

优先吸纳返乡农民工、脱贫人口、防止返贫监测对象参与重点工程建设——

# 以工代赈，“老乡”就业有了新选择

本报记者 邱海峰

近期，以工代赈在各个政策文件中频频“露脸”：5月底，农业农村部提出通过以工代赈等措施帮助农民稳岗就业；7月中旬，国家发展改革委发文明确今年以工代赈聚焦水利等七大领域；8月初，交通运输部要求在交通运输基础设施建设和管护领域推广以工代赈……这些政策部署突出一个共同特点，即实施以工代赈的建设领域瞄准政府投资的重点工程项目。今年为何如此强调在重点工程项目中实施以工代赈？目前现状怎样？还有哪些具体支持措施？

## 扩大赈济效果，促进就近就业

——“十四五”以来，已下达中央投资近140亿元，带动30余万名农村低收入群众在家门口就业

在贵州省铜仁市印江土家族族自治县合水镇，以工代赈新项目正加紧施工。“这个项目，政府投资100万元，新建一条3.5米宽的产业路。项目就近雇了20多位村民，目前进入收尾阶段，预计月底前完工。”合水镇春晖林配套基础设施以工代赈项目施工负责人吴忠浪告诉记者。

合水镇三坪村村民石贵初是项目建设者之一，他家就住在附近，每天在工地上忙完，回家还可以干地里的农活，一个月工资将近5000元。“不仅是多了份收入，等这条路修好了，农机、货车可以上山，种子、肥料再也不用靠人扛了，种地更省劲。”石贵初说。

以工代赈在中国已实践近40年。中国国际工程咨询有限公司战略咨询处副处长王坤分析，以工代赈是中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。自启动实施以来，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而重要的作用。

印江县发展和改革委员会相关负责人向记者介绍，2016年以来，印江县累计投入以工代赈资金5497万元，实施以工代赈项目33个，累计带动2.7万余名群众参与以工代赈项目建设，共获得劳务报酬717.15万元，巩固了脱贫攻坚成果，充分发挥了以工代赈“赈”的作用，实现了以工代赈与乡村振兴的有效衔接。

从全国范围看，以工代赈实施力度持续加大。“十三五”期间，国家发展改革委、财政部累计投入以工代赈中央投资近300亿元，带动地方资金超过35亿元，支持贫困地区实施了一大批农村中小型基础设施建设项目。“十四五”以来，已下达中央投资近140亿元，实施以工代赈项目5000余个，带动30余万名农村低收入群众在家门口就业。

为进一步扩大以工代赈政策实施范围和赈济效果，此前国家发展改革委已联合八部门印发实施了《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》，组织地方实施推广以工代赈方式的项目超过2万个，带动近200万名农村群众务工就业。同时督促指导有关方面在川藏铁路、滇中引水等重大工程项目中实施以工代赈。“通过一系列探索实践，以工代赈政策实现了从专项扶贫政策向兼具就业促进、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的转型升级。”国家发改委有关负责人说。

## 瞄准一个重点，聚焦七大领域

——围绕交通、水利、能源、农业农村、城镇建设、生态环境、灾后恢复重建等领域，优先吸纳返乡农民工、脱贫人口、防止返贫监测对象

今年以来，受疫情冲击等因素影响，就业压力上升，农村劳动力务工增收面临较多困难。难题怎么解？

“加大以工代赈力度是重要解决方式之一，特别是在重点工程建设领域进一步发挥‘赈’的独特作用。”王坤说，重点工程项目是实施以工代赈的重要载体，具有投资规模大、工程量、用工量均较大的特点。据初步统计，公路等交通基础设施建设项目中人工费占比达15%左右，水利工程在建设过程中产生的人工费约占成本的10%，加强重点工程投资力度将极大带动群众务工增收。

近日，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的工作方案》（以下简称《工作方案》），部署加大重点工程项目以工代赈力度。

新规之下，哪些人员将被优先吸纳？《工作方案》明确，以县域为主组织动员当地群众参与。项目所在地县级人民政府要与业主单位、施工单位建立劳务沟通协调机制，及时开展政策宣讲和劳动力状况摸底调查，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



▲贵州省遵义市在农田水利工程建设中，以小山塘、小水池、小水窖为主，因地制宜建设“三小”等小型农田水利工程，有效解决农村人畜饮水困难和农田灌溉用水问题。图为遵义市绥阳县蒲场镇蒲场村小山塘水利工程。罗星汉摄（人民视觉）

▲浙江省杭州市淳安县积极推进“四好农村路”建设，不断改善库区、山区交通条件，带动周边农民就业。图为G330国道淳安段改建工程蛇柳特大桥建设现场，工人正在操控架桥机安装预制箱梁。毛勇锋摄（人民视觉）

参与务工，优先吸纳返乡农民工、脱贫人口、防止返贫监测对象。

岗位机会有哪些？国家发展改革委有关负责人表示，重点工程项目实施以工代赈瞄准一个重点，即政府投资的重点工程项目，按照“应用尽用、能用尽用”的原则，尽可能多地通过实施以工代赈帮助当地群众就近务工实现就业增收。对于非政府投资的重点工程项目，鼓励相关主体积极采取以工代赈方式，扩大就业容量；聚焦七大领域，即围绕交通、水利、能源、农业农村、城镇建设、生态环境、灾后恢复重建等七个领域，充分挖掘相关项目主体工程及附属基建、工地服务保障、建后管护等方面的用工潜力。

交通运输部基础设施建设和管护是以工代赈的重点领域。8月5日，交通运输部办公厅发布《关于做好交通运输基础设施建设和管护领域推广以工代赈工作的通知》，进一步明确实施范围，包括高速公路、普通国省干线、沿边抵边公路、港航设施、机场、公路客货运站等重点项目和在通自然村组公路、农村公路安全生产防护工程、危桥改造、农村简易候车亭以及农村渡口、漫水路、漫水桥的建设和管护等领域。

交通运输部公路局副局长顾志峰介绍，上半年，全国农村公路采取以工代赈方式实施项目数量2458个，总投资额51.6亿元，发放劳务报酬总额4.7亿元，吸纳农村劳动力4.9万人次，其中脱贫人口1.2万人次。“随着以工代赈方式向重点项目推广，预计下半年以工代赈规模将进一步扩大。”顾志峰说。

## 加大投入力度，提高劳务报酬

——为重点工程项目提前培养熟练劳动力；劳务报酬占中央资金比例由原规定的15%以上提高到30%以上

在重点工程项目中大力实施以工代赈，有利于当地群众就业增收，但挑战也不少。

部分务工人员技能不足是其一。在王坤看来，重点工程建设地点分布广、涉及部门多、组织协调难度大、务工技能种类杂，地方在组织当地群众参与重点工程建设过程中，存在部分群众没参加过施工项目、难以适应基础设施建设项目技能需求等实际困难。

此次发布的《工作方案》充分考虑了相关问题，提出探索委托中等职业技术学校、技工院校开展培训，提升当地群众中小型机械设备操作技能和安全生产知识水平。依托实施以工代赈专项投资项目，有针对性地开展劳动技能培训和安全生产培训，为重点工程项目提前培养熟练劳动力。

中国劳动和社会保障科学研究院院长莫荣认为，重点工程项目以工代赈不仅为务工人员提供一份就业机会，更重要的是全面支持务工人员劳动技能提升，这充分体现出以“赈”强技能、以技能谋发展，真正做到“授人以渔”。

资金保障是另一大问题。相关调研显示，以工代赈每投入1亿元资金，可直接提供至少2000个就业岗位。但在部分地区，经费短缺成为地方政府实施以工代赈面临的最大掣肘，一些项目甚至存在不及时足额发放劳务报酬等情况。

国家发展改革委有关负责人表示，此次出台的《工作方案》明确加大投入力度，多渠道扩大以工代赈投资规模，国家发展改革委将实施一批以工代赈中央预算内投资项目支持重点工程配套设施建设，劳务报酬占中央资金比例由原规定的15%以上提高到30%以上，并尽可能增加。同时强调要及时足额发放劳务报酬，坚决杜绝拖欠克扣、弄虚作假等行为。

中国宏观经济研究院社会发展研究所研究员李璐认为，《工作方案》提出了以工代赈资金投入的多元解决方案，既要充分运用以工代赈中央预算内投资、乡村振兴补助资金、地方财政专项资金，也要广泛调动金融机构对投资项目的融资支持以及社会力量的投入。“下一步还要加大政策宣讲解读力度，尽快推动好政策与需要政策的主体实现有效对接，努力发挥以工代赈扩就业、保民生、促经济、稳预期的政策作用。”李璐说。

# 坚持『土地要素跟着项目走』

本报记者 孔德晨

自然资源部印发通知要求积极做好用地用海要素保障。记者从自然资源部获悉，该部近日印发《关于积极做好用地用海要素保障的通知》（以下简称《通知》），进一步提高自然资源要素保障能力，助力稳住经济大盘。

据统计，今年1-7月，全国批准建设项目用地预审6530个，拟用地236.9万亩，其中自然资源部批准305个，拟用地138.6万亩；国务院批准项目用地33个，涉及海域面积15.9万亩。

自然资源部有关负责人介绍，在国土空间规划方面，《通知》明确了在国土空间规划批准前的过渡期建设项目用地用海的规划依据问题；在计划指标保障方面，坚持“土地要素跟着项目走”，进一步明晰土地利用计划指标配置规则。

建设项目用地审批方面，《通知》针对性地提出了缩小用地预审范围、简化用地审查、分期分段办理农用地转用和土地征收、规范调整用地审批、简化规划许可程序、推进建设项目“多测合一”等举措，重申了国家重大项目可继续申请先行用地，拓展细化了临时用地政策内容。

耕地和永久基本农田保护方面，《通知》重申了严格占用永久基本农田的重大建设项目范围，提出在2023年3月底前允许国家重大项目以承诺方式落实耕地占补平衡，支持各地结合农业结构调整扩大补充耕地来源，统筹落实永久基本农田补划，优先将完成高标准农田建设的耕地补划为永久基本农田。

节约集约用地方面，对超标准、无标准项目用地，《通知》重申了开展节地评价的要求，并明确建设项目使用城镇低效用地的，继续沿用以往的鼓励性政策措施。

土地供应方面，《通知》要求各地按照“供地即可开工”的原则，积极推行产业用地“标准地”出让机制，强调在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的基础设施项目，农用地转用和土地征收经批准实施后，直接核发国有土地使用权划拨决定书。

用海用岛审批方面，对暂不具备受理条件的，《通知》提出先行开展用海用岛论证专家评审等技术审查工作；对报国务院批准用海的海底电缆管道项目，提出施工申请和用海申请一并提交审查，精简技术评估报告，项目用海与填海项目竣工海域使用验收一并审查，允许特殊原因导致的临时用海活动续期一次，简化无居民海岛的公益设施用岛审批等。

保障项目用地用海，是否会对生态环境造成一定影响？自然资源部有关负责人告诉记者，《通知》是在严格落实耕地保护制度、节约集约用地制度和生态环境保护制度，守住法律底线和资源安全红线的前提下，有针对性地提出保障建设项目落地涉及的用地用海的阶段性政策措施。

“新政策出台后将有效解决当前重大项目用地用海等要素保障中存在的突出矛盾和问题，进一步提高自然资源要素保障能力，推动有效投资重要项目尽快形成实物工作量。”自然资源部总规划师吴海洋说。

## 四川首张清洁能源消纳凭证颁发

本报成都电（记者宋豪新）8月1日，在乐山市五通桥区“中国绿色硅谷”新型工业园区里，国网乐山供电公司受四川电力交易中心委托，将四川省第一张清洁能源消纳凭证颁发给四川永祥新能源有限公司。

“上半年，我们用电量接近30亿千瓦时，其中水电、风电、太阳能发电生产的清洁电力占比100%，这次颁发的清洁能源消纳凭证，完整展示了我们消费清洁电力的全过程信息，也支持二

维码溯源查询。”四川永祥股份有限公司电力总监张铎收到凭证后说。

清洁能源消纳凭证是四川电力交易中心经省级政府部门授权出具的、有公信力的清洁能源电力消费凭证。该凭证以电力市场化交易合同数据和结算数据为依据，可对工商业用电企业使用包含水电、风电、太阳能发电、生物质发电、燃气发电在内的清洁能源电力进行溯源，精确反映企业使用的清

洁能源电力规模和来源，对企业减少外贸出口碳关税、完成碳配额指标、提升国际和国内市场竞争力具有重要作用。

据悉，8月1日以后，凡是参与四川省电力市场化交易的企业均可在四川电力交易平台上申请领取清洁能源消纳凭证。四川电力交易中心将按照相关规定，给符合申请要求的企业发放该凭证，为企业绿色低碳发展保驾护航，为国家“双碳”目标的实现注入新活力。



▲安徽省亳州市实施绿色新能源项目，促进生态经济和清洁能源产业发展，带动群众增收。目前，亳州市已有41座光伏电站，近3.8万座分布式光伏，光伏总装机157.74万千瓦。

刘勤利摄（人民视觉）