

# 洛阳市城乡一体化示范区党政办公室 关于印发“十四五”以工代赈工作实施方案的 通 知

各镇人民政府，区直各相关单位：

《洛阳市城乡一体化示范区“十四五”以工代赈工作实施方案》已经区管委会研究同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

洛阳市城乡一体化示范区党政办公室

2023年3月21日

# 洛阳市城乡一体化示范区 “十四五”以工代赈工作实施方案

根据《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》（发改振兴〔2021〕1019号）文件精神，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，结合我区实际，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，亟须进一步创新机制、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

深入学习贯彻党的二十大和历次全会精神，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，同步在重点项目建设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、应急救援、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

洛阳市城乡一体化示范区全域。

### （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。

### （三）重点建设领域

#### 1. 农村公益性基础设施

（1）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，灾毁水毁农村小型基础设施恢复重建等。

（2）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。

（3）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。

#### 2. 农村产业发展配套基础设施

（1）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。

（2）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。

### 3. 城市绿化环卫配套基础设施

(1) 城市绿化工程。包括城市道路、公园、廊道周边绿化基础设施新建或改扩建，日常维护、杀虫养护等作业工程。

(2) 城市环卫保洁工程。包括城市道路、广场、公共厕所周边附属设施养护、保洁、翻新、污水处理等工程。

### 4. 重点项目建设配套基础设施

(1) 土方地基作业工程。在政府支持的重点项目工程中技术含量相对较低的前期基层基础作业，包括地基夯实、围墙搭砌、临建搭设、建材运输等。

(2) 小型附属作业工程。重点项目周边规格要求相对较低的小型建筑保安亭、值班室，难度较低的水电管路铺设等。

## 四、赈济模式

### (一) 农村公益性基础设施建设

1. 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。

2. 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。

3. 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

1. 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。

2. 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。

3. 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。

## （三）城市绿化环卫配套基础设施建设

1. 推动本地企业参与社会公益事业。通过本地企业参与的形式扩大本地居民、农村人口特别是生活困难人群参与绿化环卫工程，增加就业范围，实现增收目的。

2. 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。

3. 在长期维护类作业中多采用本地用工模式。在公共厕所、城市书屋、公园、河道养护等作业中重点考虑雇用附近周边农村劳动力，在用工中侧重就近原则。

## （四）采取以工代赈形式开展重点项目建设

1. 引导项目单位剥离附属工程。与本地企业开展合作，主动剥离次要、附属、维护类工程，实现工程效益与社会效益有利统一，同时减低项目建设成本。

2. 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。

3. 鼓励项目建设方与镇村加强合作。鼓励项目建设中在可与地方镇村合作实施的部分，尽量采用共建形式进行，依托镇村在地企协调方面的优势，确保项目建设平稳有序。

## 五、以工代赈方式推广

主动加强与民政、财政、人力资源和社会保障、农业农村、交通、水利、文化旅游、应急管理、乡村振兴、绿化环卫等部门协调配合，督促指导相关部门在项目建设领域规划编制、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、绿化环卫等领域，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、保障措施

### （一）强化组织领导

以工代赈工作采取“中央统筹、省市负总责、县区抓落实”的工作机制。要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，建立部门沟通协调机制，解决工作中出现的困难和问题。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

结合机构改革和项目工作实际，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。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，加强以工代赈人员队伍建设。

## （三）强化创新试点

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，依托有关项目拓展以工代训、国家通用语言文字培训、公益性岗位开发等新型赈济模式，不断丰富以工代赈政策内涵。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，并在本区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

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。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

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。