

中华全国总工会文件

总工发〔2016〕7号

中华全国总工会关于进一步做好困难职工 解困脱困工作的实施意见

(2016年5月20日)

根据党中央关于加大城市困难职工解困脱困帮扶和保障力度的指示精神，为扎实推进困难职工解困脱困工作，确保困难职工同步迈入小康社会，现结合工会实际提出以下实施意见。

一、指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神特别是关

于工人阶级和工会工作的重要论述，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻五大发展理念，着力践行以人民为中心的发展思想，认真落实中央政治局常委会“加大城市困难职工解困脱困的帮扶和保障力度”要求，把“精准”贯穿困难职工解困脱困工作全过程，明确工作目标、突出工作重点、抓住关键环节，精准聚焦、持续发力，做到底数精准、原因精准、措施精准、解困脱困精准，既要帮助困难职工解决眼前困难，做到无基本生活之忧；又要帮助他们脱困，走上致富之路，确保到2020年困难职工同步迈入小康社会。

二、目标任务

（一）对纳入低保且具有劳动能力、但未实现充分就业的困难职工，着重帮助其实现就业创业，提高家庭收入实现解困脱困。

（二）对因各类因素造成实际收入或生活水平低于低保线、但尚未纳入低保的困难职工，着重推动其纳入社会保障解困。其中，对没有社会保险或没有落实待遇的，推动其纳入社会保险并享受相应待遇；对丧失劳动能力或社会保险金不足以保障基本生活的，推动纳入低保兜底。

（三）对患重特大疾病、遭受自然灾害或意外事故等导致家庭支出突增，造成生活困难的职工，着重推动其纳入医保制度和政府临时救助、灾害救助制度。其中，对因病致困

的职工，推动其纳入大病保险和医疗互助保障。

（四）对长期居住在城市、生活遇到特殊困难的农民工，推动其享有均等化公共服务，使其生活条件得到显著改善。

（五）对在供给侧结构性改革特别是化解过剩产能和僵尸企业兼并重组、破产清算、事业单位改革过程中，部分因下岗失业或其他原因造成生活困难的职工，协同政府落实好政策措施，解决好转岗、再就业等安置和社会保障问题。

三、工作措施

（一）科学制定工作规划和措施。

1. 强化精准识别，坚持精准施策。科学制定困难职工标准，准确界定解困脱困对象。按照标准对困难职工档案重新核查，符合标准的保留，不符合的退出。深入调查研究，全面准确掌握困难职工规模、数量、分布等情况。深入分析致困原因，找准解困脱困措施，户策对接，建档立卡，做到一户一档案、一户一计划、一户一措施，因户施策，分类帮扶。

2. 制定困难职工解困脱困工作规划。紧紧围绕到 2020 年实现困难职工全部解困脱困目标要求，在全面摸清困难职工家庭状况的基础上，结合本地实际，科学制定今后 5 年的工作规划，统筹规划政策对接、项目安排、成效目标等具体措施，确保目标任务明确、资源配置合理、措施精准到位。

（二）采取“四个一批”措施开展分类帮扶。

1. 针对有劳动能力的困难职工，通过加强技能培训、提

供创业援助等方式，以就业创业解困脱困一批。将有劳动能力的困难职工纳入政府主导的积极就业政策，充分运用就业创业扶持政策、化解过剩产能职工安置政策等，帮助困难职工实现就业再就业。更多关注就业特殊困难群体，协助政府确保有就业能力的零就业家庭至少有一人就业。实施“技能培训促就业”计划，发挥各级工会培训阵地作用，帮助有劳动能力的下岗职工掌握技能，实现再就业。实施“创业援助”计划，对有创业意愿并具备条件的困难职工，给予创业培训、创业指导和无息贷款、小额贷款贴息、生产资料支持等多种扶持，帮助他们创业。实施“阳光就业”计划，帮助困难职工家庭高校毕业生就业。

2. 针对因企业欠缴社会保险费或没有落实相关社保待遇的困难职工，将其纳入国家社会保险制度覆盖一批。协同政府做好化解过剩产能、厂办大集体改革、资源枯竭城市转型等过程中的社会保障政策落实工作。困难职工与企业解除劳动关系的，推动政府和企业做好各项社会保险关系接续、转移和待遇的落实。困难职工因企业欠缴社会保险费而不能办理退休的，要督促企业依法补缴社会保险费用。对未参加基本养老保险的困难职工，要推动政府采取有效措施，将其纳入基本养老保险范围。对因无法正常领取失业保险金，或者工伤认定困难、工伤保险待遇落实不到位等原因，造成家庭困难的职工，推动落实待遇；符合低保条件的，帮助其按政

策规定纳入低保范围。

3. 针对因病致困的职工，推动将其纳入大病保险和医疗互助保险保障一批。积极推动因病致困职工纳入基本医疗保障范围。推动建立职工大病保险制度，提高重大疾病救治水平，推动完善医疗救助制度，推进“费用+病种”的医疗救助模式，逐步提高重特大疾病患者的自负医疗费用救助比例。协调慈善机构给予相关特殊病种免费救治。实施“职工医疗互助”计划，将大病致困职工全部纳入职工医疗互助活动和职工医疗互助保险范围。有条件的地方工会可以出资开展大病专项救助活动。

4. 针对符合低保条件的困难职工，通过社会救助兜底一批。协助政府统筹实施最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等社会救助制度，提高低保标准，强化社会救助托底功能。加大分类施救力度，对生活特别困难的职工予以特别救助，符合低保条件的做到应保尽保。实施“金秋助学”计划，推动困难职工家庭上学子女纳入国家“奖、助、贷、勤、减、免”助学体系，按年度适当补助上学期间所需生活费、路费，确保困难职工子女上得起学，顺利完成学业。

5. 高度关注供给侧结构性改革中职工生产生活遇到的新情况新问题。协同政府妥善解决煤炭、钢铁等产能过剩行业兼并重组、破产清算企业中的职工安置和社会保障问题。组

织困难企业职工开展劳动竞赛、岗位创新创效、创建“工人先锋号”等活动，促进企业提高经营水平和盈利能力，引导和支持企业与职工共渡难关。充分发挥工会“大学校”作用，适应供给侧结构性改革对职工素质的要求，依托工会院校、职工技能实训基地，充分运用网络信息技术，推进校企结合、工学结合，加强技能培训。围绕着力推进供给侧结构性改革，针对经济下行压力加大、部分企业效益下滑的情况，依法维护职工劳动就业、收入分配、社会保障、劳动安全卫生等劳动经济权益。引导职工依法理性表达利益诉求，加强对困难职工的思想引领、心理疏导和困难帮扶、法律援助。

（三）整合资源提升解困脱困效益。

1. 创新解困脱困工作方法。在地方党委领导下，把做好困难职工解困脱困工作纳入当地经济社会发展规划和党政考核体系，推动政府出台并用好各项政策以及困难群体专项帮扶政策，对接困难职工需求，形成推进工作合力。以工会改革创新为契机，建立以困难职工需求为导向，互联网“线上”“线下”相统一、互为补充的服务职工工作体系。充分发挥280万个基层工会组织、20多万个帮扶中心和站点作用，拓展服务功能，推动政策帮扶、制度保障；探索建设“互联网+”服务职工平台，为广大职工特别是困难职工提供多样化、全方位的普惠性服务。鼓励工会采取与社会资本合作、购买服务等市场运作模式开展工作。大力开展帮扶志愿服务活动。

2. 深入开展“一帮一”结对帮扶工作。各级工会组织要开展“一帮一”结对帮扶困难职工工作，确保每个困难职工家庭都有单位帮扶，都有解困脱困责任人，坚持一帮到底，不达目标不脱钩。各级干部要深入困难职工家中，详细了解家庭状况、致困原因和发展需求，帮助制定针对性、操作性强的帮扶措施，重点帮助有劳动能力的困难职工实现稳定就业，帮助困难职工尽快脱困致富。要帮助困难职工树立自立自强、干事创业的信心，提高自我发展能力。

3. 做实做细为困难职工送温暖工作。进一步健全送温暖机制，强化雪中送炭、纾难解困功能，把有限的资金瞄准最困难的职工。转变送温暖集中在节日发放慰问金方式，对特别需要救助帮扶的困难职工，按月或按季度定期发放生活补贴，实现送温暖经常化、常态化。深入困难企业、困难职工家中，开展日常定期走访，及时发现和研究解决困难企业和困难职工存在的问题，开展定向、专项的帮扶和服务。组织职工开展互助互济活动，吸引企业和社会组织为困难职工提供更多的服务。

四、组织保障

(一) 强化组织领导。各级工会要把困难职工解困脱困工作摆上工会工作重要议事日程，主要负责同志要强化责任担当，带头研究谋划、带头部署推进、带头督促检查。结合实际制定具体实施方案，明确目标任务和重点措施，一级抓

一级、层层抓落实。制定严格考核考察办法，逐级建立目标责任制，签订责任书，把困难职工解困脱困工作作为考核各级工会工作业绩的重要内容，作为考察工会干部的重要依据。

（二）加大投入。各级工会要加大人力、物力、财力投入，集中优势力量做好困难职工解困脱困工作。加强与当地经济社会发展规划、保障和改善民生政策精准对接，争取财政加大支持力度。全总回拨的工会经费要向困难职工解困脱困工作进一步倾斜。要加强帮扶资金使用和政策执行的监管，严肃查处违纪违规问题，坚决杜绝占用帮扶资金搞政绩工程和形象工程。

（三）做好宣传引导。要充分运用中央主流媒体和工会新闻宣传阵地以及网络、微信、微博、手机等新媒体，加大对困难职工解困脱困工作的宣传力度，大力宣传党中央对困难职工的关心关爱，宣传各级工会的工作进展和成效，把社会各方面参与困难职工解困脱困的积极性调动起来，营造良好的舆论氛围。要加强对困难职工的思想教育，引导他们正确对待遇到的暂时困难，提振信心、凝心聚力，积极支持参与推动改革。

（四）改进工作作风。各级工会要把推进困难职工解困脱困工作与加强干部队伍建设、改进工作作风结合起来，与开展“两学一做”学习教育结合起来，深入困难职工群体，摸实情、出实招，加强分类指导、推动解决问题，让广大职

工切实感到工会组织是真正的“职工之家”，工会干部是值得他们信赖的“娘家人”。

各省、自治区、直辖市总工会要按照本实施意见，结合各地实际，抓紧研究制定工作方案和实施细则，报全国总工会备案。全国总工会每年对困难职工解困脱困工作组织实施和目标任务完成情况开展专项督查。

（此件发各省、自治区、直辖市总工会，各全国产业工会，中共中央直属机关工会联合会、中央国家机关工会联合会，全总各部门、各直属单位）

中华全国总工会办公厅

2016年5月31日印发
