

烟台市人力资源和社会保障局文件

烟人社发〔2021〕25号

关于印发烟台市“十四五”促进就业规划的通知

各区市人民政府（管委），市政府各部门，有关单位：

《烟台市“十四五”促进就业规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

烟台市人力资源和社会保障局
2021年10月22日



（此件主动公开）

烟台市“十四五”促进就业规划

“十四五”时期,是全市全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,加快动能转换,推动高质量发展的关键五年。本规划依据《烟台市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(烟政发〔2021〕6号)编制,是“十四五”时期全市促进就业工作的重要指引。

一、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大以来的路线方针政策,紧扣“新发展阶段、新发展理念、新发展格局”,坚持稳中求进工作总基调,坚持以人民为中心,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,以实现更加充分更高质量就业为主要目标,深入实施就业优先战略,强化就业优先政策,健全就业促进机制,千方百计扩大就业容量,努力提升就业质量,缓解结构性就业矛盾,着力稳定重点群体就业,防范化解失业风险,为全市经济社会发展提供强大人力资源支撑。

(二) 基本原则

坚持就业优先。把就业作为经济社会发展的优先目标,持续发展经济拉动就业,保持经济增长运行在合理区间。实施以稳定和扩大就业为基准的调控政策,推动产业结构调整与就业结构相

适应，创造更多就业岗位，实现就业增长与经济发展良性互动。

坚持人民至上。统筹城乡劳动者享有平等就业机会，重视日益凸显的结构性就业矛盾，优化整合政策、教育、培训等各类资源，积极拓展覆盖面和惠及范围，健全城乡均等的公共就业服务体系，推动实现更加充分更高质量就业。

坚持扩容提质。强化政策协同，综合施策，统筹“稳岗、扩岗”并举，兼顾“规模、质量”并重，加强人力资源开发，规范发展人力资源服务业，大力促进创业带动就业，扶持就业新形态，支持多渠道灵活就业，促进就业扩容提质。

坚持底线思维。聚焦重点群体、重点行业，制定更加精准有效的政策措施，因地因企因人加强分类帮扶援助，兜牢民生底线。密切关注内外部环境对就业的影响，完善监测预警防控机制，防范化解就业领域风险隐患。

（三）主要目标

到 2025 年，要实现以下目标：

保持就业形势总体稳定。每年城镇新增就业 10 万人以上，城镇调查失业率年均控制在 5.5% 以内，高校毕业生、农民工、退役军人、残疾人等重点群体就业基本稳定。就业结构持续优化，城镇就业比重不断提高，第三产业从业人员占比逐步扩大。

促进创业带动就业。创业引领作用更加凸显，带动就业能力进一步增强。创业环境更加优化，创业成本不断降低，创业服务实现跃升，劳动者投身创业创新活动积极性不断增强。

防范化解失业风险。就业领域风险监测预警和防控应对机制不断健全，失业人员保障水平进一步提高，规模性失业风险得到有效防控。

持续优化人力资源结构。人力资源质量大幅提升、结构进一步优化，更加契合产业转型升级和高质量发展需要。劳动力市场供需匹配效率提升，劳动者求职渠道更加顺畅。

不断提升就业质量。劳动者收入水平持续提高，就业稳定性不断增强，覆盖城乡劳动者的社会保障体系更加健全，劳动关系更加和谐，劳动者合法权益得到更好保护。

二、实施积极就业政策，大力发展经济拉动就业

把促进就业摆在全局发展优先位置，坚持经济发展就业导向，在实施新旧动能转换、发展现代产业体系、优化产业布局中，积极拓展就业空间，扩大就业增量，实现经济发展与扩大就业联动。

（四）强化政策协同支持就业导向。加强财政、金融、投资、消费、产业等政策与就业政策协同联动，实现经济增长与就业扩大良性互动。实施重大产业就业影响评估，明确重要产业规划带动就业目标，优先投资就业带动能力强、有利于农村劳动力就地就近就业和高校毕业生就业的产业。加大基础设施、民生工程、生态文明等领域投资力度，增加就业岗位。发挥创业投资作用，对带动就业能力强的创业投资企业予以引导基金扶持、政府项目对接等政策支持。在制定改革发展、产业调整、社会管理等重要政策时，综合评估可能对就业产生的影响。对可能造成规模性失

业的，政策牵头部门应提前制定应对措施。制定实施安全生产监督管理、环保治理、城市管理政策，尽量避免集中停工停产停业，最大限度减少对就业的影响。

（五）发展壮大产业体系扩大就业。持续推动动能转换，壮大发展现代海洋、装备制造、电子信息、高端化工、医养健康、文化旅游、现代物流、高效农业等主导产业，加快实施重大项目，打造新就业增长点。大力发展现代服务业，加快发展生产性、生活性服务业，推动工业设计、检验检测、信息数据、金融商贸、教育培训、人力资源、医养家政、体育健身、文化旅游等服务创新发展，稳定拓展社区服务岗位，进一步提高服务业吸纳就业比例。完善农业生产性服务链条，做大做强农业龙头企业，培育家庭农场、农民合作社等新兴农业经营主体，实施高素质农民培育工程，扩大农业吸纳就业规模。

（六）支持发展新业态培育就业增长点。加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，催生更多新业态新模式。支持平台经济持续规范发展，降低平台服务成本，带动更多劳动者依托平台就业创业。支持微商电商、网络直播等多样化的灵活就业和新就业形态就业，加快发展网络零售、线上教育培训、移动出行、互联网医疗等新业态，带动增加灵活就业岗位。依据国土空间规划，合理安排就业空间，预留自由市场、摊点群、流动商贩疏导点等经营服务网点，科学设定辖区内无固定经营场所摊贩管理模式，为灵活就业创造条件。加强城市商圈规划，推动步行

街改造提升，繁荣发展夜经济，支持劳动者创业增收。搭建共享用工平台，支持企业开展季节性、临时性用工余缺调剂。加强灵活就业和新就业形态人员劳动权益保护，提高灵活就业和新就业形态人员社会保障水平。

（七）大力发展民营经济吸纳就业。培育一批骨干企业和高成长性企业，产生更多专精特新“小巨人”企业和制造业“单项冠军”企业，推进“个转企”“小升规”，促进大中小企业协同发展，更好发挥民营企业吸纳就业主力军作用。完善支持中小微企业和个体工商户发展的政策体系，建立中小企业公共服务平台，落实减税降费政策，有效降低民营企业经营成本。推进普惠金融体系建设，鼓励金融机构发展无还本续贷业务和信用贷款，提高民营企业融资授信额度，加大对小微企业首贷、中长期贷款、知识产权质押贷款等的支持力度，缓解中小微企业融资难、融资贵问题。

三、打造创新创业链条，增强创业带动就业能力

深入推进大众创业、万众创新，完善综合性创业生态，着力提升创业服务质效，不断优化创业环境，激发市场活力和社会创造力，为各类市场主体、各类人群创业赋能，进一步增强创业带动就业能力。

（八）优化环境支持创业。持续优化营商环境，推进“放管服”改革，深化“一网通办”“一次办好”“一链办理”，打造一流政务服务环境。深化“证照分离”改革，提高企业开办便利化水平。全面实施市场准入负面清单制度，依法平等保护各类市场主

体合法权益。探索建立覆盖劳动就业领域所有机构和个人的信用记录，完善守信联合激励和失信联合惩戒制度。完善企业金融辅导员制度，持续开展小微企业首贷培植行动，支持轻资产企业融资。落实税费、用地、融资等优惠政策，进一步降低创业成本。合理安排创业担保贷款贴息资金。创新科技成果转化机制，积极培育创新型企业，打造创新促进创业、创业带动就业链条。

（九）激发活力引领创业。持续做好大学生创业引领工作，提高大学生创业参与率，每年扶持 1500 名以上大学生自主创业。支持高校、科研院所等事业单位科研人员离岗创业或者到企业兼职从事科技成果转化、技术攻关。实施“青鸟计划”，吸引青年学子和人才来烟留烟干事创业。实施返乡入乡创业带头人培育行动，培养一批具有发展潜力和带头示范作用的返乡入乡创业人员，引导更多农民工自主创业。实施高层次人才创业项目择优资助，优化留学回国人员创新创业环境。实行更加开放便利的境外人才引进和出入境管理制度，落实技术移民、外国留学生创业国民待遇。举办各类创业创新大赛、高峰论坛、创业训练营等系列“双创”活动，选树创业先进典型，浓厚创业创新氛围。

（十）提升创业服务质效。加强创业创新载体建设，完善孵化服务机制，做好省级创业创新示范综合体培育工作，发挥省级创新创业共同体作用，打造新型研发机构群。构建众创空间、孵化器、加速器、产业园相互接续的创业创新平台支持体系，全市科技企业孵化器、众创空间等达到 70 家以上。构建大中小融通型

创新创业特色载体,小型微型企业创新创业示范基地达到 20 家以上。支持企业向新型创业创新平台转型,带动企业员工共同创业创新。发挥创业大学(创客学院)作用,完善创业培训体系,每年培训 1 万次人以上。推广创业导师制,壮大青年、农村创新创业导师队伍。推行科技特派员制度,支持科技领军企业、高技能人才、专业技术人才等到基层开展创业服务。提升公共创业服务质效,配齐配强创业服务队伍,落实各类创业扶持政策。培育市场化创业服务机构,为初创企业和创业人员提供专业化创业服务,实现与公共创业服务优势互补。

四、强化重点群体支持,推动实现更加充分就业

坚持市场化社会化就业与政府托底帮扶相结合,多渠道促进高校毕业生、就业困难人员、农民工、退役军人等重点群体就业,稳住就业基本盘。

(十一)多渠道促进毕业生青年群体就业。在加快发展现代产业体系、推动经济体系优化升级中,创造更多适合高校毕业生的就业岗位。大力发展战略性新兴产业、现代农业、现代服务业和平台经济、共享经济等新业态新模式,吸纳更多青年群体就业创业。深入实施高校毕业生就业创业促进计划、基层成长计划和青年见习计划,完善就业创业支持体系,统筹实施基层服务项目,开发基层就业岗位,畅通基层成长发展通道,鼓励高校毕业生到中小微企业和农村、社区基层就业创业。健全高校毕业生就业服务体系,完善就业创业支持政策,落实生活补贴、购房补贴等保障

政策，降低生活成本，吸引更多毕业生来烟就业。强化青年群体就业技能培训实训，提升适应市场需要和职业发展的能力。加强职业发展教育和就业指导，引导高校毕业生转变就业观、择业观，积极理性就业。健全离校未就业高校毕业生实名服务机制、困难毕业生就业援助机制、长期失业青年就业帮扶机制。积极举办招聘活动和系列就业活动，为高校毕业生等青年群体求职就业搭建服务平台。

（十二）全方位促进退役军人就业。全面推行退役军人适应性培训，深入推进自主就业和逐月领取退役金等退役军人免费职业教育和技能培训，提升退役军人就业能力。鼓励用人单位定期组织退役军人参加岗位技能提升和知识更新培训，推进军地职业资格互认。打造烟台市“军岗专享”退役军人就业创业和“军岗日”退役军人专场招聘品牌，定时定点开展常态化招聘活动，推进培训就业创业“一键”办理。完善失业和就业困难退役军人就业帮扶援助机制，探索在企业设立退役士兵专项公益岗，拓展岗位开发渠道，发挥兜底稳定效能。用足用好退役军人创业扶持基金，加大创业贷款政策支持力度。引导退役军人在新技术、新产业、新业态以及重点扶持领域创新创业。实施退役军人就业创业能力提升工程，面向有创业意愿的退役军人开展创业培训，增强创业能力。落实军创企业联络员制度，鼓励社会各界为退役军人创业提供优先服务。举办退役军人创新创业大赛，培养一批退役军人乡村创业致富带头人，选树一批退役军人就业创业典型。

（十三）持续推动农村劳动力转移就业。支持就业容量大、门槛低的劳动密集型制造业、生活服务业企业吸纳农村劳动力就业。鼓励农村劳动力从事网约配送、直播销售等新就业形态。在农田水利、人居环境整治、乡村绿化等农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，广泛组织当地农村劳动力特别是农村低收入群体参与工程建设以及建成后的维护运营，为农村劳动力创造更多就地就近就业岗位。搭建用工信息平台，广泛开展区域间劳务协作，加强劳动力跨区域精准对接，有序组织外来农村劳动力就业。开展农民工转移就业监测调查。落实农业转移人口在户籍地、常住地、就业地、参保地同等享受失业登记、职业介绍、技能培训等基本就业公共服务政策。实施农民工素质提升工程，强化农村劳动力技能培训。以住房保障、子女教育、社会保障等为重点，推进城镇基本公共服务覆盖未落户常住人口，全面提高农村转移人口城镇基本公共服务共享质量。

（十四）统筹做好其他群体就业。用好乡村公益岗位，保障弱劳力、半劳力等享受政策人口就近就地就业。加强东西部劳务协作对接，推荐就业岗位，促进稳定就业。健全就业援助制度，鼓励企业吸纳困难人员就业，对零就业家庭提供一对一就业援助，确保动态清零。持续做好残疾人按比例就业工作，完善残疾人就业支持服务体系、劳动权益保障制度和人才技能服务机制。开发公益性岗位，托底安置困难人员就业。及时将符合条件的就业困难人员纳入最低生活保障、临时救助和工会帮扶救助范围，建立

乡镇（街道）临时救助备用金制度。支持妇女平等就业，坚决纠正性别歧视，保障妇女公平就业权益。深入实施创新创业巾帼行动，鼓励妇女创新创业。保障少数民族职工合法权益。坚决纠正对少数民族劳动者的就业歧视，减少对就业的不合理限制。

五、健全教育培训体系，提升劳动者技能素质

聚焦经济社会发展需要，加强劳动者技能教育培训，建设一支适应现代化经济体系、结构比较合理的劳动者队伍，不断缓解就业结构性矛盾。

（十五）完善技能人才培养体系。加快建设职业教育创新发展高地，实施职业院校专业化、特色化建设工程，重点打造高水平高职院校、高水平中职学校和特色职业院校。健全人才培养与产业发展联动机制，优化学科专业布局，及时调整就业前景不好、市场需求不高的专业。深化产教融合、校企合作，推进职业院校混合所有制改革，支持企业和学校合办二级学院和专业。深入实施“学历证书+职业技能等级证书”制度，培养工匠后备人才。大力发展技工教育，提高技能人才供给能力和供给质量，不断壮大技能人才规模。加强技能人才培养载体建设，建设一批高技能人才培训基地、技能大师工作室、劳模和工匠人才创新工作室。全面推行企业技能人才自主评价，推动建立以市场为导向、以用人单位为主体、以职业技能等级认定为主要方式的技能人才评价制度。拓宽职业技能大赛领域，广泛开展职业技能竞赛和岗位练兵，努力构建有利于高技能人才成长的社会氛围。大力弘扬劳模精神、

劳动精神、工匠精神，开展劳模工匠选树培育工作，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气。加强宣传教育，引导年轻劳动者树立正确的人生观价值观，培养敬业精神和工作责任意识。

（十六）提升职业技能培训质量。实施职业技能提升行动和重点群体专项培训计划，以企业自主培训、市场化培训和政府补贴培训为主要形式，以就业技能培训、岗位技能提升培训和创新创业培训为主要内容，向有培训意愿的各类群体提供培训服务。探索新就业形态技能提升培训。结合“一区市一品牌”建设和当地重点产业发展需要，开展项目制培训。支持困难企业职工在岗培训，落实企业职工教育经费税前扣除政策。统筹开展农村劳动力就业创业培训，适应乡村振兴对技能人才需要。加强职业技能培训基础设施建设，鼓励政府与职业院校、技工院校、企业共建高技能人才培训基地，推动培训设施共建共享、融合发展，增强职业技能培训基础能力。推行“互联网+培训”，大力推广“职业培训包”，广泛开展订单式、套餐制培训和碎片化、灵活性、实时性培训。建立分层分类的培训补贴标准，建立培训补贴标准与经济社会发展、市场需求程度、培训成本相适应的动态调整机制。健全职业培训监督评价考核机制，强化培训计划的跟踪、反馈、资金使用和效果评估。

六、积极应对形势变化，防范化解规模性失业风险

加强就业领域风险监测预警和防控应对机制建设，积极开展失业风险管理，守住不发生规模性失业风险的底线，全力保障失

业人员基本生活。

（十七）加强监测研判形势。落实就业统计调查制度，按要求做好调查失业率有关工作。对重点行业、重点企业实施动态跟踪监测。健全就业形势研判机制，综合就业及相关数据，分析研判就业走势，及时预判规模性失业风险。完善就业失业监测预警体系，实时监测指标变化情况。完善规模性失业风险应急防控预案，适时发布预警信息，做好失业风险处置工作。建立企业规模裁员减员及突发事件报告制度。建立健全舆情收集研判机制，密切关注规模裁员、失业风险等舆情，及时发布权威信息，回应社会关切。

（十八）落实失业保险政策。扩大失业保险覆盖范围，加大参保扩面力度，提高政策受益率。进一步畅通失业保险金申领渠道，简化经办流程，保障失业人员基本生活。允许困难企业在与职工协议一致的基础上采取协商薪酬、调整工时等办法共渡难关。

七、做强人力资源市场，搭建求职就业服务平台

持续加强人力资源市场体系建设，充分发挥市场在人力资源配置中的决定性作用，全面优化就业公共服务，多渠道为劳动者搭建供需匹配服务平台。

（十九）打造规范化人力资源市场。完善统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，促进人力资源有序流动，有效配置。开展人力资源市场秩序专项整治行动，打击就业歧视、非法职介等违法行为，营造公平就业环境。完善公共人力资源市场职业供求分析制度，及时发布职业供需状况及预测。实施人力资源服务行业促

就业行动，促进市场化社会化就业。规范人力资源服务产业园建设管理，促进产业园提质增效。实施骨干企业培育计划、领军人才培养计划，重点培育一批有特色、有潜力的人力资源服务骨干企业，培养一支行业高端人才队伍。

（二十）优化公共就业服务能力。健全公共就业服务体系，强化公共就业服务供给，为劳动者和企业提供政策咨询、职业介绍、用工指导等公共就业服务。加强基层公共就业创业服务平台建设，推行网格化就业服务，打通服务企业群众“最后一公里”。广泛开展线上、线下系列公共就业服务专项活动，全市每年举办各类招聘活动 200 场次以上。发挥退役军人、残联、工会、团委、妇联等部门所属就业服务机构作用，推进服务主体多元化。升级“互联网+公共就业服务”，提升就业管理和服务信息化水平。

八、保护就业合法权益，不断提升劳动者就业质量

不断健全劳动职业保护机制，完善薪酬宏观调控体系，依法维护劳动者合法权益，积极构建更加和谐的劳动关系，推动实现更高质量就业。

（二十一）增进劳动者就业获得感。健全完善企业工资宏观调控体系，稳慎调整最低工资标准，完善企业薪酬调查和信息发布制度，为用人单位和重点群体提供薪酬分配指引。实施职业健康保护行动，保障劳动者职业健康。实施全民参保计划，提高劳动者参保率。落实工程建设领域农民工按项目参加工伤保险。指导各区市因地制宜，统筹做好各类就业群体的子女教育、住房保障、卫生医疗、文化生活等服务。

（二十二）构建和谐劳动关系。加强企业劳动用工指导，进一步规范劳动合同签订，提高劳动合同签订率和履行质量。加强对劳动派遣用工的监管，依法规范劳务派遣用工。有序推行电子劳动合同，提升劳动用工管理水平。引导中小企业依法成立工会组织，在中小企业集中的地方推动建立区域性、行业性职工代表大会，深入推进集体协商。实施劳动关系“和谐同行”能力提升行动，推进深化构建和谐劳动关系综合配套改革试点。开展和谐劳动关系创建活动，健全劳动关系领域风险监测预警制度。

（二十三）保障劳动者合法权益。畅通维权渠道，落实“双随机、一公开”监管机制。加强劳动保障监察制度建设，健全欠薪治理长效机制，加大重大劳动保障违法行为社会公布力度，强化失信联合惩戒。全面落实《保障农民工工资支付条例》，加强源头治理，压实政府属地责任、部门监管责任、用人单位主体责任，落实各项保障工资支付制度，持续推进治理拖欠农民工工资工作。督促企业依法落实工时制度，保障劳动者休息休假权利。督促用人单位加强对女职工经期、孕期、产期、哺乳期的特殊保护。健全劳动人事争议多元处理机制，加强劳动争议预防协商机制建设。进一步优化调解组织网格和工作机制，开展金牌调解组织和调解品牌工作室建设。深化仲裁要素式办案方式改革，提升仲裁终结率。优化调解仲裁服务流程，加强调解、仲裁与诉讼衔接。

九、加强规划组织实施，确保目标任务有效落实

加强统筹协调，凝聚工作合力，狠抓工作落实，确保规划各项目标任务扎实推进、圆满完成。

（二十四）加强组织领导和资金保障。强化各级政府促进就业责任，把就业工作摆上更加突出重要位置，纳入各级政府年度重点工作，层层抓好落实。充分发挥各级就业工作议事协调机构作用，明确责任分工，凝聚就业工作合力，确保规划各项任务顺利落实。发挥人民团体和其他各类社会组织的作用，充分调动社会各方支持和促进就业的积极性。对规划确定的重大任务，加大地方财政支持力度，统筹各类资金使用，提高资金使用效率。落实就业补助资金财政直达，优化适用范围和支出结构。加强资金使用绩效评估，突出结果导向。扩大就业领域社会资本进入，引导带动社会资本在就业创业服务、技能培训、职业教育、就业基础设施建设等方面发挥作用。

（二十五）强化政策落实和考核激励。推广告知承诺制，依托大数据比对识别政策对象，精准推送政策信息，推行“政策找人”“免申即享”，增强企业群众政策获得感。加强规划实施情况评估，及时总结推广经验做法，协调解决实施过程中的问题。加强就业工作情况调度，定期对重点任务落实情况进行通报。注重正向激励作用，按规定对就业工作先进区市和单位进行表扬激励，选树先进典型，调动各方面工作积极性。对不履职尽责，造成不良影响的，依纪依法约谈问责。加强宣传引导，多方式开展政策宣传、工作宣传、典型宣传，正确引导社会预期，营造有利于促进就业创业的良好氛围。