

十七部门关于大力发展实体经济积极稳定和促进就业的指导意见

关于大力发展实体经济积极稳定和促进就业的指导意见

发改就业〔2018〕1008号

各省、自治区、直辖市发展改革委、教育厅（委）、科技厅（委）、工业和信息化部（中小企业）主管部门、公安厅（局）、民政厅（局）、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、自然资源主管部门、住房城乡建设厅（委）、交通运输厅（委）、农业（农牧、农村经济）厅（局、委）、商务主管部门、工商行政管理局（市场监督管理部门）、统计局、总工会，中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行，国家统计局各调查总队：

就业是最大的民生，也是经济发展最基本的支撑。近年来，各地区、各部门深入实施就业优先战略和积极就业政策，不断加强和改善以就业为底线的宏观调控，就业形势总体平稳、稳中向好。但同时也要看到，当前和今后一段时期，受产业结构转型升级以及国际国内各种不确定不稳定因素的影响，结构性就业矛盾依然存在。为此，要深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，按照中央经济工作会议和《政府工作报告》部署，加快建设实体经济与人力资源协同发展的产业体系，大力发展实体经济，着力稳定和促进就业，更好保障和改善民生。现就有关工作提出如下意见。

一、发展壮大新动能，创造更多高质量就业岗位

统筹推进发展新动能和劳动力供给侧改革工作。围绕提高供给体系质量、建设现代化经济体系等重大任务，调整优化高校学科专业结构，进一步深化产教融合、校企合作，在做大做强新动能中，创造更多适合高校毕业生和高技能人才的高质量就业岗位。实施数字技能提升专项培训，将数字经济相关职业纳入就业技能培训和高技能人才培训补贴范围，加大教育信息化基础设施和数字人才教育资源建

设投入力度，创建一批数字人才培养示范机构。加快制定服务标准和规范，全面加强家政服务、养老服务从业人员和相关企业社会信用体系建设。大力发展“互联网+”家政服务、养老服务，培育一批领军企业，创造更多高质量家政养老就业岗位。鼓励更多职业院校（含技工院校）开设家政服务、养老服务相关专业，培养更多家政服务、养老服务人才。规范家政养老从业人员劳动用工关系，推进依法参加社会保险，切实保护从业人员合法权益，开发更多生活性服务业就业岗位。强化政策指引和分类指导，创新监管方式，加强行业自律，大力发展平台经济、众包经济、共享经济等新业态新模式，保障从业人员劳动权益，充分释放新动能带动就业效应。

二、促进传统产业转型升级，引导劳动者转岗提质就业

同步推进传统产业升级和职工技能提升、岗位转换，围绕传统制造业向智能化、绿色化、高端化、服务化发展的人才需求，引导和支持企业完善职工技能培训制度。大力开展岗前培训、职工岗位技能培训和高技能人才培训，强化订单培训、定向培训、定岗培训，改进技术工人技能评价方式，支持企业通过项目工资、协议工资以及股权、期权、分红等方式强化薪酬激励，促进劳动者转岗提质就业。适应制造业智能化、服务化发展趋势，鼓励制造企业积极发展服务型制造，加快生产方式、组织形式、管理方式和商业模式创新变革，支持发展产品研发设计、系统总承包、整体解决方案设计等高端服务和远程维护、质量诊断等在线增值服务，不断延伸产业链条，开发更多研发、维保、控制等服务型就业机会，引导职工有序转换就业岗位。结合区域发展战略实施，引导东部地区劳动密集型产业向中西部和东北地区有序转移，优化就业空间结构。

三、深入推进创新创业，催生吸纳就业新市场主体

全面落实创新创业扶持政策，加快推进网上审批，深化商事制度改革，进一步降低市场准入门槛和制度性交易成本，不断激发市场活力，催生更多吸纳就业新市场主体。加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，

依托互联网、大数据等平台，加速创新创业资源开放与共享，支持各类企业创新发展。加大创业担保贷款实施力度，健全配套制度，加快各类小微企业创业创新基地建设，培育更多中小微企业，增强就业带动能力。深化创新创业教育，加强创业培训，做强做优创业孵化平台，不断激发各类群体创新创业活力。

四、加快农业供给侧结构性改革，培育新型农业经营主体和新型职业农民

全面启动实施新型农业经营主体和新型职业农民培育工程，深入推进新型农业经营主体带头人轮训和农村实用人才带头人培训计划。实施农产品加工业提升行动和农村一二三产业融合发展推动行动，建设一批加工园区和一批农村产业融合发展示范园、先导区，发展壮大吸纳农民就业的新市场主体。鼓励支持各类市场主体创新发展基于互联网的新型农业产业模式，加快培育专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体，扩大职业农民就业规模。

五、支持返乡下乡创业，拓宽农村劳动力转移就业渠道

大力实施乡村振兴战略，加快实施乡村促进就业创业行动，鼓励各类人才返乡下乡就业创业。鼓励开发性、政策性金融机构在业务范围内，对农村“双创”园区（基地）和公共服务平台等项目提供信贷支持，以返乡下乡人才流带动资金、信息等更多要素回流，加快培育返乡创业特色产业集群，大力发展吸纳就业能力强的产业，结合新型城镇化合理引导产业梯度转移，发展壮大县域经济，推动乡村振兴，不断拓宽农村劳动力就业创业空间。统筹发挥各类创业引导资金作用，拓宽股权投资、债券市场融资等直接融资渠道，优先保障返乡下乡创业用地，加强农村道路、信息和物流等基础设施网络建设，不断优化创业环境，推动返乡下乡创业主体做大做强。整合市场资源，加快建设集渠道、平台、金融服务等于一体的返乡创业电子商务生态链和生态圈，积极发展农村电商等新业态新模式，加快输出地资源优势向经济优势转化步伐，培育更多就业创业机会。

六、推动新型城镇化高质量发展，扩大就地就近就业规模

加快农业转移人口市民化，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，补齐基础设施、公共服务等短板，不断增强城镇聚集产业、吸纳就业能力。培育建设若干同城效应明显、一体化程度高的都市圈，推动要素自由顺畅流动、基础设施建设联通和公共服务共享，发挥城市要素禀赋比较优势，促进优势互补和特色化、差异化发展，释放区域发展潜力，增强吸纳就业能力。实施推动高质量发展、创造高品质生活的城市“双高”工程，改造提升老旧小区和工业区，推进城中村、城边村、村级工业园等土地整治入市，合理布局养老、家政、教育培训、托幼等便民服务设施，创造更多劳动密集型就业机会。推动重点镇等有潜力的乡镇加快发展，实施特色小镇高质量发展工程，做大做强产业支撑，实现产镇融合、镇村融合，提升服务能力，促进农业转移人口就地就近城镇化。支持引导社会资本发展城乡融合典型项目，促进城乡要素资源跨界配置与产业发展有机融合，带动劳动者就地就近就业。

七、推进高水平对外开放，稳定和促进外向型就业

积极引导外资更多投向中西部和东北地区，支持承接产业转移示范区建设，发展壮大外向型产业集群，带动更多就业。扩大服务业对外开放，鼓励文化、旅游、教育、建筑、中医药、设计研发等服务出口，促进服务外包加快转型升级，合理布局一批吸纳就业能力强的客服中心和支撑中心等服务企业，推动服务贸易创新发展，创造更多外向型就业岗位。稳定机电、高新技术和劳动密集型产品出口，提升出口产品附加值，引导加工贸易转型升级，确保外贸领域就业稳定。全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，简化外商投资相关程序，保护外商投资合法权益，更好发挥外资企业拉动就业的积极作用。加强对境外投资合作引导，健全对外投资合作服务保障体系，鼓励支持企业开展对外投资合作，创造更多外向型就业机会，同时注意吸纳被投资国本地就业，促进互利合作共赢。

八、健全联动机制，提高职业技能培训基础能力

建立技能培训与产业需求变化联动预警机制、培训课程动态调整机制、资金投入

与培训效果评估挂钩机制，创新培训模式，促进培训资源优化配置，实现技能培训与产业发展、市场需求协调联动，加快培养适应市场用工变化的技能型劳动者队伍。整合职业院校和企业实训资源，加大实操比重，加强公共实训基地建设，提高职业技能实训能力，培养更多符合产业发展需求的实用人才。深入实施高技能人才振兴计划，充分发挥大国工匠等高技能人才传帮带作用，加强复合型人才培养。

九、加强统筹施策，加大援企稳岗力度

加快推进养老保险全国统筹、划转部分国有资本充实社保基金，做好阶段性降低社会保险费率工作，延长阶段性降低住房公积金缴存比例实施期限，进一步降低企业用工成本。对符合产业升级方向、产品技术较为先进，但受国际国内不确定不稳定因素影响遇到暂时性困难的企业，采取有效措施不裁员或少裁员的，继续实施援企稳岗护航行动，鼓励企业尽力稳定现有就业岗位。引导企业按照“保岗位、保生活、保稳定”的原则，就调整劳动报酬、工作时间等涉及职工权益的事项与职工开展集体协商，并将协商内容经职工代表大会或全体职工讨论通过，保障职工生活。

十、提高监测预警能力，强化失业风险应对

进一步完善就业失业统计调查制度，健全就业统计指标体系，更加全面地反映新经济就业情况。充分利用部门行政记录、大数据等拓宽数据来源，提高统计能力和效率。完善就业失业监测预警体系，制定风险应对预案，建立分级预警、分层响应、分类实施应对机制。紧盯关键指标和重点地区、企业、人群苗头隐患，深入细致做好矛盾纠纷预防化解工作。充分利用就业补助资金，按规定及时将因产业结构调整、国际贸易摩擦等受影响的人员纳入相关就业扶持政策 and 公共就业服务范围。规范公益性就业岗位开发和管理，托底安置就业困难人员和零就业家庭就业。建立健全重大政策调整就业评估机制，强化就业政策储备。

各地区、各有关部门要充分认识做好发展实体经济积极稳定和促进就业工作的重要性和紧迫性，切实加强组织领导，细化、实化本意见各项政策措施，确保各项工作任务落到实处。

附件：各部门任务分工方案（略）

国家发展改革委

教育部

科技部

工业和信息化部

公安部

民政部

财政部

人力资源社会保障部

自然资源部

住房城乡建设部

交通运输部

农业农村部

商务部

人民银行

市场监管总局

国家统计局

全国总工会

2018年7月10日