

关于进一步推动进城农村贫困人口优先享有基本公共服务并有序实现市民化的实施意见

推动进城农村贫困人口优先享有基本公共服务，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农村贫困人口有序实现市民化，是推动劳务输出脱贫的重要手段，对于打赢脱贫攻坚战、维护社会公平正义、促进全体人民共享改革发展成果都具有十分重要的意义。党的十八大以来，各地区各有关部门主动作为，积极行动，在健全基本公共服务体系、打通进城落户制度通道、促进农业转移人口市民化等方面取得了积极成效，但还存在进城农村贫困人口底数不清、帮扶不够精准、落实不够有力等问题。为进一步精准聚焦、精准施策、精准帮扶，确保在城镇工作生活一年以上的农村贫困人口优先享有基本公共服务，并促进有能力在城镇稳定就业和生活的农村贫困人口有序实现市民化，现提出如下实施意见。

一、明确总体要求

（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、三中全会精神，按照党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的重大决策部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，围绕到 2020 年贫困地区和贫困群众同全国一道进入全面小康社会目标，结合新型城镇化建设和乡村振兴战略，聚焦进城农村贫困人

口需求最迫切的就业、教育、医疗、社保和住房等领域，切实提高政策精准性和操作性，切实落实输入地人民政府帮扶责任，切实扩大基本公共服务有效供给，切实畅通农业转移人口市民化通道，为进城农村贫困人口在城镇稳定就业生活提供保障，为打赢脱贫攻坚战开辟更广阔空间，为维护社会公平正义与和谐稳定奠定坚实基础。

（二）基本原则。

全面覆盖，优先享有。以均等化、普惠化、便捷化为方向，健全基本公共服务制度，落实基本公共服务项目，完善基本公共服务标准，强化公共资源投入保障，推动进城农村贫困人口凭居住证在当地优先享有基本公共服务。

因地制宜，精准施策。充分考虑城市综合承载能力和贫困人口发展需求，瞄准在城镇工作生活一年以上的农村贫困人口，结合实际实施更有针对性的基本公共服务提供机制，采取差别化、精准化的落户政策和帮扶措施，并做好实施跟踪与动态监测。

政府主导，群众自愿。按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，中央层面统筹政策规划，强化指导和监督考核，省级人民政府负总责，全面做好组织实施，输入地人民政府要切实承担起帮扶主体责任，并充分尊重进城贫困人口自主定居落户意愿。

强化统筹，协同推进。加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动就业、教育、医疗、社保、住房以及户籍等相关政策和改革举措形成合力。加强部门与地方政策联动，推动地方完善细化措施，确保各项政策举措落地生根。

二、夯实就业基础

(三) 提供基本公共就业服务。劳动年龄内、有劳动能力、有就业需求的进城建档立卡贫困户、农村低保对象等农村贫困人口持身份证，可在常住地公共就业服务机构享受政策咨询、职业介绍、职业指导等基本公共就业服务。对失业登记的进城农村贫困人口加强跟踪服务。为贫困家庭离校未就业的高校毕业生提供就业支持。
(人力资源社会保障部、教育部按职责分工负责)

(四) 加大职业技能培训力度。深入实施就业扶贫和技能脱贫行动计划，进一步加大对进城农村贫困人口的培训投入，落实好职业技能培训补贴政策。提高培训针对性和有效性，依托技工院校等职业学校、就业训练中心、企业培训中心、民办职业培训机构等各类职业培训资源，切实组织好有就业培训意愿的贫困家庭劳动力参加各类职业技能培训。优先为贫困劳动力提供订单定岗定向培训和企业新型学徒制培训。充分发挥县级职教中心参与培训的重要作用，持续推进农民工“求学圆梦行动”，鼓励进城农村贫困人口参加学历和非学历教育。(人力资源社会保障部、教育部按职责分工负责)

三、促进教育公平

(五) 保障平等受教育权利。做好城镇义务教育学校规划布局，全面推进贫困地区义务教育薄弱学校改造工作，确保所有义务教育学校达到基本办学条件。统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展，推进中小学教师“县管校聘”管理体制改革的，促进师资均衡配置，加大城乡教师合理流动和对口支援力度。强化义务教育控辍

保学联控联保责任，实施贫困学生台账化精准控辍。实施好农村义务教育学生营养改善计划。输入地人民政府要按照“两为主、两纳入”要求，建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，优化简化入学程序和证明要求，确保贫困人口随迁子女接受义务教育，鼓励有条件的地区对贫困人口入学实施优先保障。（教育部牵头负责）

（六）健全教育资助帮扶体系。落实进城农村贫困人口随迁子女享有普惠性学前教育资助、中等职业教育国家助学金、中等职业教育免除学杂费、普通高中国家助学金、普通高中建档立卡家庭经济困难学生免除学杂费等学生资助政策。继续实施农村贫困地区定向招生专项计划、地方重点高校招收农村学生专项计划和农村学生单独招生专项计划，进一步促进教育公平。深入开展技能脱贫千校行动，就读技工院校的贫困家庭学生按规定享受免学费和国家助学金政策。（教育部、人力资源社会保障部按职责分工负责）

四、实施健康扶贫

（七）推动健康扶贫工程深入实施。推进大病集中救治和慢病签约管理，组织对患有大病和长期慢性病的贫困人口实行分类分批救治，将健康扶贫落实到人、精准到病，强化医疗卫生机构受理环境建设和便民惠民应用，确保贫困人口健康卡卡随人走。全面落实农村贫困人口县域内住院治疗先诊疗后付费，在医疗机构设立综合服务窗口。加强农村贫困人口大病专项救治，鼓励各地结合实际，将本地区多发、群众反映强烈的重大疾病纳入专项救治病种范围。将有意愿的进城农村贫困人口中的慢病患者纳入家庭医生签约服

务范围，优先覆盖高血压、糖尿病、结核病等慢病患者，结合实际逐步扩展服务内容。（国家卫生健康委牵头负责）

（八）实现贫困人口医保全覆盖。落实农村贫困人口参加城乡居民基本医疗保险个人缴费财政补贴政策。切实将贫困人口全部纳入基本医疗保险、大病保险和医疗救助保障范围。加强各项制度有效衔接，在定点医疗机构实现“一站式”结算。做好医保关系转移接续和异地就医结算工作。（国家医保局牵头负责）

五、完善社会保障

（九）落实养老保险待遇。完善城乡居民基本养老保险制度，对符合条件的贫困人口、低保对象、特困人员等群体，参加城乡居民基本养老保险的，由地方人民政府为其代缴部分或全部最低标准养老保险费。继续做好基本养老保险关系转移接续工作，推动符合条件的进城就业农村贫困人口参加当地城镇职工养老保险，并按规定享有相应的养老保险待遇。积极主动开展进城贫困人口参保登记及缴费等经办服务工作。（人力资源社会保障部牵头负责）

（十）扩大其他保险覆盖。有条件的地区可以将符合条件的进城务工农村贫困人口按城镇职工纳入失业保险覆盖范围。暂不具备条件的地区，单位招用的农村贫困人员连续工作满1年、本单位已缴纳失业保险费、劳动合同期满未续订或提前解除劳动合同的，可申领一次性生活补助。对用工方式灵活、流动性大的行业，探索按项目等方式参加工伤保险，对符合享受工伤保险待遇的贫困人口，工伤保险经办机构应及时落实相关待遇。（人力资源社会保障部负

责)

(十一)健全综合保障体系。加大各类保障统筹力度,加快建立以社会保险、社会救助、社会福利制度为主体,以社会帮扶、社工助力为辅助的综合保障体系。将符合条件的进城农村贫困人口纳入社会救助范围。对于遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难的进城农村贫困人口,及时给予临时救助。继续实施社会服务兜底工程,加快建设为老年人、残疾人、精神障碍患者等特殊群体提供服务的设施。(民政部、人力资源社会保障部、国家发展改革委按职责分工负责)

六、改善居住条件

(十二)加大基本住房保障。推动符合条件的进城农村贫困人口优先享有政府提供基本住房保障的权利。农村建档立卡贫困人口在就业地可申请公租房,并优先享受保障,通过公租房实物保障和租赁补贴等方式给予帮扶。进一步改善外来务工人员集中的环卫、公交等行业职工居住条件。(住房城乡建设部牵头负责)

(十三)开展城中村综合整治。地方各级人民政府要改善农村贫困人口居住相对集中的城乡结合部、城中村和旧住宅小区基础环境,加快配套设施建设,提高公共基础设施保障能力。以生活垃圾、生活污水和“厕所革命”等重点任务为主攻方向,统一规划、统一设计、统一建设、统一管护,统筹推进城中村人居环境整治工作。加强对城中村房屋出租的监督管理,做好相关服务。(住房城乡建设部、农业农村部、公安部等按职责分工负责)

七、畅通落户通道

(十四) 完善贫困人口进城落户和居住证制度。鼓励各地进一步放宽落户条件，除极少数超大城市外，优先解决农村升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工落户问题。各地要推进居住证制度全覆盖，简化优化居住证办理程序，提高居住证服务管理信息化水平，确保申领门槛不高于国家标准、享有的基本公共服务和便利不低于国家标准，并实时、实数、实情掌握居住证信息。(公安部牵头负责)

(十五) 落实进城贫困人口市民化奖励政策。继续对吸纳贫困人口落户地区给予财政补助。完善财政性建设资金对吸纳贫困人口较多城市基础设施投资的补助机制。在城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制下，探索落户贫困人口在原籍宅基地复垦腾退的建设用地指标由输入地使用。(财政部、国家发展改革委、自然资源部按职责分工负责)

(十六) 切实保障落户贫困人口农村权益。加快推进农村集体产权制度改革，切实维护好进城落户贫困人口在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权益。加快建立健全农村产权流转市场体系，坚持按依法、自愿、有偿原则探索进城落户贫困人口农村相关权益退出机制。(农业农村部、自然资源部按职责分工负责)

八、推动落实落地

(十七) 加强部门统筹协调。各有关部门要按照职责分工，结

合实际不断完善支持政策，持续开展动态监测和评估，加强政策协调和部门配合，督促地方有关部门扎实推进。国家发展改革委将通过会议协商、联合调研、第三方评估、经验交流推广等方式，督促工作进度，协调解决工作中出现的问题，重大情况及时向党中央、国务院汇报。（国家发展改革委牵头相关部门负责）

（十八）压实地方帮扶责任。地方各级人民政府有关部门要切实增强主体帮扶责任，由省负总责，市县抓落实，瞄准进城农村贫困人口最关心最直接最现实的基本公共服务需求，结合本地实际，进一步完善对在城镇工作生活一年以上的贫困人口优先享有城镇基本公共服务并有序实现市民化的具体措施，明确责任部门，加强督促检查，确保政策有效覆盖到每位进城贫困人口，切实解决他们在城镇稳定就业生活的后顾之忧。（地方各级人民政府有关部门负责）

（十九）推动信息精准共享。各地要进一步加强建档立卡工作，提高精准识别质量，完善动态管理机制，将符合条件进城务工的农村贫困人口及时纳入建档立卡范围，确保应扶尽扶。抓紧完善扶贫开发大数据平台，完善贫困人口统计监测体系，实施跟踪和动态监测，并推动户籍、教育、健康、就业、社会保险、住房、银行、农村低保、残疾人等信息与贫困人口建档立卡信息有效对接。（国务院扶贫办牵头相关部门负责）

（二十）畅通监督举报渠道。充分利用各地政务热线，及时受理流入地人民政府未有效保障进城农村贫困人口享有基本公共服

务等问题，并按照分级负责、属地管理的原则进行调查处理。对于地方人民政府有关部门贯彻中央脱贫攻坚决策部署不坚决不到位、主体和监督责任缺失、弄虚作假等问题，将通过地方人民政府网站进行曝光。（地方各级人民政府有关部门负责）

（二十一）深化宣传引导。各地各有关部门要进一步加大对脱贫攻坚、基本公共服务均等化、户籍制度改革、农业转移人口市民化等工作的综合宣传和政策解读力度，及时报道典型经验和创新做法，强化示范效应。在扶贫协作、对口支援、定点帮扶、社会扶贫中，要加强对进城贫困人口的精准帮扶，营造良好的社会环境和舆论氛围。（地方各级人民政府有关部门负责）