

大连市人民政府文件

大政发〔2017〕46号

大连市人民政府关于进一步做好当前和今后 一段时期就业创业工作的实施意见

各区市人民政府，各先导区管委会，市政府各委办局、各直属机构，各有关单位：

为深入贯彻落实《辽宁省人民政府关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的实施意见》（辽政发〔2017〕28号），进一步做好我市就业创业工作，现提出以下意见。

一、坚持实施就业优先战略

（一）促进经济增长与扩大就业联动。稳增长的主要目的是保就业，要科学把握宏观调控的方向和力度，着力保持经济向好态势，增强对就业拉动能力，坚决打好稳定和扩大就业的硬仗。

深化供给侧结构性改革，全面推进“三去一降一补”，激发经济发展新动能，着力振兴实体经济，巩固就业主战场。加强经济政策与就业政策衔接，在制定产业、贸易、投资等重大政策时，综合评价对就业岗位、就业环境、失业风险等带来的影响，促进经济增长与扩大就业联动、结构优化与就业转型协同。强化投资项目就业导向，充分发挥重大项目建设对就业的拉动作用。支持大中小企业融通发展，落实小微企业降税减负等一系列扶持政策和清理规范涉企收费有关政策，加大科研基础设施、大型科研仪器向小微企业开放力度，鼓励高校、科研院所及企业向小微企业转移科技成果，支持小微企业协同创新，发挥小微企业就业主渠道作用。（责任单位：市发展改革委、市经信委牵头，市服务业委、市外经贸局、市国税局、市地税局、市科技局、市财政局、人民银行大连市中心支行、市金融局、市委高校工委、市教育局、市人社局等，各区市县政府和先导区管委会）

（二）促进产业结构、区域发展与就业协同。优化发展环境，推进实施政府和社会资本合作，加快推动港航物流、金融保险、贸易仓储、文化创意、养老服务、全域旅游等现代服务业高效发展，支持家庭服务业等劳动密集型企业更多吸纳就业。全面实施《中国制造2025大连行动计划》，加快传统产业转型升级，做大做强战略性新兴产业，积极推动以产业链为纽带、资源要素集聚的产业集群建设，拓展就业新空间。深化国资国企改革，落实支持民营经济发展的政策措施，促进市场主体公平参与市场竞

争，增加更多就业岗位。对接“一带一路”国家发展战略，发挥辽宁自贸区大连片区和国家自主创新示范区优势叠加效应，在改革创新中激发内生动力和创业活力，催生新的就业增长点。深化人才发展体制机制改革，大力培养引进新兴产业领域和重点发展区域紧缺急需人才，在加快“两先区”建设中创造充足就业机会，引导劳动者到重要领域、重大工程、重大项目、重点地区就业。（责任单位：市发展改革委、市港口口岸局、市金融局、市文广局、市卫生计生委、市旅发委、市服务业委、市外经贸局、市经信委、市科技局、市国资委、市财政局、市委组织部、市人社局、市妇联、金普新区管委会、保税区管委会、高新区管委会等，列第一位者为牵头单位，下同）

（三）支持新就业形态发展。推动平台经济、众包经济、分享经济等创新发展，开发更多新就业形态。将鼓励创业创新发展的优惠政策向新业态企业开放，符合条件的新业态企业均可享受相关财政、信贷等优惠政策。政府部门带头购买新业态企业产品和服务。新业态企业招用就业困难人员、毕业年度高校毕业生，按规定给予社会保险补贴。支持劳动者在新业态领域实现多元化就业，指导新业态企业与从业者签订劳动合同，依法参加职工社会保险。完善住房保障体系，将符合条件的新业态就业群体纳入公共租赁住房保障范围，将稳定就业的进城务工人员 and 个体工商户等自由职业者纳入住房公积金缴存范围。其他新业态从业者可按灵活就业人员身份参加社会保险和缴纳住房

公积金；属于就业困难人员或离校1年未就业的高校毕业生，可按规定享受灵活就业人员社保补贴；符合条件的，可享受自主创业扶持政策。（责任单位：市发展改革委、市人社局牵头，市经信委、市财政局、市服务业委、人民银行大连市中心支行、市金融局、市国土房屋局、市公积金管理中心等，各区市县政府和先导区管委会）

（四）发挥失业保险促就业作用。按规定阶段性降低失业保险费率。落实失业保险稳定岗位补贴政策，对采取有效措施不裁员、少裁员的企业给予稳岗补贴。依法参加失业保险3年以上、当年取得职业资格证书或职业技能等级证书的企业职工，可申请参保职工技能提升补贴。建立失业保险金标准与物价上涨挂钩联动机制，确保领取失业保险金人员基本生活不因物价上涨而降低。上述有关补贴按规定从失业保险基金中列支。严格规范企业裁减人员行为，有条件的企业经营困难时应与职工依法平等协商，在一段时期内采取调整班次、缩短工时、工资浮动、转岗培训等措施共渡难关。（责任单位：市人社局、市发展改革委、市科技局、市经信委、市财政局、市国资委、市总工会等）

二、促进以创业带动就业

（五）优化创业环境。深入推进“放管服”改革，大力优化营商环境，持续推动大众创业万众创新，有效激发市场活力和全社会创造力，提升创业参与率。深化商事制度改革，全面实施“五证合一、一照一码”登记制度改革和个体工商户“两证整

合”，逐步实施“多证合一”，落实“双告知”制度，开展未开业企业、无债权债务企业申请简易注销登记。加强知识产权保护，鼓励具有自主知识产权的知识创新、技术创新和模式创新。推动政府部门间数据联通和信息共享，形成支持企业发展的政务服务信息互认共享机制。大力培育创新精神、创业意识和创客文化，继续举办好中国海外学子创业周、市创业就业博览会和“创业大连 梦响滨城”等一系列活动，支持市场主体、社会组织和有关单位组织开展包括创业沙龙、创业论坛、项目路演、融资对接等各种形式的系列创业活动，形成良好的创业氛围。对具备一定特色、达到一定规模、产生一定影响力、形成一定品牌效应的创业活动，经评选认定市政府给予一定的奖补。（责任单位：市创促办、市发展改革委、市编委办、市政府办公厅、市工商局、市科技局、市经信委、市人社局等，各区市县政府和先导区管委会）

（六）落实创业扶持政策。继续实施支持和促进重点群体创业就业的各项优惠扶持政策，并向在高附加值产业创业的劳动者倾斜，提高创业成功率。将符合条件的在我市初次创业（指首次领取工商营业执照）的人员纳入创业补贴范围。符合条件的初次创业人员创办的经营实体可免费入驻各级政府部门主办的创业孵化平台，对孵化期满后确有需要的可适当再延长不超过2年的孵化周期。对租用其它场地初次创业的人员给予3000元/年的创业场地补贴，补贴期限最长不超过2年。对创业带头人创办的

经营实体正常经营1年以上并按规定缴纳社会保险费的，按其为招用城镇登记失业人员缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费和失业保险费给予全额补贴，补贴期限最长不超过3年，对创业实体的社保补贴每户每年最多给予10万元。领取失业保险金期间实现自主创业的人员，可一次性领取应享受的失业保险金。建立市创业项目库，创业项目推荐单位（个人）推荐的项目被创业者采纳实施并正常经营1年以上的，每招用1名城镇登记失业人员按500元的标准给予项目推荐单位（个人）一次性创业项目推荐补贴。落实支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业有关政策。（责任单位：市人社局、市财政局、市国税局、市地税局、市经信委、市科技局等，各区市县政府和先导区管委会）

（七）优化创业载体建设。发挥政府引导作用，合理规划布局，优化配置技术、装备、资本和市场等创业创新资源，大力发展创业孵化基地、众创空间、双创支撑平台等创业创新平台，发挥资源聚集和辐射引领作用，提高孵化成功率。推动政府与社会资本合作模式（PPP）共建新型创业孵化平台，支持行业领军企业、创业投资机构、高校和社会组织等社会力量建设创业大厦、创业社区，加快搭建工业互联网云平台和基于互联网的开放式创业孵化平台。引导创业孵化平台与高校、科研院所等技术成果转移相结合，完善技术支撑服务。鼓励创业孵化平台与天使投资、创业投资相结合，完善投融资模式，积极引进境外先进创业孵化模式。支持成立创业孵化行业自治组织。开展创业孵化平台认定

工作，对认定为市级创业孵化平台的，市政府每年按入孵实体数量和孵化效果等情况给予一定奖补。（责任单位：市创促办、市人社局、市经信委、市科技局、市规划局、市国土房屋局、市国资委、市委高校工委、市教育局、市金融局、市财政局、市民政局等，各区市县政府和先导区管委会）

（八）扩大创业融资渠道。凡在我市以个体、合伙经营和组织起来创业（含网络创业），且已办理就业创业登记的城乡劳动者（不受户籍限制），以及当年吸纳就业人数达到规定标准的小微企业，均可按规定享受创业担保贷款扶持政策。支持银行与其他金融机构加强合作，对创新创业活动给予有针对性的股权和债权融资支持。市和各地设立的产业（创业）投资引导基金主要用于扶持初创期、中早期、成长性较好的创业项目，重点支持高校毕业生创业。鼓励银行业金融机构向创业企业提供结算、融资、理财、咨询等一站式系统化的金融服务。引导成功企业家以天使投资等方式支持创业，促进天使投资、创业投资、互联网金融等规范发展，支持小微企业开展股权质押登记、动产抵押登记，灵活高效满足创业融资需求。（责任单位：人民银行大连市中心支行、市发展改革委、市金融局、市财政局、市人社局、市创促办、大连银监局、大连证监局等，各区市县政府和先导区管委会）

三、强化教育培训力度

（九）创新教育培训机制。加快高校供给侧结构性改革，推

进高校创新创业教育改革和学科专业布局调整优化，提高中等职业教育招生比例。坚持面向市场、服务发展、促进就业的技能人才人力资源开发导向，着力化解就业结构性矛盾。推进职业教育和职业培训精准对接产业发展需求、精准契合受教育者培训需求，促进校企合作、产教融合。实施高技能人才振兴计划，重点实施职业培训基础能力建设项目和技能传承技术改造研修平台建设项目，建设一批国家级高技能人才培训基地和技能大师工作室（站），广泛开展岗位练兵、技术比武、技能竞赛、师徒帮教等活动，加快培育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。（责任单位：市委高校工委、市教育局、市人社局、市财政局、市发展改革委、市总工会、团市委等，各区市县政府和先导区管委会）

（十）健全技术技能人才多元评价机制。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少资质资格许可和认定。充分发挥企业在技能人才评价中的主体作用，鼓励企业自主评定和动态聘用工匠技师，着重在工匠技师中遴选赴国境外进修深造，培养选拔高端高技能人才、省政府命名的辽宁工匠。按照国家、省有关要求，做好职业资格制度与技能人才职业技能等级认定政策的衔接，推动技术工人和工程技术人员在职业资格和职称评定的互认互通，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，拓宽技能人才发展通道。（责任单位：市人社局等）

(十一) 完善政府补贴培训制度。缓解就业结构矛盾，加强各类就业技能培训，根据产业发展和市场需求定期发布政府补贴培训专业指导目录和职业资格正面目录清单，面向贫困家庭子女、毕业年度高校毕业生（含技师学院高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类毕业生）、城乡未继续升学的应届初中毕业生、农村转移就业劳动者、城镇登记失业人员以及符合条件的企业职工等群体，加快推行企业新型学徒制、初高中毕业生劳动预备制、城乡劳动者就业技能培训、企业技师培训等政府补贴项目。在职业培训补贴直接补贴个人方式基础上，根据去产能企业失业人员培训工作需要，进一步完善职业培训补贴政策，可探索采取整建制购买培训项目、直补培训机构等方式开展集中培训。企业组织新招用高校毕业生参加企业新型学徒制培训，按规定给予企业职业培训补贴。创新培训模式，探索职业培训包模式，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。（责任单位：市人社局、市财政局等，各区市县政府和先导区管委会）

四、抓好重点群体就业创业

(十二) 鼓励高校毕业生多渠道就业创业。实施高校毕业生就业创业促进计划，促进供需对接和精准帮扶。实施高校毕业生基层成长计划，建立“下得去、留得住、干得好、流得动”的长效机制。组建校企联盟，积极开展校企、校产、校地合作，增

强高校人才供给与社会需求的适应性，共建实习实训基地、岗前培训基地、就业创业基地。继续组织实施大学生村官、“三支一扶”等计划项目，鼓励大学生应征入伍，按规定落实学费补偿、学费资助、助学贷款代偿、优抚安置等政策。对新招用毕业年度或登记失业的高校毕业生就业的各类用人单位（含社会组织），按其为高校毕业生实际缴纳社会保险费给予1年的社会保险补贴。对离校1年内未就业的高校毕业生灵活就业后缴纳社会保险费的，按上年度在岗职工月平均工资60%作为基数计算的应缴纳社会保险费的30%给予社会保险补贴，补贴期限最长不超过2年。对科研项目单位吸纳高校毕业生参与研究的，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。建立全市就业见习需求和岗位信息库，将就业见习对象调整为离校2年内未就业高校毕业生（含技师学院高级工班、预备技师班和特殊教育院校职业教育类毕业生），对见习单位按规定给予就业见习补贴，用于支付见习人员见习期间基本生活费、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。对见习人员见习期满留用率达到50%以上的单位，按规定提高见习补贴标准。将一次性求职创业补贴补助范围调整为低保家庭、贫困残疾人家庭、建档立卡贫困家庭中的高校毕业生，特困、残疾及获得国家助学贷款的高校毕业生，一次性求职创业补贴标准为1000元/人。激活高校科技资源和研发优势，为高校毕业生（毕业5年内，下同）创业提供场地、经费和指导服务。加大创业担保贷

款贴息力度，对高校毕业生自主创业的项目实行全额贴息，贴息期限不超过3年。对高校毕业生创办中小企业实体生产的节能环保、自主创新产品，按政府采购扶持政策予以优先采购。鼓励留学回国人员积极申报“赤子计划”和“留学回国人员创业启动支持计划”，为留学人员和用人单位提供供需对接服务平台。鼓励留学人员以知识产权等无形资产入股方式创办企业。（责任单位：市人社局、市委组织部、市委高校工委、市教育局、市征兵办、市国税局、市经信委、市工商局、市民政局、市财政局、市科技局、人民银行大连市中心支行、市总工会、团市委、市妇联、市残联等，各区市县政府和先导区管委会）

（十三）稳妥安置去产能企业职工。鼓励去产能企业多渠道分流安置职工，支持企业尽最大努力挖掘内部安置潜力，对不裁员或少裁员的，降低稳岗补贴门槛，提高稳岗补贴标准。促进分流职工转岗就业创业，对单位新增岗位吸纳去产能分流人员的，按规定给予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；对确实难以安置的符合条件就业困难人员，新增或腾退的公益性岗位优先安置。积极稳妥、依法依规处理劳动关系，对本轮化解钢铁煤炭煤电行业过剩企业产能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。（责任单位：市人社局、市发展

改革委、市经信委、市国税局、市地税局、市财政局、市国资委、市总工会等，各区市县政府和先导区管委会)

(十四) 健全城乡劳动者平等就业制度。推进就业服务均等化，农村转移劳动者可在城镇常住地进行失业登记，享受均等化公共就业服务和普惠性就业政策。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、乡村旅游和农村服务业，积极推进特色小镇，为农村劳动者就地就近转移就业创造空间。促进农民工返乡创业，大力发展农民专业合作社、种养大户、家庭农场、“扶贫车间”等生产经营主体，其中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。适应新生代农民工就业创业特点，多渠道、广领域拓宽就业创业渠道，引导新生代农民工到以“互联网+”为代表的新产业、新业态就业创业。推动农村劳动力有序外出就业，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，给予就业创业服务补贴。(责任单位：市人社局、市国土房屋局、市发展改革委、市旅发委、市农委、市建委、市经信委、市建委、市财政局等，各区市县政府和先导区管委会)

(十五) 完善就业援助长效机制。制定就业困难人员就业援助实施办法，按省政府确定的就业困难人员范围强化分类帮扶。对申请就业困难认定的失业人员，按其就业意愿和培训需求提供相应服务，引导其通过市场渠道实现就业或自主创业。对确实因身体和家庭等原因难以实现市场就业的困难人员，给予社会保险

补贴和公益性岗位援助。公益性岗位重点安置零就业家庭和距法定退休年龄5年以内的人员。对招用就业困难人员或提供公益性岗位安置就业困难人员的单位，按其为就业困难人员缴纳的基本养老保险费、基本医疗保险费和失业保险费给予全额补贴；对公益性岗位安置的就业困难人员给予岗位补贴，补贴标准为当地最低工资标准。上述补贴期限除对距法定退休年龄不足5年的人员可延长至退休外，其余人员最长不超过3年（以初次核定其享受社会保险补贴和公益性岗位补贴时年龄为准，下同）。对灵活就业后缴纳社会保险费的就业困难人员，按上年度在岗职工月平均工资60%作为基数计算的应缴纳社会保险费的30%给予补贴，其中对城镇零就业家庭成员、低保家庭成员、处于失业状态的残疾人、单亲抚养未成年人者、自谋职业的军队退役人员、县以上（含县级）劳动模范、军人配偶、享受定期定量抚恤和生活补助的优抚对象、烈属等补贴期限最长不超过3年，其余人员距法定退休年龄1年时给予最长不超过1年的补贴。加强公益性岗位管理，建立就业困难人员动态管理机制，做好扶持政策衔接和后续就业服务工作，确保政策优先覆盖新产生的就业困难群体，确保零就业家庭、最低生活保障家庭等困难家庭中有劳动能力和就业愿望的成员至少有1人稳定就业。加强社会保障与就业联动，完善低保渐退制度，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，增强其就业意愿和就业稳定性。（责任单位：市人社局、市财政局、市民政局、市总工会、市残联等，各

区市县政府和先导区管委会)

(十六) 促进退役军人就业创业。认真做好计划分配军队转业干部和符合政府安排条件的退役士兵安置工作。大力扶持自主择业军队转业干部和自主就业退役士兵就业创业，按规定落实相关扶持政策；对符合政府安排工作条件的退役士兵，要采取刚性措施，确保岗位落实、妥善安置。建立就业创业需求数据库和实训基地，围绕市场需求和退役军人特点，积极开展就业服务、职业培训、创业孵化活动，提高就业创业成功率。(责任单位：市人社局、市民政局等按职责分工负责，各区市县政府和先导区管委会)

五、强化就业创业精准服务

(十七) 提升公共就业创业服务能力。进一步健全市、区(县)、街道(乡镇)、社区(村)四级公共就业创业服务体系，完善服务功能、细化服务标准和流程。加强公共就业创业服务从业人员职业化建设，确保每个街道(乡镇)、社区配备1-2名专职工作人员，建立定期培训、持证上岗制度，增强主动服务、精细服务意识。将县级以上基层公共就业创业服务平台经费纳入财政预算。打造“互联网+”公共就业创业服务平台，加快建设全市统一规范、一体化的就业信息管理平台体系，推动服务向移动端、自主终端等延伸，推广网上受理、网上办理、网上反馈，实现就业创业服务管理全程信息化。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政策，支持公共就业创

业服务机构和高校开展招聘活动及创业服务。将为就业创业提供第三方服务的相关项目纳入政府购买公共服务指导目录，开展个性化、专业化服务，主动精准对接劳动者多样化的就业创业需求。鼓励社会组织通过网络平台、线下社区等途径开展就业创业帮扶活动。实施《就业创业证》与社会保障卡“证卡合一”工作，逐步实现社会保障卡在办理就业创业业务、享受就业创业政策的普遍应用，探索开展虚拟社会保障卡试点工作。（责任单位：市人社局、市民政局、市发展改革委、市财政局等，各区市县政府和先导区管委会）

（十八）健全统一规范的人力资源市场。加强人力资源市场法制化建设，深化人力资源市场整合改革，统筹建设统一规范、竞争有序的人力资源市场体系，健全和完善市场导向的就业机制。打破户籍、地域、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，促进妇女、残疾人等公平就业。实施“互联网+”人力资源服务行动，推进大数据技术在人力资源服务领域的应用，建立与经济社会发展需求相适应的人力资源供求预测和信息发布制度。推动人力资源市场信息互联互通，健全服务项目、拓宽服务渠道，通过运用触摸屏、网站平台、手机移动端等手段和实行“实体大厅+网上大厅”并行方式，为劳动者和用人单位提供精准对接，促进人力资源市场各要素实现合理配置。大力推进人力资源服务业健康发展，实施人力资源服务业发展推进计划。开展人力资源市场诚信体系建设，创

新事中事后监管方式，营造规范有序的市场环境。加强与人力资源服务行业知名机构合作，进一步扩大区域性、行业性人力资源市场间的交流合作。加快流动人员人事档案管理服务信息化建设。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。（责任单位：市人社局、市发展改革委、市卫生计生委、市工商局、市总工会、市妇联、市残联等，各区市县政府和先导区管委会）

六、切实加强组织实施

（十九）强化政府责任。各地区要切实履行政府促进就业责任，政府主要负责同志为本地区就业工作第一责任人。完善就业工作目标责任制，纳入党政和高校领导班子工作实绩考核。合理安排就业资金支出，加强资金使用管理和监督，提高资金使用效益。（责任单位：市委组织部、市财政局、市人社局等，各区市县政府和先导区管委会）

（二十）狠抓政策落实。加强政策宣传，强化督查问责和政策落实情况评估。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，可容错免责；对不履行或者不正确履行职责的，依纪依法严肃问责。（责任单位：市政府办公厅、市人社局、市委宣传部、市财政局、市监察局等，各区市县政府和先导区管委会）

(二十一) 加强形势研判。增强风险意识和底线思维，完善统计监测制度，扩大就业数据信息来源，加强就业数据与宏观经济数据的比对分析，充分利用大数据技术开展就业监测。密切关注就业失业重点指标和人力资源市场供求等变化，及早研判宏观经济运行状况对就业岗位、就业环境带来的影响，及早发现异常情况和潜在风险，制定应对规模性失业风险预案。(责任单位：市人社局、市发展改革委、市财政局、市服务业委、人民银行大连市中心支行、市统计局、市工商局等，各区市县政府和先导区管委会)



(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委办公厅，各民主党派、人民团体，市法院、检察院，报社、广播电视台，党校，外地政府驻连办事处，92538、93176部队，军分区。

大连市人民政府办公厅

2017年9月20日印发

