

# 山东省人民政府文件

鲁政发〔2017〕27号

---

## 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

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：

就业是最大的民生，是经济发展最基本的支撑。为深入贯彻落实《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》（国发〔2017〕28号），在新旧动能转换中实现就业转型，以就业转型助推新旧动能转换，现就进一步做好就业创业工作提

出以下意见。

## 一、推动就业优先，聚焦新旧动能转换扩大就业

(一) 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，推动产业智慧化、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。深入实施就业优先战略行动，把稳定和扩大就业作为动能转换和区间调控的下限，加大宏观政策调整实施力度，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，要综合评价对就业岗位、就业环境、失业风险等带来的影响，促进新旧动能转换与扩大就业联动。（省发展改革委、省经济和信息化委、省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省卫生计生委、人民银行济南分行等负责）

(二) 推动产业结构优化与就业转型协同。完善多元化产业体系，既注重发展资本、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，降低实体经济成本，推进传统产业绿色改造，创造更多就业机会。推广政府和社会资本合作（PPP）模式，做大做强金融服务、专业咨询、信息技术、现代物流、节能环保、电子商务、旅游业等现代服务业，优

化提升家庭服务、商贸服务等传统服务业，加快发展健康服务、旅游会展、乡村体验、健身服务、教育培训、法律服务等满足个性化、多样化消费需求的新兴服务业，持续提升服务业吸纳就业比重。发展家庭服务业带动就业，对吸纳就业困难人员的，给予岗位补贴和社会保险补贴。建设一批家庭服务业职业培训基地，每年认定5家省级示范基地。加大对发展潜力大、吸纳农业转移人口多的县城和重点镇用地计划指标倾斜，大力发展县域经济和农产品电子商务、休闲农业、创意农业、乡村旅游、旅游特色小镇等新业态，加快推进农村一二三产业融合发展，拓宽农村就业创业空间。（省发展改革委、省经济和信息化委、省民政厅、省司法厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省农业厅、省商务厅、省文化厅、省卫生计生委、省旅游发展委、省工商局等负责）

（三）提高重大项目对就业拉动能力。探索建立重大项目特别是新旧动能转换重大项目就业信息共享机制，实现招商引资、项目立项、土地征收、项目实施与就业联动。对项目实施可能对就业产生的影响，特别是项目实施或建成后可能造成现有就业岗位流失、所涉及领域就业吸纳能力下降或被征地农民增加等情况的，在项目立项、日常管理、后续保障中予以统筹考虑。围绕重大项目就业岗位和技能培训需求，主动提供人力资源服务。（省发展改革委、省经济和信息化委、省人力资源社会保障厅、省国

土资源厅、省商务厅等负责)

(四) 发挥小微企业就业主渠道作用。落实小微企业降税减负和清理规范涉企收费政策。落实就业补贴、创业带动就业补贴政策,支持小微企业扩大就业容量。加快小微企业商标注册便利化改革,推进小微企业名录平台应用,提高小微企业政策获得感。支持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。推广使用“创新券”,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,有条件的地区可推动开放共享一批基础性专利或购买一批技术资源,支持小微企业协同创新。优化融资环境,加大信贷投放,支持小微企业加快发展,增强吸纳就业能力。(省中小企业局、省发展改革委、省教育厅、省科技厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省地税局、省工商局、省国税局、人民银行济南分行等负责)

## 二、支持创业创新,打造富有活力的创业生态

(五) 优化创业环境。持续推进简政放权、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“五证合一、一照一码”、个体工商户“两证整合”,部署推动“多证合一”,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”的问题。

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。加快实现四项收费清单省、市、县三级全覆盖。（省发展改革委、省编办、省工商局、省物价局等负责）

（六）支持通过新业态就业创业。推动平台经济、众包经济、分享经济等创新发展，构建适应新产业新业态发展规律、满足新动能集聚需要的政策和制度环境。将鼓励创业创新发展的优惠政策面向新业态企业开放，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。完善适应新就业形态特点的用工和社会保险等制度，指导新业态企业和与之建立劳动关系的从业者签订劳动合同，依法参加职工社会保险。符合条件的新业态企业吸纳高校毕业生、就业困难人员就业的，按规定给予岗位补贴、社会保险补贴和一次性创业岗位开发补贴。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1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。加强平台企业劳动关系调整，推动平台、行业组织与劳动者开展集体协商，签订和履行集体合同。加快建设“互联网+人社”，为新就业形态从业者参加社会保险及社会保险关系转移接续提供便利。（省发展改革委、省经济和信息化委、

省人力资源社会保障厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省工商局、省总工会、人民银行济南分行等负责)

(七) 加大创业扶持力度。全面落实高校毕业生、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，有条件的市可将一次性创业补贴政策放宽到符合条件的新注册个体工商户，补贴标准不低于 2000 元。对高层次高技能人才、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，有条件的市可给予创业场所租赁补贴。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。定期组织举办创业大赛，在全省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 20 万元奖励。（省人力资源社会保障厅、省财政厅、省地税局、省工商局、省国税局等负责）

(八) 打造多元化创业载体。按照“政府搭台、社会主导、市场化运作”的原则，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载体，推动建设一批返乡创业园、乡村旅游创客基地，被认定为创业孵化示范基地、创业示范园区的，按规定给予奖补。2018 年前被认定为省级创业孵化示范基地、创业示范园区的，给予最高 500 万元的一次性奖补。发挥创业孵化基地、创业园区资源集聚和辐射引领

作用，建立全省创业载体发展联盟，开展创业载体建设运营经验交流和前瞻性研究，推动全省创业载体提档升级。健全完善创业孵化机制，集成创业政策，创新孵化手段，对确有需要的创业企业，可适当延长孵化周期。各地可根据创业孵化基地入驻实体数量和孵化效果，给予一定奖补。鼓励创业孵化基地、创业园区引入专业化服务机构，提升管理运营水平。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。支持各市结合本地实际，打造一批不同主题的特色小镇（街区），向创业者提供免费工位或场所。推广海尔集团、浪潮集团经验做法，鼓励大企业由传统的管控型组织向新型创业平台转型，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，打造山东创业服务云平台，为创业者提供良好的交流和资源共享空间。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省财政厅、省住房城乡建设厅等负责）

（九）拓宽融资渠道。大力发展创业担保贷款，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；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，按照规定给予贴息。

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。有条件的市可适当放宽创业担保贷款借款人条件，提高贷款利率上限。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。深化银企对接合作，探索实行投贷联动、股债结合，建立信息交换共享机制，发挥山东省融资服务网络平台作用，引导金融机构与创业投资、股权投资机构以及政府产业投资引导基金建立市场化长期合作关系，灵活高效满足创业融资需求。（人民银行济南分行、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、山东银监局等负责）

### **三、优化人力资源供给，支撑新旧动能转换**

（十）释放高校毕业生人才红利。实施高校毕业生就业创业促进计划，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，促进其围绕新旧动能转换更好地参与到就业活动中，敢于通过创业实现就业。实施高校毕业生基层成长计划，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，满足基层人才需求。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。脱贫任务较重的县（市、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，有针对性地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对见习人员的指导管理费用支出。加大对困难高校毕业生的帮扶力度，将求职创业补贴补助范围扩展到贫困残疾人家庭、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。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，实施留学人员来鲁创业启动支持计划，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鲁工作。（省人力资源社会保障厅、省编办、省经济和信息化委、省教育厅、省科技厅、省公安厅、省民政厅、省财政厅、省总工会、团省委、省残联、人民银行济南分行等负责）

（十一）提高教育培训质量。坚持面向市场、服务发展、促进就业的人力资源开发导向，着力化解就业结构性矛盾。深化高校创新创业教育改革，加快推进高校学科专业结构调整优化。发挥职业教育和职业培训作用，推进职业教育和职业培训精准对接新旧动能转换需求、精准契合受教育者需求，加快发展现代职业教育，着力提高学生的就业能力和创造能力。实施现代职业教育质量提升计划、产教融合发展工程、高技能人才振兴计划和大国工匠培训支持计划，统筹普通高中和中等职业教育协调发展，提高中等职业教育招生比例，推进职业教育与普通教育分类管理，引导各级各类职业院校科学定位、办出特色。实施高技能人才培养特色载体建设工程，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，建设一批国内一流的技师学院。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做好与职业资格制度的衔接，建立职业资格、职业技能等级与相应职称比照认定制度，用人单位聘用的高级工、技

师、高级技师可比照相应层级工程技术人员享受同等待遇。适应新旧动能转换要求，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，对指导目录内的职业培训和技能鉴定，完善补贴标准，简化审核流程。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，提升职业培训质量。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，支持平台开展网上创业培训，支持培训机构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、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。建立创业大学培训效能评估机制，支持创业大学完善内部管理运营机制，增强创业大学自我生存能力和发展潜力。研发推广统一的创业培训教程，提升创业培训质量。加强创业导师队伍建设，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，提高创业成功率。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅等负责）

（十二）提高人力资源供求匹配度。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和行业领军人才。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和高校开展就业创业服务，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、有组织劳务输出等服务。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。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅、省卫生计生委等负责）

#### **四、做好重点群体、重点区域就业工作，稳住就业“基本盘”**

(十三) 健全城乡劳动者平等就业制度。落实城乡统一的就业失业登记制度，对有劳动能力、有就业失业登记需求且符合我省就业失业登记条件的城乡劳动者，应在常住地进行就业失业登记。对在城镇常住并处于无业状态的农村转移劳动者，在城镇常住地进行失业登记；对在农村常住并处于无地无业状态的劳动者，在农村常住地进行失业登记。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。对就业失业登记的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，保障其与当地户籍人口享有同等的就业创业扶持政策。促进农民工等各类人员返乡创业，大力发展农民专业合作社、种养大户、家庭农场、建筑业小微作业企业、“扶贫车间”等生产经营主体，依法办理工商登记注册的可按规定享受小微企业扶持政策，对吸纳贫困家庭劳动力就业并稳定就业1年以上的，各地可酌情给予一定奖补。适应农村劳动者就业创业特点，统筹整合培训资源，创新培训内容和方式，推进职业培训全覆盖，引导农村转移劳动者到以“互联网+”为代表的新产业、新业态就业创业。密切关注女性平等就业情况，促进妇女、残疾人等公平就业。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅、省农业厅、省旅游发展委、省工商局、团省委、省妇联、省残联、人民银行济南分行等负责）

(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一人稳定就业。加大对贫困人口特别是黄河滩区脱贫迁建、易地扶贫搬迁贫困人口转移就业的支持力度，确保他们搬得出、稳得住、能逐步致富。鼓励金融机构按照商业化可持续发展原则，运用扶贫再贷款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。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省扶贫办、省民政厅、省财政厅、省旅游发展委、省残联、人民银行济南分行等负责）

（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。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省国资委、省地税局、省总工会、省国税局等负责）

（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，鼓励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。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省编办、省国资委等负责）

（十七）缓解困难地区就业压力。建立区域就业协同推进机制，强化产业、资源、人才协作，促进资源枯竭型城市转型发展，实施替代产业培育行动计划，扶持劳动密集型产业、服务业和小微企业发展。补齐基础设施短板，加大对商贸流通、交通物流、信息网络等建设和改造项目的倾斜力度，完善公共服务设

施。对地处偏远、资源枯竭、不适宜居住的独立工矿区，有组织地开展跨地区劳务对接。对新旧动能转换过程中，去产能任务重、待岗职工多、失业风险大的困难地区，组织开展就业援助行动。（省发展改革委、省经济和信息化委、省教育厅、省科技厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省交通运输厅、省商务厅、省总工会、团省委、省妇联等负责）

## **五、完善保障机制，切实抓好组织实施**

（十八）强化政府责任。各级、各部门要切实履行政府促进就业责任，各级政府主要负责同志为本地区就业工作第一责任人。要进一步完善就业工作目标责任制，将就业创业工作纳入党政领导班子工作实绩考核。健全就业工作协调配合机制，形成部门合力。鼓励各地积极探索以就业转型支撑经济转型模式，发挥就业对新旧动能转换的支撑作用。加强就业创业政策宣传，创新宣传方式，让就业创业政策家喻户晓。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，适时予以表彰；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。（省委组织部、省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省监察厅、省财政厅等负责）

（十九）加强资金保障。按照省与市县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。（省财政厅、省人力资源社会保障厅等负责）

（二十）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、税务等部门数据的互联共享，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。（省统计局、省经济和信息化委、省教育厅、省公安厅、省民政厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省地税局、省工商局、省国税局、国家统计局山东调查总队等负责）

（二十一）防范化解失业风险。增强风险意识和底线思维，落实失业动态监测、预测预警和预防调控工作机制，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，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，化解失业风险。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省民政厅、省财政厅、省商务厅、省工商局、人民银行济南分行等负责）

山东省人民政府

2017年9月11日

（此件公开发布）

---

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

---

