



# 重庆市发展和改革委员会关于 印发重庆市以工代赈管理实施细则的通知

渝发改规范〔2023〕10号

各区县（自治县）人民政府、两江新区管委会、西部科学城重庆高新区管委会、万盛经开区管委会，市政府有关部门，有关单位：

经市政府同意，现将《重庆市以工代赈管理实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市发展和改革委员会

2023年11月9日



# 重庆市以工代赈管理实施细则

## 第一章 总则

**第一条** 为充分发挥以工代赈政策作用，进一步规范和加强全市以工代赈管理，确保“赈”出实效，根据《国家以工代赈管理办法》（国家发展改革委 2023 年第 57 号令）和《重庆市政府投资管理办法》（渝府令〔2020〕339 号）有关规定，以及我市在政府投资重点工程项目中实施以工代赈、农业农村基础设施建设领域中推广以工代赈方式等政策要求，结合工作实际，制定本细则。

**第二条** 本细则所称以工代赈，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、



## 重庆市发展和改革委员会行政规范性文件

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领域和政府投资的重点工程项目中组织实施以工代赈。以工代赈工作纳入全市和区县（自治县）、两江新区、西部科学城重庆高新区、万盛经开区（下文统称“区县”）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。市级沟通协调机制由市发展改革委相关负责人担任召集人、相关部门分管负责人任成员、部门相关处室负责人任联络员，负责统筹推进以工代赈相关工作。市级沟通协调机制办公室设在市发展改革委地区振兴处，承担日常工作。区县应参照市级沟通协调机制建立区县级沟通协调机制。

**第六条** 各级发展改革部门应当加强以工代赈工作总结，积极展现以工代赈项目成效，采取经验交流会、新闻发布会、遴选典型案例等形式进行宣传推介，积极营造以工代赈工作氛围。市



## 重庆市发展和改革委员会行政规范性文件

发展改革委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、成效明显的区县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** 各级发展改革部门应根据国家、市级及区县国民经济和社会发展五年规划，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。五年规划或相关工作方案实施过程中应根据实施情况实时进行调整。

### 第二章 以工代赈计划管理

**第八条** 以工代赈计划是指使用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、中央和市级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政策要求、建设规模、建设时限、投资规模及构成、建设内容和劳务报酬等。

**第九条** 市发展改革委负责组织区县发展改革部门编制本地年度以工代赈建议计划，审核后根据国家发展改革委要求汇总编制全市年度以工代赈计划草案，并按程序报送国家发展改革委。

区县发展改革部门按市级要求编制本地年度以工代赈建议计划，做好与其他专项计划的衔接，经按本区县有关规定审定后，按程序及时报送市发展改革委。

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。

**第十条** 市发展改革委根据国家年度以工代赈计划，以及区县经济社会发展、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，及时编制下达年度市级以工代赈计划，明确项目名称或具体建设内容、资金额度、计划发放劳务报酬比例和带动农村群众就业人口规模。区县发展改革部门在收到市级以工代赈计划后，应在 20 个工作日内将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。

**第十一条** 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。市发展改革委应跟踪掌握全市以工代赈计划执行情况，按要求及时报国家发展改革委。

### 第三章 以工代赈专项资金管理

**第十二条** 以工代赈专项资金包括以工代赈中央预算内投资、中央和市级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“中央和市级财政以工代赈任务资金”）。



## 重庆市发展和改革委员会行政规范性文件

市发展改革委提出年度以工代赈计划任务及资金分配建议方案，市财政局根据财力状况、任务需求及预算管理要求，安排市级以工代赈专项资金，下达资金预算。区县可参照安排本级以工代赈专项资金。

**第十三条** 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。

中央和市级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)、《重庆市财政衔接推进乡村振兴补助资金管理实施办法》(渝财农〔2021〕31号)等有关规定管理。

区县发展改革部门应会同财政、乡村振兴等部门建立健全专项资金管理制度。

**第十四条** 以工代赈专项资金主要投向欠发达区县，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区县以及受自然灾害影响较大区县倾斜。对其他有关区县的以工代赈专项资金投入，按照国家、市级有关政策要求安排。

**第十五条** 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、市级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。

**第十六条** 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。

中央和市级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。

**第十七条** 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。



**第十八条** 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，由区县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。

**第十九条** 区县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，防范区县政府债务风险。各区县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**

**第二十一条** 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。各级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以工代赈项目库，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。

**第二十二条** 以工代赈项目按照基本建设程序管理。国家、市级有特殊要求的项目由国家或市级发展改革部门审批，其他以工代赈项目由区县发展改革部门依据审批权限履行项目可行性研究报告等审批手续。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。

符合村庄建设项目施行简易审批相关要求的以工代赈项目，各区县应优化审批程序，可仅审批可行性研究报告或实施方案（达到初步设计和投资概算深度），简化用地、环评、乡村规划许可、施工许可等审批手续。批复文件应明确拟吸纳群众务工、拟发放劳务报酬等的最低数额。

**第二十三条** 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。

**第二十四条** 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。

针对入户道路、入院管道、户厕改造、庭院绿化、农房修缮等权属边界清晰的户属设施，及村内道路、公共照明、农田水利、村容村貌改造、文化体育等技术要求简单的由村民委员会、农村集体经济组织承接的村级小型公益设施等以工代赈项目，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。

**第二十五条** 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。



**第二十六条** 以工代赈项目应按照相关工程标准进行设计、施工，确保施工安全和工程质量。其中：项目施工合同应明确项目管理与协调、承担工程建设、组织群众参加工程建设、工程技术管理、质量及工期要求、质量监督检验等事项的责任主体，以及支付参建群众劳务报酬、违约责任等具体事项的约定。

**第二十七条** 区县发展改革部门应指导以工代赈项目业主单位、施工单位，组织项目所在区县域农村劳动力、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。

**第二十八条** 区县发展改革部门应督促指导项目业主，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）。

**第二十九条** 区县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以工代赈专项资金比例要求，结合当地群众务工收入水平确定劳务报酬



## 重庆市发展和改革委员会行政规范性文件

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。

区县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。

**第三十一条** 以工代赈项目建成后，区县发展改革部门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。

凡验收不合格的项目，区县发展改革部门应当向组织项目实



施的乡镇或项目业主单位等发出限期整改书面通知书；整改未达到规定要求的，不得验收。

区县发展改革部门和相关乡镇人民政府应落实后期管护责任，按照有关规定做好项目计划、项目批复、项目招标、施工、监理、财务、审计、验收、图片等档案的管理，长期保存劳务报酬发放档案。档案管理要明确专人负责，按年度实行一项一档保管。市发展改革委对项目验收、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**

**第三十二条** 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，具体包括：

（一）农村生产生活基础设施。包括农村人居环境整治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置建设、村容村貌提升和运行维护设施建设，废弃村庄和危房拆除、生活环境治理，灾毁水毁农村小型基础设施恢复重建，农田、优势特色产业集群、农业产业强镇、现代农业产业园或生产基地配套机耕道、生产便道、沟渠管网等附属设施建设，以及片区综合开发、易地扶贫搬迁集中安置区配套生产生活设施建设等。

（二）农村交通基础设施。包括行政村村内主干道、通自然村组公路、巷道、入户路等路基整理、加宽、亮化及必要防护设



施建设，对原材料、施工设施设备要求相对较低且施工工艺较简单的路面硬化建设，技术等级较高或投资规模较大的农村公路建设项目中的路基、附属设施等技术要求低的分项工程，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、漫水桥等小型交通基础设施建设等。

（三）水利基础设施。包括小型农田水利设施建设和维修养护，小型水库和堤防维修、养护，农村河湖建设、管理、巡护、保洁，小流域综合治理，坡耕地水土流失治理，农村饮水工程和灌区维修、养护，及技术要求低、施工工艺简单的分散式农村饮水工程的建设、改造等。

（四）文化旅游基础设施。包括乡村文化旅游和休闲农业景区景点与通乡、通村主干道连接道路路基建设，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。

（五）林业草原基础设施。包括在营造林、森林保护、草原保护与修复、荒漠化治理等生态保护修复及木本油料、储备林基地建设等领域中生产作业便道、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与维护，因灾损毁森林草原防火基础设施修复，国有林场森林资源管护、林木良种基地、林木种质资源库、林业保障性苗圃等基础设施建设等。



**第三十三条** 市发展改革委同市级相关部门，按照“归口管理、定期更新”的原则，建立市级推广以工代赈方式项目储备库或清单，并按年度滚动管理。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，应尽可能纳入项目清单，采取推广以工代赈方式实施。

**第三十四条** 区县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库或清单，规范项目组织实施和管理工作。

**第三十五条** 区县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认定工作，提请区县人民政府审定后，纳入区县推广以工代赈方式项目库或清单。

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。

**第三十六条** 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



**第三十七条** 适用以工代赈的重点工程项目建设领域，主要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。各领域具体范围如下：

（一）交通领域主要包括高速铁路、普速铁路、城际和市域（郊）铁路、城市轨道交通，高速公路，港航设施，机场，综合交通和物流枢纽等。

（二）水利领域主要包括水库建设、大中型灌区新建和配套改造、江河防洪治理等。

（三）能源领域主要包括电力、油气管道、可再生能源等。

（四）农业农村领域主要包括高标准农田、现代农业产业园等产业基础设施、农村人居环境整治提升、农业面源污染治理等。

（五）城镇建设领域主要包括城市更新、城市地下综合管廊、城市排水防涝、城市燃气管道等老化更新改造、保障性住房、县城补短板强弱项、产业园区配套基础设施、城镇污水垃圾处理设施、教育卫生文化体育旅游公共服务项目等。

（六）生态环境领域主要包括造林绿化、沙化土地治理、退化草原治理、水土流失和石漠化综合治理、河湖和湿地保护修复、森林质量精准提升、水生态修复等。

（七）灾后恢复重建领域主要包括基础设施恢复和加固、生产条件恢复、生活环境恢复等。





**第三十八条** 市、区县在谋划实施政府投资的重点工程项目时，应在确保工程质量安全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，挖掘主体工程建设和附属临建、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。

**第三十九条** 各级发展改革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，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，按年度滚动管理。

区县发展改革部门应会同相关部门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。



**第四十一条** 实施以工代赈的重点工程项目所在区县应建立劳务沟通协调机制，以区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。

**第四十二条** 实施以工代赈的重点工程项目所在区县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。

**第四十三条** 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，及时向项目所在区县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。

### 第七章 监督检查与法律责任

**第四十四条** 市发展改革委同相关部门建立健全市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。

**第四十五条** 市发展改革委同相关部门对区县以工代赈工作开展定期调度、跟踪督导、年度成效综合评价等，积极配合审



## 重庆市发展和改革委员会行政规范性文件

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区县,以及擅自变更项目建设内容、建设规模、劳务报酬弄虚作假、投资计划执行和项目实施中出现重大问题的区县,市发展改革委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。

**第四十六条** 区县发展改革部门会同相关部门对以工代赈项目实施等工作开展指导和监督检查,及时掌握项目建设进度、资金使用管理、务工人员组织、劳务报酬发放等情况,协调项目建设中的遇到的困难问题,及时通过国家重大建设项目库调度等方式报送工作进展情况。积极配合审计、财政等部门开展监督检查和审计工作。

**第四十七条** 在编制下达或分解下达年度市级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,并依法依规追究相关责任。

**第四十八条** 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,上级主管部门对区县相关部门予以通报批评,市发展改革委酌情调减区县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，并依法依规追究相关责任。

## **第八章 附则**

**第四十九条** 本办法自 2023 年 11 月 9 日起施行。市发展改革委 2009 年 2 月 25 日印发的《重庆市以工代赈管理实施细则》同时废止。