



# 关于发展数字经济稳定并扩大就业的指导意见

发改就业〔2018〕1363号

各省、自治区、直辖市发展改革委、教育厅（委）、科技厅（委）、工业和信息化（中小企业）主管部门、公安厅（局）、财政厅（局）、人力资源社会保障厅（局）、自然资源主管部门、农业（农牧、农村经济）厅（局、委）、商务主管部门、税务局、工商行政管理局（市场监督管理部门）、统计局、知识产权局、总工会、工商联，人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会（首府）城市中心支行，银监局、证监局、保监局、国家统计局各调查总队：

随着新一轮科技革命和产业变革孕育兴起，互联网、大数据、云计算、人工智能等数字技术日新月异，以数据资源为重要生产要素、以全要素数字化转型为重要推动力的数字经济蓬勃发展，数字经济领域就业加速增长，新就业形态不断涌现。但同时，数字人才供给缺口大、适应劳动者流动性和就业方式多样化的就业服务及用工管理制度有待完善等问题仍较突出。当前和今后一段时期，要深入贯彻落实党中央、国务院的决策部署，抢抓发展机遇，大力发展战略性新兴产业，促进经济转型升级和就业提质扩面互促共进。为此，提出如下意见。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持就业优先战略和积极就业政策，以大力发展战略数字经济促进就业为主线，以同步推进产业结构和劳动者技能数字化转型为重点，加快形成适应数字经济发展的就业政策体系，大力提升数字化、网络化、智能化就业创业服务能力，不断拓展就业创业新空间，着力实现更高质量和更充分就业，为保障和改善民生、全面建成小康社会、建设社会主义现代化强国提供强大支撑。

## （二）基本原则。

——坚持市场主导、政府引导。既要健全机制，加快消除制度性、体制性障碍，充分发挥市场决定性作用，又要加强政策支持，强化公共服务，更好地发挥政府作用，努力营造发展数字经济促进就业的良好环境。

——坚持就业优先、协调发展。要坚持就业优先战略和积极就业政策，把促进充分就业作为经济社会发展优先目标、放在更加突出位置，前瞻性地加强数字人才培养培训，优化人力资本服务，引导更多劳动者有序向数字经济领域转岗就业，在数字经济发展壮大中实现更高质量和更充分就业。

——坚持盘活存量、创造增量。坚持以供给侧结构性改革为主线，既要着眼于数字经济发展趋势，加快传统经济数字化转型步伐，盘活存量就业岗位，又要整合资源、优化环境，大力发展互联

网、物联网、大数据、云计算、人工智能等新兴产业，不断催生数字化生产新业态新模式，提高新成长劳动力数字技能水平，创造更多新兴就业机会。

——坚持包容创新、共建共享。既要加快完善包容创新的政策体系，营造适度宽松的发展环境，又要制定差异化动态化监管政策，创新就业创业服务方式，加快形成适应和引领发展数字经济促进就业的政策环境，使广大劳动者共建共享数字经济发展成果。

### （三）主要目标。

到2025年，伴随数字经济不断壮大，国民数字素养达到发达国家平均水平，数字人才规模稳步扩大，数字经济领域成为吸纳就业的重要渠道。适应数字经济领域就业要求的法律制度框架基本完善，数字化公共就业创业服务能力大幅提升，人力资源市场配置效率明显提高，就业规模不断扩大，就业质量持续改善。

## 二、加快培育数字经济新兴就业机会

（四）推动数字产业发展壮大，拓展就业新空间。抓住数字经济发展机遇，深入推进创新驱动发展战略，加快数字基础设施建设，着力发展壮大互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等信息技术产业，做大做强平台企业，在带动经济转型提质过程中创造更多更高质量的新兴就业创业增长点。鼓励数据资源高效利用、开放共享，进一步扩大和升级信息消费，促进电子商务、共享经济等新业态蓬勃发展，培育更多新就业形态，吸纳更多就业。（工业和信息化部、发展改革委牵头，科技部、商务部按职责分工负责）

（五）促进传统产业数字化转型，带动更多劳动者转岗提质就业。推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，培育新增长点、形成新动能。深入推进数字技术与制造业融通发展，建立健全工业互联网基础设施体系，大力发展战略性工业软件，推动传统制造业加快数字化转型，在提升国际竞争力、拓展产业链条中带动更多劳动力转岗就业。加速传统服务业数字化、网络化转型，提升精准服务、高效服务、智能服务能力，带动更多数字经济领域就业创业。充分应用物联网、大数据等新一代信息技术，促进农业生产、经营、管理、服务数字化，大力发展智慧农业，推进农业全产业链延伸和升级，促进农村一二三产业融合发展，加快乡村振兴步伐，切实提升新农民新主体数字技能。（工业和信息化部、发展改革委、科技部、人力资源社会保障部、农业农村部、商务部按职责分工负责）

（六）激发数字经济创新创业活力，厚植就业增长沃土。加大融资政策支持力度，切实落实支持新产业新业态发展、促进大众创业万众创新用地意见，支持互联网龙头企业、各类开发区建设开放平台，建设一批数字产业承接能力强的返乡创业示范基地，营造富有活力的数字经济创新创业环境。进一步深化新三板改革，稳步扩大创新创业公司债试点规模，支持私募股权和创业投资基金投资数字经济领域，增强资本市场支持数字经济创新创业能力。积极引进掌握先进数字技术知识的外国高层次人才，培育推动数字经济创新发展的国际化专家团队。（发展改革委、自然资源部、人力资源社会保障部、工业和信息化部、科技部、商务部、财政部、教育部、人民银行、证监会按职责分工负责）

### 三、持续提升劳动者数字技能

(七) 强化数字人才教育。深化教育改革，建立健全高等院校、中等职业学校学科专业动态调整机制，加快推进面向数字经济的新工科建设，积极发展数字领域新兴专业，促进计算机科学、数据分析与其他专业学科间的交叉融合，扩大互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等数字人才培养规模。进一步扩大和落实高校专业设置自主权，鼓励高校根据经济社会发展需要和自身办学能力，加大数字领域相关专业人才培养。加强数字人才教育师资力量培养培训，推动实现基础教育、职业教育、高等教育普遍开展数字知识和技能教育，逐步建立健全多层次、多类型数字人才培养体系。加大职业教育数字化资源共建共享力度，加快建设适应数字经济发展的职业教育相关专业教学标准体系，进一步优化中等职业学校信息化相关专业设置。（教育部牵头，发展改革委、人力资源社会保障部按职责分工负责）

(八) 加强数字技能培训。大规模开展职业技能培训，创新培训方式，探索职业培训包模式。实施国家职业资格目录，做好有关人才资格认证工作。面向新成长劳动力、失业人员等群体，加大大数据分析、软件编程、工业软件、数据安全等数字技能培训规模。引导企业用好用活教育培训经费，加强数字技能在职培训。进一步整合资源，突出重点，打造一批功能突出、资源共享的区域性数字技能公共实训基地。创新公共实训基地运营管理新模式，全面提升数字技能实训能力。（人力资源社会保障部牵头，发展改革委按职责分工负责）

(九) 建设终身学习数字化平台体系。大力发展战略性新兴产业和先进制造业，促进数字经济与实体经济深度融合，大力发展覆盖职业生涯

全过程的数字化终身教育，开发一批大规模在线开放课程平台，推动教育培训机构和部分企业共建在线模块化网络课程，强化课程认证，方便劳动者随时随地利用碎片化时间学习。完善网络平台教学管理系统，开展自适应学习实践项目，构建能动学习的良好环境。

（教育部、人力资源社会保障部按职责分工负责）

**（十）创新人才培养培训方式。**加强教育与培训信息化基础设施和数字教育资源建设，提升教育、培训机构网络运行能力，促进教育、培训数据资源共享。开发全网络学习培训方案，实现从课程设计、课程开发、教学过程到教学评估全流程网络化。大力开展“互联网+”教学和技能培训，积极采用移动技术、互联网、虚拟现实与增强现实、人机互动等数字化教学培训手段，推广微课程、线上线下混合式教学、在线直播等新型教学培训模式。（教育部、人力资源社会保障部按职责分工负责）

**（十一）吸引社会力量参与数字人才培养培训。**深化产教融合、校企合作，探索校企联合培养新模式，推进普通本科高校、职业院校（含技工院校）与科研机构、行业企业协同育人，及时将数字领域先进成果和实用技术转化为教学内容。支持行业企业特别是大型企业举办或参与举办职业院校，支持数字经济大型骨干企业与科研院所共建人才培养基地。加大政府购买服务力度，充分发挥企业、行业协会、培训机构的积极作用，建立多方协调的职业培训规范管理制度和协调发展机制，提升数字人才培养培训能力。（教育部、发展改革委、人力资源社会保障部按职责分工负责）

#### 四、大力推进就业创业服务数字化转型

(十二) 加快推动公共就业创业服务数字化转型。深入实施“互联网+”公共就业创业服务，加强全国公共就业信息服务平台建设，强化移动端应用，打造集政策解读、业务办理咨询于一体的智能服务体系，充分利用大数据技术，提升精准服务能力，提供全方位公共就业服务。（人力资源社会保障部牵头负责）

(十三) 鼓励发展数字化人力资源市场服务机构。持续推进和深化商事制度改革，放宽市场准入条件，大力发展“互联网+”人力资源服务业和基于数字技术的人力资源服务新机构、新业态，加快线下业务向线上转移，线上业务向精准匹配、智能服务转型。引导和鼓励人力资源服务企业加强数字化管理服务系统研发，提升数字化服务水平。（人力资源社会保障部牵头，市场监管总局、科技部按职责分工负责）

(十四) 做大做强数字经济创新创业服务孵化平台。支持建设一批数字经济创新创业孵化机构。完善以众创空间、孵化器为核心，创业企业、科研机构、金融机构、中介服务机构、资本市场和其他创业资源有机结合的创新创业服务网络。积极推进供应链创新与应用，支持构建以企业为主导，产学研用合作的供应链创新网络，建设跨界交叉领域的创新服务平台。鼓励行业龙头企业、国家级开发区围绕做大做强主业、延伸产业链条，开放企业技术链、供应链、物流链、渠道链，整合培训、金融等相关服务，打造集孵化器和加速器于一体的创客空间。鼓励高校、科研机构发挥技术优势，建设数字经济创新创业服务平台，盘活优质技术资源，服务数字经济创业企业发展。（科技部、发展改革委、人力资源社会保障部、人民银行、工业和信息化部、商务部、教育部按职责分工负

责)

## 五、不断完善政策法律体系

(十五) 不断完善新就业形态劳动用工。按照审慎包容监管、增强劳动力市场灵活性的要求，推动完善劳动法律法规，及时完善新就业形态下的劳动用工政策，切实维护劳动者合法权益。（人力资源社会保障部牵头，全国工商联、全国总工会按职责分工负责）

(十六) 继续完善适应新就业形态的社会保险参保缴费政策和管理服务机制。全面实施全民参保计划，推动将依托互联网平台实现灵活就业人员纳入社会保障覆盖范围。积极发挥失业保险保生活、防失业、促就业功能作用，拓宽失业保险覆盖范围。适应数字经济新就业形态发展要求，创新社会保险经办服务管理模式，推进“网上社保”，建立全国统一的社会保险公共服务平台。（人力资源社会保障部牵头负责）

(十七) 加快健全激励机制。支持引导薪酬分配政策向数字技能等高层次人才倾斜，向关键岗位急需紧缺人才倾斜，探索实行项目工资、协议工资和年薪制等灵活多样的薪酬分配方式。加快新就业形态薪酬制度改革，不断完善兼职、一人多岗等灵活就业人员按次提成、计件取酬等工资制度。研究完善适应数字经济特点的税收征管制度。发挥企业主体作用，完善数字人才在人才落户、招聘录用、岗位聘任、职务职级晋升、职称评定、学习进修、休假体检等方面政策，破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，全面做好数字人才激励工作。（发展改革委、人力资源社会保障部、税务总局、公安部按职责分工负责）

## 六、着力健全保障措施

（十八）加强示范引领。支持有条件的地方积极开展发展数字经济促进就业改革示范和探索创新，形成可复制可推广的好经验好做法。（发展改革委牵头，教育部、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、商务部按职责分工负责）

（十九）注重市场驱动。支持市场资源设立发展数字经济促进就业产业基金，着力培育数字经济市场主体，建立健全数字经济企业融资信息平台，完善融资风险分担机制，在依法合规基础上，开发更多适合数字经济企业的融资工具，更好地满足数字经济企业投融资需求。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、人民银行、银保监会按职责分工会负责）

（二十）优化发展环境。全面实施市场准入负面清单制度，及时优化完善数字经济管理事项，形成公平透明稳定可预期的制度安排，激发发展数字经济促进就业市场活力。建立健全信息保护、数据交易和共享等方面的相关制度，规范交易行为。发挥行业领军企业示范引领作用，完善企业守信联合激励机制和失信联合惩戒机制，增加企业失信成本，促进数字经济领域就业健康稳定发展。

（发展改革委、商务部、工业和信息化部、市场监管总局、知识产权局、人民银行按职责分工负责）

（二十一）强化风险应对。统筹发展和安全，提高就业形势感知、科学决策和风险预警能力，稳妥做好风险防控应对。建立健全部门、科研机构、互联网人力资源服务企业联动分析机制，充分利用云计算、大数据等数字技术，推动数字化、信息化监测统计平台

建设。探索构建适应数字经济融合业务的国民经济行业分类标准，加强数字经济新产业、新业态、新商业模式和新就业形态统计监测。（发展改革委、人力资源社会保障部、统计局、工业和信息化部按职责分工负责）

各地区、各有关部门要强化落实责任，按照本意见要求，结合自身实际，明确目标任务和责任分工，确保各项工作任务落到实处。

国家发展改革委

教 育 部

科 技 部

工业和信息化部

公 安 部

财 政 部

人力资源社会保障部

自然 资 源 部

农 业 农 村 部

商 务 部

人 民 银 行

税 务 总 局

市场监管总局

国家统计局

银保监会

证监会

知识产权局

全国总工会

全国工商联

2018年9月18日

标 题： 关于发展数字经济稳定并扩大就业的指导意见 发文机关：发展改革委等

发文字号：发改就业〔2018〕1363号 来 源：发展改革委网站

主题分类：劳动、人事、监察\劳动就业 公文种类：意见

成文日期：2018年09月18日