

附件 1

国家以工代赈管理办法

(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 为进一步规范和加强新形势下以工代赈管理，充分发挥以工代赈政策作用和投资效益，根据《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》《国务院办公厅转发国家发展改革委关于在重点工程项目中大力实施以工代赈促进当地群众就业增收工作方案的通知》《关于在农业农村基础设施建设领域积极推广以工代赈方式的意见》等文件精神 and 《政府投资条例》等有关规定，制定本办法。

第二条 本办法所称以工代赈，是指政府投资建设基础设施工程，受赈济者参加工程建设获得劳务报酬，以此取代直接赈济的一项扶持政策。现阶段，以工代赈主要包括使用以工代赈专项资金实施以工代赈项目、在农业农村基础设施建设领域中推广以工代赈方式、在政府投资的重点工程项目中实施以工代赈等。

第三条 以工代赈是巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴、促进区域协调发展的重要举措，是实施就业优先战略、完善分配制度、促进共同富裕的有效途径。实施以工代赈应坚持多劳多得、鼓励勤劳致富，加强困难群体就业兜底帮扶，努力增加低收入者收入。

第四条 各级发展改革（以工代赈，下同）部门是以工代赈的行政主管部门，承担以工代赈工作的具体管理职责，会同相关部门在农业农村基础设施建设和政府投资的重点工程项目中组织实施以工代赈。

第五条 有关地方发展改革部门应根据国家及地方国民经济和社会发展规划，同步编制实施以工代赈领域五年规划或相关工作方案。

第六条 本办法适用于各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团（以下统称省）以工代赈管理。

第二章 计划管理

第七条 以工代赈计划是指使用国家以工代赈专项资金组织实施的专门计划，包括以工代赈中央预算内投资计划、中央财政衔接推进乡村振兴补助资金以工代赈任务计划，可分年度或分专项安排。以工代赈计划的基本内容包括投资规模及构成、建设内容、工作任务和政策要求等。

第八条 国家发展改革委负责研究提出以工代赈计划工作总体要求，组织有关省级发展改革部门编制计划草案。省级发展改革部门应在组织审核下级发展改革部门编报的年度以工代赈建议计划的基础上，汇总编制本省年度以工代赈建议计划草案，及时报送国家发展改革委。建议计划草案应明确项目类别、项目名称、建设内容及规模、建设工期、项目总投资及资金来源、绩效目标等。

第九条 国家发展改革委根据地方经济社会发展状况、自然条件和受灾情况、相关人口规模和收入情况、计划安排和执行情况、劳务报酬发放情况和工作成效评价及其他政策因素等，结合地方建议计划草案，编制下达国家以工代赈计划，以切块或打捆方式下达分省规模。

第十条 省级发展改革部门应自收到国家年度以工代赈计划之日起 20 个工作日内，将本省年度以工代赈计划分解下达到项目。以工代赈计划下达后，严禁未经批准擅自变更建设内容和建设规模，确需调整的，须由项目审批部门按程序审批，并按照相关规定履行备案程序。

第十一条 地方在分解下达以工代赈计划时应按项目明确资金安排方式。根据《政府投资条例》规定及相关要求，政府投资资金安排的非经营性项目，应采取直接投资方式。

第十二条 地方各级发展改革部门应建立健全以工代赈计划执行监测机制，实行定期调度、动态监测。省级发展改革部门应跟踪掌握本省以工代赈计划执行情况，及时上报国家发展改革委。

第三章 专项资金管理

第十三条 国家以工代赈专项资金包括以工代赈中央预算内投资、中央财政衔接推进乡村振兴补助资金以工代赈任务方向（以下简称“中央财政以工代赈任务资金”）。各级地方政府可结合自身实际，将以工代赈投入纳入本级财政预算，积极安排本级以工代赈

专项资金。

第十四条 以工代赈中央预算内投资和中央财政以工代赈任务资金分别按照《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委 2016 年第 45 号令）和《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》（财农〔2021〕19 号）等有关规定管理，地方各级发展改革部门应结合本地实际建立健全相关管理制度。

第十五条 以工代赈专项资金主要投向以脱贫地区为重点的欠发达地区，向原深度贫困地区、国家乡村振兴重点帮扶县、易地扶贫搬迁后续扶持任务较重地区以及受自然灾害影响较大地区倾斜。对其他有关地区的以工代赈专项资金投入，按照国家有关要求安排。

第十六条 以工代赈专项资金重点支持公益性基础设施和产业发展配套基础设施建设，以及根据国家要求安排的其他工程建设。公益性基础设施主要包括农村生活基础设施、交通基础设施、水利基础设施、林业草原公益性基础设施和城乡易地扶贫搬迁安置点配套公益性基础设施等；产业发展配套基础设施主要包括农牧产业基础设施、乡村文化旅游产业基础设施、林业草原产业基础设施和城乡易地扶贫搬迁安置点后续产业基础设施等。

第十七条 以工代赈赈济模式主要包括改善基础设施条件、发放劳务报酬、开展技能培训、设置公益性岗位、资产收益分红等。各级发展改革部门应大力推广“公益性基础设施建设+劳务报酬发放+就业技能培训+公益性岗位设置”和“产业发展配套基础设施建设+劳务报酬发放+就业技能培训+资产折股量化分红”等综合赈济模式。

第十八条 以工代赈中央预算内投资主要用于实施一批中小型基础设施建设项目，创新拓展赈济模式，进一步提高劳务报酬发放比例，形成示范带动效果。围绕政府投资的重点工程项目，实施一批为其配套服务的以工代赈中央预算内投资项目，劳务报酬占中央资金比例达到30%以上。中央财政以工代赈任务资金主要用于统筹支持巩固拓展脱贫攻坚成果、衔接推进乡村振兴，实施一批小型基础设施建设项目并发放劳务报酬，与财政衔接资金其他任务形成合力。

第十九条 国家以工代赈专项资金应当用于新开工或续建项目，不得用于已完工项目。安排以工代赈专项资金时应与其他有关专项投资做好衔接，避免重复建设。以工代赈项目的具体补助标准可在国家控制范围内由各省根据不同类型项目自行确定。

第二十条 国家以工代赈专项资金用于以工代赈项目建设和发放劳务报酬，不得用于单位基本支出、交通工具及通讯设备、修建楼堂馆所、各种奖金津贴和福利补助、偿还债务和垫资等，不得用于购买大中型机械设备、交通工具、路灯、垃圾桶等资产，以及花草、树木、种苗仔畜、饲料、化肥等生产性物资。以工代赈项目实施中的就业技能培训、公益性岗位设置等工作任务，由地方政府统筹相关财政资金及社会帮扶资金、企业投资等予以支持。

第二十一条 以工代赈项目应充分论证资金筹措方案，切实防范地方政府债务风险。项目建设所需其他资金要确保及时足额到位。积极整合其它渠道资金、引导社会资金用于以工代赈项目建设，对

于带动其它渠道资金较多的以工代赈项目予以优先支持。

第二十二条 各级发展改革部门应协调和配合相关专项资金管理部门及时按照以工代赈计划拨付资金。加强全过程绩效管理，严格资金拨付程序，确保资金安全、及时、准确、规范使用。

第四章 以工代赈项目管理

第二十三条 以工代赈项目是指使用以工代赈专项资金实施的专门项目。地方发展改革部门应依据以工代赈规划计划建立项目库，及时将符合条件的工程纳入项目库，加强项目滚动储备和政策前期工作审查。

第二十四条 以工代赈项目按照基本建设程序管理。国家有特殊要求的项目由省级发展改革部门报国家发展改革委审批，其他项目由地方各级审批部门依据审批权限履行项目审批手续。各级审批部门按照“谁审批、谁负责”原则，对项目的审批管理和合规性负责。

第二十五条 地方各级发展改革部门应建立储备项目的前期审查机制，按照“省负总责，省、市、县分级把关”的原则，采取集中审查、公开评审、委托第三方评估等方式，严格审查储备申报项目的前期要件和项目用工需求、劳务报酬发放可行性、资金投向合规情况等。列入以工代赈建议计划的项目，原则上应在以工代赈项目库中选择，并优先支持发放劳务报酬比例高、带动当地群众务工人数量多、当地政府组织群众务工能力强、综合赈济效果好的项目。

第二十六条 以工代赈项目业主单位一般为乡镇政府和村民委

员会，鼓励龙头企业、地方政府平台公司、国有企事业单位等项目运营主体参与推进以工代赈项目实施。村民委员会作为项目业主单位的，应尽可能采取村民自建方式实施。鼓励和支持村集体经济组织通过组建村民理事会、劳务合作社、施工队等方式，自主开展以工代赈项目建设和管理，切实保障村民知情权、参与权、监督权。

第二十七条 按照招标投标法和村庄建设项目施行简易审批的有关要求，以工代赈项目可不招标，任何单位和个人不得强制要求招标，不得另行制定必须招标的范围和规模标准。符合村庄建设项目施行简易审批相关要求的，要尽量简化或合并办理可行性研究报告等审批，简化用地、环评、乡村规划许可、施工许可等审批手续。

第二十八条 以工代赈项目应按照相关工程标准设计，并组织施工，明确工程责任单位和责任人，确保工程质量。

第二十九条 县级发展改革部门应指导以工代赈项目业主单位、施工单位，大力组织项目所在县域内农村劳动力、城镇低收入人口和就业困难群体等参加工程建设，并优先吸纳脱贫人口、防止返贫监测对象、易地扶贫搬迁群众和受自然灾害影响无法外出务工劳动力等群体。

第三十条 县级发展改革部门应督促指导项目业主单位编制群众务工组织方案，明确务工组织领导、务工管理、务工岗位、务工监督等工作任务，细化实化务工岗位、数量及务工时间、劳务报酬、岗前技能培训等内容。业主单位应与项目所在乡镇人民政府、村民委员会和施工单位建立劳务沟通协调机制，确定拟参加工程建设的

务工群众名单，并督促施工单位与务工群众签订用工合同（协议）。施工单位负责群众务工的具体管理，做好务工考勤、台账登记和利用施工场地、机械设备开展技能培训等工作。监理单位应把施工单位对群众务工的管理作为工程监理的重要内容。

第三十一条 以工代赈项目应严格按照计划文件对劳务报酬占中央资金比例的具体要求，结合当地群众务工收入水平确定劳务报酬发放标准和规模，做好劳务报酬发放工作。劳务报酬发放应公开、足额、及时，严禁拖欠、克扣，不得将租赁当地群众机械设备等费用计入劳务报酬。

第三十二条 地方各级发展改革部门应加强劳务报酬发放的前期审核和事中事后监管。在项目前期工作环节，应对能否足额发放劳务报酬进行论证，明确劳务报酬发放金额和标准，在项目可行性研究报告等的资金估算或概算中单列应发劳务报酬。在项目实施环节，应督促项目业主单位和施工单位及时足额向参与务工的劳动力发放劳务报酬。在项目竣工验收环节，应将劳务报酬支付标准、金额和劳务报酬发放的真实性规范性作为重要验收内容。

第三十三条 全面推行以工代赈项目公示公告制度，主动接受社会监督。项目开工前和施工期间，业主单位应在项目所在乡镇政务公开栏和村务公开栏，对项目名称、资金来源及金额、建设地点、建设内容及规模、建设周期等信息予以公示。项目施工期间，业主单位和施工单位应在施工现场对群众务工信息、劳务报酬发放情况、监督举报电话等内容进行公示，按工种、工时公示劳务报酬标准。

项目建成后，业主单位应在项目点设置永久性公示牌，公示项目建设相关信息和当地群众参与务工、获取劳务报酬等受益情况。

第三十四条 以工代赈项目建成后，县级发展改革部门应会同相关部门组成验收工作组，采取电话访问、入户访谈、实地检查等方式，重点对项目建设质量、群众务工组织、劳务报酬发放、就业技能培训等落实情况开展验收，并对项目发挥以工代赈政策作用情况进行综合评价。县级发展改革部门和相关乡镇政府要加强项目档案资料管理。省、市两级发展改革部门要对项目验收、档案资料管理情况进行抽查检查。

第五章 农业农村基础设施建设领域中推广以工代赈方式

第三十五条 推广以工代赈方式的农业农村基础设施建设领域包括农村生产生活基础设施、农村交通基础设施、水利基础设施、文化旅游基础设施、林业草原基础设施等。

第三十六条 省级发展改革部门应牵头建立健全本省推广以工代赈方式项目储备库（或清单，下同），按年度滚动管理。对于投资规模较小、技术方案相对简单、用工技能要求不高的农业农村基础设施项目，应尽可能纳入项目储备库，采取以工代赈方式实施。

第三十七条 县级人民政府应全面统筹协调县域范围内农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式工作，结合实际制定工作流程、管理细则和考核办法，建立县级推广以工代赈方式项目储备库，规范项目组织实施和管理工作。具备条件的可成立县级推广以工代

赈方式领导小组。

第三十八条 县级发展改革部门会同相关部门负责农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式项目的认定工作，提请县级人民政府审定后，纳入县级推广以工代赈方式项目储备库管理。

第三十九条 经认定为推广以工代赈方式的项目，应严格落实组织群众务工、开展就业技能培训等以工代赈政策要求，及时足额向当地农村群众发放劳务报酬，发放劳务报酬占投入项目各级财政资金的比例原则上应达到 10%以上，并参照以工代赈项目验收办法组织验收。

第六章 重点工程项目中实施以工代赈

第四十条 适用以工代赈的重点工程项目建设领域包括交通、水利、能源、农业农村、城镇建设、生态环境、灾后恢复重建等。

第四十一条 各地在谋划实施政府投资的重点工程项目时，应妥善处理好工程建设与促进当地群众就业增收的关系，深刻把握以工代赈政策初衷，在确保工程质量和符合进度要求等前提下，按照“应用尽用、能用尽用”的原则，结合当地群众务工需求，充分挖掘主体工程建设及附属临建、工地服务保障、建后管护等方面用工潜力，尽可能多地通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工实现就业增收。鼓励非政府投资的重点工程项目积极采取以工代赈方式扩大就业容量。

第四十二条 国家发展改革委会同相关部门，结合各相关领域重

点工程项目中能够实施以工代赈的建设任务和用工环节指导目录，分年度明确国家层面适用以工代赈的重点工程项目清单。省、市、县三级发展改革部门按照“分级负责、分领域推进”的原则，会同相关部门分年度明确本级适用以工代赈的重点工程项目清单。

第四十三条 实施以工代赈的重点工程项目前期工作应严格落实以工代赈要求，项目可行性研究报告或资金申请报告、初步设计报告或施工图设计文件、批复文件等要件以适当形式明确以工代赈政策要求。项目设计、招标投标过程中应明确以工代赈用工及劳务报酬发放要求。

第四十四条 实施以工代赈的重点工程项目所在地县级人民政府，应与项目业主单位、施工单位建立劳务沟通协调机制，以县域为主组织动员当地农村劳动力、城镇低收入人口和就业困难群体等参与务工，抓好以工代赈务工人员组织、劳动技能培训和安全生产培训、劳务报酬发放监管等具体工作。

第四十五条 实施以工代赈的重点工程项目所在地县级人民政府，应统筹各类符合条件的培训资金和资源，充分利用项目施工场地、机械设备等，采取“培训+上岗”等方式，联合施工单位开展劳动技能培训和安全生产培训。

第四十六条 实施以工代赈的重点工程项目业主单位、施工单位应尽量扩充以工代赈就业岗位，合理确定以工代赈劳务报酬标准，尽可能增加劳务报酬规模，按程序及时足额发放到位。

第四十七条 东部省份应结合本地区经济发展水平、当地群众务

工需求等情况，在广泛组织动员当地群众的同时，大力吸纳中西部省份外出务工人员参与重点工程项目建设，最大程度发挥“赈”的作用。

第七章 组织领导与队伍建设

第四十八条 各级发展改革部门应加强对以工代赈工作的组织领导，强化以工代赈人员队伍建设和力量配备，有计划、分批次对以工代赈工作人员开展业务培训，不断提高工作能力水平。

第四十九条 各级发展改革部门应会同相关部门建立沟通协调机制，加强部门协同配合，统筹推进以工代赈专项资金与项目管理、农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式、重点工程项目实施以工代赈等工作。

第五十条 各级发展改革部门应会同相关部门建立健全以工代赈激励机制。对以工代赈工作积极主动、成效明显的地方和单位给予激励表扬，并在相关资金安排中予以倾斜。对在以工代赈工作中涌现的先进个人、项目主体，采取适当形式给予表彰奖励。

第五十一条 各级发展改革部门应加强以工代赈工作宣传，利用各类媒体宣传以工代赈政策、成效和经验，加大对以工代赈工作先进单位和个人的宣传推介。

第八章 监督检查与法律责任

第五十二条 国家发展改革委会同相关部门建立健全以工代赈

监督检查和工作成效综合评价机制，对以工代赈专项资金和项目管理、在农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式和重点工程项目中实施以工代赈工作情况开展监督检查和成效评价，及时发现并推动解决以工代赈政策执行中的问题和偏差，对监督检查发现问题突出和综合评价结果较差的省份，酌情予以通报、约谈或惩戒。

第五十三条 省级发展改革部门应对市县以工代赈工作开展常态化监督检查和年度成效综合评价，配合审计、财政等部门做好以工代赈专项资金和项目监督检查和审计工作。对各类监督检查发现问题突出或评价结果较差的市县，省级发展改革部门应及时予以通报或约谈，提出整改要求，并酌情调减其以工代赈专项资金安排。

第五十四条 对由于各省在以工代赈项目资金申请前期审核不严而造成较大损失的，国家发展改革委可视情节在一定时期和范围内不再受理其报送的投资计划草案。对地方擅自变更建设内容、建设规模的，劳务报酬弄虚作假，以及在投资计划执行和项目实施中出现重大问题的，国家发展改革委将酌情减少其以工代赈专项资金安排。

第五十五条 以工代赈工作人员应心系群众，按章办事，廉洁自律。在编报下达以工代赈计划工作中，有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿以及违反规定原则、程序下达投资计划或安排项目等行为的，责令限期改正，并视具体情况追究有关责任人的行政责任；构成犯罪的，由司法机关追究刑事责任。

第五十六条 在以工代赈专项资金和项目管理过程中，出现重大

问题或达不到预期效益的，应对相关责任部门予以通报批评，并酌情调减当地下一年度以工代赈投入规模。凡拖欠、截留、挪用、挤占、骗取、贪污以工代赈投入的，以及存在群众务工组织弄虚作假、劳务报酬虚报冒领等行为的，责令限期归还、如数追缴，并转请有关部门依法依规依纪从严处置；构成犯罪的，依法追究法律责任。

第九章 附则

第五十七条 本办法由国家发展改革委负责解释。省级发展改革部门根据工作需要制定或修订本省以工代赈管理实施细则，并报国家发展改革委备案。

第五十八条 本办法自发布之日起 30 日后施行。国家发展改革委 2014 年 12 月 29 日印发的《国家以工代赈管理办法》同时废止。