

陕西省人民政府文件

陕政发〔2017〕52号

陕西省人民政府关于激发重点群体活力 带动城乡居民增收的实施意见

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《国务院关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》（国发〔2013〕6号）、《国务院关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》（国发〔2016〕56号）精神，进一步深化收入分配制度改革，激发重点群体活力，带动城乡居民持续增收，结合我省实际，提出如下实施意见。

一、发展目标

到2020年，城镇就业规模逐步扩大，劳动效率不断提高，

就业质量稳步提升，城镇新增就业 220 万人。收入分配格局进一步优化，城乡、区域、行业和居民之间收入差距逐步缩小，中等收入者比重上升，低收入者收入水平逐步提高，居民可支配收入占全省生产总值（GDP）的比重继续提升。全省现行标准下贫困人口全部实现脱贫。到 2021 年，居民人均可支配收入力争赶上全国平均水平。

二、实施七大群体激励计划

瞄准技能人才、新型职业农民、科研人员、小微创业者、企业经营管理人员、基层干部队伍、有劳动能力的困难群体等增收潜力大、带动能力强的七大群体，深化收入分配制度改革，实施差别化收入分配激励政策，逐步形成合理有序的收入分配格局，带动城乡居民实现总体增收。

（一）技能人才激励计划。

1. 完善技能人才收入分配制度。鼓励和引导企业建立完善技能等级与业绩贡献相结合的收入分配机制。对聘用的高技能人才可实行技能等级工资、协议工资、项目工资、年薪制、发明奖励和报酬等收入分配形式以及股权、期权、分红权等中长期激励机制。探索试行高技能人才与专业技术人员同等薪酬，鼓励上市公司给予高技能人才不高于公司股本总额 1% 的股份。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省财政厅、省知识产权局、陕西证监局、省总工会负责。列第一位的为牵头单位，下同）

2. 完善技能人才薪酬激励机制。鼓励企业建立并完善对技

能人才的奖励办法，对有突出贡献的技能人才实行特殊奖励政策。进一步完善技能人才津贴制度，增加高技能人才享受国务院政府特殊津贴人员的比例。鼓励各地、各部门建立针对特殊技能人才的奖励和津贴制度，鼓励企业实行技能人才津贴制度，在工资总额控制上给予一定优惠政策支持。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省财政厅、省总工会负责）

3. 完善技能人才社会保障制度。鼓励用人单位在企业年金、补充医疗保险等制度中向有突出贡献的技能人才倾斜。进一步完善技能人才落户、子女教育等政策，加快研究制定技能人才购房补贴政策。对于实行居住证积分落户办法的地区，高级技师应与高级专业技术职务任职资格积分相同，技师应与中级专业技术职务任职资格积分相同。技能人才户籍不在工作地的，子女入读义务教育阶段学校的，享受与本地户籍适龄人员同等待遇。技能人才每年带薪休假 10—20 天，获得国家级优秀高技能人才称号的每 2 年疗养（休养）一次，每次不低于 10 天；获得省市级技能人才称号的每 3 年疗养（休养）一次，每次不低于一周。（省人力资源社会保障厅、省教育厅、省公安厅、省民政厅负责）

4. 拓宽技能人才职业发展通道。拓展技能人才上升通道，在重点行业建立国家级技能大师工作室、省级技能大师工作室；鼓励企业建立技能人才职位体系，在关键岗位和生产流程探索设立“技能专家”“首席技师”“特级技师”等职位，享受企业内部相关待遇。

打通技能人才与工程技术人才间的发展通道，探索技术技能人才融合发展的职业道路，高级工及以上职业资格技能人才，符合工程类专业技术资格评审条件的，可参加工程系列专业技术资格评审，可推荐列入专业技术人才培养工程；工程技术类专业技术人员符合高技能人才条件的可参与相应职业的高技能人才资格评价认定。

打通企业技能人才向机关和事业单位流动的通道，技能人才参加公务员招考、事业单位招聘时，高级工按照全日制高职（大专）教育享受相应政策待遇，技师及以上职业资格技能人才按照全日制本科毕业生享受相应政策待遇。

建立完善企业技能人才担任职业院校教师制度。技师及以上职业资格人员，可直接应聘职业院校兼职教师岗位，并享受相应待遇。职业院校开展高级专业技术职称评审时，企业技能人才在职业院校做兼职教师的，其技能实践成果和参加职业技能竞赛获奖证书可作为职称评聘的业绩成果。有关部门每年从享受国务院政府特殊津贴的技能人才、中华技能大奖和全国技术能手获得者、国家级或省级技能大师工作室带头人中，选聘一定数量的人员作为职业院校和技校的特聘教师，并根据工作量等由财政给予一定的教师津贴。

积极引导国有企业直接招录技工院校毕业生，在企业员工总量上技工院校毕业生要占一定的比例，建筑、制造行业技能人才不应低于 50%。企业在与技工院校毕业生协商确定初次就业待遇

水平时，对取得技工院校中级工班毕业证书的按中专学历、对取得技工院校高级工班毕业证书的按大专学历、对取得技工院校预备技师（技师）班毕业证书的按大学本科学历确定起点工资。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省科技厅、省教育厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省工业和信息化厅、省总工会负责）

5. 提升技能人才技能水平。技师或高级技师每年享受技能研修免费培训资格，鼓励企业拿出职工教育培训经费的 60% 以上作为奖励技能人才的培训费，鼓励企业出资保送优秀技能人才到专业对口的高校深造。对参加技能培训并获得相应职业资格技能等级人员，由各地按规定给予一定的培训费补贴，政府负担的补贴资金可以从就业补助资金中列支。企业为接收学生实习实训所支付的符合法律法规规定的合理工资薪酬等费用，按法律规定在企业所得税前扣除。对国家级和省级技能大师工作室人员，每年组织参加技能研修和知识更新学习进修，相关费用由财政和企业共同负担。每年从战略性新兴产业领域选派资助 10 名左右企业一线优秀技能人才和职业院校骨干教师到海外培训和研修，相关费用由企业负担，财政给予适当补贴。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省科技厅、省财政厅、省教育厅、省国税局、省地税局负责）

6. 完善职业技能评价制度。建立技能人才多元化评价机制，开展职工培训、鉴定所发生费用可在职工教育经费中列支。对有突出贡献的技能人才可破格参评或直接认定为技师、高级技师。

政府每年从科研经费中拿出一定比例的资金，专项用于资助技能人才参与技术革新和攻关项目。给予技能人才更大的科研经费支配权限，项目负责人可根据科研项目实际需要决定项目经费的用途。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省科技厅、省财政厅、省教育厅负责）

7. 完善技能人才表彰制度。各地各部门要按照评比达标表彰活动有关规定建立针对技能人才的表彰制度，注重在技能人才中发展党员、树立典型、评选劳动模范，并在评选过程中予以倾斜。鼓励企业建立以技能人才命名的“工作法”等表彰激励制度，对于技能人才发明创造的具有独创性、先进性、普及推广性价值的操作方法等，申报国家有关部门以个人名字进行命名。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省财政厅、省总工会负责）

8. 营造崇尚技能的社会氛围。广泛宣传各地技能人才培养待遇等方面的政策措施、经验做法，以及高技能人才的典型事迹，营造尊重劳动、崇尚技能、鼓励创造的浓厚氛围。结合世界技能大赛、世界青年技能日活动，将每年7月第2周设立为技能人才事迹宣传周。加强知识产权文化建设，推动技能人才创新成果产业化。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省财政厅、省总工会、省知识产权局负责）

（二）新型职业农民激励计划。

9. 提高新型职业农民增收能力。加大农民培训和促进就业力度，将新型职业农民培育纳入教育培训发展相关规划。实施新

型职业农民培育工程，鼓励农民通过短期培训、半农半读等方式就地就近接受培训。支持职业学校办好涉农专业，定向培养新型职业农民。引导农村青年、返乡农民工、农技推广人员、农村中专毕业生和退役军人等加入新型职业农民队伍。实施新生代农民工职业技能提升计划，开展新型农业经营主体带头人培育行动。到 2020 年，全省持证新型职业农民数量达到 8 万人，新型职业农民群体人均收入获得较大增长。（省农业厅、省教育厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委负责）

10. 挖掘现代农业增收潜力。深入推进农业供给侧结构性改革，挖掘现代农业增收潜力。推动农村一二三产业融合发展，壮大农业农村市场主体，突出龙头企业带动，构建“接二连三”的农业全产业链。实施产业融合发展“十县百镇千村”示范工程，支持大荔县、蓝田县、榆林市榆阳区、西咸新区泾河新城开展国家农村一二三产业融合发展试点。发展特色现代农业，持续优化苹果品种结构，扩大猕猴桃、核桃等种植规模。推动养殖业适度规模标准化发展，打造一批优质农副产品基地。大力发展设施农业，支持特色养殖、绿色蔬菜、花卉苗木和木本油料产业发展。推进茶叶标准化种植、清洁化生产和多元化开发，提升陕茶知名度和竞争力。建设一批中药材标准化、规模化生产基地，提高中药材综合开发利用水平。健全农业技术推广体系，支持杨凌示范区加强农业科技有效供给。支持和鼓励农民工等人员返乡创业。积极推进电子商务进农村综合示范项目，促进农村电子商务发

展。完善农产品质量安全追溯体系，建立综合型农业信息监测体系，保护地理标志产品，培育一批优势农产品品牌。推进专利创业富民工作，发展具有区域特色的知识产权密集型产业。（省农业厅、省林业厅、省科技厅、省发展改革委、省商务厅、省质监局、省供销社、省知识产权局负责）

11. 拓宽新型职业农民增收渠道。深入推进农村集体产权制度改革，细化落实农村土地“三权分置”办法，全面推进农村土地承包经营权确权登记颁证，建立健全土地承包经营权流转服务管理体系。培育农业龙头企业、农民合作社、家庭农场、专业大户等现代农业经营主体，支持各类经营主体与农民建立紧密型利益联结关系。鼓励发展股份合作，引导村集体资产资源和农户土地经营权入股农业龙头企业、农民专业合作社、优质公共服务或经营项目，采取“保底收益+按股分红”等方式，让农户分享收益。推进西安市高陵区农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，稳妥推进农村承包土地经营权和农民住房财产权“两权”抵押贷款试点。有效监督管理农村集体资金资产资源，有序实施经营性资产股份合作制改革，建立集体资产股权登记制度，搭建农村产权交易平台，大力发展集体经济。（省农业厅、省国土资源厅、人民银行西安分行、省金融办、陕西银监局、省供销社负责）

12. 加大财政支持及金融扶持力度。优化涉农资金支出结构，逐步建立新型职业农民培育长效投入机制，推动新增农业补贴和

项目建设向新型职业农民群体倾斜，不断增强其综合实力和自主发展能力。省级财政积极支持新型职业农民培育工作，市县要根据实际需要安排必要的工作和业务经费，扶持新型职业农民培育。鼓励金融机构开展适合新型职业农民特点的信用、联保等贷款业务，适当给予利率优惠，降低融资成本。鼓励银行业金融机构建立新型职业农民金融服务考核激励机制，探索有利于新型职业农民发展的信用评价机制。鼓励各类小额贷款公司加大对新型职业农民的贷款支持力度。加快推进农产品标准化生产、品牌创建和知识产权保护，鼓励涉农知识产权质押融资。（省财政厅、省农业厅、省林业厅、省金融办、陕西银监局、省知识产权局负责）

13. 落实和完善农业补贴、保险及其他支持保护政策。贯彻落实农业补贴政策，落实好“三项补贴”改革政策。健全耕地保护补偿、生态补偿等机制，逐步完善生态公益林效益补偿动态调整机制和占补平衡机制。完善政策性农业保险制度，因地制宜发展特色优势农产品保险、养殖保险、设施农业保险。建立健全农村住房保险制度。支持保险机构针对新型职业农民农业生产开展农业保险险种创新，提供优质保险服务。鼓励有条件的地方提高新型职业农民养老医疗等社会保险水平。建立新型职业农民长期跟踪技术服务制度，鼓励大专院校、科研院所等组建专家团队，对职业农民实行结对挂钩、技术帮扶、入户指导。引导涉农高等院校设置合理的创新创业学分，为有意愿、有潜质的学生制定创业能力培养计划，允许保留学籍休学到农业领域创新创业。（省

财政厅、省农业厅、省林业厅、省金融办、陕西保监局、省人力资源社会保障厅、省教育厅负责)

(三) 科研人员激励计划。

14. 深化科技成果转化改革。深入开展《陕西省促进科技成果转化若干规定(试行)》创新政策试点,提高科研人员成果转化收益分享比例。调整完善省科学技术奖评审政策导向,加大对青年科研人才的创新奖励力度,同等条件下,优先奖励青年科研人才的创新成果。在省科学技术奖评审工作中,加强科技管理系统对论文、专利等知识产权知情同意使用和重复使用的系统排查,全面开展全省专利资源调查与分析工作,加大对科技创新成果的知识产权保护力度。(省科技厅、省教育厅、省人力资源社会保障厅、省财政厅、省知识产权局负责)

15. 完善工资水平决定机制。探索建立体现行业特点的高校、科研机构薪酬调查比较制度。选择若干家不同类型的科研机构试点协议薪酬制,鼓励科研事业单位对聘用的高端科研人员实行协议薪酬。赋予科研单位更大的人、财、物支配权,保障科研人员的合理工资待遇水平。(省人力资源社会保障厅、省科技厅、省教育厅、省财政厅、省国资委负责)

16. 强化科研项目及资金管理。落实《陕西省人民政府关于改进加强省级财政科技计划和项目资金管理的实施意见》(陕政发〔2017〕22号)精神,明确劳务费开支范围,提高我省科研项目资金间接费用比例(绩效支出不设比例要求),项目结余资

金由项目承担单位按规定在2年内用于科研活动的直接支出。下放预算调整权限，完善科研项目资金结算方式。（省财政厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省审计厅负责）

17. 健全绩效评价和奖励机制。制订《陕西省促进科技成果转化行动方案》，鼓励各有关单位完善本单位内部科技成果转化中对科研人员进行现金和股权、期权奖励办法。单位就职务发明获得知识产权的，应当及时给予发明人奖励。充分发挥省级成果转化引导基金作用，改革科技项目管理方式，允许科研机构、高校按规定自主决定科技成果转化收益分配和奖励方案。符合条件的国有科技型企业，可采取股权出售、股权奖励、股权期权等股权方式，或项目收益分红、岗位分红等分红方式进行激励。鼓励科研人员从事科技成果转化中介服务并取得合法报酬，所获报酬按照服务合同约定管理使用。对符合条件的非上市公司股票期权、股权期权、限制性股票、股权奖励以及科技成果投资入股等实施个人所得税递延纳税政策。（省科技厅、省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国资委、省国税局、省地税局、陕西证监局、省知识产权局负责）

18. 允许适度兼职兼薪。科研人员、高校教师在履行好岗位职责、完成本职工作的前提下，经所在单位同意，可以到企业和其他科研机构、高校、社会组织等兼职，可按有关规定取得合法报酬，取得的报酬原则上归个人。建立兼职获得股权及红利等收入报告制度。（省科技厅、省教育厅、省人力资源社会保障厅负责）

（四）小微创业者激励计划。

19. 进一步降低创业成本。深化商事制度改革，落实“先照后证”改革要求，全面实施“五证合一”“两证整合”改革，进一步推广名称自主申报和网上登记注册，完善市场主体退出机制。落实《陕西省供给侧结构性改革降成本行动计划》各项优惠政策，切实降低小微企业行政审批、生产经营、用工、水费、融资、物流等各项成本，支持省级县域工业集中区内标准化厂房建设，鼓励将厂房向小微企业出租、出售。（省工商局、省中小企业局、省发展改革委、省财政厅、省国税局、省地税局负责）

20. 进一步加大扶持力度。发挥中小企业发展专项资金的作用，重点支持小微企业创业创新和转型升级。支持“双创”示范基地建设，加大省级中小企业专项资金对小微企业创业创新基地建设的支持力度，重点建设 100 个创业创新示范基地。对省级小微企业创业创新示范市（县）给予不低于 400 万元的奖励，对获得省级认定的小微企业创业创新示范基地给予 50 万元奖励。完善通过政府采购促进中小企业发展的政策措施，预留本部门年度政府采购项目预算总额的 30% 以上专门面向中小企业，其中预留给小型和微型企业的比例不低于 60%。积极开展对创业失败人员的就业培训和服务。（省中小企业局、省财政厅、省发展改革委、省人力资源社会保障厅、陕西保监局负责）

21. 积极探索创业成果利益分配机制。研究制定创新型中小企业上市股权激励和员工持股计划的相关政策。加强新业态新领

域创新成果的知识产权保护。研究完善商业模式知识产权保护制度和实用艺术品外观设计专利保护制度，加强互联网、电子商务、大数据等新业态新领域的知识产权保护规则研究。加快建设知识产权运营公共服务平台。完善知识产权质押融资等金融服务机制。鼓励大中型企业带动产业链上的小微企业共同发展，支持小微企业为省内大企业（集团）提供协作配套，支持有实力的小微企业承担技术服务、信息服务等公共平台功能。支持自由职业者的智力创造和高端服务，保护其合法收入。（省金融办、陕西证监局、省知识产权局、省中小企业局、陕西银监局、省国资委、省人力资源社会保障厅按职能分别负责）

（五）企业经营管理人員激勵計劃。

22. 完善国有企业经营管理人员激励机制。根据《陕西省省属国有企业领导人员鼓励激励办法（试行）》，以年度和任期目标责任考核为主要依据，对企业领导人员实施鼓励激励，包括评优评先、考核奖励和选拔任用。支持国资控股上市公司按照《上市公司股权激励管理办法》，以上市公司股票为标的，对其董事、高级管理人员及其他员工实施股权激励。根据《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》，鼓励国有科技型企业以科技成果转化收益为标的，对企业重要技术人员和经营管理人员实施激励。根据省委、省政府《关于深化省属企业负责人薪酬制度改革实施意见》（陕发〔2015〕9号）和《陕西省国资委监管企业负责人薪酬管理办法》《陕西省省属金融企业负责人薪酬管理办法》，

建立与企业负责人选任方式相匹配、企业功能相适应的差异化薪酬分配办法。（省国资委、省人力资源社会保障厅、省科技厅、省财政厅、陕西证监局负责）

23. 研究制定国有企业职业经理人制度。完善国有企业公司法人治理结构，推进国有企业规范董事会建设，落实国有企业董事会聘请职业经理人制度，建立国有企业职业经理人选聘机制，逐步扩大市场化选聘经理人数量。建立国有企业职业经理人激励与约束机制。授权国有企业董事会对职业经理人实施市场化薪酬。（省国资委、省人力资源社会保障厅负责）

24. 推进混合所有制企业员工持股试点。选择主业处于充分竞争行业和领域、营业收入和利润 90% 以上来源于所在企业集团外部市场的混合所有制企业进行员工持股试点，优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的专业科研院所、高新技术企业、科技型企业开展员工持股试点。（省国资委、省人力资源社会保障厅、省科技厅、陕西证监局负责）

25. 强化民营企业创业激励。加快建立市场准入和企业投资项目负面清单管理制度，切实消除各类隐性壁垒，建立民营企业投诉协调解决机制。优先支持民间资本参与 PPP 项目。鼓励民间资本参与国有企业兼并重组和“僵尸企业”处置。制订加快民营经济发展行动计划，完善工作机制。坚持依法平等保护产权，严肃查处侵犯非公有制企业和个人合法权益、合法经营、合法收入的行为，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素，公平参与

市场竞争，同等受到法律保护。严格依法处置犯罪嫌疑人财产及扣押物品，最大限度减少对涉案非公有制企业正常生产经营活动的影响。提高知识产权保护水平，加大对知识产权侵权行为处罚力度。加强中小企业服务体系建设，增加中小企业受惠面，促进公平竞争。（省发展改革委、省公安厅、省司法厅、省财政厅、省国资委、省工商局、省知识产权局、省中小企业局负责）

（六）基层干部队伍激励计划。

26. 积极推进基层干部收入分配制度改革。按照国家统一安排，提高基本工资占全部工资的比重，逐步优化工资结构。将规范后的工作性津贴和生活性补贴纳入地区附加津贴，实施地区附加津贴制度。严格落实国家艰苦边远地区津贴标准正常调整机制，根据国家统一部署，及时调整艰苦边远地区基层干部津贴标准。严格落实乡镇干部工作补贴，对乡镇（不含街道）机关事业单位的正式工作人员建立乡镇工作补贴制度，并向条件艰苦的偏远乡镇和长期在乡镇工作的干部倾斜。积极推进县以下机关公务员职务与职级并行制度，在不违反国家规定的前提下，有效解决基层公务员薪资偏低的问题。根据国家政策，及时调整基层干部特殊岗位津贴范围和标准。（省财政厅、省人力资源社会保障厅负责）

27. 规范基层干部的改革性补贴和奖励性补贴。根据中央规范改革性补贴的安排，对各地基层干部改革性补贴进行清理，逐步规范改革性补贴项目和标准。建立健全公务员绩效考核体系，推动有条件的地区按照规范程序建立绩效考核奖励制度。完善公务员奖金制

度，赋予地方一定的考核奖励分配权，重点向基层一线人员和业绩突出人员倾斜。（省人力资源社会保障厅、省财政厅负责）

28. 明确福利标准和保障范围。推进公务员职务消费和福利待遇货币化改革，规范改革性补贴，形成以货币福利为主、实物福利为补充的福利体系，实现阳光透明操作，接受社会监督。符合条件的乡镇公务员可以按规定纳入当地住房保障范围，为符合条件的公立医院医务人员就近提供公租房保障。（省人力资源社会保障厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省卫生计生委负责）

（七）有劳动能力的困难群体激励计划。

29. 抓好产业扶贫济困。通过与金融机构的战略合作，对有劳动能力的在册贫困户实行3年内免担保、免抵押、基准利率全额贴息的扶贫小额信贷政策，解决在册贫困户发展产业资金不足问题。支持和引导农业龙头企业、农民专业合作社、家庭农场等新型市场主体采取直接帮扶、股份合作、资产收益等多种形式与贫困户建立产业发展利益连接机制。大力推进县级电子商务公共服务中心、镇村电子商务服务站（点）建设，积极培育和扶持一批农村电商龙头企业，促进地方农特产品销售，带动农村产业化发展，提高农民收入水平。按照“政府引导、农户参与、市场运作、收益分成”的原则，采取财政扶贫资金投入和扶贫对象、投资企业共同参与等多种筹资方式开展光伏扶贫工作。加强生态保护扶贫，有序组织发展苗木花卉、林下种养、森林旅游等林业经济，拓宽贫困户增收渠道。（省扶贫办、省农业厅、省工业和信

息化厅、省商务厅、省发展改革委、省财政厅、省林业厅、省旅游发展委负责)

30. 加快推进就业扶贫。进一步加大对贫困劳动力就业创业扶贫支持力度，强化贫困劳动力职业技能培训，落实培训费用减免和补贴政策。加大对贫困地区农民工返乡创业政策扶持力度，开展政策性金融支持返乡创业试点，带动贫困劳动力就业。通过公益性岗位安排、国有企业就近吸纳等措施，帮助贫困劳动力转移就业。支持在乡镇、农村建设社区工厂吸纳贫困劳动力就地就近就业，实现增收。(省人力资源社会保障厅、省教育厅、省发展改革委、省国资委、省扶贫办负责)

31. 深入实施旅游扶贫。突出乡村自然资源优势，挖掘文化内涵，开发形式多样、特色鲜明、带动贫困户参与的乡村旅游产品。创新乡村旅游扶贫人才培养方式，积极开展乡村旅游经营户、乡村旅游带头人、能工巧匠传承人、乡村旅游创客四类人才和乡村旅游导游、乡土文化讲解等各类实用人才培养，依靠人才支持和智力投入促进乡村旅游发展，提高贫困人口旅游服务能力。创新发展全域旅游，通过“行业+旅游”模式，促进旅游扶贫产业发展，带动贫困户脱贫增收。(省扶贫办、省旅游发展委、省农业厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅负责)

32. 建立低保与就业联动机制。支持和引导国有大型企业和民营企业对在册贫困户的适龄子女开展就业扶贫，财政扶贫资金对培训期内的贫困户子女进行生活补贴。针对农村贫困群体、残

疾人开展免费培训、创业孵化、合作对接和就业推荐，帮助贫困群体应用电子商务，创造便利的创业条件。对实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可扣减必要的就业成本。对低保家庭中在就业年龄段内有劳动能力的家庭成员无正当理由连续3次拒绝接受有关部门介绍的与其健康状况、劳动能力相适应的工作的，应当减发或停发其本人的低保金。（省扶贫办、省国资委、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省财政厅、省残联负责）

33. 完善相关专项救助制度。加强专项救助制度与低保救助制度的统筹衔接，在重点保障城乡低保对象、特困人员、残疾人的基础上，将医疗、教育、住房等专项救助向建档立卡贫困户家庭、低收入家庭或其他有特殊困难的家庭延伸，形成阶梯式救助模式，推进社保兜底脱贫。对纳入低保且具有劳动能力、但未实现充分就业的困难人员，着重帮助其实现就业创业。做好基本医疗保险、大病保险、医疗救助、商业保险等的有效衔接，妥善解决因病返贫现象。统筹城乡建立特困人员救助供养制度，对无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人按规定纳入救助供养范围。（省民政厅、省扶贫办、省人力资源社会保障厅、省财政厅、省教育厅、省住房城乡建设厅、省卫生计生委、省残联负责）

三、实施八大支撑行动

（一）就业促进行动。

34. 稳定经济增长保障充分就业。全面深化经济体制改革，加快产业转型升级，进一步增强发展活力，努力保持经济持续稳定增长。积极发展吸纳就业能力强的产业，提高服务业比重，发挥民营企业和小微企业就业主渠道作用。统筹做好高校毕业生、农村转移劳动力、城镇就业困难人员、退役军人和零就业家庭人员就业。预防和调控失业风险，将失业保险基金支持企业稳岗政策实施范围扩大到所有符合条件的企业。做好淘汰落后产能、化解过剩产能职工安置和再就业工作。（省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省国资委、省农业厅、省工业和信息化厅、省教育厅、省民政厅负责）

35. 推动大众创业万众创新。支持陕西众创空间、“创途在XIAN”、西安北航科技园众创空间、西安交大科技创新港等建设。鼓励大中专院校采取多种形式建设就业创业基地，与市县政府、国有大中型企业共建共用实训基地，提升就业创业能力。发挥科技成果转化引导基金、中小企业发展基金作用，促进高成长性中小企业快速发展。研究制定众创、众包、众扶、众筹的知识产权保护政策。加快推进创新型省份、西安市全面创新改革试验区、西安高新区国家自主创新示范区、国家双创示范基地等创新试点示范建设，形成具有陕西特色和优势的创新驱动发展格局。加快实施“互联网+”行动计划，积极发展电子商务、网络约车、分享经济等新业态，培育在线医疗、在线教育等服务模式，促进灵活就业。（省科技厅、省发展改革委、省人力资源社会保障

障厅、省中小企业局、省知识产权局、省教育厅、省国资委、省工业和信息化厅、省商务厅、省卫生计生委、省金融办、陕西银监局负责)

36. 有效提升劳动力市场流动能力。加快推进户籍、住房、教育、社会保障等制度改革，消除制约劳动力流动就业的体制机制障碍。充分发挥中心城镇、新兴产业带动效应，吸纳更多困难地区、困难行业劳动力跨地区、跨行业流动就业。总结推广返乡创业工作经验，创造更多就业机会。完善财政、土地、社保等配套政策，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。(省人力资源社会保障厅、省公安厅、省教育厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省国土资源厅负责)

37. 不断提升劳动力市场供求匹配能力。完善失业登记办法，建立健全公共就业服务提供机制，保障城镇常住人员享有与本地户籍人员同等的劳动就业权利。加强人力资源市场建设，实施大数据平台建设，搭建公共就业创业移动平台。积极打造人力资源服务全产业链，在产业集聚、创新创业集中地区，支持建设一批包括招聘、培训、薪酬、咨询、健康服务等多位一体、一站式管理、订单式服务的人力资源产业园。(省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅负责)

(二) 职业技能提升行动。

38. 加强职业技能实训基地建设。加大对职业技能实训基地建设的支持力度，鼓励社会投资，放宽职业技能培训教育机构外

资准入限制，改善实训条件，提高实训效能。支持职业院校（含技工院校）与民营企业开展校企合作，建立实训基地，共建重点专业，实行技能人才定向培养、联合培养。（省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅、省教育厅负责）

39. 推行企业新型学徒制和现代学徒制。完善和调整新型学徒制培训激励政策，逐步推广企业新型学徒制试点，在各类企业中逐步建立“招工即招生、入企即入校、企校双师联合培养”新型学徒制培养模式。开展职业院校现代学徒制试点工作，推动校企“双主体”育人。实施技师培训项目，加快急需紧缺工种高技能人才培养，为培育支柱产业和战略性新兴产业提供人才支撑。（省人力资源社会保障厅、省教育厅负责）

40. 实施职业技能培训计划。实施全民技能提升储备计划，开发和调整适合产业发展需要的培训补贴目录及补贴标准。以就业为导向对困难人员实施职业培训。实施以新生代农民工为重点的职业技能提升计划，开展农村贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人、残疾人免费接受职业培训行动。加大高校毕业生就业见习工作力度，帮助高校毕业生获得相应工作经验或经历，提高就业竞争力。采取“送教进厂”、定向培训等方式，加强“僵尸企业”职工技能培训，促进职工转岗就业。（省人力资源社会保障厅、省教育厅、省民政厅、省农业厅、省国资委、省总工会负责）

（三）托底保障行动。

41. 完善基本生活保障制度。完善最低工资保障制度，建立与经济发展水平相适应的最低工资标准调整机制。健全低保制度，完善低保对象认定办法，建立健全低保标准动态调整机制，适时提高城乡最低生活保障标准，对低保家庭中的老年人、未成年人、重度残疾人等重点救助对象，按照低保分类施保政策增发一定比例的补助金。加大转移支付力度，着力提高低收入者收入。生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，经个人申请，可按照单人户纳入最低生活保障范围。对获得最低生活保障后仍有困难的重度残疾人采取必要措施给予生活保障。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省财政厅、省民政厅、省残联负责）

42. 提升精准兜底保障能力。完善多层次的救助体系，积极发展医疗、教育、住房、就业等专项救助和临时救助，确保困难群众获得相应救助。完善社会救助对象和救助申请家庭经济状况核对机制，实现应保尽保、有进有出。指导有条件的地区探索建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，提高孤儿保障水平。全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。加快建立城乡全覆盖、一体化的社会救助、社会福利体系。（省民政厅、省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省卫生计生委、省残联、省总工会负责）

43. 扩大基本保障覆盖范围。提高城乡居民养老保险参保缴费的补贴标准和城乡居民医疗保险财政补助标准，探索建立与居

民收入增幅相适应的财政补助增长机制。建立健全基本养老金正常调整机制，按照国家统一部署逐步提高离退休人员基本养老金水平。将城镇私营单位在岗职工平均工资纳入缴费基数统计口径范围，形成合理的社会保险和住房公积金缴费基数，避免对低收入群体的制度性挤出。划转部分国有资本充实社保基金，加大国有资本收益补贴力度，化解社会保险基金缺口等长期风险。积极发展慈善事业。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省财政厅、省住房城乡建设厅负责）

（四）工资增长行动。

44. 建立完善工资增长机制。强化企业工资增长指导线作用，及时制定并发布企业工资调控目标，引导各类企业根据工资指导线，结合本企业经济效益，通过工资集体协商等民主程序，合理确定职工工资增长幅度。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省总工会负责）

45. 适时适度提高最低工资标准。结合我省经济社会发展状况，适时适度提高最低工资标准，提高低收入职工的收入水平，逐步缩小收入差距。（省人力资源社会保障厅、省国资委、省总工会负责）

46. 大力推进企业工资集体协商。以非公有制企业为重点，健全工会组织和职代会制度，积极稳妥推行工资集体协商和行业性、区域性工资集体协商。把工资集体协商工作作为推动企业建立健全工资分配共决机制、维护职工权益的重要手段，保障企业

职工工资收入保持在合理水平，实现企业发展与职工增收双赢。
(省人力资源社会保障厅、省国资委、省总工会等负责)

47. 健全工资支付保障机制。建立健全工资欠薪案件快速处置、工资拖欠信用惩戒等为核心内容的工资支付体制机制。在工程建设领域落实清偿欠薪的施工总承包企业负责制、完善行政司法联动打击恶意欠薪制度，切实保障劳动者合法权益。(省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省交通运输厅、省财政厅等负责)

(五) 新型城镇化推进行动。

48. 有序推进农业转移人口市民化。继续做好农业转移人口在城镇落户工作，全面落实县城、建制镇和设区市级城区户籍政策，合理确定西安城区落户条件。落实全省统一的居住证制度，推动流动人口公共服务均等化，推进居住证持有人享受和当地户籍人口同等化的公共服务。理顺各级政府的财政分配关系，建立农业转移人口市民化成本分担机制，逐步以常住人口为重要因素安排省级财政转移支付。(省公安厅、省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省财政厅、省教育厅等负责)

49. 积极推进新型城镇化。大力推进“大西安”建设，加快西咸一体化步伐，优化西安、咸阳、西咸新区之间的城市功能。加快编制关中平原城市群规划、省域空间和城镇体系规划。加快培育一批特色小镇，出台我省加快建设特色小镇的实施意见，积极开展特色小镇试点示范工作。推动产城融合，拓宽农民增收渠

道，促进农村人口就近就地转移就业。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、省人力资源社会保障厅负责）

（六）财产性收入开源清障行动。

50. 促进多层次资本市场建设。加快发展直接融资，引导证券公司为地方政府和相关企业进行首次公开发行股票并上市以及在新三板和区域股权市场挂牌交易进行政策培训。建立企业信息库，积极开展培育孵化工作。支持中小企业通过股权融资、债券融资、资产证券化等多种方式降低企业融资成本。（省金融办、陕西证监局、陕西银监局、人民银行西安分行、省中小企业局负责）

51. 加快金融产品和金融工具创新。提升金融机构的产品研发能力，向居民提供多元化、多层次的金融产品和服务，鼓励创造更多支持实体经济发展使民众分享增值收益的产品，增加民众投资渠道。加强投资者适当性管理，建立投资分级分类管理机制。积极稳妥推进投贷联动业务试点工作，助推科创企业获得长足发展。（人民银行西安分行、陕西银监局、陕西证监局、省金融办负责）

52. 强化对财产性收入的法治保障。加强银行业金融机构对自有理财产品和代销产品的销售管理，有效治理私售“飞单”和误导销售等行为。加大对证券市场违法失信人员惩戒情况的曝光力度，建立诚信监督合作机制，实施诚信信息共享。进一步优化保险合同条款，规范保险企业价格行为，规范保险广告宣传和销售合作模式。加强对保险资金运用的信用风险评价，重点监测与防

范信用风险对保险行业的交叉传递。在征地、拆迁、征用公民财产过程中，依法保护公民财产权利不受侵犯。（陕西银监局、陕西证监局、陕西保监局、省金融办、省司法厅、省政府法制办负责）

53. 合理调节财产性收入。落实平衡劳动所得与资本所得税负水平的税收政策，着力促进机会公平，鼓励更多群体通过勤劳和发挥才智致富。省级政府、国务院部委和中国人民解放军军以上单位，以及外国组织、国际组织颁发的科学、教育、技术、文化、卫生、体育、环境保护等方面的奖金依法免征个人所得税。完善资本所得、财产所得税收征管机制。（省国税局、省地税局、省财政厅、省人力资源社会保障厅负责）

（七）收入分配秩序规范行动。

54. 规范现金管理。强化银行业金融机构柜面业务流程控制，严格落实现金收付、资金汇划、账户资料变更、密码挂失与重置以及网上银行开通等柜面业务的授权、控制和监督制度。倡导银行业金融机构大力发展电子银行业务，持续开展电子支付的宣传活动，提高居民电子支付的意识，培育居民非现金结算的习惯。（陕西银监局、人民银行西安分行负责）

55. 堵塞非正规收入渠道。继续遏制以权力、行政垄断等非市场因素获取收入，取缔非法收入。加强公平竞争审查，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。（省财政厅、省政府法制办、省商务厅、省发展改革委、省工商局负责）

56. 进一步发挥税收调节收入分配的作用。按照中央统一部

署，健全包括个人所得税在内的税收体系，逐步建立综合和分类相结合的个人所得税制度，进一步减轻中等以下收入者税收负担，适当加大对高收入者的税收调节力度。落实鼓励回馈社会、扶贫济困的税收政策。（省国税局、省地税局、省财政厅负责）

（八）收入监测能力提升行动。

57. 建立个人收入和财产信息系统。运用大数据、云计算等技术，创新收入监测方式方法，提升居民收入信息监测水平。加大政府购买服务力度，支持各类人才市场在掌握人力资源市场动态和薪资水平方面更好发挥作用。建立省市两级企业薪酬调查和信息发布制度，每年发布人力资源市场工资指导价位和行业人工成本信息，为社会提供公共信息服务。（国家统计局陕西调查总队、省统计局、省人力资源社会保障厅负责）

58. 完善收入分配统计与核算。完善居民收入分配相关统计指标，增加群体分类。完善城乡一体化住户调查体系，建立电子化居民收入调查统计系统，实现传统手工记账采集手段向电子化采集手段的转变，提升调查数据质量。加强中等收入者标准研究。加强国民总收入核算收入统计。（国家统计局陕西调查总队、省统计局负责）

59. 建立收入分配政策评估体系。建立宏观经济、相关政策和微观数据的综合评估机制，对有关政策的执行情况和效果进行评估。借鉴国内外先进经验，引入收入分配微观模拟模型。（国家统计局陕西调查总队负责）

四、加强组织保障

各地、各部门要高度重视城乡居民增收工作，加强组织领导，围绕重点任务，按照工作职责和任务分工，对重点群体实施精准激励；要加强对各地城乡居民增收工作的督查考核，将城乡居民收入增幅等指标列入年度工作目标考核范围，以业绩考核促进增收目标和任务的实现；要大力宣传各地促进居民增收的政策举措，切实做好政策解读工作，加强依法保护产权、弘扬企业家精神、改善民生等方面的舆论引导，营造鼓励增收致富的良好社会环境。要对照任务分工逐项细化措施，抓好分解落实，确保各项工作顺利完成。省发展改革委要加大统筹协调和督促检查力度，推进各项任务落实，重要情况及时报省政府。

陕西省人民政府

2017年11月9日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省法院，省检察院，各人民团体。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017年11月14日印发

共印980份