

《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》【发改就业〔2020〕104号】

关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见
发改就业〔2020〕104号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团有关部门和单位：

支持农民工等人员返乡入乡创业，是党中央、国务院作出的重大决策部署。近年来，返乡入乡创业呈现蓬勃发展态势，激发了全社会创新创业创造活力，助推了脱贫攻坚，加快了乡村振兴，促进了城镇化建设和城乡融合发展，稳定扩大就业效果逐步显现。但同时，一些突出矛盾和问题仍然不同程度存在，制约了返乡入乡创业。为推动返乡入乡创业高质量发展，现提出以下意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立新发展理念，落实高质量发展要求，深入实施就业优先政策和区域协调发展战略，进一步完善体制机制、创新政策举措、强化服务保障，不断优化创业环境、降低创业成本、提升创业带动就业能力，推动返乡入乡创业高质量发展，为更好保障和改善民生提供有力支撑。

（二）基本原则。市场主导，政府引导。强化创业人员和企业主体地位，依托市场力量有效带动返乡入乡创业。更好发挥政府作用，推动形成部门协同、上下联动、政策协调的局面，引导返乡入乡创业高质量发展。

统筹推进，示范引领。把返乡入乡创业与新型城镇化建设、乡村振兴和脱贫攻坚等紧密结合，纳入经济社会发展全局和稳就业大局统筹推进。加强试点示范，引领带动返乡入乡创业再上新台阶。

深化改革，优化环境。以改革推动返乡入乡创业，打破体制机制障碍，大力提升主体带动能力、平台服务能力、要素支撑能力，为返乡入乡创业营造良好的发展环境。

问题导向，精准施策。聚焦融资、用地、人才、服务等方面突出问题，加快创新完善政策措施，为各类人员返乡入乡创业提供全方位政策制度支撑。

（三）总体目标。经过3—5年努力，工作协同、政策协调的机制更加顺畅，支持返乡入乡创业的政策体系更加完善，返乡入乡创业环境进一步优化，市场主体活力进一步迸发，产业转移承接能力进一步增强，带动就业能力进一步提升。到2025年，打造一批具有较强影响力、一二三产业融合发展的返乡入乡创业产

业园、示范区（县），全国各类返乡入乡创业人员达到 1500 万人以上，带动就业人数达到 6000 万人左右。

二、深化“放管服”改革，优化返乡入乡创业营商环境

（四）推进简政放权。持续深化商事制度改革，全面实施市场准入负面清单制度，以服务业为重点试点进一步放宽市场准入限制，简化优化审批手续和流程，清理各类不合理的审批和许可事项，坚决防止增加不合理收费项目，降低市场准入门槛和制度性交易成本，破除制约劳动者返乡入乡创业的体制机制障碍。（发展改革委、市场监管总局等按职责分工负责）

（五）优化创业服务。大力发展“互联网+政务服务”，鼓励网上审批，加快推进政务服务“一网通办”，推广实施网上办、马上办、全程帮办等服务。鼓励县级以上地区设立返乡入乡创业“一站式”综合服务平台。整合优化县乡服务资源，积极打造覆盖县、乡、村的创业服务网络。（发展改革委、人力资源社会保障部、农业农村部、市场监管总局等按职责分工负责）

（六）培育中介服务市场。鼓励、支持和引导地方积极培育市场化中介服务机构，鼓励和支持大型市场化中介服务机构跨区域拓展，加强资源整合与信息共享，为返乡入乡创业人员和企业提供管理咨询、创业指导、资源对接、市场开拓等深度服务。（人力资源社会保障部牵头负责）

（七）构建亲商安商的良好环境。劳务输出地要积极建立权力清单和责任清单制度，完善更加公开透明的权力运行机制，形成引得进、留得住、干得好的发展环境，主动与长三角、珠三角、京津冀等地加强合作，通过开展返乡入乡创业投资对接会、招商洽谈会等方式，积极招引投资和承接产业转移。（发展改革委、商务部按职责分工负责）

三、加大财税政策支持，降低返乡入乡创业生产经营成本

（八）创新财政资金支持方式。统筹利用现有资金渠道或有条件的地区因地制宜设立返乡入乡创业资金，为返乡入乡创业人员和企业提供支持。充分利用外经贸发展专项资金，支持中西部和东北地区承接加工贸易梯度转移，带动促进返乡创业。允许发行地方政府专项债券支持符合条件的返乡入乡创业产业园、示范区（县）建设项目。（财政部、人力资源社会保障部、商务部、发展改革委等按职责分工负责）

（九）实施税费减免。对返乡入乡创业企业招用建档立卡贫困人口、登记失业人员，符合条件的，按规定落实税收优惠等政策。对入驻返乡入乡创业示范基地、创新创业园区（基地）、创业孵化基地等场所或租用各类园区标准化厂房生产的返乡入乡创业企业，各地可对厂房租金、卫生费、管理费等给予一定额度减免。（财政部、税务总局、人力资源社会保障部、发展改革委等按职责分工负责）

四、创新金融服务，缓解返乡入乡创业融资难题

（十）加大贷款支持。各地要加强与相关金融机构合作，创新金融产品和服务，加大对返乡入乡创业企业金融支持。推动城市商业银行、农村商业银行、农村信用社业务逐步回归本源，县域吸收的存款优先用于返乡入乡创业。鼓励和支持国有商业银行合理赋予县域支行信贷业务审批权限，激发县域支行支持返乡入乡创业融资积极性。支持相关银行对暂时存在流动资金贷款偿还困难且符合相关条件的返乡入乡创业企业给予展期。适当提高对返乡入乡创业企业贷款不良率的容忍度。（人民银行、财政部、银保监会等按职责分工负责）

（十一）引导直接融资。切实发挥国家中小企业发展基金、国家新兴产业创业投资引导基金及各地的产业引导基金、创业投资基金等作用，撬动更多社会资本支持返乡入乡创业。进一步放开资本市场，积极利用上市、发行债券等方式拓宽融资渠道。支持私募股权投资基金加大对返乡入乡创业支持力度。加大债券产品创新，支持返乡入乡创业企业通过发行创新创业公司债券等进行融资。（工业和信息化部、财政部、发展改革委、证监会、人民银行、银保监会等按职责分工负责）

（十二）创新担保方式。探索实施返乡入乡创业信用贷款政策，鼓励在返乡创业试点地区拓展返乡入乡创业企业信用贷款业务。完善创业担保贷款政策，放宽小微企业创业担保贷款申请条件。加快完善政府性融资担保体系，充分发挥国家融资担保基金等作用，积极为符合条件的返乡入乡创业市场主体实施融资担保。推广“银行保险+政策性担保”合作融资模式，鼓励保险公司为返乡入乡创业人员提供贷款保证保险产品。（银保监会、财政部、人民银行、人力资源社会保障部、发展改革委等按职责分工负责）

（十三）扩大抵押物范围。加快宅基地、集体建设用地以及农房等农村不动产确权登记，完善集体经营性建设用地抵押制度。在宅基地制度改革试点框架下，有条件的地区按照风险可控原则，稳妥探索宅基地使用权抵押贷款业务。探索实施利用大型农机具、股权、商标、应收账款等抵（质）押贷款，不断拓展抵（质）押物范围。（自然资源部、农业农村部、人民银行、银保监会等按职责分工负责）

五、健全用地支持政策，保障返乡入乡创业生产经营空间

（十四）优先保障返乡入乡创业用地。统筹安排相关产业用地，切实保障返乡入乡创业用地需求。各地在安排年度新增建设用地计划指标时，要加大对返乡入乡创业人员从事新产业新业态发展用地的支持。移民搬迁旧宅基地腾退节余的建设用地指标和村庄建设用地整治复垦腾退的建设用地指标，优先用于返乡入乡创业生产经营。（自然资源部、农业农村部等按职责分工负责）

（十五）完善土地利用方式。创新土地流转政策，鼓励承包农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式流转承包地，鼓励长期外出务工的农民家庭将相对闲置的承包地集中流转给返乡入乡创业企业，用于农业生产经营。拓展农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”改革试点，鼓励针对返乡入乡创业人员和企业先行先试。返乡入乡人员创办农业休闲观光度假场所和农家乐的，

可依法使用集体建设用地。（自然资源部、住房城乡建设部、农业农村部等按职责分工负责）

（十六）盘活存量土地资源。盘活工厂、公用设施等的闲置房产、空闲土地，结合交通区位、产业基础、生产条件等实际情况，依法依规实施改造利用，为返乡入乡创业人员提供低成本生产和办公场地。（自然资源部、农业农村部、住房城乡建设部、发展改革委、人力资源社会保障部、工业和信息化部、科技部等按职责分工负责）

六、优化人力资源，增强返乡入乡创业发展动力

（十七）强化创业培训。持续实施返乡入乡创业培训行动计划，使每位有意愿的创业者都能接受一次创业培训。实施返乡入乡创业带头人培养计划，对具有发展潜力和带头示范作用的返乡入乡创业人员，依托普通高校、职业院校（含技工院校，下同）、优质培训机构、公共职业技能培训平台等开展创业能力提升培训，符合条件的，按规定纳入职业培训补贴范围。（人力资源社会保障部、农业农村部、教育部等按职责分工负责）

（十八）大力培养本地人才。坚持需求导向，依托科教园区、各级各类学校特别是职业院校，实施产教融合、校企合作，开设返乡入乡创业特色产业相关专业，支持返乡入乡创业企业与院校合作订单式培养急需紧缺专业人才。大规模开展职业技能培训，大力培养适应返乡入乡创业企业需求的高素质劳动者。（教育部、人力资源社会保障部、农业农村部等按职责分工负责）

（十九）加快职业技能培训平台共建共享。围绕地方和返乡入乡创业发展需求，支持部分返乡创业试点地区建设一批公共实训基地，支持有条件的职业院校、企业深化校企合作并建设产教融合实训基地，依托大中型企业、知名村镇、大中专院校等力量建设一批农村创新创业孵化实训基地，为返乡入乡创业提供职业技能培训基础平台支撑。（发展改革委、人力资源社会保障部、教育部、农业农村部等按职责分工负责）

（二十）加强人才引进。制定返乡入乡创业“引人”“育人”“留人”政策措施。鼓励返乡入乡创业企业招用各类人才，各地可参照当地人才引进政策给予奖励、住房补贴等支持。鼓励专业技术人才以技术投资、入股等方式转让、转化科研成果，帮助支持返乡入乡创业企业发展。（人力资源社会保障部、科技部等按职责分工负责）

七、完善配套设施和服务，强化返乡入乡创业基础支撑

（二十一）完善基础设施。通过加大政府投资、引导社会资本投入等多种方式，支持中西部和东北地区进一步完善信息、交通、寄递、物流等基础设施。进一步健全以县、乡、村三级物流节点为支撑的物流网络体系，打通农村物流“最后一公里”。深化电子商务进农村综合示范工作。（发展改革委、工业和信息化部、交通运输部、国家邮政局、商务部等按职责分工负责）

（二十二）搭建创业平台。在统筹谋划基础上，支持和引导地方建设一批特色突出、设施齐全的返乡入乡创业园区（基地）。在现有各类园区基础上，整合资源、共建共享，改造提升一批乡情浓厚、产业集中、营商环境良好的返乡入乡创业产业园。支持各地推广新型孵化模式，整合建设一批创业孵化基地、小型微型企业创业创新基地、众创空间和星创天地等平台，并将其打造成为综合性返乡入乡创业孵化载体。（发展改革委、财政部、工业和信息化部、银保监会、人力资源社会保障部、科技部、农业农村部等按职责分工负责）

（二十三）优化基本公共服务。进一步放开城镇落户条件，对符合条件的各类返乡入乡创业人员及其共同生活的配偶、子女和父母全面放开落户限制。增加优质教育、住房等供给，解决返乡入乡创业人员子女入学、居住等实际问题。将符合条件的返乡创业人员纳入城镇住房保障范围。加快推进全国统一的社会保险公共服务平台建设，切实为返乡入乡创业人员妥善办理社保关系转移接续。建立以社会保障卡为载体的“一卡通”服务管理模式，做好社会保障服务工作。对创业失败的劳动者，符合条件的，按规定提供就业服务、就业援助和社会救助。（发展改革委、公安部、教育部、住房城乡建设部、人力资源社会保障部、民政部等按职责分工负责）

八、强化组织保障，确保返乡入乡创业政策任务落地见效

（二十四）加强组织领导。各地要强化责任意识，加强系统谋划，把返乡入乡创业纳入到经济社会发展全局和稳就业大局中统筹谋划和推进，建立健全返乡入乡创业工作机制，统筹制定实施方案、年度计划、目标任务和政策措施。各地区、各有关部门要加强协作，调动各方力量、整合各种资源，共同解决工作中遇到的困难和问题。（各部门按职责分工负责）

（二十五）强化评估考核。完善督查评估和考核机制，有关创业就业项目和资金安排与督查考核结果挂钩。对返乡创业试点地区进行检查考核，对工作成效明显的地区加大激励支持力度，对试点动力不足、主动作为不够、措施落实不到位的地区及时调整退出。（发展改革委、人力资源社会保障部等按职责分工负责）

（二十六）做好宣传引导。创新宣传方式，加强政策宣传解读，总结推广试点示范好经验好做法，大力宣传返乡入乡创业典型和优秀乡村企业家案例，鼓励举办创新创业大赛、创业训练营、创业大讲堂和各类展示活动，营造全社会广泛关心、支持和参与返乡入乡创业的良好氛围。（发展改革委、人力资源社会保障部、农业农村部、工业和信息化部等按职责分工负责）

各地区、各有关部门要进一步提高政治站位，充分认识支持农民工等人员返乡入乡创业的重要性和紧迫性，牢固树立一盘棋的思想，切实加强组织领导，认真落实本意见各项要求，细化、实化政策措施，加大要素保障力度，加快优化创业环境，推动返乡入乡创业高质量发展。

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
税务总局
市场监管总局
银保监会
证监会
国家邮政局
2020年1月19日