

附件

全国“十三五”以工代赈工作方案

根据中央扶贫开发工作会议精神和《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号，以下简称《决定》）有关要求，为进一步做好“十三五”时期以工代赈工作，制定本工作方案。

一、工作基础

党中央、国务院高度重视扶贫开发工作。中央扶贫开发工作会议对打赢“十三五”时期脱贫攻坚战作出全面部署，明确了未来五年脱贫攻坚的总体目标、重点任务和政策措施，要求进一步加大贫困地区以工代赈投入力度。“十三五”规划纲要明确提出，要采取超常规措施，加强贫困地区基础设施建设、提高公共服务水平。

经国务院批准，国家发展改革委自1984年组织开展以工代赈以来，累计安排中央资金近1300亿元，在贫困地区支持建设了一大批农业农村中小型公益性基础设施。特别是“十二五”期间，国家对以工代赈投入力度明显加大，年度平均投资是前26年的1.6倍。新建基本农田200多万亩、新增和改善农田灌溉面积近1400万亩，修建县乡村道路7万多公里，治理水土流失面积约1万平方公里，建设草场超过110万亩，解决了260多万人、210多万头大牲畜的饮水困难问题。同时，累计向参与工程建设的农村贫困群众发放劳务报酬超过35亿元。以工代赈在疏通与贫困群众密切相关的生产生活设施“最后一公里”障碍，进一步改善发展环境、促进贫困群众

增收等方面发挥了重要的特殊作用，是广受贫困地区干部群众欢迎的扶贫开发政策之一。

在多年的探索实践中，以工代赈各项制度不断完善，建设重点更加突出，建设领域不断拓展，政策联动性不断加强。2014年，国家发展改革委修订发布了《国家以工代赈管理办法》（国家发展和改革委员会第19号令），在项目储备、申报审批、工程建设、资金管理、检查验收、部门协作等方面作出进一步规范。各地在长期工作中，也积累了大量好的经验做法，并在体制机制创新等方面进行了大量探索，为“十三五”以工代赈工作奠定了良好基础。但贫困地区发展整体滞后、农业农村基础设施薄弱等问题仍然突出，是全面建成小康社会的突出“短板”，需要持续加大投入力度，紧密围绕贫困群众最关心、最迫切的利益诉求，进一步提高以工代赈工程建设的针对性和有效性，积极探索创新工程组织建设、资产收益扶贫等新方式新途径，充分调动贫困群众参与工程建设的主动性和积极性，将以工代赈工作推向新的更高水平。

二、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻落实党的十八大和十八届三、四、五、六中全会和中央扶贫开发工作会议精神，按照《决定》要求，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，充分尊重贫困群众主体地位，以促进贫困地区发展和建档立卡贫困人口脱贫为目标，以贫困乡村中小型基础设施建设为重点，进一步加大投入力度、创新建设内容、丰富政策内涵。充分调动当地建档立卡贫困人口参与工程建设的积极性，严格落实劳务报酬，在改善贫困地区发展环境的同时，促进

建档立卡贫困人口稳定脱贫。

（二）基本原则。

——政府主导、群众参与。发挥政府主导作用，加强方案编制、项目谋划、统筹协调和制度创新。充分调动贫困地区干部群众积极性和创造性，引导当地建档立卡贫困人口参与工程建设，增强其自我发展能力。

——突出重点、精准施策。坚持问题导向和目标导向，瞄准建档立卡贫困村和贫困人口，重点支持集中连片特困地区、革命老区、民族地区和边疆地区以工代赈项目建设。因地施策，以区域性整体贫困问题为切入点，紧紧围绕贫困群众最关心、最直接、最现实的利益问题，提高以工代赈项目建设的针对性和有效性，着力弥补贫困地区基础设施突出“短板”。

——示范引领、改革创新。根据扶贫开发重点任务，继续组织实施一批辐射作用大、扶贫效果明显的示范工程，集中解决制约贫困地区长期存在的瓶颈问题，充分发挥示范工程的规模化效益。结合脱贫攻坚新形势、新要求，不断拓展和创新以工代赈的建设内容、管理机制和贫困人口受益方式。

——加强协作、形成合力。加强以工代赈项目安排与脱贫攻坚规划、涉农专项规划和县级统筹整合涉农资金方案的衔接协调，引导相关涉农资金和专项扶贫资金向以工代赈工程建设倾斜，充分发挥各渠道资金合力。

（三）总体目标。“十三五”期间，通过以工代赈建设，使项目区内耕地（草场）质量明显提高，有效灌溉面积稳步增加，贫困群

众通行难、饮水难等问题得到基本解决，水土流失、沙化、荒漠化等生态恶化趋势得到缓解，制约项目区发展与脱贫的瓶颈问题得到有效解决，生产生活条件和发展环境明显改善，贫困人口的参与度和受益水平进一步提升，自我发展能力进一步增强，为确保到 2020 年实现稳定脱贫目标作出积极贡献。

三、工作重点

（一）基本农田建设。在土地利用总体规划指导下，有序开发贫困地区耕地后备资源，加大中低产田改造力度，加强田间灌排能力建设，提高项目区农业抗御自然灾害的能力和水平。

（二）农田水利建设。支持建设一批与农业生产密切相关的小型水利工程，兴建或提升改造一批水源工程和引提水工程，重点加强五小水利工程（小水窖、小水池、小泵站、小塘坝、小水渠）建设，完善田间渠系配套和桥、涵、闸等农田水利设施，因地制宜开展灌区节水改造。

（三）乡村道路建设。组织开展村组道路、乡村旅游路、扶贫产业路，以及山区牧道、断头路、水毁路（桥、涵）、道路硬化等建设，加强乡村道路安全防护。

（四）小流域治理。以小流域为单元，因地制宜探索多种治理模式，与培育流域特色产业相结合，采取修筑淤地坝、水平梯田、堤防谷坊、截流引排、造林、种草等水土保持措施，开展农村山水田林路建设和小流域综合治理。

（五）片区综合开发。以贫困面广、贫困程度深的乡镇或多个相邻贫困村为单元，按照整体推进、综合治理原则，采取集中投入、

多项目组合建设的方式，开展片区综合开发。

（六）草场建设。以牧区、半农半牧区和南方草山草坡地区贫困县为重点开展草场建设，有序推进沙化、退化、盐碱化草场“三化”治理，在具备条件地区开展人工饲草料基地建设，因地制宜建设青贮窖，雪灾易发区逐步推广牲畜越冬棚圈建设。

（七）村容村貌整治。支持贫困地区农村垃圾、污水处理设施建设，改善贫困地区农村人居环境，提高贫困群众生活质量。

围绕上述重点任务，可择优选择一批综合扶贫效益好、带动作用强的项目开展示范，以问题为导向，发挥以工代赈投资可以支持山、水、田、林、路建设的综合优势，统筹集中解决制约贫困乡村脱贫致富的共性问题，提升贫困乡村基础设施综合支撑能力。积极适应贫困地区发展建设新需求，探索创新以工代赈参与建设贫困地区农村公益性基础设施新领域，拓展发展新空间，着力建设其他专项难以覆盖的基础设施项目，创造一批可复制、可推广的扶贫开发新模式，推动以工代赈工程由单一项目向综合项目转变，由点、线建设向成片开发转变，由小型工程向跨村、跨乡重点扶贫项目转变。

四、资金筹措与管理

（一）拓展资金筹措渠道。“十三五”期间，进一步加大对以工代赈的支持力度。各省（区、市）要按照“省负总责”的要求，在全面落实国家关于贫困地区公益性建设项目市地级、县级配套投资减免政策基础上，进一步加大省级以工代赈资金投入力度。积极引导东西部扶贫协作、定点扶贫相关资金和开发性、政策性金融资金，以及民营企业、社会组织、个人捐赠帮扶资金等，共同投入以工代

赈工程建设。

(二)及时足额发放劳务报酬。坚持建设与赈济相结合的方针，县级发展改革部门要责成项目实施单位组织项目区农民特别是建档立卡贫困人口参加工程建设，并按合同约定，及时、足额支付劳务报酬。县级发展改革部门应参照当地农民务工平均收入水平，确定分地区、分行业劳务报酬指导标准，并在项目前期工作和签订工程合同时，明确劳务报酬。以工代赈项目发放的劳务报酬，应不低于该项目中央资金的10%，其中向建档立卡贫困人口发放的劳务报酬比例应不低于该项目劳务报酬的50%。

(三)积极开展资金统筹整合。按照《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号）要求，积极支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点工作，确保将以工代赈资金项目审批权力和责任同步下放给试点贫困县。有关贫困县发展改革部门要结合编制本地“十三五”脱贫攻坚规划、以工代赈实施方案或专项规划，进一步加强以工代赈项目储备，与有关部门加强沟通协调，在制定年度资金统筹整合使用方案时，联合财政、扶贫等部门进一步加大对以工代赈的支持力度。

五、改革创新

(一)创新瞄准机制。推动以工代赈由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变，着力补上贫困地区农村基础设施“短板”。区分轻重缓急，有针对性地优先解决突出问题。推动以工代赈项目向革命老区、民族地区、边疆地区等深度贫困地区聚焦，向建档立卡贫困村集中地

区聚焦、向贫困人口最亟需领域聚焦。精准安排项目、精准使用资金、精准带动贫困人口参与工程建设增收。

（二）创新贫困户受益方式。积极探索“以工代赈资产变股权、贫困户变股民”的资产收益扶贫新模式。支持具备条件的地区，将以工代赈投入贫困村道路、水利设施等不宜分割的资产折股量化到农村集体经济组织，或参股当地发展前景较好的特色产业发展、旅游开发、矿产资源开发等项目，并在农村集体经济组织的收益分配时对建档立卡贫困户予以倾斜支持，使贫困户从以工代赈“佣金”单一来源收益向“佣金、股金”等多元收益转变。

（三）创新管理机制。省级发展改革部门综合考虑贫困县经济社会发展水平、农村基础设施状况、贫困人口规模及分布、贫困程度等因素，将中央下达的以工代赈中央预算内投资和中央财政专项资金分解下达到项目县。进一步简政放权，坚持“县管项目”，以工代赈项目审批权限和相关责任原则上同步下放到县，确保县级拥有项目安排自主权。实施放管结合，改革以工代赈考核、验收办法，强化项目监管。

六、组织实施

（一）加强组织领导。实行“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制。国家发展改革委负责政策制定、资金筹措、计划下达、监督考核等工作。省级发展改革部门要抓好政策衔接、计划分解下达、资金投放、投资落实、督促检查和考核评估等工作。县级发展改革部门是实施主体和责任主体，要做好项目选择、进度安排、资金使用、推进实施等工作。

(二) 编制实施方案。省级发展改革部门要依据本工作方案编制本省实施方案，并指导各县编制县级实施方案。实施方案应包括总体要求、建设领域、建设内容、补助标准、投资来源、政策保障、资金监管、考核评估等内容。县级实施方案应加强与本县脱贫攻坚规划及年度资金统筹整合使用方案的衔接，并重点谋划一批以工代赈项目。

(三) 规范项目管理。严格资金拨付程序，强化项目管理，做到资金到项目、管理到项目、核算到项目。逐步建立与项目审批权限下放相匹配的项目和资金监管体系。结合重大建设项目库，切实加强以工代赈示范工程的管理。

(四) 加强能力建设。加强各级以工代赈工作能力建设，有计划分期分批地对从事以工代赈工作的人员进行业务培训，提高干部队伍思想素质和业务水平。依托大数据平台等科技手段，加快项目智能化、便捷化、精细化、规范化管理。建立健全奖惩机制和激励机制。

(五) 强化督查评估。建立健全监督检查工作机制，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。全面推行公告、公示制度，主动接受社会监督。