

国家发展和改革委员会文件

发改振兴〔2021〕1019号

国家发展改革委关于印发《全国“十四五” 以工代赈工作方案》的通知

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为深入贯彻党的十九届五中全会和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》精神，落实党中央、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部署要求，指导各地做好“十四五”时期以工代赈工作，特制定《全国“十四五”以工代赈工作方案》。现印发给你们，请认真贯彻落实。

(此页无正文)



全国“十四五”以工代赈工作方案

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称《纲要》）和《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》（以下简称《衔接意见》）部署要求，切实做好“十四五”时期以工代赈工作，进一步发挥以工代赈政策功能作用，特制定本工作方案。

一、工作基础

（一）主要成就

以工代赈是我国支持农村经济社会发展和实施开发式扶贫的重要政策举措。自1984年启动实施以来，国家已累计安排以工代赈资金（含实物折资）1670余亿元，其中“十三五”期间，国家共安排中央资金约300亿元，地方安排资金超过35亿元，支持各地实施农村中小型基础设施、小流域治理、林田草场建设等项目2.5万个，为贫困地区提供了110多万个短期就近就业岗位，向参与务工的贫困群众发放劳务报酬超过35亿元，劳务报酬占中央资金比例超过10%，为促进贫困地区脱贫发展、农民就业增收作出了重要贡献。2020年以来，为顺应新形势新任务新要求，在将劳务报酬占中央资金最低比例从10%提高至15%的基础上，围绕“农村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“农村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”两类模式，开展了以工代赈巩固脱贫成果衔接乡村振兴试点工作，积极拓展就业技能培训、公益性岗位设置、资产收益分红等赈济新模式，为“十四五”以工代赈政策体系和工作体系平稳转型打下了坚实基础。

经过 30 多年的实践，以工代赈在改善农村生产生活条件和发展环境、促进农村群众就地就近就业增收、增强贫困人口内生动力和自我发展能力、促进区域协调发展等方面发挥了独特作用，实现了扶贫同扶志扶智的有效结合，得到广大基层干部群众的普遍欢迎，被誉为德政工程、民心工程。

（二）面临形势

进入“十四五”时期，我国巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴任务艰巨。《纲要》和《衔接意见》均对以工代赈工作提出了明确要求，要求加大以工代赈项目实施力度，积极推广以工代赈方式。展望未来五年，以工代赈既面临着巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接带来的新机遇，也面临着农村劳动力结构变化、农业产业结构调整以及工程施工机械化等新情况，亟需进一步创新机制、突出重点、加大力度，推动以工代赈政策体系和工作体系平稳转型，助力巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴。

二、指导思想和主要目标

深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，落实《纲要》和《衔接意见》要求，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持群众参与、扶志扶智，坚持

系统思维、部门联动，以农村中小型公益性基础设施和农村产业发展配套基础设施为重点建设领域，以农村劳动力特别是脱贫人口、易返贫致贫监测对象和其他低收入人口为赈济对象，以改善生产生活条件、发放劳务报酬、开展技能培训、设置公益性岗位、资产收益分红为主要赈济模式，全面拓展以工代赈政策实施范围、建设领域、受益对象、赈济模式，充分吸纳农村群众参与工程项目建设，实现就地就近就业增收，同步在农业农村基础设施项目建设和管护时广泛采取以工代赈方式，推动以工代赈转变为集就业促进、基本建设、应急救灾、收入分配、区域发展等功能为一体的综合性帮扶政策。

“十四五”期间，通过实施以工代赈政策，推动相关地区农业农村生产生活条件和发展环境明显改善，农村劳动力就地就近就业增收渠道充分拓展，脱贫人口增收致富内生动力和自我发展能力显著增强，特色主导产业加快发展，为巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴作出积极贡献。

三、实施范围、受益对象和重点建设领域

（一）实施范围

以脱贫地区为重点的欠发达地区，向“三区三州”等原深度贫困地区、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重地区倾斜。

（二）受益对象

当地农村劳动力，重点是脱贫人口、易返贫致贫监测对象和其

他低收入人口。大力组织易地搬迁脱贫群众和因灾滞留农村的劳动力参与工程项目建设。

（三）重点建设领域

1.农村公益性基础设施

——**农村生活基础设施**。包括农村人居环境整治提升特别是农村生活垃圾污水处理设施建设、农户厕所粪污集中处理设施建设、村容村貌提升和运行维护设施建设，农村文化体育配套基础设施建设，废弃村庄和危房拆除，灾毁水毁农村小型基础设施恢复重建等。

——**农村交通基础设施**。包括农村公路、行政村村内主干道、通自然村组道路、巷道、入户路等路基整理、路面硬化及必要防护设施建设，国有农场、林场林区内公路改造，农村简易候车亭，农村渡口、漫水路、漫水桥、简易停车场等小型交通基础设施建设等。

——**农村水利基础设施**。包括小型农田水利、水库、堤防设施建设，小流域综合治理，坡耕地水土流失综合治理，山洪沟防洪治理，农村供水工程建设与改造等。

——**林业草原公益性基础设施**。包括营造林等国土绿化、森林（草原、湿地）保护修复、荒漠化治理、乡村绿化美化、林区林场、国家公园（自然保护区、森林公园等）等生产作业道路、贮存设施、灌溉基础设施和管护用房等配套和附属工程建设，因灾损毁营造林附属配套工程复建等。

——**易地搬迁安置点配套公益性基础设施**。包括安置点水电路、垃圾污水处理等基础设施及小型生活服务设施提升完善，安置点人

居环境整治和绿化美化等，安置点周边便道桥梁涵隧、排水沟渠、河堤、护岸护坡等小型配套公益性基础设施。

2.农村产业发展配套基础设施

——**农牧产业基础设施**。包括小型蔬菜大棚、畜禽圈舍及基础设施新建或改扩建，农牧业产业基地或园区、商贸物流园区或冷链仓储基地等配套的土地整治、水利灌溉和生产道路等附属设施建设。

——**文化旅游产业基础设施**。包括乡村休闲旅游景区景点与通乡、通村主干道连接道路建设，景区景点内旅游道路及步游道、公共卫生设施、垃圾污水处理设施、绿化工程等配套和附属工程建设等。

——**林业草原产业基础设施**。包括草场、人工饲草料基地、生态旅游、油茶等木本油料、储备林、林下经济、种苗花卉、中草药、沙茶业、水果种植基地建设等领域中，用于生产经营的产业道路、贮存设施、灌溉基础设施和管护用房等配套和附属工程建设等。

——**易地搬迁安置点后续产业基础设施**。包括带动易地搬迁脱贫群众就业和后续发展的产业基地或园区等配套的土地整治、水利灌溉和生产道路等附属设施建设。

四、赈济模式

（一）农村公益性基础设施建设

——**改善项目区发展环境**。通过在项目区实施一批农村中小型公益性基础设施项目，改善村容村貌和人居环境，提升发展条件。

——**发放劳务报酬**。通过组织项目区农村劳动力参与工程建设，

及时足额发放劳务报酬，增加工资性收入。

——**开展就业技能培训**。通过开展以工代训、劳务集中培训和国家通用语言文字培训等，提升务工群众劳动就业技能，增强自我发展能力。

——**开发公益性岗位**。通过合理开发工程项目管理、维护等相关公益性岗位，帮助难以通过市场就业的脱贫群众和其他农村低收入人口实现就地就近就业，获取稳定收入。

（二）农村产业发展配套基础设施建设

——**夯实项目区产业基础**。通过在项目区实施一批农村产业发展配套基础设施项目，帮助支持的产业项目完善配套设施，助推特色优势产业发展壮大。

——**发放劳务报酬**。通过组织项目区农村劳动力参与工程建设，及时足额发放劳务报酬，增加工资性收入。

——**开展就业技能培训**。通过开展以工代训、劳务集中培训和国家通用语言文字培训等，提升务工群众劳动就业技能，增强自我发展能力。

——**资产折股量化分红**。通过“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的方式，将以工代赈中央资金形成的资产折股量化给村集体经济组织、易地搬迁安置社区或村集体领办的农民专业合作社，建立合理的利益联结机制，让群众分享收益。

五、以工代赈方式推广

各级发展改革部门要主动加强与民政、财政、人力资源社会保

障、农业农村、交通、水利、文化旅游、应急管理、林草、乡村振兴等部门协调配合，督促指导相关部门在农业农村基础设施建设领域规划编制、项目谋划、资金安排、工程实施中，将以工代赈作为一种重要方式予以统筹考虑，强化规划衔接和项目对接，围绕农业农村、交通、水利、文化旅游、林草等领域，分年度梳理形成采取以工代赈方式实施的项目清单，推动实施一批能够广泛带动当地农村劳动力就业增收，且投资规模小、技术门槛低、前期工作简单、务工技能要求不高的农业农村基础设施项目（以下简称“采取以工代赈方式实施的项目”），最大程度吸纳当地农村劳动力务工就业，最大限度提高劳务报酬发放比例，多渠道推广以工代赈方式，扩大以工代赈政策实施范围。

六、组织实施

（一）资金渠道拓展

中央以工代赈资金包括中央预算内投资和中央财政衔接推进乡村振兴补助资金以工代赈任务两部分。各级地方政府根据自身财力，安排本级以工代赈专项资金。有条件的省份特别是东部地区省份可安排专门资金支持推广以工代赈方式。省级发展改革部门会同财政、农业农村（乡村振兴）等相关行业主管部门，指导市县按照国家相关政策文件要求，积极统筹整合相关涉农资金和社会帮扶资金、企业投资等投向以工代赈项目和采取以工代赈方式实施的项目。以工代赈项目和采取以工代赈方式实施的项目，符合条件的可纳入地方政府债券支持范围。

（二）资金使用范围

以工代赈中央资金用于以工代赈项目建设和发放劳务报酬，不得用于建设楼堂馆所等主体建筑物，也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。就业技能培训、公益性岗位设置等工作任务，由地方以工代赈专项资金和脱贫县统筹整合的涉农资金、社会帮扶资金、企业投资等予以支持。

（三）计划编制下达

依据《政府投资条例》《中央财政衔接推进乡村振兴补助资金管理办法》和中央预算内投资管理等相关规定，按照“资金跟着项目走、项目带着就业走”的原则，国家发展改革委对省级申报的建议计划等进行审查，一次或分批次下达年度计划。省级发展改革部门会同相关行业主管部门，组织市县发展改革部门编制建议计划，按时完成年度计划分解下达并报国家发展改革委备案。市（地、州）级发展改革部门要落实属地管理责任，做好项目初审上报和项目日常监管。县（市、区）级发展改革部门是编制和申报年度计划、组织实施项目的责任主体，要严格履行项目审批程序，落实建设资金，做好与其他有关投资专项的衔接，严格按照批准项目的名称、内容和规模组织建设。

（四）劳务报酬发放

以工代赈项目严格按照不低于中央资金 15% 的比例发放劳务报酬，有条件的地方可在此基础上尽最大可能提高发放比例。采取以

工代赈方式实施的项目可根据当地实际，合理确定项目资金中劳务报酬发放比例。强化对劳务报酬发放情况的前期审核和事中事后监管，在项目前期工作环节，要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对应发劳务报酬予以单列。在项目实施过程中，要积极组织项目所在地乡镇政府和村委会与项目实施单位建立劳务信息沟通机制，根据项目实施单位用工需求，做好当地农村劳动力的动员组织工作，鼓励有条件的村集体经济组织或其领办的合作社组织当地农村劳动力组建施工队伍进行建设，为项目实施提供劳务保障，同时，督促项目实施单位及时足额向参与务工的劳动力发放劳务报酬。在项目竣工验收时，要将劳务报酬支付标准、金额和发放名册作为重要验收内容。

（五）资金项目管理

各级发展改革部门要建立健全以工代赈项目资金管理制度，完善项目集体决策监督制度，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、规范发放，防止套取骗取劳务报酬资金。强化项目储备和管理，做到资金到项目、管理到项目、核算到项目。进一步优化简化审批流程，加快工程开工建设。对于以工代赈项目和采取以工代赈方式实施的项目，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，可以不进行招标。加强工程质量监管，采取以工代赈方式实施项目不能降低工程质量标准。制定和完善工程管护长效机制，落实管护主体、明确管护责任。加强

以工代赈项目资金形成资产的管理和监督，确保资产的完整性和安全性。

七、保障措施

（一）强化组织领导

以工代赈工作采取“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制。国家发展改革委会同有关部门开展政策制定、资金筹措、计划下达、监督考核等工作。省级发展改革部门会同有关部门做好政策衔接、资金投放、督促检查和考核评估等，并依据本工作方案编制本省（区、市）以工代赈规划或实施方案，建立部门沟通协调机制，指导市县编制相应规划或实施方案，帮助市县协调解决工作中出现的困难和问题。县级发展改革部门切实履行实施主体和责任主体职责，会同有关部门做好项目选择、进度安排、资金使用、推进实施等工作。

（二）强化队伍建设

各级发展改革部门要结合机构改革和农村工作实际，稳定和加强各级以工代赈人员队伍，明确以工代赈工作职责。采取集中培训、现场观摩、交流学习等形式，分期分批对从事以工代赈工作的人员开展业务培训，提高业务能力和工作水平。省级发展改革部门应与相关行业部门，采取工作会商、定期调度、实地督导、调研交流等方式，加强对市县以工代赈工作机构的指导，帮助市县加强以工代赈人员队伍建设。

（三）强化创新试点

省级发展改革部门要指导市县遴选实施一批以工代赈巩固脱贫成果衔接乡村振兴试点示范项目，在改善项目区生产生活条件、发放劳务报酬等传统赈济模式基础上，依托以工代赈项目拓展以工代训、国家通用语言文字培训、公益性岗位开发、资产折股量化分红等新型赈济模式，不断丰富以工代赈政策内涵。省级发展改革部门联合有关行业部门，在有条件地区探索开展推广以工代赈方式的试点示范，并在本省（区、市）及时总结推广经验做法，形成示范引领效应。

（四）强化激励约束

各级发展改革部门要建立健全监督检查和奖惩激励机制，对实施以工代赈政策和推广以工代赈方式积极主动、成效明显的地方和单位给予激励表扬，并在安排相关投资时予以倾斜支持。严格落实以工代赈项目监管责任，强化以工代赈项目全过程监督检查，加强以工代赈管理工作综合考核和资金使用绩效考评。全面推行以工代赈项目公示公告制度，主动接受社会监督。项目施工期间，通过公开栏等方式对群众务工信息、劳务报酬发放情况、监督举报电话等内容予以公示；项目建成后，在项目点通过设置永久性公示牌等方式对项目名称、建设时间、建设内容、群众受益情况、运行管护责任主体等信息予以公示。

（五）强化宣传推介

各级发展改革部门要及时梳理总结在实施以工代赈政策和推广以工代赈方式工作中探索出的好经验、好做法，采取召开工作现场

会、经验交流会、新闻发布会、遴选典型案例、组织媒体集中报道等形式予以推介。充分利用报刊、杂志、电视、广播等传统媒体和微博、微信、短视频等新媒体手段，对以工代赈工作成效开展宣传报道，加大宣传推介力度，营造以工代赈工作良好氛围。

抄送：中央农办，民政部、财政部、人力资源社会保障部、交通运输部、水利部、农业农村部、文化和旅游部、应急管理部、国家林草局、国家乡村振兴局。

国家发展改革委办公厅

2021年7月14日印发

