得到较大缓解。

——**公共就业服务体系更加完善。**就业服务机构和人才交流服务机构整合加强，覆盖城乡的标准化、信息化、一体化公共就业服务体系不断完善，公共就业服务供给方式更加精准、供给能力明显增强，服务水平、群众满意度显著提升。

——**劳动关系更加和谐。**就业环境更加公平，劳动用工管理更加规范，工资收入合理增长，劳动关系和谐稳定，就业质量明显改善，劳动者幸福感、获得感持续增强。

专栏 1 “十三五”时期主要指标			
指 标	2015 年基数	2020 年目标	属 性
1. 城镇新增就业人数（万人）	〔593.9〕	〔550〕	预期性
2. 城镇登记失业率（%）	3.35	<4.5	预期性
3. 高校毕业生总体就业率（%）	92	>85	预期性
4. 引领大学生自主创业人数（万人）	〔7.4〕	〔10〕	预期性
5. 劳动年龄人口平均受教育年限（年）	10.5	12	约束性
6. 高技能人才总量（万人）	220	300	预期性
7. 企业劳动合同签订率（%）	92	94	预期性
8. 劳动人事争议仲裁结案率（%）	96.2	>90	预期性
9. 劳动保障监察举报投诉结案率（%）	—	>95	预期性
注：□ 表示五年累计数。			

二、协同联动，促进就业优先

把促进充分就业作为经济社会发展的优先目标，摆在发展全局的优先位置，深入实施就业优先战略，不断增强经济发展创造就业岗位能力，努力在新旧动能接续转换中拓展就业空间、促进就业增长，实现经济增长与扩大就业融合互动。

（四）实施积极就业政策。强化宏观调控，把稳定和扩大就业作为经济运行合理区间的下限，健全经济发展与扩大就业联动机制，加快培育壮大经济发展新动能，改造提升传统动能，促进经济中高速增长，增强对就业拉动能力。实施更加积极的就业政策，加强就业政策与财税、金融、产业、投资、贸易等宏观经济政策以及人才、教育、培训、社会保障等社会政策的统筹协调，形成有利于促进就业的宏观政策体系。推进省以下财政事权与支

出责任划分改革，合理安排就业补助资金、创业带动就业扶持资金，提高资金使用效益，保障就业创业政策落实。继续实施支持就业创业的税收优惠政策，促进符合条件的重点群体就业创业。加强政策宣传，强化督查问责和政策落实情况评估，着力解决政策落实“最后一公里”问题。

（五）拓展就业增长空间。发展新产业新业态，创造就业岗位。以供给侧结构性改革为主线，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，大力发展新一代信息技术、生物、高端装备、新材料、现代海洋、绿色低碳、数字创意等战略性新兴产业，推动产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化、品牌高端化，拓展产业发展新空间，创造就业新领域。推进新产品、新服务应用示范，加快产业化进程，持续释放吸纳就业潜力。通过放宽市场准入、创新监管手段、引导多方治理等优化环境，完善消费者权益保护等相关政策，推动分享经济、平台经济、众包经济、信息经济、生物经济、旅游经济、绿色经济、创意经济、智能制造经济等新兴经济业态发展，催生更多微经济主体，开发更多新型就业模式。适应新业态的就业和用工特点，调整完善就业、劳动用工和社会保险等法规政策。完善各类灵活就业人员参加社会保险的办法和管理措施。

支持劳动密集型产业、小微企业发展，扩大就业规模。优化提升传统服务业，做大做强现代服务业，积极发展家庭服务业，提高服务业从业人员比重。加快发展轻工业等劳动密集型制造

业，稳定和扩大第二产业从业人员规模。鼓励发展家庭手工业，创造更多居家灵活就业机会。扩大市场准入范围，落实降税减负等扶持政策，促进小微企业集约集聚发展，带动更多就业，发挥就业主渠道作用。

建设现代农业，培育职业农民。实施农业提质增效转型升级行动，加快种植业和养殖业全过程集约化发展，促进粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展。积极发展农业生产性服务业、农产品深加工和储运，推动发展“互联网+现代农业”，大力发展农产品电子商务、休闲农业、创意农业、乡村旅游、旅游特色小镇等新业态，实施新型职业农民培育工程，积极培育专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体，扩大职业农民就业规模。

专栏 2 支持发展分享经济下的新型就业模式

1. 营造有利于分享经济加快发展的政策环境。加快完善风险控制、信用体系、社会保障等政策法规，保障各方合法权益，促进社会资源通过共享实现高效充分利用，促进分享经济加快发展。

2. 完善支持劳动者参与分享经济就业创业的政策措施。支持符合条件、经工商登记注册的分享经济创业人员，按规定享受现行就业创业扶持政策。完善劳动用工、工资支付等相关制度措施，引导和支持更多劳动者参与分享经济下的就业创业活动。加强劳动人事争议调解仲裁和劳动保障监察，切实保护劳动者合法权益。

(六) 推动就业协同发展。坚持区域协同、城乡一体，加强政策协调、资源共享、工作协作，增强就业工作整体性。发挥区域比较优势，引导东部符合条件的劳动密集型企业特别是高附加值的劳动密集型企业向中西部转移，创造更多就地就近就业机会。支持资源枯竭城市抢抓新一轮老工业基地振兴战略机遇，培

育发展劳动密集型接续产业。加大财政、投资、金融、土地等政策支持，促进产业衰退地区发展接续产业，增强吸纳就业能力。实施重点地区促进就业专项行动，对去产能任务重、待岗职工多、失业风险大的地区，开展就业援助，缓解就业压力，确保不发生系统性、区域性、行业性失业风险。推动困难行业、传统产业转型发展，稳定现有用工需求。开展失业保险护航行动，支持企业稳定岗位。做好援藏援疆援青等对口就业支援工作，开展与重庆市劳务协作。

三、优化环境，推动大众创业

深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，持续优化创业环境，构建完善创业生态，激发全社会支持创业、参与创业的积极性，不断增强创业带动就业能力。

（七）优化创业环境。加快政府管理理念和方式创新，严格限制政府直接配置资源、干预微观经济权限，为市场发挥作用提供更大空间，塑造公平公正、开放成熟的发展环境。推进行政审批标准化、规范化，积极开展在线审批、并联审批。实行统一的市场监管，着力清除市场壁垒。深化商事制度改革，推进工商注册便利化。降低制度性交易成本、税费负担、财务成本、电力价格、物流成本。建立涉企收费目录清单管理制度，全面清理规范强制垄断性经营服务收费，落实完善创业负担举报反馈机制。引导社会资金支持大众创业，支持风险投资、创业投资、天使投资发展，进一步降低商业保险资金进入创业投资门槛，拓展创业投

融资渠道。推动科研院所、重点实验室、工程技术研究中心、专业测试机构等平台资源向社会开放。宣传创业典型，弘扬创业精神，培育创业文化，营造崇尚创业、褒奖成功、宽容失败的良好创业氛围和社会环境。

(八) 释放创业活力。充分调动各类人员创业积极性，释放全社会创业活力。加快落实高校、科研院所等专业技术人员创业创新政策，完善科技人员创业股权激励政策，鼓励科技、教育、文化等专业人才转变观念，发挥知识和技术优势，成为创业的引领者。深入实施高校毕业生就业创业促进计划，积极推动高校完善有利于创业创新的学分积累和转换制度，实施调整学业进程、保留学籍休学创业的弹性学制，支持大学生自主创业。鼓励支持台湾青年来鲁创业。组织实施留学人员来鲁创业启动支持计划，加大对海外留学回国人员创业创新支持力度。进一步放宽外国人才申请签证、工作许可、居留许可证条件，简化办事程序，完善子女入学、医疗、住房等配套政策，吸引更多高端急需紧缺人才来鲁创业。支持农民工等人员返乡创业，结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点。

专栏 3 创业创新人才引进计划

1. 设立引进外国人才创业创新实验基地。支持设立引进外国人才创业创新实验基地，提供政策支持和优化服务，吸引国外创业创新人才聚集。
2. 加强青年创业导师队伍建设。组建优秀青年创业导师队伍，为来鲁创业青年提供政策解读、创业项目推荐、信息咨询等服务。
3. 搭建孵化增值服务平台。整合创业创新服务资源，搭建孵化增值服务平台，不断提升服务的针对性和有效性。

专栏 4 结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点

1. 分类实施试点。按照分类实施、有序推进的原则，以县为主体因地制宜开展培育产业集群、发展农村电商、促进转型脱困、带动扶贫增收等返乡创业试点工作。

2. 完善返乡创业政策。落实相关税费优惠政策，支持试点地区加快出台降低门槛、财政支持、金融服务等创新性政策措施，营造良好的创业环境。支持部分试点地区开展“两权”（农村承包土地的经营权、农民住房财产权）抵押贷款试点。用足用好开发性金融贷款，扶持返乡创业。组织开展鼓励农民工等人员返乡创业三年行动计划，大力推进返乡农民工等人员创业培训工作。

3. 优化返乡创业环境。推动公共创业服务普惠共享，为创业者提供立体化、多维度创业服务；支持部分试点地区建设公共实训基地，提高培训能力；加强交通、物流、电信等基础设施建设，优化发展环境。支持试点地区发展农产品加工、乡村旅游、休闲农业等相关产业。

（九）发展创业载体。统筹规划、合理布局，建设“双创”示范基地，汇聚各方力量合作搭建全要素、全创新链资源集聚的“双创”服务平台，实现科技研发、专业知识、工匠技能合作共享，树立区域、高校、企业“双创”发展样板。推广新型孵化模式，加快发展众创空间，建设一批创业孵化基地和创业园区，提供项目开发、开业指导、融资、财务咨询、跟踪扶持等服务，支持劳动者成功创业。鼓励支持通过盘活老旧商业设施、仓储设施、闲置厂房楼宇、过剩商业地产等方式，建设创业孵化基地，为创业者提供低成本创业场所。开展省级创业孵化示范基地、创业示范园区评估认定。推进留学人员创业园区建设，开展省级示范留学人员创业园创建活动。支持大企业创业，探索建立有利于大型企业在人力资源管理方面进行创客化、平台化改造的政策体系，鼓励企业由传统的管控型组织向新型创业平台转型，带动企业内部员工和社会创业者共同创业。建设小微企业创业创新基地，形成线上与线下、孵化与投资相结合的开放式综合服务载

体，为小微企业创业兴业提供服务。推动乡村旅游创客示范基地建设。

专栏 5 创业平台建设计划

1. 省级创业示范平台建设。2016—2018年，全省每年评估认定20处省级创业孵化示范基地、创业示范园区，10处省级大学生创业孵化示范基地、创业示范园区。
2. “小微企业创业创新基地示范城市”创建。力争2个左右城市入围国家示范城市。
3. 建设乡村旅游创客示范基地。到2020年，创建5—8处乡村旅游创客示范基地。
4. 建设科技企业孵化器和众创空间。到2020年，建设100个左右品牌科技企业孵化器和众创空间。

(十) 助推创业成功。构建面向人人的创业服务平台，深入推进创业型城市（县、区）和创业型街道（乡镇）创建活动，广泛开展创业大赛、公共创业服务系列活动，举办中国泰山创业峰会，构建良好创业生态。建立健全课堂教学、自主学习、结合实践、指导帮扶、文化引领融为一体的创业创新教育培训体系。实施创业培训计划，支持创业大学建设，举办创业齐鲁训练营，培育创业意识，提高劳动者创业能力。加大对初创企业政策扶持，帮助解决创业过程中遇到的困难和问题，提高创业成功率。完善创业担保贷款政策，合理调整担保基金规模，加大贷款贴息支持。鼓励金融机构和担保机构依托信用信息，科学评估借款人还款能力，优化贷款审批流程，提供更加优质便捷的贷款服务。探索建立志愿者服务机制，组建高素质创业导师队伍。

专栏 6 创业培训计划

1. 健全培训制度。建立培训对象甄选制度，完善创业意愿识别和能力短板诊断机制。建立健全培训绩效考评制度，对创业培训工作成效实施第三方评估。

2. 创新培训模式。开发针对不同创业群体、不同阶段创业活动的创业培训项目。积极探索创业培训与技能培训、区域产业相结合的培训模式。开展开放式在线培训。加强远程公益创业培训。研究探索通过“创业券”“创新券”等方式提供创业培训服务。深入实施高校毕业生就业创业促进计划和技能就业专项行动，鼓励高等院校、职业院校学生在校期间开展创业竞赛、技能竞赛、创业实训等“试创业”实践活动和电子商务培训活动，并按规定将其纳入创业培训政策支持范围。举办“创业训练营”，每年分批次培训 500 名创业创新人才，扶持一批具有发展潜力的小微创业企业。

3. 加强课程研发。以创业活动不同阶段、不同业态的知识技能需求为导向，构建多层次、模块化的创业培训课程体系。鼓励以政府和社会资本合作（PPP）模式组织开发新领域、新业态的创业培训课程并实施创业培训。加强创业培训师队伍建设，吸纳社会专业人士加入创业培训专家队伍。

4. 推进创业大学建设。2016—2018 年，全省评估认定 20 家左右省级示范创业大学。推动创业大学在县（市、区）、高等院校、职业院校（含技工院校，下同）、各地创业孵化基地（园区）和创业培训机构等设立分校（创业学院）或教学点，为更多创业者提供高质量培训和服务。

5. 规范机构发展。建立健全政府购买服务机制，鼓励和引导各类优质教育培训资源投入创业培训。

四、突出重点，促进充分就业

坚持突出重点、分类施策，促进高校毕业生等重点群体充分就业，兜牢民生底线。

（十一）鼓励高校毕业生多渠道就业。继续把高校毕业生就业摆在就业工作的首位，结合产业转型升级，开发更多适合高校毕业生的就业岗位，健全涵盖校内外各阶段、就业创业全过程的服务体系，促进供需对接和精准帮扶。教育引导高校毕业生树立正确的就业观念，促进他们更好地参与到就业创业活动中。鼓励小微企业吸纳高校毕业生，按规定给予一定期限的社会保险补贴。落实学费补偿、助学贷款代偿、资金补贴、税费减免等扶持政策，进一步引导和鼓励高校毕业生到城乡基层、欠发达地区、

中小微企业就业。鼓励大学生参军入伍、到社会组织就业。统筹实施“三支一扶”计划、大学生志愿服务西部计划等基层服务项目，探索实行统一征集岗位、统一发布公告、统一组织考试、统一服务管理，促进项目间政策协调平衡。落实基层服务项目人员工作生活补贴标准，完善政策措施，促进服务期满人员就业。实施高校毕业生基层成长计划，健全基层服务保障机制，畅通流动渠道，拓展扎根基层高校毕业生职业发展通道。鼓励高校毕业生参加就业见习，加大困难高校毕业生就业帮扶力度。

（十二）做好化解过剩产能企业职工安置工作。坚持企业主体、地方组织、依法依规的原则，分类施策，精准发力，鼓励去产能企业拓宽分流安置渠道，加强转岗再就业帮扶，发挥职工代表大会、厂务公开等民主管理制度作用，做好去产能企业职工安置工作。落实稳岗补贴等扶持政策，引导钢铁、煤炭等行业困难企业以协商薪酬、灵活工时、培训转岗等方式稳定现有工作岗位。促进分流职工转岗就业创业，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。

（十三）促进农村劳动力就地就近就业。健全城乡劳动者平等就业制度，深化户籍制度改革，大力发展特色县域经济，引导农村劳动力外出就业、就地就近就业。对人力资源服务机构、劳务经纪人等市场主体开展有组织劳务输出的，落实就业创业服务补贴。实施就业精准扶贫，准确把握建档立卡贫困人口和非建档立卡的农村低保对象、贫困残疾人中有就业意愿和劳动能力的未

就业人员以及已就业人员基本情况，因人因需提供技能培训和就业服务。坚持“产业化带动、标准化建设、规范化管理、高效化利用”，提升“扶贫车间”建设管理水平。引导金融机构创新金融服务体制机制，积极开展小额扶贫信贷、创业扶贫担保贷款、助学贷款、易地扶贫搬迁贷款等业务，促进改善贫困地区生产生活环境，支持贫困人口通过发展生产实现就业创业。大力开发公益扶贫岗位，优先安置贫困人口就业。加大对黄河滩区脱贫迁建和易地扶贫搬迁人口转移就业支持，确保他们搬得出、稳得住、能逐步致富。

（十四）强化就业困难人员就业援助。健全就业援助制度，完善就业援助政策，鼓励企业吸纳困难人员就业。对就业困难人员和“零就业”家庭成员开展实名制动态管理和分类帮扶，做到“零就业”家庭“出现一户、援助一户、消除一户、稳定一户”，确保“零就业”家庭动态清零。规范公益性岗位开发和管理，畅通进出通道，通过公益性岗位托底帮扶一批确实难以通过市场就业的大龄就业困难人员、“零就业”家庭人员。加强社会救助与就业联动，对实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可扣减必要的就业成本，并通过“低保渐退”等措施，增强其就业意愿和就业稳定性。

（十五）统筹做好其他群体就业工作。做好军队转业干部和退役士兵的接收安置工作。高度重视青年群体就业工作，采取有针对性的措施帮助其就业创业。大力推进残疾人就业。促进少数

民族群众就业。做好妇女就业工作。统筹做好退役运动员、戒毒康复人员、刑满释放人员等群体就业工作。消除针对特定群体的就业歧视，营造公平就业环境。

专栏 7 重点群体就业促进计划

1. 实施高校毕业生就业创业促进计划。适应高校毕业生就业创业新需求，将就业创业有机融合，建立涵盖学校内外各阶段、求职就业各环节、就业创业全过程的服务体系。健全离校未就业毕业生实名数据库，为高校毕业生提供就业信息、职业指导和就业见习等就业服务。普及创业教育，加强职业培训。加强部门之间工作衔接、信息共享，推动高校毕业生就业创业。

2. 实施高校毕业生基层服务项目。统筹实施“三支一扶”计划、志愿服务西部计划等基层服务项目，选拔派遣高校毕业生到基层服务。规范项目管理，加强人员培养使用，强化日常考核监督，切实发挥项目示范引领作用。

3. 促进农村劳动力转移就业。坚持统筹城乡就业，多渠道开发就业岗位，落实扶持政策，加强职业培训和就业创业服务，优化就业创业环境，加强形势分析和就业监测，促进农村富余劳动力有序外出就业、就地就近就业和返乡创业。

4. 做好化解过剩产能职工安置工作。以钢铁、煤炭等行业为重点，实施再就业帮扶行动，对确要离开企业的劳动者，普遍开展转岗培训或技能提升培训，免费提供就业创业服务，落实职业培训补贴等扶持政策，促进其自主创业和转岗就业。对距法定退休年龄5年以内、再就业有困难的职工，经其本人自愿选择和企业同意，可实行内部退养，由企业发放生活费并缴纳基本养老和医疗保险费单位缴纳部分，个人按规定缴费。

5. 推进就业扶贫。通过打造农村“扶贫车间”就地就近就业模式，强化农村公益岗位托底安置，开展就业伙伴结对帮扶活动，解决贫困人口转移就业难的问题。通过提供创业扶贫担保贷款贴息，加大创业扶持力度，鼓励有能力有意愿的劳动年龄内的农村贫困人口自主创业，解决贫困人口增收致富问题。对劳动年龄内、具有劳动能力并有培训意愿的农村贫困人口实行免费培训项目清单制度，通过推行“短平快”式职业技能培训，解决贫困人口代际传递问题。

6. 实施就业援助。加大企业吸纳困难群体就业的扶持力度，规范公益性岗位开发管理，畅通进出通道。大力推进残疾人就业。完善就业援助制度，实施精细化的分类帮扶和实名制动态管理，缩短长期失业者失业周期。

五、强化支撑，发挥市场作用

坚持市场就业导向，深入贯彻落实《山东省人力资源市场条例》，健全体系，加强监管，发挥市场在人力资源配置中的决定性作用，促进人力资源优化配置。

(十六) 健全人力资源市场体系。推动建设统一规范的人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，维护劳动者平等就业权利。增强劳动力市场灵活性，促进劳动力在地

区、行业、企业之间自由流动。推进人力资源市场信用体系和标准体系建设，提高人力资源市场管理信息化水平。健全人力资源市场法规体系，尊重劳动者和用人单位市场主体地位，依法保障其合法权益。依法规范实施人力资源市场行政许可，进一步简化优化审批流程，提高服务的便捷性和可及性。加强人力资源市场事中事后监管，实施随机抽查监管，建立年度报告公示制度，探索运用新兴信息技术提升监管效能。强化日常监督检查，开展清理整顿人力资源市场秩序专项行动，严厉查处相关违法违规行。规范国有企业招聘。支持建设专业市场，治理“马路”招聘。充分发挥各类人力资源服务机构、行业协会和社会力量的监督作用，积极推进社会协同共治。

(十七) 大力发展人力资源服务业。以产业引导、政策扶持和环境营造为重点，规范发展人事代理、人才推荐、人员培训、劳务派遣等人力资源服务。加强统筹规划和政策引导，依托重大项目和龙头企业，培育创新发展、符合市场需求的人力资源服务产业园，充分发挥园区集聚发展和辐射带动作用。推进人力资源服务业和互联网技术融合，开展“互联网+人力资源服务”行动，支持人力资源服务机构推进管理创新、服务创新和产品创新，不断提高市场竞争力。加强人力资源服务业从业人员职业培训，加大人力资源服务业高层次人才培养和引进力度。实施人力资源服务业领军人才培养计划。加快人力资源市场供求信息监测和发布制度建设。实施重点企业人力资源支撑计划，鼓励引导各

类人力资源服务机构为企业提供用工指导、员工招聘、技能培训、人才引进、社会保险事务代理服务。

专栏 8 人力资源服务行动计划

1. 人力资源服务业发展推进计划。建设 2—3 家国家级标准的人力资源服务产业园，重点培育 10 家具有示范引领作用的龙头企业，支持行业组织建设，加强政府与行业组织合作。推进人力资源服务业和互联网技术融合，开展“互联网+人力资源服务”行动。开展人力资源服务机构经营管理人员培训，加大人力资源服务业高层次人才培养和引进力度。实施人力资源服务业领军人才培养计划。

2. 公益招聘联盟推进计划。以省人力资源市场为载体，有效整合全省招聘信息，广泛与高等院校、职业院校和省内规模以上骨干企业建立长效招聘联盟机制，强化招聘服务的即时性、有效性和针对性，充分发挥公益招聘联盟的引领作用，逐步形成“覆盖全省、辐射周边”的公益招聘新格局。

3. 重点企业人力资源支撑计划。把主营业务收入超过 30 亿元或纳税额超过 2000 万元或出口额超过 3000 万美元的传统企业、主营业务收入超过 10 亿元的高新技术企业、在建拟建项目投资超过 10 亿元的企业、世界 500 强或中国 500 强投资企业等作为重点对象，提供人力资源服务。

六、优化结构，强化教育培训

实施人才强省战略，坚持需求导向，加强教育培训，持续提升劳动者素质，不断优化人力资源市场供给，切实缓解就业结构性矛盾。

(十八) 提升人才培养质量。深入推进高校创新创业教育改革，加快高校学科专业结构调整优化，健全专业预警和动态调整机制，创新人才培养模式，深化课程体系、教育内容和教学方式改革。鼓励具备条件的本科院校向应用型转变，培养更多技术技能型人才。完善现代职业教育体系，实施职业教育质量提升计划，提高学生综合素养和职业能力，增强职业教育人才培养与经济社会发展适应性。深化职业教育课程改革，推进产教融合、校企合作，全面实施学历证书与职业资格证书“双证书”制度。深

化办学体制改革，鼓励多元主体组建职业教育集团，开展校企联合招生、联合培养。大力发展技工教育，实施技工教育特色名校建设工程，支持技工院校扩大高级工以上培养层次的规模。

（十九）加强职业技能培训。推行终身职业技能培训制度，构建覆盖城乡全体劳动者、贯穿劳动者学习工作终身、适应劳动者和市场需求的职业培训制度，完善市场配置资源、劳动者自主选择、政府购买服务和依法监管的职业培训工作机制，全方位提升人力资本质量和劳动者就业创业能力。根据国家部署，进一步改革完善职业资格制度，规范职业资格管理，畅通劳动者职业技能发展通道。健全劳动者技能提升激励机制。加强培训管理，建立统一的实名制信息管理平台 and 培训机构准入与退出机制，对培训全过程实行动态管理，逐步统一同一地区、同一专业培训质量标准 and 补贴标准。开展多种形式的就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训。深入实施贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人和残疾人免费接受职业培训行动。大力推行企业新型学徒制、国家基本职业培训包、校企合作、“互联网+职业培训”等培训模式。探索采取整建制购买培训项目、直补培训机构等方式，提高培训效果。发挥企业在职业培训中的主体作用，确保企业职工教育经费足额提取并合理使用。鼓励引导行业组织、社会组织开展职业培训。加强公共实训基地建设。

（二十）培养良好职业素养。加强职业道德建设，引导劳动

者遵守纪律、诚实守信，自觉履行劳动义务，依法理性维护自身权益。引导企业加强职业文化建设，弘扬良好职业行为习惯，推动劳动者形成“干一行、爱一行”的职业理念。强化职业发展和就业指导教育，在高等院校、职业院校普遍开设职业发展与就业指导课程，逐步向初高中延伸。将培育工匠精神融入到教育培训、企业文化建设等各领域各环节，大力培养劳动者精益求精的职业素质。完善激励机制，培树先进典型，营造尊重劳动、尊重工匠的良好社会氛围。

七、完善体系，提升服务水平

坚持普惠性、均等化、可持续方向，围绕标准化、信息化、一体化，深入实施满意服务、精准服务、品牌服务、标准服务、智慧服务“五大工程”，加强设施建设，强化服务能力，提升服务水平，为群众提供更加方便快捷、优质高效的公共就业创业服务。

(二十一) 健全公共就业创业服务体系。继续推进机构职能整合，加强基层公共就业创业服务平台建设，健全覆盖城乡的公共就业创业服务体系。健全公共就业创业服务经费、工作人员保障机制，加大对基层公共就业创业服务的扶持力度。完善普惠性的公共就业创业服务制度，创新公共就业创业服务供给模式，完善公共就业创业服务功能。落实政府购买基本公共就业创业服务制度，充分运用就业创业服务补贴等政策，支持公共就业创业服务机构、高校开展招聘活动和创业服务，支持购买社会服务，为

劳动者提供职业指导、创业指导、信息咨询等专业化服务。加强公共就业创业服务能力建设。健全完善公共就业创业服务绩效第三方评估机制，开展就业群众满意度调查，提高公共就业服务效率和水平。健全人才交流公共服务体系。开展公共就业创业服务示范城市建设。

（二十二）推进公共就业创业服务标准化。编制公共就业创业服务清单，全面公开服务事项，简化办事环节和手续。研究制定公共就业创业服务标准，规范服务范围、服务内容、服务流程，加快推进名称统一、标识统一、机构统一、柜台统一的窗口服务品牌建设。实施统一的就业失业登记经办流程和标准规范。加强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。

（二十三）推进公共就业创业服务信息化。加快公共就业服务业务应用系统建设。继续推进省级集中的公共就业服务系统建设和应用工作，建设全省人力资源社会保障业务基本信息库，加强实名制信息数据采集，实现同人同省同库。加强“山东公共招聘网”建设，实现就业信息统一发布。打造“互联网+”公共就业创业服务平台，加快推进各项公共就业创业服务从线下向线上拓展，充分运用网站、移动应用、自助终端、12333电话咨询服务等渠道，打造线上线下一体的服务体系，推广网上受理、网上办理、网上反馈，实现就业创业服务和管理全程信息化。加强流动人员人事档案信息化建设。推动就业创业信息资源开发利用，

构建大数据应用体系，支持资金审核监管、服务绩效考核和就业形势分析研判。依托政府数据共享交换平台，实现与相关政府部门的协同共享。加强社区就业创业服务智能化建设，实现全省社区就业创业无人值守自助服务。

(二十四) 推进公共就业创业服务一体化。构建全省就业创业工作内部决策、执行、监督的一体化管理和统筹协调机制，建立就业创业以及公共就业服务部门与财政、公安、税务、工商、民政、银行、社会保险经办等部门机构间的协调配合机制，逐步实现政策制度一体化、业务流程一体化、线上线下服务一体化、部门协同一体化，全面提高公共就业创业服务能力和水平。完善就业失业登记与社会保险登记、劳动用工备案之间的业务协同和信息共享机制，在试点基础上全面推行《就业创业证》与社会保障卡“证卡合一”工作。

专栏 9 公共就业创业服务能力提升计划

1. 公共就业创业服务体系建设。健全规范公共就业创业服务机构，理顺各级公共就业创业服务机构职能，健全服务制度，提升公共就业创业服务水平。加强公共就业创业服务设施建设，实现省、市、县、街道（乡镇）、社区（村）5级就业创业服务设施全覆盖。加快部门间数据共享，遵循公共就业服务信息系统业务指标体系要求，实现公共就业服务信息系统与社会保障信息系统及其他系统间的信息共享和业务协同，并努力实现与公安、民政、工商等政府部门和社会服务机构的信息共享。支持建设返乡创业示范基地。

2. 智慧就业工程。进一步加强“山东公共招聘网”建设，实现就业信息统一发布。利用移动应用程序（APP）和微信平台等现代信息技术平台，将就业创业网下实体服务与网上虚拟服务进行有机结合，打破服务时间、服务场所的局限性，开展主动精准推送业务，大力推广社区就业创业服务智能化。

八、凝聚合力，提升就业质量

坚持促进企业发展、维护职工权益，创新和完善构建和谐劳

动关系体制机制，建立规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系，促进稳定就业和更高质量就业。

（二十五）健全劳动关系协调机制。全面深入推行劳动合同制度，完善劳动用工备案制度，提高小微企业和农民工劳动合同签订率。完善劳动标准体系。指导企业制定科学合理的劳动定额标准。全面落实工作时间、节假日、带薪年休假等劳动标准，规范企业特殊工时制度。加强高温天气劳动保护和女职工、未成年工特殊保护。严格实施劳务派遣行政许可，规范劳务派遣行为。大力推行集体协商和集体合同制度。完善协调劳动关系三方机制，推动工业园区、街道（乡镇）和产业系统建立三方机制。健全最低工资调整机制，完善企业工资决定和正常增长机制、工资支付保障长效机制。建立劳动关系形势动态监测和分析研判机制。深入开展和谐劳动关系创建活动。

（二十六）完善劳动人事争议处理机制。深入贯彻《山东省劳动人事争议调解仲裁条例》，更好发挥法律法规对调解仲裁工作的规范、引领、保障和促进作用，推进劳动人事争议调解仲裁工作规范化、标准化、专业化和信息化。建立健全重大集体劳动人事争议应急调处机制和仲裁特别程序。完善劳动人事争议调解制度，健全人民调解、行政调解、仲裁调解、司法调解联动工作体系。创新仲裁办案方式，优化仲裁办案程序，建立健全案件分类处理制度，依法加大终局裁决、先行裁决、先予执行裁决力度。推动调解仲裁法律援助工作机制建设。建立健全劳动人事争

议调解仲裁与诉讼衔接机制。

(二十七) 加强劳动保障监察执法。加强劳动保障监察执法能力建设，健全劳动保障监察工作体系，加强队伍建设和执法保障。发挥劳动保障监察“网格化、网络化”的作用，建立省级劳动保障监察举报投诉联动处理机制。完善劳动保障监察执法程序，全面落实执法责任制，健全劳动保障监察执法长效机制。健全完善监察执法与刑事司法衔接机制，严厉打击拒不支付劳动报酬等违法犯罪行为。实施治理拖欠农民工工资行动计划。建立健全劳动保障守信激励和失信惩戒机制，建立企业劳动保障诚信等级评价和重大违法行为社会公布制度，健全用人单位劳动保障守法诚信档案。

专栏 10 全面治理拖欠农民工工资行动计划

1. 规范企业工资支付行为。全面落实企业对招用农民工的工资支付责任，督促各类企业严格依法将工资按月足额支付给农民工本人，严禁将工资发放给不具备用工主体资格的组织和个人。督促各类企业依法与招用的农民工签订劳动合同并严格履行，建立职工名册并办理劳动用工备案。推动各类企业委托银行代发农民工工资，推广实名制工资支付银行卡，开通农民工社会保障卡的银行账户工资支付功能。

2. 健全工资支付监控和保障制度。完善企业工资支付监控机制，推行企业工资支付日常监管和延期支付报告制度，建立和完善欠薪预警系统。在工程建设领域全面实行农民工工资保证金制度，逐步将实施范围扩大到其他容易发生拖欠工资的行业。建立健全农民工工资（劳务费）专用账户管理制度。落实清偿欠薪责任，招用农民工的企业承担直接清偿拖欠农民工工资的主体责任。

3. 推进企业工资支付诚信体系建设。将劳动用工、工资支付情况作为企业诚信评价的依据，纳入全省社会信用体系建设，加强对企业失信行为的部门协同监管和联合惩戒，依托山东省征信服务平台加大对企业失信行为在全省金融领域的联合惩戒力度，对拖欠工资的失信企业，由有关部门在政府资金支持、政府采购、招投标、生产许可、履约担保、资质审核、融资贷款、市场准入、评优评先等方面依法依规予以限制，逐步形成失信联合惩戒机制。完善目标责任制度，将打击恶意拖欠农民工工资成效纳入综治工作（平安建设）考核指标体系。

4. 依法处置拖欠工资案件。严厉查处拖欠工资行为，加强工资支付监察执法，完善劳动保障监察行政执法与刑事司法衔接机制。加强欠薪争议调解仲裁，及时处理欠薪争议案件。完善应急周转金制度，探索建立欠薪保障金制度。

九、健全机制，加强组织实施

完善工作协调联动机制，构建就业形势综合监测机制，健全督查评估机制，调动各方面积极性、主动性、创造性，确保规划重点任务、主要措施有效落实。

（二十八）完善就业工作协调联动机制。各级政府要切实履行促进就业责任，健全目标责任考核制度，不断完善促进就业创业的政策措施，加强规划实施的动员部署、统筹协调和宏观指导。制定规划目标任务分解方案，明确责任主体、实施时间表和路线图。完善动态落实机制，加强年度计划编制实施，提高规划管理水平和实施效率。健全完善就业工作协调配合机制，协调解决重大问题。各级、各有关部门要结合实际，围绕规划主要任务，进一步细化目标措施，抓好贯彻落实。

（二十九）构建就业形势综合监测机制。健全就业统计指标体系，完善统计口径和调查方法，更加全面反映就业创业情况。完善劳动力调查制度，扩大调查范围，增加调查内容。建立就业统计数据质量核查机制，加强与社会保险等其他数据校核比对。加强就业形势分析研判，健全就业形势综合会商评估工作机制。加强部门与研究机构、市场分析机构的密切协作，建立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。完善失业监测预警机制，及时掌握监测企业人员变动情况及趋势，适时发布预警信息。坚持底线思维，加强联防联控、相机抉择，建立突发事件应对机制，确保就业形势持续稳定。

(三十) 健全规划实施督查评估机制。建立完善规划执行情况年度进展报告和检查巡视制度，省人力资源社会保障厅要会同有关部门对规划实施情况适时组织开展专项检查，对规划确定的重点任务进行定期督查通报，督促各方面加快推进落实，对抓落实有力有效的，加大激励支持力度，对工作不力的予以问责。组织规划实施中期和终期评估，重大情况及时上报省政府。加强宣传引导，积极营造有利于规划实施的舆论氛围。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。
各民主党派省委。

山东省人民政府办公厅

2017年9月15日印发

