

# 安康市人民政府办公室文件

安政办发〔2016〕53号

---

## 安康市人民政府办公室 关于支持农民工等人员返乡创业的实施意见

各县、区人民政府,市政府各工作部门、直属机构:

为贯彻落实《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》(国办发〔2015〕47号)和《省政府办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的实施意见》(陕政办发〔2015〕88号)精神,经市政府同意,现就我市支持农民工、大学生和退役士兵等人员返乡创业提出如下实施意见:

### 一、总体要求

全面落实党中央、国务院和省委、省政府关于就业创业工作的决策部署,按照大众创业、万众创新的要求,以脱贫攻坚统揽

全市经济发展全局，坚持“政府引导，市场主导，需求向导”原则，全面落实扶持农民工、大学生和退役士兵等人员返乡创业政策，重点实施7个“行动计划（2016-2017年）”，大力支持返乡创业，拓宽就地就近转移就业途径，培育经济社会发展新动力，催生民生改善、经济结构调整和社会和谐稳定新动能。

创业环境进一步优化。全市各级政府统一负责本行政区域内返乡创业工作，确保支持农民工等人员返乡创业的政策体系健全，基础设施明显改善，崇尚创业、支持创业、主动创业的社会氛围浓厚。

创业服务能力进一步提升。县以下公共创业服务机构健全，业务规范，服务效率高。创业培训、创业孵化能力显著增强，地方特色明显，适合返乡人员需求。2016年至2017年，全市培训返乡创业人员1万人；2017年底，每个县区至少建成1个返乡创业园区或返乡创业孵化基地，其中，创建市级返乡创业示范园区5个，市级返乡创业孵化示范基地5个；全市新增市级农民工返乡创业示范县5个。

返乡创业实体大幅增加。到2017年底，全市新增农民工等创业人员5000人，创办各类经济实体超过2万个，辐射带动就业10万人。

## 二、行动计划（2016-2017年）

### （一）提升基层创业服务能力行动计划。

加强基层就业和社会保障服务设施建设，提升专业化创业服务能力。全市就业和社会保障设施建设水平大幅提高，2016年底实现县级就业和社会保障设施全覆盖，2017年底乡镇基层就业和

社会保障设施覆盖率均达到 60%以上。各县区设立具有融资、融智、融商的一体化创业服务中心，承担本县区返乡创业综合服务。设立创业服务中心的县区数占市所辖县区的比例，2016 年不低于 50%，2017 年达到 100%。（市发改委、市人社局、市财政局、市编委办负责）

1. 市发改委同市人社局制定基层就业和社会保障服务设施项目建设计划，协调落实项目建设资金；市人社局、市财政局制定项目实施细则和管理办法，督导各级政府和有关部门按要求组织实施项目。

2. 县区政府在 2012 年底机构编制总额内，依托就业和社会保障服务平台，整合县级各部门涉及返乡创业的服务职能，调整编制和人员，组建创业服务中心。

3. 培育农村创业经纪人。各县区结合实际制定创业经纪人管理和激励办法，对经中介服务实现成功创业的，可给予就业创业服务补贴，促成重大项目落户当地的，可给予奖励。

4. 全面推进创建省级创业型城市工作，2016 年发放创业担保贷款 5 亿元，协调解决创客公寓 150 套，联合举办安康首届“挑战杯”创新创业大赛，积极推进大众创业、万众创新。

## **（二）整合发展返乡创业园区行动计划。**

以县区政府为主，依托各类园区和设施等存量资源，整合发展一批返乡创业示范园区和孵化示范基地。到 2017 年，每个县区至少建成 1 个具有本地特色的返乡创业示范园区或孵化示范基地，全市认定 5 个市级返乡创业示范园区和 5 个市级返乡创业孵化示范基地。（市发改委、市人社局、市住建局、市国土资源局、市交

通局、市农业局、市财政局、市工信局、人民银行安康中心支行负责)

1. 市发改委将农民工等人员返乡创业工作纳入全市“十三五”规划和新型城镇化规划，全市各级政府对返乡创业园区建设作出具体布局安排。加快提升返乡创业园区的水、电、路、物流、通信等基础设施水平。市人社局对全市返乡创业孵化示范基地作出布局安排，会同市发改委等部门制定返乡创业园区和孵化示范基地评估验收标准和管理办法。对验收合格并确定为市级返乡创业园区的，由市财政局按照中小企业发展专项资金管理办法予以补助，对验收合格并确定市级返乡创业孵化示范基地的，由市人社局和市财政局按照就业专项资金管理办法予以补助。

2. 加大对返乡创业园区、孵化示范基地的金融支持力度。各金融机构要创新金融产品，针对入园（基地）企业、创业人员金融需求，量身定制金融产品。要进一步拓宽金融服务领域，加大非信贷融资支持力度。

### **（三）开发农业农村资源支持返乡创业行动计划。**

结合县域经济发展，培育新型农业经营主体，开发特色产业，促进农村一二三产业融合。（市农业局、市林业局、市发改委、市商务局、市民政局、市人社局、市工信局、市旅游局、市扶贫局负责)

1. 引导鼓励返乡人员发展县、乡、村特色产业，因地制宜发展现代养殖、林果、园艺、农产品加工、农资配送等农村第三产业，培养发展一批示范性农民专业合作社、家庭农场、农业产业化龙头企业。

2. 进一步延伸农业产业链条，促进“农企对接”“农社对接”，继续推动社区蔬菜流通网络等项目建设。鼓励支持返乡创业人员积极参与地产品品牌推广项目和从事农产品批发零售网点建设。推进林下种植、林下养殖、林业产品采集加工和森林景观利用等林下经济发展，充分开发乡村、乡土、乡韵潜在价值，发展休闲农业、乡村旅游，积极推进农村一二三产业紧密相连、协同发展。

3. 实施“家庭工业培育工程”和“百村万人旅游创客行动”。支持指导创建农村专业劳务合作社。支持开发休闲农庄、乡村酒店、特色民宿、自驾露营、森林探险、珍稀动植物鉴赏等乡村休闲度假项目；完善乡村旅游基础设施，加快推进全市 87 个国家旅游扶贫重点村、10 个市级旅游扶贫示范村、4 个省级文化旅游名镇、12 个特色旅游风情小镇建设，有效带动农村运输、餐饮、住宿、商贸物流、农产品加工、种养殖等产业发展，促进园区变景区、田园变公园、农房变客房、农产品变商品，打响“秦巴明珠、生态安康”旅游品牌。

#### **（四）完善基础设施支持返乡创业行动计划。**

加强农村基础设施建设，改善交通、通信、物流等条件，完善物流下乡体系，提升基础配送能力。（各县区人民政府、市发改委、市工信局、市交通局、市邮政管理局、市财政局、市国土资源局、市住建局、铁塔安康分公司、电信安康分公司、移动安康分公司、联通安康分公司、广电网络安康分公司负责）

1. 加大农村危桥险路整治和通村班车开通力度。两年新建改建各类道路 3000 公里，农村通村班车开通率达到 93% 以上。

2. 实施“宽带乡村”工程建设。各基础电信运营企业要积极

向集团公司、省级公司争取支持，加快推进农村宽带网络基础设施建设；各县区政府要承担农村信息基础设施建设主体责任，完善配套规划、用地、用电、环评等支持政策，保障农村宽带网络建设。到 2017 年底，95%以上的行政村通联固定或移动宽带，80%以上的行政村实现光纤到村，4G 网络全面覆盖城乡，市内宽带服务主导企业单位带宽价格下降 35%左右，全市流量资费平均降幅达到 30%以上。

3. 鼓励社会资本在县、镇级基础设施建设方面与等级汽车货运站和四、五级汽车客运站联合共建，优化站场设施资源，构建电商物流仓储基地。支持“运邮合作”，实现运输和邮政服务的有效衔接。

4. 健全县、镇两级物流快递基础设施网络，形成 77 个县级快递服务中心，124 个乡镇快递服务站。截止 2017 年底快递基础设施网络在乡镇覆盖率达到 80%。鼓励大型货运企业建立集连锁经营、配送到户、科技服务为一体的农村物流体系，整合货物资源，形成集散中心，形成农副产品和生活用品的双向流通渠道。

#### **（五）加强电子商务进农村综合示范效力行动计划。**

2017 年底，全市创建 4-5 个市级电子商务进农村综合示范县，建成 140 个镇级电子商务服务站点，基本实现快递到乡镇，配送到村级服务点。农村电子商务交易额在现有基础上年均增长不低于 15%；培育 1-2 家省级电子商务示范县（园区）和 3-5 家市级电子商务示范园区；培育 2-3 家省级电子商务示范企业和 10-15 家市级电子商务示范企业。（市商务局、市交通局、市农业局、市财政局、市林业局、市工商局、市质监局负责）

1. 实施电子商务进农村综合示范工程，健全完善体制机制，建设示范县物流配送和运营服务中心，实现有效运转。

2. 建设农村电子商务服务网点。依托农民合作社、乡镇商贸中心、乡镇农家店、乡镇邮政所、乡村庄稼医院、村民活动中心、农村青年创业基地等现有资源，在每个乡镇和有党员活动室的行政村建设1个以上的农村电子商务服务点，由服务点在知名网站、第三方电子商务平台上开设当地特色农产品网店，开展农产品销售服务。支持邮政、供销、电商、流通企业建设电子商务终端服务网点，为农村居民提供网络代购、各类产品代销和配送服务，并逐步拓展金融、通信、咨询、旅游、健康养老等服务项目。

3. 建立农村电子商务生态系统。开展“信息进村入户”试点，建设农村综合信息服务网络平台。推进农产品认证和管理服务，加强农村电子商务诚信建设，规范农村电子商务市场秩序，严格产品质量和生产安全监控。

4. 培育新型电子商务经营主体。建立一批农民合作社、家庭农场为主体的电子商务实体，借力“互联网+”信息技术对商品配送中心、商场（超市）、农产品集配中心（批发市场）、邮政服务网店、乡镇商贸中心、农家店等进行信息化改造。

5. 培育农村电商人才队伍。加大农村电商从业人员培训力度，建立一批电子商务实践基地，积极引进电商专业人才返乡创业，鼓励电子商务职业经理人到农村发展。

#### **（六）完善创业培训服务体系行动计划。**

建立返乡人员创业培训统筹协调机制，明确各相关部门培训任务。实施“春潮行动”，2年培训4万人；实施“职业农民培育

工程”，到2017年底培育职业农民7000人；实施“万村万人”农村青年电子商务人才培训计划，2年培训1万人；开展农村青年致富带头人示范培训，2年培训9000人。（市人社局、市农业局、市商务局、市扶贫局、团市委、市妇联负责）

1. 各级农民工协调议事机构汇总、核定和下达年度返乡人员创业培训计划，并组织分类实施。

2. 健全培训监督和绩效评价机制，全市各级政府制定依据培训实效购买培训成果的具体办法，各类培训机构按规定对农民工等群体实施创业培训并实现创业的，均可申请享受创业培训补贴。

3. 创新创业培训模式，打造网络创业培训平台，探索培训机构面授和远程网络互动相结合的创业培训方式，改造创业培训课程设置，增加电子商务创业培训内容。符合条件人员参加网上创业培训和电子商务创业的，纳入创业培训补贴范围。支持返乡创业培训实习基地建设，动员知名乡镇企业、农产品加工企业、休闲农业企业和专业市场等为返乡创业人员提供创业见习、实习和实训服务。充分发挥群团组织作用，支持其利用各自资源对农村妇女、青年开展创业培训。

4. 加强创业导师队伍建设。各县区从企业家、合作社理事长、职业经理人、电商辅导员、天使投资人、返乡创业带头人等人员中选聘一批专家，成立县级创业专家服务团，对返乡农民工等人员创业提供指导服务。聘请创业专家服务团人员所需经费可从就业创业基金或者公共就业资金中列支。

### **（七）开展返乡创业与万众创新有序对接行动计划。**

到2017年，全市新建各类县域科技创业孵化器30个，面向

农村选派科技特派员 1800 名。（市科技局、市教育局、市农业局负责）

1. 鼓励大型企业、科研院所和县域民营经济实体、龙头企业、农民合作社建立众创空间、星创天地、专业孵化器等各类创新创业平台，向返乡创业农民工开放，吸引返乡创业农民工等各类创新者转化科技成果。

2. 加大科技特派员选派力度，培育农村科技创业骨干，鼓励熟悉企业管理、市场运作、技术创新的农业科技人员和返乡农民工创新创业，增强区域特色产业竞争力，加快农业转型升级。

3. 加强科技教育和服务，充分发挥杨凌农业高新技术产业示范区辐射作用，依托各类技术院校教学平台，定向培养一批返乡创业高端人才，引领拓展农业领域众创空间。利用高校各类创业培训资源，开发一批符合返乡创业实际的创业培训项目，为返乡创业人员提供创业指导和服务。

### 三、扶持政策

**（一）降低返乡创业门槛。**市场主体名称及其经营范围登记可使用新兴行业用语，经营范围可在规定类别中自主选择。允许返乡创业人员凭房产管理部门、街道办事处、居委会、村委会或开发区（工业园区）管理机构出具的房产使用证明登记注册市场主体住所，并可将同一地址登记两个以上。个体工商户申请转型为企业的，经审批可继续使用原字号（商号）和仍在有效期内的原经营项目许可证明文件；登记住所（经营场所）不变的，可不再提交住所（经营场所）证明文件。允许农民以土地承包经营权、林权、生产技术等作价出资设立农民合作社或家庭农（林）场，

允许其兼营相应的农（林）场休闲观光服务。支持组建农民专业合作社联合社，鼓励农民专业合作社跨地域、跨所有制、跨行业经营。家庭农（林）场登记注册名称中可使用“家庭农（林）场”字样，家庭住所可登记为家庭农（林）场住所，并可以根据其经营规模、特点和需要，自主选择登记为个体工商户、个人独资企业、合伙企业或有限责任公司。除规定的重要项目实行“一审一核”登记程序外，其他事项登记实行“审核合一”登记程序；将企业年度检验制度改为企业年度报告制度，并在规定的期限内通过市场主体信用信息公示系统报送年度报告，向社会公示。将返乡人员创业纳入社会信用体系，依托安康市公共信用信息平台全面采集整合其信用信息，将其信用状况和信用承诺作为享受各项扶持政策的重要条件。（市工商局、市发改委、市发展研究中心负责）

**（二）落实税费减免政策，加强财政支持。**依据安政发〔2015〕26号文件有关意见，市政府设立农民工返乡创业基金。各县区从每年下达的就业专项资金中，按照不少于30%的比例专项用于返乡农民工创业就业。返乡人员创业，符合政策规定条件的，可享受税收减免和政府性基金、行政事业性收费等普遍性降费政策。要进一步清理和规范涉及创业的行政审批事项和收费项目，对不合理的坚决予以取消。地方收取的各类综合性规费和服务性收费，原则上按最低限额收取。对申办个体工商户、民营企业、家庭农场、农民专业合作社的返乡人员，自其在工商部门注册登记之日起3年内免收属于市内权限的管理类、登记类和证照类等有关行政事业性收费。充分发挥财政资金的杠杆引导作用，加大对返乡创业的财政支持力度。市级财政对各县区设立的农民工回乡创业基金

给予一定补助，对返乡创业人员在农村新建社区创业，在市场监管部门注册登记后，正常经营 6 个月以上者，给予一定的创业奖励补助。（市国税局、市地税局、市工商局、市财政局、市人社局负责）

**（三）强化返乡创业金融服务。**引导和鼓励金融机构发挥信息、网点优势，为农民工创业提供涵盖产业基金、风险投资、信贷、债券、股权等全方位的融资手段。鼓励金融机构创新信贷产品，扩大抵押担保范围，加大信用贷款使用力度，并在覆盖风险的基础上，适度降低融资成本。加大货币政策工具使用力度，鼓励和引导地方法人金融机构支持农民工返乡创业。规范推进信用社区建设，开展信用乡村创建活动，信用社区和信用乡村推荐的符合条件人员，可取消反担保。按规定将创业贷款担保基金、贴息资金列入财政预算，进一步落实担保基金筹集补充机制，建立和完善贴息资金县区周转制度，加强信息化建设，确保创业担保贷款工作规范有序开展。（人民银行安康中心支行、市人社局、市财政局、市金融办负责）

**（四）完善返乡创业园支持政策。**各级国土资源管理部门可结合实际情况，安排专项用地指标保障农民工创业园项目建设。返乡人员进驻由政府主导建立的各类开发园区标准化厂房创业的，3 年内免缴租金、物管费、卫生费等费用，适当减免水电费用；进驻民营主体领办或共建的园区或创业孵化基地创业的，由同级财政给予相应补贴。（市国土资源局、市财政局、市人社局负责）

**（五）提供返乡创业用地便利。**全市各级政府及其国土、规划、建设等有关部门要统筹安排农民工回乡创业生产经营场地，

把返乡人员创业用地纳入城乡发展、新农村建设总体规划和村镇建设规划，搞好基础设施及配套建设，积极改善创业环境。实施城乡建设用地增减挂钩政策，腾退出的建设用地指标，优先用于农民工返乡创业用地需求；在增减挂钩腾退指标不足时，可统筹安排新增建设用地指标；对使用未利用地建设农产品加工项目的，土地出让金可参照所在区域基准地价和工业用地出让最低价标准等确定出让底价后，按出让底价的70%以上收缴，但不得改变土地用途从事其他商业性开发。对通过租赁等流转方式取得集体土地经营权发展种养业，不改变农用地性质和用途的，按农业用地政策，免收相关费用。返乡人员创业租赁产业园标准厂房发展二、三产业的，允许优先租用。返乡人员以入股、合作、租赁等形式，使用农村集体土地发展特色产业、旅游业、服务业和加工业的，在返乡人员自愿和保护耕地、节约集约用地的前提下，经土地归属的农村经济集体组织同意后，在乡镇政府、县区国土资源、农业部门实施备案。（市发改委、市国土资源局、市住建局、市农业局负责）

**（六）加强住房、社会保障和人才支持。**各县区每年将一定比例的租赁型保障房定向供应给符合保障条件的返乡创业人员。同时，要结合本地实际，在返乡创业人员集中的各类产业园区集中建设租赁型保障房。进一步简化社会保险办理程序，缩短办理时间，为农民工提供及时有效的社保关系转移接续服务；允许农民工选择参加城镇职工失业保险，按城镇职工相同比例缴费并享受同等失业保险待遇。鼓励县区制定提高待遇的政策措施，吸引高级专业技术人才和高技能人才到农民工创办的企业就业或兼

职。(市住建局、市人社局负责)

#### 四、组织实施

**(一) 强化目标责任管理。**各县区政府要全面贯彻落实国办发〔2015〕47号和陕政办发〔2015〕88号文件精神和本实施意见要求，将鼓励支持返乡人员创业列入当地经济发展总体规划，纳入年度目标责任考核。各级就业创业工作联席会议要定期研究解决返乡人员创业工作。各县区要结合产业转移和推进新型城镇化建设的实际，2016年5月底前制定出台实施细则和方案，充实、细化政策措施，明确牵头部门，抓紧组织实施，加大对返乡创业的支持力度。(市人社局会同市级相关部门负责)

**(二) 扎实开展创业服务。**以县区、镇政府为主，全面落实返乡创业扶持政策，优化创业环境，完善创业服务体系，为返乡创业人员提供一体化、一站式融资、融智、融商服务。要充分发挥基层返乡创业服务平台的作用，依托安康市就业失业登记管理信息系统，组织乡镇、村组开展调查摸底，力争2016年6月底前县镇建立转移就业创业农民工信息数据库和服务台账。各县区要支持人力资源服务机构开展城乡劳动力转移就业，基层公共就业机构对农村劳动力转移就业提供失业登记服务。要筛选在外务工取得一定成就的农民工，将其中有回乡愿望和创业能力的人员作为支持创业的重点对象，根据实际制订具体措施和工作方案，引导和鼓励返乡创业。要加强与外出务工经商成功人士的联系，对有一定经济实力、有返乡创业意向的要建档造册，定期联络，宣传推介家乡的发展变化、投资政策、优势项目等，以乡情、亲情、友情感召返乡投资兴业。对重点返乡创业项目建设，实行领导联

系制度和工程进度报告制度，保证项目顺利实施。（市人社局、市发改委会同相关市级部门负责）

**（三）营造良好社会氛围。**充分发挥各类新闻媒体作用，大力宣传创业政策、创业典型和创业经验，营造关心创业、尊重创业、支持创业的良好社会氛围。充分利用微信等移动互联社交平台搭建返乡创业交流平台，使之发挥凝聚返乡创业人员和交流创业信息、分享创业经验、展示创业项目、传播创业商机的作用。全市各级政府要做好返乡创业带头人先进事迹总结和评选表彰工作，充分发挥先进典型的示范引导作用。对作出贡献的返乡创业先进人员给予一定的政治荣誉和物质奖励。要注重从返乡创业人员中培养、选拔农村基层干部，充分发挥其聪明才智和带领群众致富的作用。（市委宣传部、市人社局会同市级相关部门负责）

安康市人民政府办公室

2016年5月17日

---

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

---

安康市人民政府办公室

2016年5月17日印发

---