

# 国家以工代赈管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为充分发挥以工代赈政策作用，进一步规范和加强新形势下以工代赈管理，确保“赈”出实效，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，主要目的是向参与工程建设的群众发放劳务报酬、开展技能培训，促进其就地就近就业增收。

**第三条** 实施以工代赈应坚守“赈”的初心，坚持扶志扶智、多劳多得、勤劳致富，鼓励引导群众通过诚实劳动实现增收致富、提高素质技能，加强困难群体就业兜底帮扶，努力增加低收入者收入，促

进共同富裕，坚决防止出现“重建设、轻赈济”现象，严禁滥用以工代赈政策侵犯劳动者合法权益。

**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综合协调和具体管理职责，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。

以工代赈工作纳入国家和地方国民经济和社会发展年度计划，按照“中央统筹、省负总责、市县乡抓落实”的管理体制，层层压实工作责任。

**第五条** 各级发展改革部门应加强对以工代赈工作的组织领导，强化以工代赈工作人员队伍建设，会同相关部门建立沟通协调机制，加强部门协同配合。

**第六条** 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，加强典型宣传推介。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，并在以工代赈专项投资安排中予以倾斜支持。

**第七条** 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五年规划，结合本地实际，同步编制实施以工代赈领域五年规划或相关工作方案。

## 第二章 以工代赈计划管理

**第八条** 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。

**第九条** 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建议计划草案。

省级发展改革部门负责审核下级发展改革部门编报的年度以工代赈建议计划，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汇总。

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。

**第十条** 国家发展改革委按照党中央、国务院部署要求，根据地方经济社会发展、自然条件和受灾、相关人口规模和收入、计划安排和执行、劳务报酬发放等情况和工作成效评价及其他政策因素等，结合年度工作重点和地方建议计划草案，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。

**第十一条** 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。

分解下达以工代赈计划应按项目明确资金安排方式。政府投资资金安排的非经营性项目，应采取直接投资方式。

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，应由项目审批部门按程序审批，并按规定履行备案程序。

**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 以工代赈专项资金管理

**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”）。

各地结合当地实际，积极将以工代赈投入纳入本级财政预算，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按照《中央预算内直接投资项目管理办法》（国家发展改革委 2014 年第 7 号令）、《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）等有关规定管理。

中央财政以工代赈任务资金按照《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会同财政、乡村振兴等部门和单位，结合本地实际建立健全专项资金管理制度。

**第十五条** 以工代赈专项资金主要投向欠发达地区，并向原深度贫困地区、国家乡村振兴重点帮扶县、革命老区、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，按照国家有关政策要求安排。

**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、交通、水利等基础设施、林业草原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、乡村文化旅游产业、林业草原产业等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，推广“公益性基础设施建设+劳务报酬发放+就业技能培训+公益性管护岗位开发”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，进一步提高劳务报酬发放比例，形成示范带动效应。

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、全面推进乡村振兴，实施一批小型基础设施建设项目并发放劳务报酬，与财政衔接推进乡村振兴补助资金其他任务形成合力。

**第十八条** 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。下达以工代赈专项资金时应与其他有关专项资金做好衔接，严禁重复安排。

以工代赈项目的具体补助标准可参照国家相关支持标准，由各省根据不同类型项目自行确定。

**第十九条** 国家以工代赈专项资金在满足项目建设需求的过程中，应重点用于发放参与项目建设劳动者的劳务报酬。不得用于下列支出：

- （一）单位基本支出；
- （二）交通工具及通讯设备；
- （三）发放奖金津贴和福利补助；
- （四）偿还债务和垫资；
- （五）购买大中型机械设备等资产；
- （六）购买花草树木、种苗仔畜、饲料、化肥等生产性物资；
- （七）其他与以工代赈项目无关的支出事项。

以工代赈项目实施中的就业技能培训、公益性管护岗位开发等工作任务，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。

**第二十条** 县级发展改革部门应指导项目业主单位，充分评估论证财政承受能力和资金筹措方案，防范地方政府债务风险。各地可统筹符合规定的其它渠道资金、引导社会资金用于以工代赈项目建设，对于带动其他渠道资金较多的以工代赈项目予以优先支持。

**第二十一条** 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

**第二十二条** 以工代赈项目是指使用以工代赈专项资金实施的基础设施建设工程。地方发展改革部门应深刻把握“项目建设是平台载体、就业增收是根本目标”的政策内涵，始终把解决群众就业增收问题作为以工代赈工作的出发点和落脚点，依据以工代赈规划计划建立项目库，将能够充分发挥“赈”的作用的建设工程纳入项目库，加强项目滚动储备和前期工作审查。

**第二十三条** 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。

**第二十四条** 地方各级发展改革部门应会同有关部门建立以工代赈储备项目的前期工作审查机制，按照“省负总责，省、市、县分级把关”的原则，可选择集中审查、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、带动当地群众特别是脱贫群众务工人数多、当地政府组织群众务工能力强、综合赈济效果好的项目。

**第二十五条** 以工代赈项目业主单位一般为乡镇人民政府和村民委员会、农村集体经济组织等。

村民委员会、农村集体经济组织作为项目业主单位的，应尽可能采取村民自建方式实施，切实保障村民知情权、参与权、监督权。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。

**第二十六条** 按照招标投标法和村庄建设项目施行简易审批的有关规定要求，以工代赈项目可以不进行招标，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，各地应优化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。

**第二十七条** 以工代赈项目应按照相关工程标准进行设计、施工，明确工程责任单位和责任人，确保施工安全和工程质量符合相关要求。

**第二十八条** 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，按照“能用人工尽量不用机械，能组织当地群众务工尽量不用专业施工队伍”的要求，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、因灾需救助人口、易地扶贫搬迁群众和受自然灾害等不可抗力影响无法外出务工劳动力等群体。

**第二十九条** 县级发展改革部门应督促指导项目业主单位，结合编制项目可行性研究报告或实施方案，明确务工组织领导、管理、监督等工作任务，细化实化以工代赈务工岗位、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，督促施工单位与务工群众签订劳务合同(协议)。

**第三十条** 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，严格按照专项计划文件明确的劳务报酬占中央资金比例要求，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，尽最大可能提高以工代赈项目劳务报酬占财政资金的比例。劳务报酬一般通过银行卡发放。

项目业主单位应公开、足额、及时发放劳务报酬，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。

县级发展改革部门在项目前期工作环节应指导以工代赈项目业主单位、施工单位，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。

**第三十一条** 以工代赈项目推行信息公示公告制度，主动接受社会监督。项目开工前，业主单位应对项目名称、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，业主单位应在施工现场对群众务工信息、劳务报酬发放标准、监督举报电话等内容进行公示。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。

**第三十二条** 以工代赈项目建成后，县级发展改革部门应会同有关部门组成验收工作组，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“赈”的作用效果进行评价。

县级发展改革部门和相关乡镇人民政府应加强项目档案资料管理。省、市发展改革部门应对项目验收、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推广以工代赈方式

**第三十三条** 推广以工代赈方式的农业农村基础设施建设领域，主要包括投资规模较小、技术方案相对简单、用工技能要求不高的农村生产生活基础设施，农村小型交通、水利、文化旅游和林业草原等基础设施建设。

**第三十四条** 适宜在农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式的省份，省级发展改革部门应会同相关部门建立健全省级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。对于农业农村基础设施项目，在不影响项目建设进度和施工质量等前提下，应尽可能纳入项目储备库，采取以工代赈方式实施。

**第三十五条** 县级发展改革部门应牵头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。

**第三十六条** 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，符合条件的项目可通过安排以工代赈专项资金予以支持。

按照招标投标法和村庄建设项目施行简易审批的有关规定要求，农业农村基础设施建设领域推广以工代赈方式项目可以不进行招标。

**第三十七条** 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，尽量提高项目资金中劳务报酬发放比例。

## 第六章 重点工程项目实施以工代赈

**第三十八条** 适用以工代赈的重点工程项目建设领域，包括政府投资的交通、水利、能源、农业农村、城镇建设、生态环境、灾后恢复重建等。

**第三十九条** 各地在谋划实施政府投资的重点工程项目时，应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，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采取以工代赈方式扩大就业容量。引导民营企业、社会组织等各类社会力量采取以工代赈方式组织实施公益性帮扶项目。

**第四十条** 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。

地方各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。

县级发展改革部门应牵头协调县域范围内重点工程项目实施以工代赈工作，规范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管理。

**第四十一条** 实施以工代赈的重点工程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，应明确适用以工代赈的建设内容和用工环节等政策要求。项目相关招标投标、签订劳务合同过程中应明确当地群众用工和劳务报酬发放要求等。

**第四十二条** 实施以工代赈的重点工程项目所在地应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、劳动技能和安全生产培训、劳务报酬发放监管等具体工作。

**第四十三条** 实施以工代赈的重点工程项目所在地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。

**第四十四条** 鼓励实施以工代赈的重点工程项目业主单位、施工单位尽量扩充以工代赈就业岗位，及时向项目所在地县级人民政府相关部门告知用工需求和用工计划，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。

**第四十五条** 东部省份在广泛组织动员当地群众参与重点工程项目建设的同时，可结合本地区经济发展水平、当地群众务工需求等情况，大力吸纳中西部省份外出务工人员参与工程建设。

## 第七章 监督检查与法律责任

**第四十六条** 国家发展改革委会同相关部门建立健全以工代赈工作监督检查和成效综合评价机制，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。

**第四十七条** 省级发展改革部门应对市县以工代赈工作开展常态化跟踪督促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督促检查和审计工作。

对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，酌情调减或暂停其以工代赈专项资金安排。

**第四十八条** 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以工代赈计划草案。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，国家发展改革委可酌情减少或暂停其以工代赈专项资金安排。

**第四十九条** 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，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资规模。

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，依法追究刑事责任。

## 第八章 附 则

**第五十一条** 本办法由国家发展改革委负责解释。省级发展改革部门可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。

**第五十二条** 本办法自2023年3月1日起施行。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。

