

上海市人民政府关于进一步做好本市促进创业带动就业工作的若干意见

二〇〇九年一月五日

沪府发〔2009〕1号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

为认真落实党的十七大提出的“实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业”的要求和《国务院关于做好促进就业工作的通知》（国发〔2008〕5号）、《国务院办公厅转发人力资源社会保障部等部门关于促进以创业带动就业工作指导意见的通知》（国办发〔2008〕111号）的精神，现就进一步做好本市促进创业带动就业工作提出如下意见：

一、明确目标任务，确定工作重点

（一）提高思想认识。就业是民生之本，创业是就业之源。促进以创业带动就业工作，是实施扩大就业发展战略的重要内容，是新时期实施积极就业政策的重要任务，也是激发经济活力、培育创新精神的必然要求。各区县、各有关部门要以党的十七大精神为指导，全面贯彻科学发展观，坚持政府促进、社会支持、市场导向、自主创业的基本原则，以培育创业主体、拓展创业空间、加强创业服务、弘扬创业精神为重点，通过政策支持和服务保障，优化创业环境，激发创业活力，鼓励和扶持更多有创业意愿和创业能力的劳动者自主创业，并带动更多劳动者就业，努力实现社会就业更加充分的目标。

（二）实施鼓励创业带动就业行动计划。启动实施2009-2011年鼓励创业带动就业三年行动计划，力争实现“6532”的工作目标，即实施创业教育和培训6万人，建立创业园区和孵化基地50个，帮助成功创业3万人，创业带动就业20万人。

（三）确定促进创业带动就业工作重点。重点鼓励和支持青年及大学生群体自主创业；积极扶持和发展创立于18个月以内（以下称“初创期”）的小企业、个体工商户、农民专业合作社等创业组织（以下统称“创业组织”）。

二、加强融资支持，改善融资环境

（四）增加创业扶持的资金投入。有条件的区县要通过财政出资设立专项资金，或整合现有各类扶持创业资金（基金），用于小额贷款担保、贷款贴息等融资支持。建立健全创业投资机制，积极鼓励利用外资和国内社会资本投资创业企业；研究设立创业投资引导基金，增加创业投资资本的供给，引导创业投资企业投资处于种子期、起步期等创业早期的企业。积极推进小额贷款公司试点工作，切实为本市“三农”和小企业提供金融服务。（责任部门：各区县政府、市发展改革委、市金融办、市财政局、市经济信息化委等）

（五）完善大学生科技创业资金扶持。将大学生科技创业基金扶持的对象范围扩大到毕业后两年以内的高校毕业生，并逐步增加分基金会数量，形成覆盖全市的工作网络。（责任部门：市科委、市教委）

（六）加大小额贷款担保工作力度。将小额担保贷款扶持范围扩大到创业后三年以内的创业组织，担保金额最高为100万元，其中10万元以下的贷款项目可免于个人担保，并根据创业组织在贷款期间吸纳本市劳动力的情况，给予贷款贴息的扶持。对前期资金投入较大、吸纳就业效果明显的创业项目，经论证后，可给予创业前的小额贷款担保支持。完善小额贷款担保运作机制，充实小额贷款担保资金，建立小额贷款担保资金风险补偿机制，并对开展小额贷款担保工作突出的金融机构、担保机构、信用社区给予一定的工作经费补助。简化小额贷款担保手续，扩大服务网点，确保每个区县建立一个小额担保贷款受理点。（责任部门：市人力资源社会保障局、市财政局）

（七）鼓励金融机构加大对创业组织的信贷支持力度。金融机构加强业务创新，积极探索适合创业组织小额融资需求的信贷服务模式，简化审批手续，优化结算渠道。进一步改

进信贷奖惩管理办法，对小额担保贷款实施分账考核。金融机构发放小额担保贷款的，根据国家规定，贷款利率可在中国人民银行公布的基准利率上上浮三个百分点。对开展小额贷款担保工作突出的金融机构，可给予经费补助。（责任部门：市金融办、市财政局）

（八）健全创业资金扶持链。加强对各部门出台的融资扶持政策的整合与衔接，充分发挥现有各类创业扶持资金的作用，建立起覆盖不同群体、不同阶段、不同行业的创业融资扶持链。在创业筹备阶段，加大“种子资金”的支持力度；在创业起步阶段，完善小额担保贷款和贴息的政策扶持；在创业发展阶段，完善中小企业信用担保机制，加大技术创新基金支持小企业发展的的工作力度。（责任部门：市发展改革委、市科委、市经济信息化委、市财政局、市人力资源社会保障局等）

三、拓宽经营场地范围，加大场地扶持力度

（九）扶持发展各类创业园区。支持发展开业园区、创意园区、小企业孵化园等各类创业园区，或利用原有经批准的经济技术开发区、工业园区、高新技术园区等建设创业孵化基地。有条件的高校要积极开发建设大学生创业孵化园。对闲置的工业厂房、仓储用房等存量房产，在不改变建筑结构、不影响建筑安全的前提下，支持改建为创业园区或经营场地，土地用途和使用权人可暂不变更。各类创业园区要为进入园区的创业者提供创业指导服务、租金优惠等扶持，并根据园区内创业组织吸纳就业的情况，给予一定期限的房租补贴。（责任部门：市发展改革委、市经济信息化委、市教委、市科委、市人力资源社会保障局等）

（十）增加经营场所的用地供给。在符合上海市总体规划的前提下，旧区改造规划要结合地区公共服务设施总体布局，预留一定比例的公共设施用地，由社区统一管理，用于社区自主创业。在符合上海市土地利用总体规划的前提下，对自主创业并积极吸纳就业的建设项目，在建设用地供给方面给予重点扶持。（责任部门：市规划国土资源局、市住房保障房屋管理局等）

（十一）拓宽创业经营场所范围。在确保公共利益和利害关系人合法权益的前提下，农民经批准后可以宅基地房屋自营开办个体工商户，从事小型商业零售、“农家乐”等与农民生产生活密切相关的经营活动，或者作为农民专业合作社的经营场所。以宅基地房屋自营等活动，要突出充分保护农民利益，在尊重农民意愿基础上实施，但不得将房屋翻建、扩建和违法搭建。（责任部门：市规划国土资源局、市工商局、市农委等）

四、加强创业教育和培训，提升创业者能力

（十二）建立系统化的创业教育体系。各高校和中等职业学校要将创业教育纳入学生职业发展教育教学培养计划，有效落实师资、教学内容、课时，重点加强创业意识和创业精神的培养。将创业指导作为学生职业发展教育和毕业生就业指导的重要内容，实现创业教育、创业指导和创业培训的有机结合。（责任部门：市教委、市人力资源社会保障局）

（十三）优化创业能力提升模式。进一步增强创业培训的实效性，探索推行“素质测评、理论培训、模拟运作、创业见习”的创业能力提升模式。进一步强化创业见习，鼓励发展一批经营较为成熟、社会责任感强的企业作为见习基地，为创业者提供创业实践和指导。（责任部门：市人力资源社会保障局）

（十四）完善创业培训机制。积极发动社会各类优质培训资源，引入行业协会、专家团体等专业力量，开展针对性的创业培训。充分发挥政府补贴培训政策的引导扶持作用，凡本市失业人员、协保人员和农村富余劳动力，以及高校毕业生参加创业培训的，可给予培训费用补贴。（责任部门：市人力资源社会保障局）

五、降低初创期创业成本，大力扶持初创期创业组织

（十五）放宽市场准入，改善行政管理。法律、法规未禁止的行业和领域，要向各类创业主体开放；国家有限制条件和标准的行业和领域，要平等对待各类创业主体。在法律、法规规定许可的范围内，有关部门对初创企业可按照行业特点，合理设置资金、人员等准入

条件，并允许注册资金分期到位。尤其是对青年及大学生、失业人员以及郊区农民创业，要适当放宽市场准入条件。要进一步简化审批手续，推行联合审批、一站式服务、限时办结和承诺服务等，开辟创业“绿色通道”。对本市失业人员、协保人员、农村富余劳动力、毕业两年以内的高校毕业生、残疾人、城镇退役士兵从事个体经营的，自其在工商注册登记之日起三年内，免收管理类、登记类和证照类等有关行政事业性收费。本市失业人员、残疾人创办企业，按有关规定享受税收优惠政策。（责任部门：市工商局、市经济信息化委、市地税局等）

（十六）对初创期创业组织实施“低成本”创业扶持。初创期创业组织除可享受小额贷款担保和贴息、创业园区房租补贴等政策扶持外，对吸纳本市就业困难对象就业的，可按规定给予社会保险费补贴；对在创业园区外自行解决经营场所的，可根据其吸纳就业情况给予经营场所房租补贴。扩大政府采购范围，制定促进初创期创业组织发展的政府采购优惠政策。（责任部门：市人力资源社会保障局、市财政局等）

（十七）对大学生创业给予初创期创业扶持。本市高校毕业生从事农业创业的，可根据吸纳就业情况，给予专项创业补贴。本市高校就读的外地生源毕业生在沪创业的，在人才引进政策落实方面予以倾斜，人才服务部门免于收取人事代理等服务费用。本市高校就读的外地生源毕业生毕业后两年内从事科技、创意类创业的，可获得小额担保贷款和贴息的支持。（责任部门：市人力资源社会保障局、市教委、市农委、市财政局、市工商局等）

六、建立健全创业服务体系，提升服务水平

（十八）搭建创业公共服务平台。整合有关部门信息资源，开通创业信息公共服务网，发布国家和本市的各项创业扶持政策、办事流程、创业信息、服务资源等公共信息。建立一批创业能力实训基地和小企业创业基地，开展创业培训、实训、模拟运作、孵化培育等公共服务，并积极引入社会专业化服务机构，为创业者提供法律、投资、财会等专业服务。各区县要依托公共就业服务体系，建立健全创业指导服务机构，完善创业服务功能，提高创业服务效率，承担起创业带动就业工作的组织、服务和实施责任。（责任部门：市人力资源社会保障局、市教委、市经济信息化委、团市委、各区县政府等）

（十九）完善创业市场导向信息发布机制。结合本市产业发展定位，进一步细化对产业和主要行业的分类指导，定期发布创业行业或项目的指导目录。适时开展市民创业状况调查，公布本市创业状况和创业市场动态信息。各有关部门要制作一套创业办事规范流程和创业者指导手册，向创业者免费发放，并通过互联网，方便创业者查询。（责任部门：市经济信息化委、市科委、市统计局、市人力资源社会保障局等）

（二十）扶持发展创业指导志愿团队和创业者行业自律组织。积极组建和扩大由企业家、职业经理人、职业咨询师、行业专家等组成的公益性创业指导志愿团队，有关部门要给予政策指导和资金扶持。充分发挥行业协会在信息发布、自律协调、指导维权等方面的积极作用，并支持创业者自发组建“创业者联谊会”等组织，开展互助指导交流。（责任部门：市财政局、市人力资源社会保障局、市教委、市民政局、市工商联、团市委等）

七、切实加强组织领导，形成全社会支持创业的合力

（二十一）加强领导，落实责任。建立健全市促进就业联席会议制度，建立由市人力资源社会保障、发展改革、经济、教育、财政、金融、税务、工商等部门共同参加、分工负责、协调配合的促进创业工作小组，重点加强对创业工作的研究和协调，协作推进和落实各项促进创业带动就业的扶持政策。将创业资金的投入、创业扶持政策的落实、创业服务的质量、创业带动就业的效果等作为衡量促进以创业带动就业工作的主要指标，列入各区县年度工作考核的范围，积极推动促进创业带动就业工作在本区域内扎实有效地开展。

（二十二）营造良好的舆论氛围。充分利用各种媒体和多种形式，深入做好创业宣传工作。积极宣传各项鼓励创业的扶持政策，积极策划开展“创业论坛”、“创业先锋评选”

等创业主题活动，大力表彰和宣传创业典型，弘扬创业精神，激发创业热情，建设创业文化，真正形成政府鼓励创业、社会支持创业、民众积极创业的良好氛围。（责任部门：市人力资源社会保障局、市教委、团市委、市工商联等）

（二十三）调动各方力量，形成合力。进一步发挥民主党派、工商联、总工会、共青团、妇联、残联以及其他社会组织在开展创业服务、营造舆论氛围等方面的积极作用，形成全社会共同支持创业的合力。

本意见所称的创业，是指劳动者通过自筹资金、自找项目、自主经营、自负盈亏、自担风险，创办企业或从事个体经营的一种经济活动。

各区县政府和各有关部门要结合实际，抓紧研究制定贯彻本意见的具体措施，确保本意见落到实处。