

中华全国总工会办公厅文件

总工办发〔2020〕13号

中华全国总工会办公厅关于印发 《中央财政专项帮扶资金使用管理办法》的通知

各省、自治区、直辖市总工会，各全国产业工会，中央和国家机关工会联合会，全总各部门、各直属单位：

《中央财政专项帮扶资金使用管理办法》已经全总第十七届书记处第27次会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

中华全国总工会办公厅

2020年6月28日

中央财政专项帮扶资金使用管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强中央财政专项帮扶资金使用管理，依据《财政部关于印发〈困难职工帮扶中心专项资金管理办法〉的通知》（财建〔2006〕468号）的规定，结合工会常态化帮扶工作实际，制定本办法。

第二条 本办法所称中央财政专项帮扶资金（以下简称专项帮扶资金），是指中央财政预算安排，专项用于工会开展困难职工帮扶的项目资金。

第三条 专项帮扶资金的使用，坚持依档帮扶、精准施策、实名制发放的原则。

第二章 资金的使用对象、方向及方式

第四条 专项帮扶资金的补助对象为困难职工群体，主要包括：家庭人均收入低于当地居民最低生活保障线，经政府救济后生活仍十分困难的职工；家庭人均收入虽略高于当地居民最低生活保障线，但由于疾病、子女教育或意外灾害等原因，不能维持基本生活的困难职工；因各类灾害或重大意外事故造成生活特别困难的职工。

第五条 各省（区、市）工会依据困难职工家庭认定标准，结合当地经济社会发展水平和物价指数，根据困难职工家庭收入和刚性支出因素综合评估困难程度，按照深度困难职工、相对困难职工、意外致困职工等困难类别，建立梯度困难职工档案，根据其困难类别实施分层分类帮扶。

第六条 专项帮扶资金使用范围包括：

（一）生活救助项目。主要用于困难职工家庭基本生活支出、住房、取暖降温等方面生活保障。

（二）医疗救助项目。主要用于困难职工本人或家庭成员因患重特大疾病、罕见病、重病残疾护理、患慢性病长期服药、感染重特大传染病等，经基本医疗保险、大病保险、商业保险、互助保障等报销和其他部门救助后，仍然难以承担的医疗医药费用补助，补助不超过个人承担部分。

（三）助学救助项目。主要用于困难职工家庭子女上学期间所需生活费、路费和其他必要支出，及工会勤工俭学项目岗位补贴。

（四）职业培训和职业介绍项目。主要用于帮助有劳动能力的困难职工家庭成员提升就业和职业发展能力，及鼓励困难职工家庭成员充分就业的补贴。

（五）法律援助项目。主要是对劳动经济权益受到侵害的困难职工开展法律援助服务。

第七条 各省（区、市）工会在精准识别困难职工数量

和困难程度基础上，参照当地最低生活保障标准和政府同类项目标准，结合当地经济社会发展水平，科学合理制定具体项目标准。

各省（区、市）工会建立与物价指数和社会救助水平挂钩的帮扶标准年度调整机制，每年年底将调整的帮扶标准报全国总工会。

第八条 专项帮扶资金不得用于下列支出：支付帮扶中心工作人员工资或办公经费；发放各种奖金、津贴和福利补助；购买车辆、手机等交通工具及通讯设备；帮扶中心基本建设投资；其他与困难职工群体帮扶无关的支出。

不得购买明令禁止的物品。

属于政府采购、购买社会服务、招投标管理范围的，严格执行有关法律、法规及制度规定。

第九条 除特殊情况外，专项帮扶资金的使用采取银行转账方式。

全年每户单个帮扶项目补助额度超过2万元应经过省级总工会审批，超过5万元须报全国总工会同意。

专项帮扶资金使用情况应当在支出后30个工作日内录入全国工会帮扶工作管理系统。

第三章 资金的预决算和管理

第十条 专项帮扶资金的预算、决算按照全国总工会预

算管理要求执行，纳入工会预算、决算统一管理。专项帮扶资金专款专用，建立明细台账。

各级工会应科学制定资金使用流程，加快预算执行进度。因特殊原因预计将造成结转结余的，应于11月30日前由省级总工会报告全国总工会，全国总工会按照财政有关规定办理。

第十一条 全国总工会每年年初根据各省级总工会上报到全国工会帮扶工作管理系统的困难职工户数、帮扶项目及标准等因素，参照物价指数和全国社会救助水平，根据年度资金总预算制定专项帮扶资金分配方案，下达资金安排额度。资金重点支持深度困难职工家庭常态化帮扶项目，向困难程度深的职工家庭、困难职工多的地区倾斜。对相对困难职工和意外致困职工的帮扶，由中央财政专项帮扶资金和其他来源帮扶资金按一定比例共同承担，每年度根据资金总量和困难职工户数确定资金承担比例。

第十二条 省级总工会收到专项帮扶资金分配额度后，应尽快制定本地区专项帮扶资金分配方案，20个工作日内将专项帮扶资金安排额度下达到县级以上帮扶中心，资金到达后及时发放给相关困难职工。

省级总工会专项帮扶资金分配方案报全国总工会备案。年度终了1个月内，省级总工会应将专项帮扶资金使用情况汇总报全国总工会。

第十三条 专项帮扶资金按财政部和全国总工会有关绩效管理的规定，实施预算绩效管理。各省（区、市）工会定期对预算和绩效目标执行情况跟踪监控，全国总工会进行绩效评价并强化绩效评价结果应用。

第四章 资金监督

第十四条 各级工会应当建立健全专项帮扶资金监管机制，相关部门根据职责分工履行专项帮扶资金使用管理职责。探索建立协同监管机制，逐步实现监管口径和政策尺度一致，建立信息共享和成果互认机制，提高监管效率。

（一）权益保障部门（负责工会帮扶工作职责部门）负责制定困难职工认定和帮扶标准，制定帮扶工作实施方案，对专项帮扶资金使用管理进行指导，会同财务部门编制专项帮扶资金分配方案，编制项目绩效目标。工会帮扶中心负责建立和管理困难职工档案，开展具体帮扶活动。

（二）财务部门负责专项帮扶资金的接收、拨付、核算等财务管理，加强财务指导和绩效管理。

（三）经审部门负责对专项帮扶资金进行审计监督。

第十五条 专项帮扶资金使用管理必须严格遵守本办法，任何单位或个人不得截留、挪用、冒领或随意扩大帮扶资金的使用范围。

专项帮扶资金的管理和使用要遵守国家财政制度和工会

财务制度的有关规定，依法接受审计、财政、纪检监察部门的审计和监督，接受社会监督，及时发现和纠正存在的问题。对工作中敷衍塞责、弄虚作假、推诿刁难、优亲厚友、虚报冒领等不作为、乱作为的情形严肃问责。对存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

第十六条 各省（区、市）工会要激励担当作为，鼓励改革创新，建立容错纠错机制，对秉持公心、程序完整，但因人力不可为等客观原因出现偏差失误的，督促有关人员纠错纠偏，挽回损失，消除影响，可免除其责任。

第五章 附 则

第十七条 各省级工会根据本办法的规定，结合工作实际，制定专项帮扶资金使用管理实施细则，报全国总工会备案。省以下各级工会制定的实施细则须报上一级工会备案。

第十八条 各级工会应积极争取地方财政支持、同级行政拨付、工会经费投入和社会捐助等多渠道筹集帮扶资金，其他来源帮扶资金除中央财政专项帮扶资金使用对象和范围外，可按照地方财政、同级行政、工会经费有关规定和要求及捐款单位（人）的意愿，科学合理确定资金使用对象和范围。

第十九条 本办法由全国总工会负责解释。

第二十条 本办法自下发之日起执行，《中华全国总工会关于印发〈中央财政专项帮扶资金使用管理办法〉的通知》（总工发〔2015〕20号）《中华全国总工会关于印发〈困难职工档案管理办法〉的通知》（总工办发〔2016〕36号）《中华全国总工会办公厅关于印发〈困难职工帮扶工作有关问题的说明〉的通知》（厅字〔2017〕18号）同时废止。

附件：困难职工家庭认定和档案管理有关问题指引

困难职工家庭认定和档案管理 有关问题指引

一、困难职工家庭困难类别

1. 深度困难职工，具体是指家庭收入扣减刚性支出必要费用后，家庭人均纯收入低于当地最低生活保障标准的职工家庭。包括：（1）已纳入最低生活保障，但还存在患病、子女上学、伤残等其他刚性支出的困难职工家庭。（2）企业关停并转过程中下岗失业、停发或减发工资，造成家庭收入扣减因病、因残、因子女上学等家庭刚性支出和必要就业成本后，低于当地最低生活保障标准的职工家庭。（3）本人或家庭成员因患重特大疾病、伤残等因素，导致家庭收入扣减重特大疾病支出和长期照料费用后，低于当地最低生活保障标准的职工家庭。

2. 相对困难职工，具体是指家庭收入扣减因病、因残、因子女上学等家庭刚性支出和必要就业成本后，家庭人均纯收入低于当地低收入标准（可参照当地人民政府规定的低收入标准，或最低生活保障标准2倍以内）的职工家庭。

3. 意外致困职工，具体是指职工本人或家庭成员因突发事件、意外伤害、患重大疾病（重大疾病病种参照中国保险

行业协会制定的《重大疾病保险的疾病定义使用规范》和地方政府公布的重大疾病、地方罕见病病种目录)，在获得各类赔偿补偿、保险支付、社会救助和社会帮扶后，生活仍暂时有困难的意外致困职工。包括：（1）自然灾害、重大安全事故、重大疫情、社会安全等重大事件中负伤致残、染病或牺牲的职工家庭；（2）家庭成员突发重大疾病等原因产生数额过大的救治费用，导致基本生活暂时出现严重困难的职工家庭；（3）因发生自然灾害或重大安全事故、交通事故造成重大人身伤害或住宅、家庭生活必需用品损毁严重，导致基本生活暂无着落或暂时出现严重困难的职工家庭。

4. 对长期居住在城市、生活遇到特殊困难的农民工帮扶应符合 1 至 3 规定条件且有一年以上事实劳动关系。

5. 居住在独立工矿区、企业集中生活区的离退休人员、病退和领取定期生活费的人员，若本人或家庭成员患重大疾病，可纳入帮扶范围。

6. 因公牺牲干部职工遗属和工亡家属家庭符合 1 至 3 规定条件的，可纳入帮扶范围。

二、困难职工解困脱困和梯度帮扶

1. 困难职工解困脱困标准。家庭人均纯收入低于最低生活保障标准的深度困难职工为解困脱困对象。其中脱困是指深度困难职工经精准帮扶后，致困因素消除，家庭人均收入连续 6 个月超过当地最低生活保障标准，家庭生活状况脱离

困境；脱困后，给予一定时间渐退期，符合相对困难职工或意外致困职工建档标准的纳入相应困难类型档案继续帮扶，防止返困。解困是指深度困难职工致困因素难以消除，通过政府救助和工会常态化帮扶，家庭生活水平达到当地最低生活保障标准；对其应继续保留在深度困难职工档案中实施常态化帮扶。

2. 困难职工梯度帮扶。(1) 加大城市困难职工解困脱困帮扶和保障力度，职工发生困难时，逐人逐户分析致困原因，全面掌握帮扶需求，持续采取“四个一批”措施开展分类帮扶，户策对接，精准施策，帮助困难职工走出困境；(2) 加强困难职工帮扶与政府救助制度衔接，推动符合条件的困难职工纳入政府救助覆盖范围，应纳尽纳。(3) 政府救助制度未覆盖或覆盖后仍有困难的职工，应建立困难职工档案及时帮扶，其中，对暂时无法脱困的深度困难职工实施常态化帮扶，帮助缓解困难；对相对困难职工和意外致困职工，为其建立档案帮扶解决暂时困难，防止陷入深度困难。

三、职工家庭收入和刚性支出核算指标

1. 职工家庭收入核算指标。

职工家庭收入是指家庭在规定期限内获得的全部现金及实物收入，包括工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入以及其他应当计入家庭收入的项目。国家规定的优待抚恤金、计划生育奖励与扶助金、奖学金、见义勇为等奖

励性补助，各类社会救助款物以及县级以上政府规定的不计入家庭收入项目等不计入家庭收入。中央确定的城乡居民基本养老保险基础养老金，暂不计入家庭收入。

(1) 工资性收入。工资性收入指就业人员通过各种途径得到的全部劳动报酬和各种福利，包括因任职或者受雇而取得的工资、薪金、奖金、劳动分红、津贴、补贴以及与任职或者受雇有关的其他所得等。工资性收入参照劳动合同认定；没有劳动合同的，通过调查就业和劳动报酬、各种福利收入认定，或根据社会保险、个人所得税、住房公积金的缴纳情况推算；对于无法推算实际工资收入的灵活就业人员，原则上按务工地最低工资标准计算其工资收入，申请人申报收入高于务工地最低工资标准的，以申报收入为准。

(2) 经营净收入。经营净收入指从事生产经营及有偿服务活动所获得全部经营收入扣除经营费用、生产性固定资产折旧和生产税之后得到的收入。包括从事种植、养殖、采集及加工等农林牧渔业的生产收入，从事工业、建筑业、手工业、交通运输业、批发和零售贸易业、餐饮业、文教卫生业和社会服务业等经营及有偿服务活动的收入等。经营企业的，按照企业实际纯收入或实际缴纳税收基数综合认定；无法认定实际收入的，参考当地同行业、同规模企业平均收入和企业实际缴纳税收情况综合认定。其他情形按当地评估标准和方法推算。

(3) 财产净收入。财产净收入指出让动产和不动产，或将动产和不动产交由其他机构、单位或个人使用并扣除相关费用之后得到的收入，包括储蓄存款利息、有价证券红利、储蓄性保险投资以及其他股息和红利等收入，集体财产收入分红和其他动产收入，以及转租承包土地经营权、出租或者出让房产以及其他不动产收入等。出让、租赁等收入，参照双方签订的相关合法有效合同计算；个人不能提供相关合同或合同确定的收益明显低于市场平均收益的，参照当地同类资产出让、租赁的平均价格推算。储蓄存款利息、有价证券红利、储蓄性保险投资以及其他股息和红利等按照金融机构提供的信息计算，集体财产收入分红按集体出具的分配记录计算。

(4) 转移净收入。转移净收入指转移性收入扣减转移性支出之后的收入。其中，转移性收入指国家、机关企事业单位、社会组织对居民的各种经常性转移支付和居民之间的经常性收入转移，包括赡养（抚养、扶养）费、离退休金、失业保险金、遗属补助金、赔偿收入、接受捐赠（赠送）收入等；转移性支出指居民对国家、企事业单位、社会组织、居民的经常性转移支出，包括缴纳的税款、各项社会保障支出、赡养支出以及其他经常转移支出等。转移性收入和转移性支出有实际发生数额凭证的，以凭证数额计算；有协议、裁判文书的，按照法律文书所规定的数额计算。赡养（抚养、扶

养) 费收入原则上按赡养(抚养、扶养) 法律文书所规定的数额计算; 无法律文书规定的, 按赡养(抚养、扶养) 义务人收入扣除户籍地最低生活保障标准之后的一定比例推算; 赡养(抚养、扶养) 义务人属于特困人员、最低生活保障对象、未脱贫建档立卡贫困人口、低收入家庭成员的, 在计算转移净收入时不计入该赡养(抚养、扶养) 义务人的赡养(抚养、扶养) 费。

(5) 其他应当计入家庭收入的项目。

2. 职工家庭刚性支出核算指标。

(1) 因病费用。指家庭成员因病住院(含门诊慢性病) 产生的医疗费用, 按照基本医疗保险、大病保险、商业保险报销、互助保障和其他部门救助后的个人承担部分计算。

(2) 因残费用。指因残、因病用于康复治疗以及长期照料的费用。

(3) 因学费用, 指子女上学产生的费用。按照个人承担的学费、住宿费、必要长途路费扣除政府或社会资助后的实际支出。

(4) 住房费用, 指困难职工租住当地人均住房面积以内房屋的费用。

(5) 多重支出费用, 存在多重刚性支出的家庭, 符合上述情况, 可以累积计算。

(6) 县级以上人民政府规定的可以纳入家庭刚性支出的

其他情形。

3. 家庭总人口原则上以户籍为单位且常年共同生活的人口计算，或以虽不在同一户籍但具有赡养、扶养、抚养或收养关系且共同生活的人口计算。不计入家庭人口情形以县级以上人民政府规定为准。

四、困难职工档案动态管理

1. 各级工会要完善困难职工档案建立、管理工作，全面、真实、及时地掌握困难职工家庭的生活状况。

(1) 基层工会或帮扶中心应按照工会帮扶工作管理系统中的困难职工档案内容，真实详细地建立困难职工档案。充分利用工会与民政等政府部门数据比对、信息共享机制，实行困难职工档案信息化管理，简化建档流程，逐步实现困难职工无纸化建档，一网通办帮扶。

(2) 坚持属地动态管理档案。困难职工档案由所在基层工会或县级（含）工会以上帮扶中心按照有关规定和标准负责建立，录入工会帮扶工作管理系统，并按工会隶属关系逐级上报。与用人单位建立劳动关系的困难职工，由用人单位工会负责建立档案。符合建档条件的灵活就业人员和下岗失业人员，由所在街道（社区）工会负责建立档案；如街道（社区）尚未成立工会，由上一级工会或县级（含）以上工会帮扶中心负责建立档案。重新就业后仍符合建档条件的，由新用人单位工会更新档案。

(3) 档案以家庭为单位，坚持一户一档案。原则上以困难职工为主建立档案，夫妻双方都是困难职工且不在同一单位的，原则上以户主为主建立档案。对死亡或无法联系的困难职工应及时调整档案。原用人单位被合并、撤销或改变隶属关系，应根据实际情况及时将档案转移到职工所在的新用人单位工会、或所属街道（社区）工会和县级（含）以上工会帮扶中心。

(4) 按照建档工会入户调查摸底、上级工会复核、县级（含）以上工会帮扶中心备案的程序建立困难职工档案，并按工会隶属关系在工会帮扶工作管理系统中逐级上报备案。县级（含）以上工会帮扶中心对基层工会建立的原始档案进行严格复核，对不符合要求的档案应及时退回原建档单位。

(5) 档案按保管期限和要求分类管理。按财务制度管理的有关档案，应根据会计档案归档要求进行归档整理。其他档案均按文书档案归档要求，独立设置类别归档整理。困难职工原始档案自撤档之日起保管 10 年。具有永久保存价值的电子文本、图形、数据表格归档时，应同时生成纸质文件材料一并归档保存。

(6) 加强分类动态管理。对深度困难职工，原则上每年核查一次；对相对困难职工和意外致困职工，原则上每半年核查一次。根据核查结果及时调整档案。复核期内帮扶对象家庭经济状况没有明显变化的，不得随意降低帮扶水平。

2. 困难职工家庭状况核查。

各地工会应建立与民政部门信息共享、数据比对机制，通过信息化系统核查困难职工家庭经济状况。暂不具备数据比对条件的应通过职工所在工会评议和公示制度确定。对于拒绝调查核实家庭财产和收入状况的，暂不予建档。对于隐瞒财产、收入或提供虚假证明骗取建档的，应及时注销档案，追回违规所得，建议有关部门纳入征信体系。

3. 困难职工家庭建档排除性条件。

(1) 子女在高收费私立学校就读或自费留学的。

(2) 本人或家庭成员为公司控股股东和实际控制人。

(3) 存在县级以上人民政府规定的高消费行为。

(4) 拒绝配合调查、核查，致使无法核实收入的家庭。故意隐瞒家庭真实收入及家庭人口变动情况，提供虚假申请材料及证明的家庭。在就业年龄段内有劳动能力但尚未就业的人员，无正当理由拒绝就业的。故意采取其他规避法律、法规的行为造成无经济来源、生活困难的人员。

(5) 在大中城市具有两套住房且超过当地人均住房面积的；拥有、经常使用各种机动车辆的（残疾、患病职工用于功能性补偿代步除外）不纳入深度困难职工档案。

(6) 各省级总工会结合当地实际认定的其他情形。

五、各省级工会根据本指引，结合本地实际，制定具体困难职工认定标准和档案管理办法。

抄送：新疆生产建设兵团总工会。

中华全国总工会办公厅

2020 年 6 月 30 日印发
