

国务院文件

国发〔2014〕40号

国务院关于进一步做好 为农民工服务工作的意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

农民工已成为我国产业工人的主体，是推动国家现代化建设的重要力量，为经济社会发展作出了巨大贡献。党中央、国务院高度重视农民工工作，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）印发以来，出台了一系列政策措施，推动农民工转移就业规模持续扩大，职业技能不断提高，工资收入大幅增加，参加社会保险人数较快增长，劳动保障权益维护明显加强，享受基本公共服务范围逐步扩大，关心关爱农民工的社会氛围正在形成。但目前农民工就业稳定性不强，劳动保障权益受侵害的现象还时

有发生,享受基本公共服务的范围仍然较小,大量长期在城镇就业的农民工还未落户。为深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、中央城镇化工作会议精神 and 国务院的决策部署,进一步做好新形势下为农民工服务工作,切实解决农民工面临的突出问题,有序推进农民工市民化,现提出如下意见:

一、进一步做好为农民工服务工作的总体要求

(一)指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会、中央城镇化工作会议精神 and 国务院的决策部署,按照工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化同步发展的要求,积极探索中国特色农业劳动力转移道路,着力稳定和扩大农民工就业创业,着力维护农民工的劳动保障权益,着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户,着力促进农民工社会融合,有序推进、逐步实现有条件有意愿的农民工市民化。

(二)基本原则。

——坚持以人为本、公平对待。推进以人为核心的城镇化,公平保障农民工作为用人单位职工、作为城镇常住人口的权益,帮助农民工解决最关心最直接最现实的利益问题,实现改革发展成果共享。

——坚持统筹兼顾、优化布局。按照区域发展总体战略和国家新型城镇化规划,逐步完善生产力布局和城镇化布局,引导农民工在东中西不同区域、大中小不同城市和小城镇以及城乡之间合

理分布。

——坚持城乡一体、改革创新。适应推动城乡发展一体化的需要,着力改革城乡二元体制机制,逐步建立完善有利于农民工市民化的基本公共服务、户籍、住房、土地管理、成本分担等制度。

——坚持分类推进、逐步实施。按照自愿、分类、有序的要求,因地制宜、存量优先,尽力而为、量力而行,重点促进长期在城镇居住、有相对稳定工作的农民工有序融入城镇,循序渐进地推进农民工市民化。

(三)总体目标。到2020年,转移农业劳动力总量继续增加,每年开展农民工职业技能培训2000万人次,农民工综合素质显著提高、劳动条件明显改善、工资基本无拖欠并稳定增长、参加社会保险全覆盖,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户,未落户的也能享受城镇基本公共服务,农民工群体逐步融入城镇,为实现农民工市民化目标打下坚实基础。

二、着力稳定和扩大农民工就业创业

(四)实施农民工职业技能提升计划。加大农民工职业培训工作力度,对农村转移就业劳动者开展就业技能培训,对农村未升学初高中毕业生开展劳动预备制培训,对在岗农民工开展岗位技能提升培训,对具备中级以上职业技能的农民工开展高技能人才培训,将农民工纳入终身职业培训体系。加强农民工职业培训工作的统筹管理,制定农民工培训综合计划,相关部门按分工组织实

施。加大培训资金投入,合理确定培训补贴标准,落实职业技能鉴定补贴政策。改进培训补贴方式,重点开展订单式培训、定向培训、企业定岗培训,面向市场确定培训职业(工种),形成培训机构平等竞争、农民工自主参加培训、政府购买服务的机制。鼓励企业组织农民工进行培训,符合相关规定的,对企业给予培训补贴。鼓励大中型企业联合技工院校、职业院校,建设一批农民工实训基地。将国家通用语言纳入对少数民族农民工培训的内容。(人力资源社会保障部、国务院农民工工作领导小组办公室〔以下简称农民工办〕会同发展改革委、教育部、科技部、财政部、住房城乡建设部、农业部、安全监管总局、统计局、扶贫办、全国总工会、共青团中央、全国妇联负责)

(五)加快发展农村新成长劳动力职业教育。努力实现未升入普通高中、普通高等院校的农村应届初高中毕业生都能接受职业教育。全面落实中等职业教育农村学生免学费政策和家庭经济困难学生资助政策。鼓励各地根据需要改扩建符合标准的主要面向农村招生的职业院校、技工院校,支持没有职业院校或技工院校的边远地区各市(地、州、盟)因地制宜建立主要面向农村招生的职业院校或技工院校。加强职业教育教师队伍建设,创新办学模式,提高教育质量。积极推进学历证书、职业资格证书双证书制度。(教育部、人力资源社会保障部会同发展改革委、财政部、扶贫办负责)

(六)完善和落实促进农民工就业创业的政策。引导农民工有序外出就业、鼓励农民工就地就近转移就业、扶持农民工返乡创

业。进一步清理针对农民工就业的户籍限制等歧视性规定,保障城乡劳动者平等就业权利。实现就业信息全国联网,为农民工提供免费的就业信息服务。完善城乡均等的公共就业服务体系,有针对性地为农民工提供政策咨询、职业指导、职业介绍等公共就业服务。加强农民工输出输入地劳务对接,输出地可在本地农民工相对集中的输入地设立服务工作站,输入地应给予支持。组织开展农民工就业服务“春风行动”,加强农村劳动力转移就业工作示范县建设。大力发展服务业特别是家庭服务业和中小微企业,开发适合农民工的就业岗位,建设减免收费的农贸市场和餐饮摊位,满足市民生活需求和促进农民工就业。积极支持农产品产地初加工、休闲农业发展,引导有市场、有效益的劳动密集型产业优先向中西部转移,吸纳从东部返乡和就近转移的农民工就业。将农民工纳入创业政策扶持范围,运用财政支持、创业投资引导和创业培训、政策性金融服务、小额担保贷款和贴息、生产经营场地和创业孵化基地等扶持政策,促进农民工创业。做好老少边穷地区、牧区、库区、渔区农牧渔民转移就业工作和农民工境外就业服务工作。(人力资源社会保障部会同发展改革委、教育部、民政部、财政部、住房城乡建设部、农业部、商务部、人民银行、税务总局、工商总局、扶贫办、全国总工会、共青团中央、全国妇联负责)

三、着力维护农民工的劳动保障权益

(七)规范使用农民工的劳动用工管理。指导和督促用人单位与农民工依法普遍签订并履行劳动合同,在务工流动性大、季节性

强、时间短的农民工中推广简易劳动合同示范文本。对小微企业经营者开展劳动合同法培训。依法规范劳务派遣用工行为,清理建设领域违法发包分包行为。完善适应家政服务特点的劳动用工政策和劳动标准。整合劳动用工备案及就业失业登记、社会保险登记,实现对企业使用农民工的动态管理服务。(人力资源社会保障部会同住房城乡建设部、工商总局、全国总工会负责)

(八)保障农民工工资报酬权益。在建设领域和其他容易发生欠薪的行业推行工资保证金制度,在有条件的市县探索建立健全欠薪应急周转金制度,完善并落实工程总承包企业对所承包工程的农民工工资支付全面负责制度、劳动保障监察执法与刑事司法联动治理恶意欠薪制度、解决欠薪问题地方政府负总责制度,推广实名制工资支付银行卡。落实农民工与城镇职工同工同酬原则。在经济发展基础上合理调整最低工资标准,推动农民工参与工资集体协商,促进农民工工资水平合理增长。(人力资源社会保障部会同公安部、住房城乡建设部、人民银行、高法院、全国总工会负责)

(九)扩大农民工参加城镇社会保险覆盖面。依法将与用人单位建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老保险和基本医疗保险,研究完善灵活就业农民工参加基本养老保险政策,灵活就业农民工可以参加当地城镇居民基本医疗保险。完善社会保险关系转移接续政策。努力实现用人单位的农民工全部参加工伤保险,着力解决未参保用人单位的农民工工伤保险待遇保障问题。推动农民工与城镇职工平等参加失业保险、生育保险并平等享受

待遇。对劳务派遣单位或用工单位侵害被派遣农民工社会保险权益的,依法追究连带责任。实施“全民参保登记计划”,推进农民工等群体依法全面持续参加社会保险。整合各项社会保险经办管理资源,优化经办业务流程,增强对农民工的社会保险服务能力。(人力资源社会保障部会同发展改革委、财政部、卫生计生委、工商总局、法制办、全国总工会负责)

(十)加强农民工安全生产和职业健康保护。强化高危行业 and 中小企业一线操作农民工安全生产和职业健康教育培训,将安全生产和职业健康相关知识纳入职业技能教育培训内容。严格执行特殊工种持证上岗制度、安全生产培训与企业安全生产许可证审核相结合制度。督促企业对接触职业病危害的农民工开展职业健康检查、建立监护档案。建立重点职业病监测哨点,完善职业病诊断、鉴定、治疗的法规、标准和机构。重点整治矿山、工程建设等领域农民工工伤多发问题。实施农民工职业病防治和帮扶行动,深入开展粉尘与高毒物品危害治理,保障符合条件的无法追溯用人单位及用人单位无法承担相应责任的农民工职业病患者享受相应的生活和医疗待遇。(安全监管总局、卫生计生委分别会同发展改革委、教育部、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、交通运输部、国资委、法制办、全国总工会负责)

(十一)畅通农民工维权渠道。全面推进劳动保障监察网格化、网络化管理,加强用人单位用工守法诚信管理,完善劳动保障违法行为排查预警、快速处置机制,健全举报投诉制度,依法查处

用人单位侵害农民工权益的违法行为。按照“鼓励和解、强化调解、依法仲裁、衔接诉讼”的要求,及时公正处理涉及农民工的劳动争议。畅通农民工劳动争议仲裁“绿色通道”,简化受理立案程序,提高仲裁效率。建立健全涉及农民工的集体劳动争议调处机制。大力加强劳动保障监察机构、劳动人事争议仲裁院和基层劳动争议调解组织建设,完善服务设施,增强维护农民工权益的能力。(人力资源社会保障部会同发展改革委、公安部、司法部、国资委、高法院、全国总工会负责)

(十二)加强对农民工的法律援助和法律服务工作。健全基层法律援助和法律服务工作网络,加大法律援助工作力度,使符合条件的农民工及时便捷地获得法律援助。简化法律援助申请受理审查程序,完善异地协作机制,方便农民工异地申请获得法律援助。畅通法律服务热线,加大普法力度,不断提高农民工及用人单位的法治意识和法律素质,引导农民工合法理性维权。(司法部会同财政部、高法院、全国总工会负责)

四、着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户

(十三)逐步推动农民工平等享受城镇基本公共服务。深化基本公共服务供给制度改革,积极推进城镇基本公共服务由主要对本地户籍人口提供向对常住人口提供转变,努力实现城镇基本公共服务覆盖在城镇常住的农民工及其随迁家属,使其逐步平等享受市民权利。各地区、各有关部门要逐步按照常住人口配置基本

公共服务资源,明确农民工及其随迁家属可以享受的基本公共服务项目,并不断提高综合承载能力、扩大项目范围。农民工及其随迁家属在输入地城镇未落户的,依法申领居住证,持居住证享受规定的基本公共服务。在农民工输入相对集中的城市,主要依托社区综合服务设施、劳动就业社会保障服务平台等现有资源,建立农民工综合服务平台,整合各部门公共服务资源,为农民工提供便捷、高效、优质的“一站式”综合服务。(农民工办会同发展改革委、教育部、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、文化部、卫生计生委、法制办负责)

(十四)保障农民工随迁子女平等接受教育的权利。输入地政府要将符合规定条件的农民工随迁子女教育纳入教育发展规划,合理规划学校布局,科学核定公办学校教师编制,加大公办学校教育经费投入,保障农民工随迁子女平等接受义务教育权利。公办义务教育学校要普遍对农民工随迁子女开放,与城镇户籍学生混合编班,统一管理。积极创造条件着力满足农民工随迁子女接受普惠性学前教育的需求。对在公益性民办学校、普惠性民办幼儿园接受义务教育、学前教育的,采取政府购买服务等方式落实支持经费,指导和帮助学校、幼儿园提高教育质量。各地要进一步完善和落实好符合条件的农民工随迁子女接受义务教育后在输入地参加中考、高考的政策。开展关爱流动儿童活动。(教育部会同发展改革委、公安部、财政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、共青团中央、全国妇联负责)

(十五)加强农民工医疗卫生和计划生育服务工作。继续实施国家免疫规划,保障农民工适龄随迁子女平等享受预防接种服务。加强农民工聚居地的疾病监测、疫情处置和突发公共卫生事件应对,强化农民工健康教育、妇幼健康和精神卫生工作。加强农民工艾滋病、结核病、血吸虫病等重大疾病防治工作,落实“四免一关怀”等相关政策。完善社区卫生计生服务网络,将农民工纳入服务范围。鼓励有条件的地方将符合条件的农民工及其随迁家属纳入当地医疗救助范围。巩固完善流动人口计划生育服务管理全国“一盘棋”工作机制,加强考核评估,落实输入地和输出地责任。开展流动人口卫生计生动态监测和“关怀关爱”活动。(卫生计生委会同发展改革委、民政部、财政部负责)

(十六)逐步改善农民工居住条件。统筹规划城镇常住人口规模和建设用地面积,将解决农民工住房问题纳入住房发展规划。支持增加中小户型普通商品住房供给,规范房屋租赁市场,积极支持符合条件的农民工购买或租赁商品住房,并按规定享受购房契税和印花税等优惠政策。完善住房保障制度,将符合条件的农民工纳入住房保障实施范围。加强城中村、棚户区环境整治和综合管理服务,使居住其中的农民工住宿条件得到改善。农民工集中的开发区、产业园区可以按照集约用地的原则,集中建设宿舍型或单元型小户型公共租赁住房,面向用人单位或农民工出租。允许农民工数量较多的企业在符合规划和规定标准的用地规模范围内,利用企业办公及生活服务设施用地建设农民工集体宿舍,督促

和指导建设施工企业改善农民工住宿条件。逐步将在城镇稳定就业的农民工纳入住房公积金制度实施范围。（住房城乡建设部会同发展改革委、财政部、国土资源部、税务总局负责）

（十七）有序推进农民工在城镇落户。进一步推进户籍制度改革，实施差别化落户政策，促进有条件有意愿、在城镇有稳定就业和住所（含租赁）的农民工及其随迁家属在城镇有序落户并依法平等享受城镇公共服务。各类城镇要根据国家户籍制度改革的部署，统筹考虑本地区综合承载能力和发展潜力，以就业年限、居住年限、城镇社会保险参保年限等为基准条件，制定具体落户标准，向社会公布。（公安部、发展改革委、人力资源社会保障部会同教育部、民政部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、农业部、卫生计生委、统计局、法制办、中央农办负责）

（十八）保障农民工土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权。做好农村土地承包经营权和宅基地使用权确权登记颁证工作，切实保护农民工土地权益。建立健全土地承包经营权流转市场，加强流转管理和服务。完善土地承包经营纠纷的调解仲裁体系和调处机制。深化农村集体产权制度改革，探索农村集体经济多种有效实现形式，保障农民工的集体经济组织成员权利。完善相关法律和政策，妥善处理好农民工及其随迁家属进城落户后的土地承包经营权、宅基地使用权、集体经济收益分配权问题。现阶段，不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体经济收益分配权作为农民进城落户的条件。（农业部、国土资源部

别会同法制办、中央农办、高法院负责)

五、着力促进农民工社会融合

(十九)保障农民工依法享有民主政治权利。重视从农民工中发展党员,加强农民工中的党组织建设,健全城乡一体、输入地党组织为主、输出地党组织配合的农民工党员教育管理服务工作制度。积极推荐优秀农民工作为各级党代会、人大、政协的代表、委员,在评选劳动模范、先进工作者和报考公务员等方面与城镇职工同等对待。创造新办法、开辟新渠道,支持农民工在职工代表大会和社区居民委员会、村民委员会等组织中依法行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利。(农民工办会同民政部、人力资源社会保障部、国资委、全国总工会负责)

(二十)丰富农民工精神文化生活。把农民工纳入城市公共文化服务体系,继续推动图书馆、文化馆、博物馆等公共文化服务设施向农民工同等免费开放。推进“两看一上”(看报纸、看电视、有条件的能上网)活动,引导农民工积极参与全民阅读活动。在农民工集中居住地规划建设简易实用的文化体育设施。利用社区文化活动室、公园、城市广场等场地,经常性地开展群众文体活动,促进农民工与市民之间交往、交流。举办示范性农民工文化活动。鼓励企业开展面向农民工的公益性文化活动,鼓励文化单位、文艺工作者和其他社会力量为农民工提供免费或优惠的文化产品和服务。(文化部、农民工办会同发展改革委、民政部、财政部、中央宣传部、全国总工会、共青团中央、全国妇联负责)

(二十一)加强对农民工的人文关怀。关心农民工工作、生活和思想状况,加强思想政治工作和科普宣传教育,引导农民工树立社会主义核心价值观。开展“人文关怀进企业、进一线”活动。通过依托各类学校开设农民工夜校等方式,开展新市民培训,培养诚实劳动、爱岗敬业的作风和文明、健康的生活方式。对有需要的农民工开展心理疏导。努力推进农民工本人融入企业、子女融入学校、家庭融入社区、群体融入城镇。(农民工办会同教育部、卫生计生委、全国总工会、共青团中央、全国妇联负责)

(二十二)建立健全农村留守儿童、留守妇女和留守老人关爱服务体系。实施“共享蓝天”关爱农村留守儿童行动,完善工作机制、整合资源、增加投入,依托中小学、村民委员会普遍建立关爱服务阵地,做到有场所、有图书、有文体器材、有志愿者服务。继续实施学前教育行动计划,加快发展农村学前教育,着力解决留守儿童入园需求。全面改善贫困地区薄弱学校基本办学条件,加快农村寄宿制学校建设,优先满足留守儿童寄宿需求,落实农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活补助政策。实施农村义务教育学生营养改善计划,开展心理关怀等活动,促进学校、家庭、社区有效衔接。加强农村“妇女之家”建设,培育和扶持妇女互助合作组织,帮助留守妇女解决生产、生活困难。全面实施城乡居民基本养老保险制度,建立健全农村老年社会福利和社会救助制度,发展适合农村特点的养老服务体系,努力保障留守老人生活。加强社会治安管理,保障留守儿童、留守妇女和留守老人的安全,发挥农村社区综合

服务设施关爱留守人员功能。(民政部、全国妇联会同发展改革委、教育部、公安部、财政部、人力资源社会保障部、共青团中央负责)

六、进一步加强对农民工工作的领导

(二十三)完善农民工工作协调机制。各级人民政府要把农民工工作列入经济社会发展总体规划和政府目标考核内容,建立健全考核评估机制,落实相关责任。国务院已成立农民工工作领导小组,办公室设在人力资源社会保障部。县级以上地方人民政府也要成立农民工工作领导小组,加强统筹协调和工作指导。(农民工办会同国务院农民工工作领导小组各成员单位负责)

(二十四)加大农民工公共服务等经费投入。深化公共财政制度改革,建立政府、企业、个人共同参与的农民工市民化成本分担机制和财政转移支付同农民工市民化挂钩机制。中央和地方财政部门要按照推进基本公共服务均等化的要求,统筹考虑农民工培训就业、社会保障、公共卫生、随迁子女教育、住房保障、公共文化等基本公共服务的资金需求,加大投入力度,为农民工平等享受基本公共服务提供经费保障。各级财政部门要将农民工工作经费纳入公共财政预算支出范围。(财政部、农民工办会同发展改革委、教育部、民政部、人力资源社会保障部、住房城乡建设部、文化部、卫生计生委负责)

(二十五)创新和加强工青妇组织对农民工的服务。积极创新工会组织形式和农民工入会方式,将农民工组织到工会中来。以输入地团组织为主、输出地团组织配合,逐步建立农民工团员服务

和管理工作制度,积极从新生代农民工中发展团员。各级工会、共青团、妇联组织要切实履行维护农民工权益的职责,通过开展志愿者活动等方式关心关爱农民工及其子女,努力为农民工提供服务。(全国总工会、共青团中央、全国妇联分别负责)

(二十六)发挥社会组织服务农民工的积极作用。按照培育发展和管理监督并重的原则,对为农民工服务的社会组织正确引导、给予支持,充分发挥他们为农民工提供服务、反映诉求、协同社会管理、促进社会融合的积极作用。改进对服务农民工的社会组织的管理,完善扶持政策,通过开展业务培训、组织经验交流、政府购买服务等方式,引导和支持其依法开展服务活动。(民政部会同发展改革委、教育部、公安部、司法部、财政部、人力资源社会保障部、文化部、卫生计生委、工商总局、全国总工会负责)

(二十七)夯实做好农民工工作的基础性工作。加大投入,建立输入地与输出地相结合、综合统计与部门统计相结合、标准统一、信息共享的农民工统计调查监测体系,做好农民工市民化进程动态监测工作。深入开展农民工工作的理论和政策研究,为党和政府相关决策提供依据。(统计局、农民工办会同国务院农民工工作领导小组其他成员单位负责)

(二十八)进一步营造关心关爱农民工的社会氛围。坚持正确导向,组织引导新闻媒体运用多种方式,加强政策阐释解读,积极宣传农民工工作的好经验、好做法和农民工中的先进典型,对相关热点问题开展及时有效的舆论引导。对优秀农民工和农民工工作

先进集体及个人按规定进行表彰奖励,努力使尊重农民工、公平对待农民工、让农民工共享经济社会发展成果成为全社会的自觉行动。(中央宣传部、农民工办会同国务院农民工工作领导小组其他成员单位负责)

各地区、各有关部门要按照本意见要求,结合实际抓紧制定和完善配套政策措施,积极研究解决工作中遇到的新问题。国务院农民工工作领导小组每年要针对重点工作和突出问题进行督察,及时向国务院报告农民工工作情况。



(此件公开发布)

抄送:党中央各部门,各计划单列市人民政府,中央军委办公厅、各总部、各军兵种、各大军区,武警部队。

全国人大常委会办公厅,全国政协办公厅,高法院,高检院。

各民主党派中央,全国工商联。

国务院办公厅秘书局

2014年9月15日印发

