

建筑劳务管理岗位培训教材

建筑劳务管理

中国建筑业协会建筑企业经营和劳务管理分会 编



06.15

中国建筑工业出版社

建筑劳务管理岗位培训教材

建筑劳务管理

中国建筑业协会建筑企业经营和劳务管理分会 编



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建筑劳务管理 / 中国建筑业协会建筑企业经营和劳
务管理分会编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 8

(建筑劳务管理岗位培训教材)

ISBN 978-7-112-14547-8

I. ①建… II. ①中… III. ①建筑企业—劳务管理—
职业培训—教材 IV. ①F407. 941

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 169163 号

本书是对建筑企业劳务管理人员进行培训使用的行业指导性用书。
内容包括: 建筑劳务用工制度与政策概述; 劳务企业资质管理与发展展
望; 劳务分包招标投标; 劳务分包合同管理; 劳务分包作业过程管理;
劳务用工实名制管理; 劳务纠纷管理; 农民工培训管理; 农民工权益保
护; 建筑劳务市场; 国际工程劳务管理; 劳动合同管理; 文件制度选编。

本书可供建筑企业和建筑劳务企业劳务经理、项目负责人、劳务班
组长等劳务管理人员及相关专业的师生参考使用。

* * *

责任编辑: 常 燕

建筑劳务管理岗位培训教材
建筑劳务管理

中国建筑业协会建筑企业经营和劳务管理分会 编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京国民图文设计中心制版

北京京丰印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 22 字数: 532 千字

2012 年 8 月第一版 2012 年 8 月第一次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978-7-112-14547-8

(22622)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

《建筑劳务管理》 编写人员名单

主 编：吴 涛

副 主 编：王彤宙 尤 完

成 员：（按姓氏笔画为序）

王 茹	王彤宙	王桂友	王敬宁	王新玲
尤 完	尤天翔	邓坤方	石 平	邢作国
任超峰	刘 刚	刘 勇	刘哲生	李 洪
李红意	李国栋	李保田	杨博炜	芦文学
吴 涛	何佰洲	冷永军	张 建	张何之
赵 军	周德军	孟学军	宿 辉	梁朝兴
谭敬慧	潘法兴			

编写办公室主任：邢作国

审 稿：陈 付 路 明

前 言

众所周知,改革开放 30 多年来,我国建筑业取得了举世瞩目的辉煌成就。建筑业作为国民经济的支柱产业,不仅大大改善了城乡面貌和人民居住环境,加快了城镇化进程,而且带动了相关产业发展,缓解了就业压力,为社会和谐发展作出了巨大贡献。然而,我们清醒地看到,与我国工程建设的现实需要及国际先进水平相比,建筑业仍然存在着许多影响持续、健康发展的问題。例如,生产方式落后、管理粗放、“三低一高”(即产值利润率低、劳动生产率低、产业集中度低、市场交易成本高)的现象长期存在;建筑企业综合竞争实力、科技创新能力、技术装备水平、建筑工业化程度与发达国家的差距较大;操作工人业务素质偏低、难以适应现代建筑产品快速发展趋势的要求。通过在全行业大量的调查研究,我们认为,建筑业最为迫切、最需要解决的两个根本问题是:建筑产品生产组织管理方式和建筑业从业人员素质。这也是目前制约建筑业发展方式转变步伐的两个核心障碍。

从 1987 年开始,建筑行业推广鲁布革工程管理经验,将建筑业管理层与劳务层相分离,大大强化了公司层面的工程项目管理,但却忽视了施工现场操作工人队伍建设和素质的提高。由于建筑行业从业人员准入门槛相对较低,吸纳了大量农村剩余劳动力,因而造成这样的结果:一是文化水平低,小学和初中文化占绝大多数;二是操作人员技能差,多数人没有经过正规的技能培训,不能形成一个真正的产业工人群众;三是目前操作工人队伍以 45 岁以上为主体,年龄结构偏大,年轻工人所占比例日趋缩小。建筑业从业人员青黄不接的状态以及操作技能偏低的现实,已成为制约建设工程质量、安全生产和转变发展方式的重要因素。

根据 2012 年 4 月 27 日国家统计局发布的《2011 年我国农民工调查监测报告》的数据,2011 年全国农民工总量达到 25278 万人,其中,从事制造业的比重最大,占 36.0%,其次是建筑业占 17.7%,服务业占 12.2%,批发零售业占 10.1%,交通运输仓储和邮政业占 6.6%,住宿餐饮业占 5.3%。从事建筑业的农民工总数达到 4474.2 万人之多。由此可见,农民工已经成为建筑业第一线施工操作的主体力量。该报告还显示,在农民工中,初中及以下文化程度的高达 77%,接受过农业技术培训的占 10.5%,接受过非农职业技能培训的占 26.2%,既没有参加农业技术培训,也没有参加非农职业技能培训的农民工占 68.8%。

客观上讲,农民工问題是我国工业化、现代化进程中有待解决的一个特殊问題,这是一个庞大的,长期的,涉及社会、经济、体制、人文诸多方面的系统工程。就建筑业而言,农民工与用工制度、企业组织形式、施工生产方式、工程建造能力、项目管理水平、综合竞争力、“走出去”战略等密切相关,如何在加快转变建筑业发展方式的背景下,立足于建筑行业的实际状况,切实把农民工队伍转化为建筑业可持续发展、科学发展的推动力量,是行业协会和建筑企业必须解决好的一个重大课题。

住房和城乡建设部在其颁布的《建筑业发展“十二五”规划》中着重要求：大力发展建筑劳务企业，加强建筑农民工培训工作，构建适应建筑业行业特点和要求的农民工培训体系，建立健全建筑业农民工培训工作长效机制，形成稳定的新型建筑产业骨干工人队伍。因此，针对我国建筑业从业人员素质较低以及复合型人才欠缺的现状，迫切需要创新建筑业劳务管理体制，强化劳务队伍建设和劳务施工全过程管理，确立重建建筑产业工人队伍的目标，尽快完善建筑业人才培养体系，提高从业人员整体素质。

围绕着如何加强建筑业劳务用工制度改革、劳务企业资质管理、劳务分包招标与分包合同管理、劳务分包作业过程管理、劳务用工实名制管理、劳务纠纷管理、农民工培训管理、农民工权益保护、建筑劳务市场管理、国际工程劳务管理、劳动合同管理等内容，中国建筑业协会建筑企业经营和劳务管理分会组织编写了《建筑劳务管理》一书。该书由吴涛、王彤宙、尤完负责统稿，住房和城乡建设部陈付、路明负责审稿。

本书在编写过程中，得到了住房和城乡建设部市场监管司、人事司的大力支持，得到了相关高等院校、建筑企业、律师事务所、行业协会组织的学者和专家们的通力协作与帮助，并参考和借鉴了国内外同行业研究成果和文献，在此一并表示衷心感谢！

中国建筑业协会建筑企业经营和劳务管理分会

2012年7月

目 录

前言

第一章 建筑劳务用工制度与政策概述	1
第一节 建筑业用工制度变迁的简要历程	1
第二节 国家层面建筑劳务用工政策解读	4
第三节 完善建筑业用工制度及劳务分包制度	11
第二章 劳务企业资质管理与发展展望	18
第一节 建筑业企业资质管理概述	18
第二节 劳务企业资质等级标准及作业分包范围	20
第三节 劳务企业的资质申请和审批	23
第四节 劳务企业资质的动态管理	25
第五节 建筑劳务企业发展展望	25
第三章 劳务分包招标投标	32
第一节 劳务招标投标交易的特点	32
第二节 劳务招标投标工作内容	34
第三节 劳务招标投标管理工作流程	36
第四章 劳务分包合同管理	51
第一节 劳务分包合同签订的流程	51
第二节 劳务分包合同条款	52
第三节 劳务分包合同价款的确定	62
第四节 劳务分包合同履行过程管理	65
第五节 劳务分包合同审查	70
第六节 劳务分包费用结算与支付管理	72
第五章 劳务分包作业过程管理	75
第一节 劳务分包队伍进出场管理	75
第二节 劳务分包 HSE 管理	85
第三节 劳务分包质量管理	96
第四节 劳务分包进度管理	109
第五节 劳务分包成本管理	120
第六章 劳务用工实名制管理	145
第一节 实名制管理的背景和作用	145
第二节 实名制管理的主要内容	147
第三节 实名制管理的责任制度	149

第七章 劳务纠纷管理	153
第一节 劳务纠纷常见类型.....	153
第二节 常见劳务纠纷法律分析.....	158
第三节 劳务纠纷解决方式.....	170
第四节 劳务纠纷调解规则.....	173
第八章 农民工培训管理	177
第一节 农民工培训管理的现状.....	177
第二节 开展农民工培训的政策规定.....	180
第三节 农民工技能培训示范工程.....	185
第四节 农民工的安全教育培训.....	188
第五节 农民工业余学校管理.....	192
第九章 农民工权益保护	201
第一节 农民工权益保护的一般规定.....	201
第二节 农民工工资、保险权益保护.....	203
第三节 农民工权益保护的监督与保障.....	212
第四节 其他权益保护.....	221
第五节 法律责任.....	223
第十章 建筑劳务市场	226
第一节 建筑劳务市场概述.....	226
第二节 建筑劳务市场运行.....	231
第三节 建筑劳务市场的完善.....	232
第四节 建筑劳务基地建设.....	237
第十一章 国际工程劳务管理	241
第一节 国际工程劳务的一般特点.....	241
第二节 国际工程劳务使用模式.....	245
第三节 国际工程劳务人员的选择.....	259
第四节 国际工程劳务管理制度建设.....	265
第五节 国际工程劳务管理的案例介绍.....	268
第十二章 劳动合同管理	275
第一节 劳动合同与劳务合同的区别.....	275
第二节 劳动用工模式及劳动合同期限.....	276
第三节 劳动合同中应当明确的主要内容.....	279
第四节 劳动合同的订立、变更和解除.....	284
第五节 劳动合同管理及意外事件处理.....	290
附录 文件制度选编	295
国务院有关文件.....	295
部委有关文件.....	295
企业劳务管理制度.....	295
参考文献	340

第一章 建筑劳务用工制度与政策概述

第一节 建筑业用工制度变迁的简要历程

在计划经济体制下,我国建筑业一直实行以固定工为主,临时工为辅的单一的、“铁饭碗”式的用工制度。其基本特征为:国家对企业的用工实行集中统一的指令性计划管理,企业没有用工自主权。国家依靠行政手段控制企业的用工数量、用工形式、用工办法,劳动者的工作由企业通过行政手段分配、调整。劳动者一旦成为某个企业的固定工以后,就与所属单位形成了终身制的固定的劳动关系,经济和法律意义上的劳动关系演变为行政管理关系。党的十一届三中全会以后,随着我国经济体制改革的深入发展,建筑业的用工制度也逐渐实行市场化取向,其改革目标是:把以固定工为主体的用工制度逐步改变为多种形式并存的劳动合同制用工,这是市场经济发展的必然要求。

一、以合同制为特征的用工制度变革阶段

20世纪80年代初,随着国民经济和建筑业的发展,建筑劳务用工也展现了新局面,1984年10月颁布的《关于广开门路、搞活经济、解决城镇就业问题的若干决定》中指出“要实行合同工、临时工、固定工等多种形式的用工制度,逐步做到人员能进能出”。1984年10月,经国务院批准,劳动人事部和城乡建设环境保护部门联合颁布了《国营建筑企业招用农民合同制工人和使用农民建筑队的暂行办法》,固化的劳务用工制度开始被打破,形成了多元化的用工方式。用工制度的改革,也开辟了农村劳动力参加城乡建设的途径。与此同步,经过改革建筑业劳动工资制度的探索后,1984年国务院在《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》中明确提出,国有企业除必需的技术骨干外,原则上不再招收固定职工,这一政策加快了用工制度改革进程。在工资分配上,1984年国有建筑业企业普遍推行百元产值工资含量包干的办法,调动了企业和职工的积极性。

1986年7月国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》等系列文件,提出在国营企业实行劳动合同制,规定从1986年10月1日起,企业在国家劳动和工资计划指标内招用常年性工作岗位上的工人,除国家另有特殊规定外,统一实行合同制。具体用工形式,可以招收5年以内长期工,1~5年内的短期工和定期轮换工,但是规定指出,不论采取何种形式都必须签订劳动合同。在实行劳动合同制的同时,原先的子女顶替制度和内招制度也一律废止。这标志着我国用工制度有了重大的突破,使建筑用工制度走向法制化轨道。

由于固定工的“铁饭碗”被打破,企业拥有了自行招工的权利。固化的劳务用工方式彻底改变,雇用农民工的成本远低于固定工成本,且为建筑业创造出的利润也在逐年增加。由此大量的农村剩余劳动力,以农民合同制工人、组建农民建筑队及以包工头带队的形式进入建筑行业。1986年建筑业用工制度改革在全行业得到推行,城乡建设系统的国营建筑企业农民合同制工人占到固定工队伍15%,企业使用的农村建筑队已达自身施工

力量的 25% 左右, 大多数施工企业农民合同制工人已占一线生产工人的 50%~60%, 初步形成了以固定工为骨干, 以农民合同工为基本力量, 以农村建筑队伍为调剂力量的弹性的用工制度。其优势体现在:

第一, 企业形成了灵活的可调节用工机制, 有利于从宏观上保持基建投资规模与施工力量的相对平衡, 减轻由于基建任务波动对施工企业产生的压力和冲击。弹性用工制度的建立加快工程项目建设实行动态管理和劳动优化组合, 工期缩短、成本降低、工程质量和企业经济效益大幅度提高, 促进施工企业管理体制的改革和项目管理的规范化、标准化, 逐步接近国际承包市场惯例, 从而促使国内承包市场与国际承包市场顺利接轨。

第二, 可以吸收经济结构调整中的大量劳动力。建筑业市场容量大, 属劳务密集型行业, 技术要求相对较低, 可以容纳我国经济结构调整、农村潜在劳务市场所释放的富余劳动力, 从而缓解社会就业压力。

第三, 施工企业队伍结构趋向合理。全民所有制建筑企业固定工比例已由 83% 减少到 60% 左右, 大批的瓦工、抹灰工、混凝土工等紧缺工种得到补充, 缓解了建筑企业用工比例失调的矛盾, 且一线工人年龄明显下降, 一个符合建筑业特点、城乡结合的建筑队伍结构已基本形成。

第四, 国家和企业的负担大大减轻。“一五”至“四五”时期, 国家支付施工队伍调迁费达 20 多亿元, “五五”期间建筑队伍流量超过前 20 年。改革开放后基本上没有支付调迁费, 同时在住房、子女入托上学、家属就业方面, 负担也相对减轻。

二、以劳务基地化建设为特征的用工制度发展阶段

随着基建规模波动, 农民合同制工人的改革配套措施的不完善等诸多因素的影响, 阻碍了合同制用工制度优越性的发挥, 特别是在国际经济环境和国内宏观调控政策的背景下, 大规模压缩基建投资以后, 建筑业出现了前所未有的新问题, 建筑用工问题困扰着施工企业, 企业面临着严峻的考验。

首先是国家基本建设项目大幅度的压缩, 部分国营施工企业任务开始减少, 甚至出现某些建筑企业分配不到项目建设的局面, 建筑业的行业盈利大幅度减少, 很大一部分建筑企业出现了亏损局面; 其次全国建筑队伍的发展失控, 建筑业从业人员从 1978 年的 886 万人, 迅速增加到 1988 年的 2594 万人, 10 年中增加了近两倍。与此同时, 国营建筑企业的职工队伍老化, 骨干人员减少。国营施工企业职工进入离退休的高峰期, 离退休人员占到职工总数的 30% 左右。某些施工企业的外包工与农民合同制工人的总数占全员人数的 50%~80%, 成了实际的骨干人员, 而固定工反而成了补充力量; 最后是农民合同制工人的不稳定性, 流失比较严重。很多农民合同制工人表现出只是在企业学习技术, 不会长久服务企业的态度, 而企业也缺乏强制性的约束手段, 难以稳固第一线操作人员。诸多矛盾的堆积, 使得建筑业在改革的进程中陷入了困境。

实践证明, 建筑劳务管理基地化的实施, 进一步解放了生产力, 促进了建筑业生产效率的提高, 使建筑业的劳务用工稳固性得以保证。1989 年, 国家批准了首批建筑劳务基地, 在推广鲁布革工程管理经验, 进行施工管理体制综合改革试点工作中, 实行“两层”分离, 从而出现了独立于企业之外的作业队伍形式。管理层与劳务层的分离, 使得劳务层的发展更具灵活性。劳动力大省则利用自身人口优势, 大力建设建筑劳务基地。具有技术优势和地方特色的建筑劳务基地, 向外输出大批的建筑农民工。从而农民工从事建筑业有

了较为顺畅的通道。建筑劳务基地,逐步成为沟通大中型施工企业、小型施工劳务企业和地方建筑队伍的重要纽带,劳务基地化管理应运而生。所谓劳务基地化管理,就是通过建立建筑业劳务基地,对国有大中型施工企业提供各种建筑劳务服务的小型建筑施工企业和乡镇集体建筑施工队伍实施统一的组织管理,逐步在两者之间建立起定向定点、专业配套、互惠互利、长期合作的新型劳务协同关系,形成大中型建筑施工企业与基地互为依托、双向优选、共同发展的劳务合作管理机制。这种管理模式,处在一定的契约规章制度约束下,通过劳务的输出、输入双方在其主管部门的协调下,实现对建筑劳务从开发、组织、培训、输出、输入、使用、分配、回归等全过程的系统管理。

建筑劳务基地化这种新型的劳动用工制度在实践中显现出的优点如下:

第一,劳务基地往往建立在输出劳务较多的市、县,两级政府统一对其进行宏观的管理,输出、输入都由企业法人签订劳动合同,这种在有计划的商品经济条件下的经营活动,便于发挥政府对建筑劳务基地的宏观调控。有组织、成建制的劳务输出,减少以往靠包工头招揽建筑劳务,私招滥雇的现象,避免盲目发展出现的市场失控,有效地实现多种形式的劳务管理及成建制劳务企业化管理。

第二,符合建筑产品单件性、多样性和灵活性的特点,变传统的管理模式和用工制度为新型的建筑劳务基地化管理,解决了国有大中型建筑施工企业用工长期不稳定的现象。从实际出发,优化劳动组合,提高了建筑业的生产效率。

第三,形成和发展了建筑市场的良好秩序,从管理制度上解决了建筑劳务用工的混乱局面;劳务队伍稳定性加强,保证了施工生产的连续性,避免了劳务队伍的盲目流动。

第四,新型建筑劳务用工制度下培养和造就了一批技术纯熟、稳定性强的作业大军,建筑劳务队伍的整体素质提高,保证了用工企业的经济效益,调高了工程质量和施工安全。

第五,充分发挥了乡镇劳动力资源丰富的优势,开辟了农村剩余劳动力转移的新路,不仅扩大了当地政府管理部门的财政收入,也促进了劳动力素质的提高、家庭收入的增加。

1992年7月颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》指出:“企业可以实行合同化管理或者全员劳动合同制”,赋予了企业自主用工的权利,国家不再下达用工计划,企业招工与劳动者之间可以互相选择。建筑企业经营机制改革,其用工制度随即也发生了根本性转变,由计划经济下的以固定工为主体的用工形式逐步过渡到目前的以劳务工为主体的用工形式。然而,建筑业内部管理层与劳务层之间的关系,逐渐趋于模糊化,劳务层的权益与保障问题快速显现出来。

三、以劳务分包企业为特征的用工制度规范化阶段

2001年建设部颁布《建筑业企业资质管理规定》及相关文件,设置了施工总承包、专业承包、劳务分包三个层次,提出了劳务分包企业的概念。承担施工总承包的企业可以对所承接的工程全部自行施工,也可以将非主体工程或者劳务作业分包给具有相应专业承包资质或者劳务分包资质的其他建筑业企业。获得专业承包资质的企业,可以承接施工总承包企业分包的专业工程或者建设单位按照规定发包的专业工程。专业承包企业可以对所承接的工程自行施工,也可以将劳务作业分包给具有相应劳务分包资质的劳务分包企业。

新的建筑业企业资质管理规定提出,在全国逐步形成以总承包企业为核心,专业承包公司为主要施工组织者,大量劳务分包企业为基础的“金字塔型”建筑企业组织结构,大力推动劳务分包企业的发展和劳务分包市场的建立,促进劳务用工的正规化建设。可以说建筑施工企业劳务聘用制度是在不断向正规化、市场化发展的,并必将与国际接轨。2005年8月5日,建设部印发了《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》,指出:从2005年7月1日起,用3年的时间,在全国建立基本规范的建筑劳务分包制度,农民工基本被劳务企业或其他用工企业直接吸纳,“包工头”承揽分包业务基本被禁止。但是,与此同时新的矛盾产生了,将建筑劳务人员的合法权益、上岗培训等保障工作全部移交给了劳务企业来承担,让劳务公司代表建筑业农民工,维护其权利。这样的做法对于劳务公司来说,培训、保障将会增加其相应的成本。建筑业农民工合法权益保障等出现落空现象。

第二节 国家层面建筑劳务用工政策解读

在我国建筑行业,农民工已经成为施工第一线的操作主体。国务院在2006年3月27日发布了《关于解决农民工问题的若干意见》,全面系统地提出了解决农民工问题的大政方针,这是国家层面的适用于建筑行业劳务用工管理的最高政策文件。文件的主要内容如下:

一、充分认识解决好农民工问题的重大意义

(一) 农民工问题事关我国经济和社会发展全局。农民工分布在国民经济各个行业,在加工制造业、建筑业、采掘业及环卫、家政、餐饮等服务业中已占从业人员半数以上,是推动我国经济社会发展的重要力量。农民外出务工,为城市创造了财富,为农村增加了收入,为城乡发展注入了活力,成为工业带动农业、城市带动农村、发达地区带动落后地区的有效形式,同时促进了市场导向、自主择业、竞争就业机制的形成,为改变城乡二元结构、解决“三农”问题闯出了一条新路。返乡创业的农民工,带回资金、技术和市场经济观念,直接促进社会主义新农村建设。进一步做好农民工工作,对于改革发展稳定的全局和顺利推进工业化、城镇化、现代化都具有重大意义。

(二) 维护农民工权益是需要解决的突出问题。近年来,党中央、国务院高度重视农民工问题,制定了一系列保障农民工权益和改善农民工就业环境的政策措施,各地区、各部门做了大量工作,取得了明显成效。但农民工面临的问题仍然十分突出。主要是:工资偏低,被拖欠现象严重;劳动时间长,安全条件差;缺乏社会保障,职业病和工伤事故多;培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难;经济、政治、文化权益得不到有效保障。这些问题引发了不少社会矛盾和纠纷。解决好这些问题,直接关系到维护社会公平正义,保持社会和谐稳定。

(三) 解决农民工问题是建设中国特色社会主义的战略任务。农业劳动力向非农产业和城镇转移,是世界各国工业化、城镇化的普遍趋势,也是农业现代化的必然要求。我国农村劳动力数量众多,在工业化、城镇化加快发展的阶段,越来越多的富余劳动力将逐渐转移出来,大量农民工在城乡之间流动就业的现象在我国将长期存在。必须从我国国情出发,顺应工业化、城镇化的客观规律,引导农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移。

我们要站在建设中国特色社会主义事业全局和战略的高度,充分认识解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性。

二、做好农民工工作的指导思想和基本原则

(一) 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,坚持解放思想,实事求是,与时俱进;坚持从我国国情出发,统筹城乡发展;坚持以人为本,认真解决涉及农民工利益的问题。着力完善政策和管理,推进体制改革和制度创新,逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度,建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制,建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度,拓宽农村劳动力转移就业渠道,保护和调动农民工的积极性,促进城乡经济繁荣和社会全面进步,推动社会主义新农村建设和中国特色的工业化、城镇化、现代化健康发展。

(二) 基本原则。

——公平对待,一视同仁。尊重和维护农民工的合法权益,消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍,使他们和城市职工享有同等的权利和义务。

——强化服务,完善管理。转变政府职能,加强和改善对农民工的公共服务和社会管理,发挥企业、社区和中介组织作用,为农民工生活与劳动创造良好环境和有利条件。

——统筹规划,合理引导。实行农村劳动力异地转移与就地转移相结合。既要积极引导农民进城务工,又要大力发展乡镇企业和县域经济,扩大农村劳动力在当地转移就业。

——因地制宜,分类指导。输出地和输入地都要有针对性地解决农民工面临的各种问题。鼓励各地区从实际出发,探索保护农民工权益、促进农村富余劳动力有序流动的办法。

——立足当前,着眼长远。既要抓紧解决农民工面临的突出问题,又要依靠改革和发展,逐步解决深层次问题,形成从根本上保障农民工权益的体制和制度。

三、抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题

(一) 建立农民工工资支付保障制度。严格规范用人单位工资支付行为,确保农民工工资按时足额发放给本人,做到工资发放月清月结或按劳动合同约定执行。建立工资支付监控制度和工资保证金制度,从根本上解决拖欠、克扣农民工工资问题。劳动保障部门要重点监控农民工集中的用人单位工资发放情况。对发生过拖欠工资的用人单位,强制在开户银行按期预存工资保证金,实行专户管理。切实解决政府投资项目拖欠工程款问题。所有建设单位都要按照合同约定及时拨付工程款项,建设资金不落实的,有关部门不得发放施工许可证,不得批准开工报告。对重点监控的建筑施工企业实行工资保证金制度。加大对拖欠农民工工资的用人单位的处罚力度,对恶意拖欠、情节严重的,可依法责令停业整顿、降低或取消资质,直至吊销营业执照,并对有关人员依法予以制裁。各地方、各单位都要继续加大工资清欠力度,并确保不发生新的拖欠。

(二) 合理确定和提高农民工工资水平。规范农民工工资管理,切实改变农民工工资偏低、同工不同酬的状况。各地要严格执行最低工资制度,合理确定并适时调整最低工资标准,制定和推行小时最低工资标准。制定相关岗位劳动定额的行业参考标准。用人单位不得以实行计件工资为由拒绝执行最低工资制度,不得利用提高劳动定额变相降低工资水平。严格执行国家关于职工休息休假的规定,延长工时和休息日、法定假日工作的,要依

法支付加班工资。农民工和其他职工要实行同工同酬。国务院有关部门要加强对地方制定、调整和执行最低工资标准的指导监督。各地要科学确定工资指导线,建立企业工资集体协商制度,促进农民工工资合理增长。

四、依法规范农民工劳动管理

(一) 严格执行劳动合同制度。所有用人单位招用农民工都必须依法订立并履行劳动合同,建立权责明确的劳动关系。严格执行国家关于劳动合同试用期的规定,不得滥用试用期侵犯农民工权益。劳动保障部门要制定和推行规范的劳动合同文本,加强对用人单位订立和履行劳动合同的指导和监督。任何单位都不得违反劳动合同约定损害农民工权益。

(二) 依法保障农民工职业安全卫生权益。各地要严格执行国家职业安全和劳动保护规程及标准。企业必须按规定配备安全生产和职业病防护设施。强化用人单位职业安全卫生的主体责任,要向新招用的农民工告知劳动安全、职业危害事项,发放符合要求的劳动防护用品,对从事可能产生职业危害作业的人员定期进行健康检查。加强农民工职业安全、劳动保护教育,增强农民工自我保护能力。从事高危行业和特种作业的农民工要经专门培训、持证上岗。有关部门要切实履行职业安全和劳动保护监管职责。发生重大职业安全事故,除惩处直接责任人和企业负责人外,还要追究政府和有关部门领导的责任。

(三) 切实保护女工和未成年工权益,严格禁止使用童工。用人单位要依法保护女工的特殊权益,不得以性别为由拒绝录用女工或提高女工录用标准,不得安排女工从事禁忌劳动范围工作,不得在女工孕期、产期、哺乳期降低其基本工资或单方面解除劳动合同。招用未成年工的用人单位,应当在工种、劳动时间、劳动强度和保护措施等方面严格执行国家有关规定。对介绍和使用童工的违法行为要从严惩处。

五、搞好农民工就业服务和培训

(一) 逐步实行城乡平等的就业制度。统筹城乡就业,改革城乡分割的就业管理体制,建立城乡统一、平等竞争的劳动力市场,逐步形成市场经济条件下促进农村富余劳动力转移就业的机制,为城乡劳动者提供平等的就业机会和服务。各地区、各部门要进一步清理和取消各种针对农民工进城就业的歧视性规定和不合理限制,清理对企业使用农民工的行政审批和行政收费,不得以解决城镇劳动力就业为由清退和排斥农民工。

(二) 进一步做好农民转移就业服务工作。各级人民政府要把促进农村富余劳动力转移就业作为重要任务。要建立健全县乡公共就业服务网络,为农民转移就业提供服务。城市公共职业介绍机构要向农民工开放,免费提供政策咨询、就业信息、就业指导和职业介绍。输出地和输入地要加强协作,开展有组织的就业、创业培训和劳务输出。鼓励发展各类就业服务组织,加强就业服务市场监管。依法规范职业中介、劳务派遣和企业招用工行为。严厉打击以职业介绍或以招工为名坑害农民工的违法犯罪活动。

(三) 加强农民工职业技能培训。各地要适应工业化、城镇化和农村劳动力转移就业的需要,大力开展农民工职业技能培训和引导性培训,提高农民转移就业能力和外出适应能力。扩大农村劳动力转移培训规模,提高培训质量。继续实施好农村劳动力转移培训阳光工程。完善农民工培训补贴办法,对参加培训的农民工给予适当培训费补贴。推广“培训券”等直接补贴的做法。充分利用广播电视和远程教育等现代手段,向农民传授外出就业基本知识。重视抓好贫困地区农村劳动力转移培训工作。支持用人单位建立稳定的劳务培训基地,发展订单式培训。输入地要把提高农民工岗位技能纳入当地职业培训计划。要

研究制定鼓励农民工参加职业技能鉴定、获取国家职业资格证书的政策。

(四) 落实农民工培训责任。完善并认真落实全国农民工培训规划。劳动保障、农业、教育、科技、建设、财政、扶贫等部门要按照各自职能,切实做好农民工培训工作。强化用人单位对农民工的岗位培训责任,对不履行培训义务的用人单位,应按国家规定强制提取职工教育培训费,用于政府组织的培训。充分发挥各类教育、培训机构和工青妇组织的作用,多渠道、多层次、多形式开展农民工职业培训。建立由政府、用人单位和个人共同负担的农民工培训投入机制,中央和地方各级财政要加大支持力度。

(五) 大力发展面向农村的职业教育。农村初、高中毕业生是我国产业工人的后备军,要把提高他们的职业技能作为职业教育的重要任务。支持各类职业技术学院扩大农村招生规模,鼓励农村初、高中毕业生接受正规职业技术教育。通过设立助学金、发放助学贷款等方式,帮助家庭困难学生完成学业。加强县级职业教育中心建设。有条件的普通中学可开设职业教育课程。加强农村职业教育师资、教材和实训基地建设。

六、积极稳妥地解决农民工社会保障问题

(一) 高度重视农民工社会保障工作。根据农民工最紧迫的社会保障需求,坚持分类指导、稳步推进,优先解决工伤保险和大病医疗保障问题,逐步解决养老保障问题。农民工的社会保障,要适应流动性大的特点,保险关系和待遇能够转移接续,使农民工在流动就业中的社会保障权益不受损害;要兼顾农民工工资收入偏低的实际情况,实行低标准进入、渐进式过渡,调动用人单位和农民工参保的积极性。

(二) 依法将农民工纳入工伤保险范围。各地要认真贯彻落实《工伤保险条例》。所有用人单位必须及时为农民工办理参加工伤保险手续,并按时足额缴纳工伤保险费。在农民工发生工伤后,要做好工伤认定、劳动能力鉴定和工伤待遇支付工作。未参加工伤保险的农民工发生工伤,由用人单位按照工伤保险规定的标准支付费用。当前,要加快推进农民工较为集中、工伤风险程度较高的建筑行业、煤炭等采掘行业参加工伤保险。建筑施工企业同时应为从事特定高风险作业的职工办理意外伤害保险。

(三) 抓紧解决农民工大病医疗保障问题。各统筹地区要采取建立大病医疗保险统筹基金的办法,重点解决农民工进城务工期间的住院医疗保障问题。根据当地实际合理确定缴费率,主要由用人单位缴费。完善医疗保险结算办法,为患大病后自愿回原籍治疗的参保农民工提供医疗结算服务。有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗保险。农民工也可自愿参加原籍的新型农村合作医疗。

(四) 探索适合农民工特点的养老保险办法。抓紧研究低费率、广覆盖、可转移,并能够与现行的养老保险制度衔接的农民工养老保险办法。有条件的地方,可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险。已经参加城镇职工基本养老保险的农民工,用人单位要继续为其缴费。劳动保障部门要抓紧制定农民工养老保险关系异地转移与接续的办法。

七、切实为农民工提供相关公共服务

(一) 把农民工纳入城市公共服务体系。输入地政府要转变思想观念和管理方式,对农民工实行属地管理。要在编制城市发展规划、制定公共政策、建设公用设施等方面,统筹考虑长期在城市就业、生活和居住的农民工对公共服务的需要,提高城市综合承载力。要增加公共财政支出,逐步健全覆盖农民工的城市公共服务体系。

(二) 保障农民工子女平等接受义务教育。输入地政府要承担起农民工同住子女义务教育的责任,将农民工子女义务教育纳入当地教育发展规划,列入教育经费预算,以全日制公办中小学为主接收农民工子女入学,并按照实际在校人数拨付学校公用经费。城市公办学校对农民工子女接受义务教育要与当地学生在收费、管理等方面同等对待,不得违反国家规定向农民工子女加收借读费及其他任何费用。输入地政府对委托承担农民工子女义务教育的民办学校,要在办学经费、师资培训等方面给予支持和指导,提高办学质量。输出地政府要解决好农民工托留在农村子女的教育问题。

(三) 加强农民工疾病预防控制和适龄儿童免疫工作。输入地要加强农民工疾病预防控制工作,强化对农民工健康教育和聚居地的疾病监测,落实国家关于特定传染病的免费治疗政策。要把农民工子女纳入当地免疫规划,采取有效措施提高国家免疫规划疫苗的接种率。

(四) 进一步搞好农民工计划生育管理和服务。实行以输入地为主、输出地和输入地协调配合的管理服务体制。输入地政府要把农民工计划生育管理和服务经费纳入地方财政预算,提供国家规定的计划生育、生殖健康等免费服务项目和药具。用人单位要依法履行农民工计划生育相关管理服务责任。输出地要做好农民工计划生育宣传、教育和技术服务工作,免费发放《流动人口婚育证明》,及时向输入地提供农民工婚育信息。加强全国流动人口计划生育信息交换平台建设。

(五) 多渠道改善农民工居住条件。有关部门要加强监管,保证农民工居住场所符合基本的卫生和安全条件。招用农民工数量较多的企业,在符合规划的前提下,可在依法取得的企业用地范围内建设农民工集体宿舍。农民工集中的开发区和工业园区,可建设统一管理、供企业租用的员工宿舍,集约利用土地。加强对城乡接合部农民工聚居地区的规划、建设和管理,提高公共基础设施保障能力。各地要把长期在城市就业与生活的农民工居住问题,纳入城市住宅建设发展规划。有条件的地方,城镇单位聘用农民工,用人单位和个人可缴存住房公积金,用于农民工购买或租赁自住住房。

八、健全维护农民工权益的保障机制

(一) 保障农民工依法享有的民主政治权利。招用农民工的单位,职工代表大会要有农民工代表,保障农民工参与企业民主管理权利。农民工户籍所在地的村民委员会,在组织换届选举或决定涉及农民工权益的重大事务时,应及时通知农民工,并通过适当方式行使民主权利。有关部门和单位在评定技术职称、晋升职务、评选劳动模范和先进工作者等方面,要将农民工与城镇职工同等看待。依法保障农民工人身自由和人格尊严,严禁打骂、侮辱农民工的违法行为。

(二) 深化户籍管理制度改革。逐步地、有条件地解决长期在城市就业和居住的农民工的户籍问题。中小城市和小城镇要适当放宽农民工落户条件;大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题,对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者,应优先准予落户。具体落户条件,由各地根据城市规划和实际情况自行制定。改进农民工居住登记管理办法。

(三) 保护农民工土地承包权益。土地不仅是农民的生产资料,也是他们的生活保障。要坚持农村基本经营制度,稳定和完善农村土地承包关系,保障农民工土地承包权益。不得以农民进城务工为由收回承包地,纠正违法收回农民工承包地的行为。农民外出务工期

间,所承包土地无力耕种的,可委托代耕或通过转包、出租、转让等形式流转土地经营权,但不能撂荒。农民工土地承包经营权流转,要坚持依法、自愿、有偿的原则,任何组织和个人不得强制或限制,也不得截留、扣缴或以其他方式侵占土地流转收益。

(四) 加大维护农民工权益的执法力度。强化劳动保障监察执法,加强劳动保障监察队伍建设,完善日常巡视检查制度和责任制度,依法严厉查处用人单位侵犯农民工权益的违法行为。健全农民工维权举报投诉制度,有关部门要认真受理农民工举报投诉并及时调查处理。加强和改进劳动争议调解、仲裁工作。对农民工申诉的劳动争议案件,要简化程序、加快审理,涉及劳动报酬、工伤待遇的要优先审理。起草、制定和完善维护农民工权益的法律法规。

(五) 做好对农民工的法律服务和法律援助工作。要把农民工列为法律援助的重点对象。对农民工申请法律援助,要简化程序,快速办理。对申请支付劳动报酬和工伤赔偿法律援助的,不再审查其经济困难条件。有关行政机关和行业协会应引导法律服务机构和从业人员积极参与涉及农民工的诉讼活动、非诉讼协调及调解活动。鼓励和支持律师和相关法律从业人员接受农民工委托,并对经济确有困难而又达不到法律援助条件的农民工适当减少或免除律师费。政府要根据实际情况安排一定的法律援助资金,为农民工获得法律援助提供必要的经费支持。

(六) 强化工会维护农民工权益的作用。用人单位要依法保障农民工参加工会的权利。各级工会要以劳动合同、劳动报酬、劳动条件和职业安全卫生为重点,督促用人单位履行法律法规规定的义务,维护农民工合法权益。充分发挥工会劳动保护监督检查的作用,完善群众性劳动保护监督检查制度,加强对安全生产的群众监督。同时,充分发挥共青团、妇联组织在农民工维权工作中的作用。

九、促进农村劳动力就地就近转移就业

(一) 大力发展乡镇企业和县域经济,扩大当地转移就业容量。这是农民转移就业的重要途径。各地要依据国家产业政策,积极发展就业容量大的劳动密集型产业和服务业,发展农村二、三产业和特色经济,发展农业产业化经营和农产品加工业;落实发展乡镇企业和非公有制经济的政策措施,吸纳更多的农村富余劳动力在当地转移就业。有关部门要抓紧研究制定扶持县域经济发展的相关政策,增强县域经济活力。

(二) 引导相关产业向中西部转移,增加农民在当地就业机会。积极引导东部相关产业向中西部转移,有利于促进农村劳动力就地就近转移就业,也有利于形成东中西良性互动、共同发展的格局。要在产业政策上鼓励大中城市、沿海发达地区的劳动密集型产业和资源加工型企业向中西部地区转移。中西部地区要在有利于节约资源和保护环境的前提下,主动承接产业转移,为当地农村劳动力转移就业创造良好环境。

(三) 大力开展农村基础设施建设,促进农民就业和增收。按照建设社会主义新农村的要求,统筹规划城乡公共设施建设。各级人民政府要切实调整投资结构,把对基础设施建设投入的重点转向农村,改善农村生产生活条件,带动农村经济发展和繁荣。加快形成政府支持引导、社会资金参与、农民劳动积累相结合的农村建设投入机制。农村基础设施建设要重视利用当地原材料和劳动力,注重建设能够增加农民就业机会和促进农民直接增收的中小型项目。

(四) 积极稳妥地发展小城镇,提高产业集聚和人口吸纳能力。按照循序渐进、节约