

# 人力资源社会保障部等7部门 关于健全创业支持体系提升创业质量的意见

人社部发〔2025〕5号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局）、教育厅（委、局）、工业和信息化主管部门、财政厅（局）、农业农村（农牧）厅（局、委）、市场监管局（厅、委），中国人民银行上海总部，各省、自治区、直辖市及计划单列市分行：

为深入学习贯彻习近平总书记在中共中央政治局第十四次集体学习时的重要讲话精神，落实《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》，优化创业服务、提升创业质量，促进高质量充分就业，现提出如下意见。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完善促进创业带动就业的保障制度，着力构建“创业培训、创业服务、创业孵化、创业活动”四创联动的支持体系，优化创业促进就业政策环境，面向高校毕业生、农民工、退役军人、就业困难人员等重点群体，分型分类提供创业支持保障，激发全社会内生动力和创新活力，培育发展更多创业企业、个体工商户等创业主体，为促进高质量发展、实现高质量充分就业提供支持。

## 二、优化创业培训，提升全过程创业能力

（一）强化创业意识培育。完善普通高等院校、职业院校创业教育体系，推进课堂教学、科研实践、帮扶指导紧密结合，增强学生创新精神、创业意识。结

合举办大学生创新大赛等活动，推动高校把创新教育融入人才培养全过程，强化校企、校地合作，挖掘充实各类创业教育资源，提升创业教育质量，引导青年学生正确认识、理性参与、充分准备创业行动。广泛深入校区、园区、社区，组织开展创业宣讲活动，充分运用新媒体等渠道开设公益性创业科普讲座，激发各类劳动者创业意识，培育和弘扬新时代企业家精神，培训创新思维。

（二）加强创业能力培训。聚焦不同业态创业者不同阶段的创业需求，创优“马兰花”创业培训品牌，迭代课程体系，提高培训针对性和实效性，按规定落实职业培训补贴政策。依托创业培训机构、创业学院组织创业训练营等活动，面向初创期、成长期创业者，开展改善企业、扩大企业等基础培训，拓展经营管理、增长战略等延伸培训。围绕数字经济、人工智能、绿色经济、银发经济等新兴产业和未来产业，加快开发特色培训项目，创新“技能+创业”“劳务品牌+创业”等培训模式，提升创业者能力素质。加强师资队伍建设，举办创业培训讲师选拔大赛，建立创业培训优秀师资库，带动提升创业培训水平。

（三）开展创业经验技能实践锻炼。实施创业者培育行动，组织重点群体创业者到创业孵化载体中的成长期或成熟期企业以及校友企业等实践锻炼，积累创业经验和创业资源。开发募集有创业经验企业经营管理方面的辅助类岗位，组织高校毕业生等青年参与经营管理实践，拓展视野思路，满足有创业意愿青年的实践锻炼需求。有条件的地方可利用数字化、虚拟现实等新技术手段，搭建创业场景模拟实训平台，提供企业管理、市场营销、商务活动等“沉浸式”实战体验，提高创业者应对实际问题能力。

### **三、完善创业服务，提供全方位发展助力**

（四）落实落细公共创业服务。健全就业公共服务体系创业服务功能，落实《公共创业服务规范》行业标准，合理配置创业服务工作人员，推行服务规范化。

结合“家门口”就业服务站建设，构建辐射城乡、覆盖基层的公共创业服务网络，推行高效办结创业“一件事”，为创业者就地就近提供服务，提高服务便利化。依托人社就业“一库一平台”建设，加强创业统计分析，加快创业信息资讯发布、政策服务经办、互动交流指导等服务功能数字化转型，实行实名制精准服务，推动服务数智化。

（五）跟进提供专业化指导服务。广泛邀请知名企业家、创业投资人、专家学者等，通过自主申报、择优聘任等方式建立创业导师库，完善预约服务和集中服务等机制。深入实施创业指导师职业技能等级制度，健全“选育用评”激励机制，有条件的地方可设立创业指导师工作室等专业化服务实体。将创业指导等服务纳入政府购买服务指导性目录，探索通过多种方式向创业者提供社会培训、咨询指导、检验检测、软件开发、研发设计等服务。建好用好全国中小企业服务“一张网”，为中小企业提供政策、技术、服务等“一站式”服务。

（六）强化人力资源支持服务。强化创业主体人才引育，将带动就业多的创业主体人才需求纳入地方引才工作范围，在专业技术资格、职称申报、人才评定等方面按规定给予倾斜支持。通过建立人才联系站、开展人才共享、选派人才驻企蹲点等方式，搭建产学研对接平台，畅通产学研对接渠道，促进产创融合、产才融合。鼓励优质人力资源服务机构提供用工指导、人才招聘、组织关系管理、矛盾纠纷化解等人力资源服务，有条件的地方可面向创业主体组织专场招聘或发展专业性人才市场。

（七）做好再创业帮扶保障服务。加大对创业失败者的扶持力度，建立必要的再创业指导和援助机制，提供劳动关系处理、社会保险接续等咨询指导服务，按规定落实就业服务、就业援助和社会救助等保障措施。对有再创业意愿且符合

政策规定的，综合运用创业培训、创业指导、融资贷款等帮扶政策，帮助他们重树信心、再创新业。

#### 四、夯实创业孵化，拓展全周期培育扶持

（八）提升创业孵化载体服务质量。引入社会力量参与，推动创业孵化载体加强自身建设和运营管理，围绕本地重点产业打造特色服务项目，完善培育、孵化、加速等服务链条，降低入驻条件，吸引更多优质资源，形成“孵化-反哺”良性循环。建立重点创业孵化载体名录，完善孵化绩效评价机制，加强动态管理，对不符合条件的及时予以清退。支持东部地区与中西部地区开展共建共享，推广“飞地孵化”、设立分园等模式，提升欠发达地区创业孵化载体建设水平。

（九）优化创业孵化服务环境。依托创业孵化载体完善“培训、孵化、服务”三位一体的工作模式，推进各类创业孵化资源集成服务。按照“政府引导、市场运作”原则，推动创业投资基金等创业服务资源入驻创业孵化载体，构建全要素孵化服务平台，加速培育优质中小微企业等创业主体。支持建设全国大学生创新创业成果转化中心。聚焦产业特色显著、创业者集聚、新业态消费场景丰富的街区以及环大学社区，建设特色创业街区（社区），强化上下游供需对接，促进相关产业快速集聚，打造开放、多元、可持续的创业孵化生态圈。

（十）推行重点项目跟踪扶持孵化模式。建立重点孵化项目库，定期征集成长性好、带动就业能力强的创业项目，在一定周期内给予“跟踪陪跑”帮扶。“跟踪陪跑”期内，联动创业导师、创业投资基金等资源，采取干部定点联系、加大融资支持、组织专家会诊、协助商业推广等方式，帮助项目转化落地。有条件的地方政府投资开发的创业孵化载体可面向重点群体安排一定比例场地，允许办理市场主体登记3年内的重点群体创业主体免费入驻，落实一揽子帮扶支持措施。

（十一）强化返乡下乡入乡创业支持引导。依托乡村创业孵化体系，结合区域主导产业，加强农村创业扶持政策宣传，开展农村创业项目技术、融资、营销渠道等对接交流，强化孵化服务，培育更多乡村创业主体。建立本地外出人员联络机制，以乡情亲情吸引外出人才返乡创业。完善为乡村引进人才及其家庭提供的配套公共服务，允许在乡村创业人员享受与当地劳动者同等的创业扶持政策，吸引城市人才等各类人员下乡创业。因地制宜培养一批青年返乡创业带头人，支持高校毕业生基层服务项目期满人员入乡创业。

## 五、组织创业活动，营造全生态创业氛围

（十二）搭建资源对接服务平台。创新资源对接服务模式，定期集中开展“源来好创业”资源对接服务活动，更多组织细分化、精准化的专场对接活动，提高对接效果。健全创业大赛工作机制，围绕国家重大发展战略、重点产业方向，突出就业优先导向，完善赛道设置、办赛流程、评审指标和配套服务等赛制安排，建立健全跟踪服务长效机制，持续为重点群体创业主体搭建综合性赛事服务平台。支持举办创业沙龙、创业集市等地方专项特色活动，拓展制度化、常态化的创业交流合作机会。

（十三）选树创业促进就业典型。广泛开展创业促进就业宣传，选树和表扬重点群体创业先进典型和特色工作亮点，讲好创业故事，弘扬创业精神，激励更多劳动者敢创业、创成业，引导全社会理解、关心和支持创业。支持各地围绕主导产业和资源禀赋优势，打造各具特色的创业城市，营造鼓励创业、宽容失败的良好氛围。对创办市场主体吸纳就业多、产业带动效果明显的创业者，按照国家有关规定给予表彰奖励。

（十四）组织跨区域结对互助合作。结合城市群一体化建设、区域协同发展，建立有市场竞争力的协作创业模式，形成各具特色的区域创业联盟。开展跨区域

创业工作互助合作，促进资源信息共享，提供技术和服 务支撑，打造具有区域特 点的创业集群和优势产业集群。加快东部先进经验模式在中西部复制，加速中心 城市经验模式向县域乡村辐射，促进优质创业资源、产业项目双向交流。

## **六、加强政策扶持，强化全链条支持保障**

（十五）实施财税支持政策。落实重点群体创业税收优惠和一次性创业补贴 政策，帮助创业者降低启动成本、减轻经营负担。及时跟踪了解享受资金补贴政 策的创业主体运营发展情况，强化对重点群体以及成长性好的创业主体政策落实 力度。

（十六）加大创业融资支持。对贷款到期时继续符合条件的创业担保贷款申 请人，鼓励经办银行给予无还本续贷支持。鼓励有条件的地方可结合实际进一步 降低创业担保贷款门槛，扩大创业担保贷款贴息支持范围、提高创业担保贷款额 度上限、贷款利率上限和贴息比例，逐步降低或免除反担保要求，支持创业担保 贷款扩面增量。优化创业担保贷款经办流程，推广线上申请、审批、放款等业务 模式，进一步提升贷款便利度。鼓励银行业金融机构开展纯信用贷款、创业扶持 贷款等业务，加大对创业主体金融支持力度。

（十七）做好稳岗扩岗支持。将不裁员或用工人 数减少水平低于上年度城镇 调查失业率控制目标的创业主体，纳入金融助企稳岗扩岗专项贷款范围，提高单 户最高授信额度，给予相对较低水平的利率，提供无还本续贷等差异化支持。加 大小微企业创业担保贷款及贴息政策落实力度，服务带动就业能力强的小微企业， 助力稳岗扩岗。对符合条件创业主体招用就业困难人员、毕业年度和离校 2 年内 未就业高校毕业生，并为其缴纳社会保险费的，按规定给予社会保险补贴。

（十八）强化社会保险支持作用。创业主体及其招用的人员应按照国家 and 统筹地区规定参加各项社会保险，按规定缴纳社会保险费。自主创业人员中符合条件的，可按灵活就业人员参保缴费办法参加社会保险。做好社会保险跨区域转移接续工作，支持创业者跨地区流动。

各地要充分认识创业促进就业工作的重要意义，加强组织领导，深化宣传发动，认真落实各项支持措施，为各类劳动者创业创造有利条件。要结合工作实际做好资金安排，确保各项工作落实落地。