

中华全国总工会文件

总工发〔2018〕28号

中华全国总工会关于加强 职工互助保障活动规范和管理意见

(2018年9月12日)

工会开展的职工互助保障活动是国家多层次社会保障体系的重要组成部分，是工会服务职工的传统特色工作。多年以来，各级工会组织积极开展不同层次、不同形式的职工互助保障活动，坚持公益性、非营利性的方向，在维护职工保障权益、密切工会与职工联系、促进社会和谐稳定等方面发挥了重要作用。为进一步规范管理，促进职工互助保障事业持续健康发展，结合职工互助保障活动的管理现状和发展需求，提出以下意见。

一、坚持正确的发展方向

职工互助保障活动是各级工会职工互助保障组织为维护职工医疗、健康等保障权益而开展的职工互助互济活动。加强规范职工互助保障活动管理，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实党的十九大和中央党的群团工作会议精神，围绕保持和增强工会组织和工会工作的政治性、先进性、群众性，坚守服务职工的公益属性，坚持互助的组织特色，坚持发挥补充保障作用，将职工互助保障事业打造成党政放心、职工满意、社会认可的品牌工程。

（一）坚守服务职工的公益属性。开展职工互助保障活动要坚守服务职工的初心，坚持公益性方向，充分了解职工需求，为职工提供低成本、低收费的普惠性保障服务，增强广大职工的获得感和幸福感。坚持公益性、非营利的发展原则，不得以开展职工互助保障活动为由从事商业保险产品宣传、销售及集资、融资活动。

（二）坚持互助的组织特色。职工互助保障活动采取会员制运作模式，遵循大数法则。职工的广泛参与是活动可持续发展的根本保证。各级工会组织要尊重职工互助保障活动规律，大力弘扬互助互济精神，教育倡导职工积极参与、个人缴费，努力实现缴费义务与保障权利的统一。要激发会员的主体意识，引导会员主动参与建设管理，坚持公平、公开、公正的原则，接受会员监督。

（三）坚持发挥补充保障作用。各级工会开展活动要在全民医保的整体框架下，加强与政府基本医疗保险、大病保险和工会帮扶工作的有效衔接，根据本地区经济发展水平、医疗保障状况、职工队伍规模科学开展活动。坚持适度补偿原则，合理设计保障项目，发挥补充保障作用，防止出现保障不足或过度补偿。

二、改革和完善治理体系

以统一监管、分级管理为原则，理顺职工互助保障活动治理体系，明确主办工会的主体责任、各级工会的监管职责，落实职工互助保障组织的运营管理权限，建立职工互助保障活动行业自律组织，提升自我管理能力。

（四）明确主办工会的主体责任。按照稳中求进的原则，在有能力、有条件的地区工会系统开展职工互助保障活动。坚持省级统筹或省级管理、市级统筹，提高抗风险能力。主办工会作为本级职工互助保障活动的主管单位，要科学制定本级活动发展规划，根据职工需求和社会保障状况实际，合理设立活动项目，规范活动内容。要严格准入和退出机制，举办或停办职工互助保障活动、设立或撤销职工互助保障组织须经本级工会审批。要积极争取政府支持，协调社会资源，为开展职工互助保障活动营造环境、创造条件。

（五）明确各级工会的监管职责。全国总工会对各级工会开展的职工互助保障活动实行统一监管，全总资产监督管

理部是全国职工互助保障活动的监管和业务指导部门，负责职工互助保障活动的发展规划、政策制定，以及职工互助保障活动的业务备案、运营行为和资金监管；省级总工会资产监督管理部门要认真履行统一监管工会资产的职责，切实做好职工互助保障组织资产监督管理工作。未实行省级统筹的地区，省级总工会也要对辖区市级总工会开办的职工互助保障活动负起监管责任，落实对本级和下级职工互助保障活动的监管职责，对决策行为、活动内容、经营行为、资金使用、风险控制等实施有效监管。坚持一级抓一级，分级落实监管责任，健全监管制度，完善监管方式，提升监管水平。严格对关键岗位、关键人员的配备管理。市级总工会要主动配合上级工会监管部门工作，上下级工会监管部门要建立协同监管机制，加强联络沟通和信息传递，提升监管效率和质量。

（六）落实职工互助保障组织管理运营自主权。逐步推动职工互助保障组织成为权责明确、依法自主、运转高效的法人主体。职工互助保障组织作为本级工会领导下的独立法人，依法依规依章程自主运营，独立承担相应的管理运营责任。要建立健全职工互助保障组织的内部管理机构、管理制度、议事规则和办事程序，促进职工互助保障组织的规范化建设。

（七）建立健全全国职工互助保障行业自律机制。行业自律是对行政监管的有益补充和有力支撑。适时成立面向全国的职工互助保障活动协会，吸纳职工互助保障组织成为会

员，履行组织协调、自律监督、交流培训、咨询评估等职能。通过行业内部协作、调节与监督，增强职工互助保障组织自我约束、自我管理、自我监督能力，引导职工互助保障组织规范开展活动，提升整体管理服务水平。

三、规范运营管理体系

加强职工互助保障活动运营管理的规范化、制度化建设，提升风险管理能力，逐步形成科学、规范、专业、高效的职工互助保障活动运营管理体系。

（八）建立管理体系，规范运营行为。制订修订活动章程，明确开展活动的资质，加强产品研发、业务管理、业务流程、财务核算、偿付能力监管等方面的工作，建立健全职工互助保障活动规范化运营管理体系，引导职工互助保障组织合规运营。

（九）建立健全运营管理制度。强化职工互助保障活动顶层制度设计，研究确立职工互助保障组织运营管理制度体系建设标准，指导职工互助保障组织参照标准，结合自身实际建立包括决策计划、组织流程、业务流程、内控风险、财务资金、人力资源、绩效考核等涵盖全部业务领域的配套管理制度，提高制度的可操作性与合规性，严格用制度约束日常经营管理行为。各主办工会要指导职工互助保障组织抓好制度建设，夯实管理基础。

（十）建立风险防控机制。增强风险防控意识，分类、

识别、量化和评估职工互助保障活动存在的各类风险，重点掌握在资金、管理、信息安全等方面存在的风险状况，建立风险排查、监测预警、协调联动机制。通过内控、稽核、审计等手段及时查找漏洞，化解风险隐患。提高风险管控的信息化水平，按照管理权限为各级管理者提供相关数据和风险预警信息。建立风险准备金制度，防范发生系统性和区域性给付风险。

（十一）**建立信息化管理平台。**加强职工互助保障活动信息化管理平台建设，运用互联网技术手段，推进核心业务、会员管理、财务管理、风险管理等系统建设，实施全面动态管理，加强服务过程监督和服务效果评价。加强网络和信息安全管理，完善会员个人信息保护制度和技术措施。建立信息共建共享机制，充分挖掘数据资源，为分析决策提供依据，提高职工互助保障活动科学化管理水平。

四、强化资金管理使用

各级工会要加强职工互助保障活动资金的安全、规范管理。坚持专款专用，加强预算管理和决策管理，严格执行财务制度，控制好资金管理的各个环节，建立多层次资金监管体系，落实监督职责，确保资金管理使用合法合规。

（十二）**严格控制资金使用范围。**职工互助保障活动资金属于全体会员所有，主要用于给付会员的互助金，任何组织、个人不得侵占和挪用。职工互助保障活动资金不得用于

兴建、改建办公场所。活动资金、结余资金可用于银行存款、购买国债等低风险固定收益类产品，不得购买股票、基金、债券、期货、理财等金融产品，不得违规投资运营，资金增值部分要全部纳入互助资金收入管理。在正常互助金给付外开展的会员活动、帮扶救助等，要建立相应的资金管理制度，严格审批、合理使用，接受会员监督，并在一定范围内向会员公示。规范职工互助保障活动管理费提取工作，严格控制比例，降低费用开支。

（十三）规范资金管理使用。按照集中、统一的原则，提高资金管理统筹层级，避免多头分散管理，控制资金合理结余，提高资金使用效率。要加强财务基础工作，建立健全资金使用管理制度和内控机制，分离不相容岗位，明确各业务环节、岗位的衔接方式及操作标准，健全资金收支管理，坚持收支两条线，减少不必要的资金流转环节。规范账户、账目管理，原则上要设立独立账户，各项保障活动分别建账，分账核算。积极推行全面预算管理，合理编制、有效控制预算，年度预算执行情况要纳入考核体系。严格资金使用决策程序，规范资金使用流程，大额资金使用必须集体决策并保留记录。

（十四）建立多层次资金监管体系。发挥会员监督、工会组织内部和外部共同监督作用。提高职工互助保障活动资金管理透明度，维护会员知情权，接受会员监督。各级工会

监管部门要严格履行资金监管职责，依据国家法律法规和全总相关规定，制定职工互助保障活动资金监管办法，督促职工互助保障组织研究制定内部资金管理和风险管理办法，建立职工互助保障资金监督检查机制，对职工互助保障组织进行督查，掌握资金流动状况，对资金风险作出评估。职工互助保障组织要自觉接受工会财务、经审和相关行政部门审计监督。被检查和审计的单位要主动配合，据实提供各种凭单、账册、报表和资料。发现资金管理违规违纪问题必须追究当事人责任，严肃处理，确保资金安全运行。

五、加强组织领导工作

加强职工互助保障活动规范和管理是深入推进工会改革的一项重要内容。规范和管理工作关系到职工互助保障事业的发展、关系到广大职工的切身利益，各级工会要从思想上高度重视，从行动上保持一致，加强党的领导和队伍建设，搞好指导服务，确保规范和管理工作落到实处。

（十五）加强党的领导。职工互助保障活动是传递党和政府对职工关心关爱的一项重要工作，具有很强的政治性。各级工会要坚持党对职工互助保障活动的领导，把加强党的建设与做好职工互助保障工作有机结合起来，推动全面从严治党落到实处。各省级总工会要明确责任分工，切实强化本地区职工互助保障活动的规划管理、监督检查职责，完善落实监管制度，结合区域实际制定具体实施方案。市级总工会

要配合省级总工会加强对职工互助保障活动组织的规范和管理，确保各项工作落到实处。要把职工互助保障活动纳入职工保障工作体系，充分发挥权益保障部门等工会职能部门在指导做好职工互助保障活动中的重要作用。

（十六）加强人才队伍建设。建立职工互助保障组织主要负责人员选拔任用制度，明确任职资格，将政治素质高、事业心强、专业本领过硬的干部选派至关键岗位。加大人才培养、选拔、引进、使用、管理工作力度，推进专业化人才队伍建设，为事业发展提供智力支持。建立职工互助保障工作培训体系，注重理论和实操相结合、工会特色和专业特性相融合，通过培训提升队伍整体能力素质。建立健全人员聘用管理、岗位管理和薪酬管理制度，完善干部考核评价和激励机制，优绩优酬，激发队伍整体活力。

（十七）加强廉洁风险防控。织牢织密制度笼子，完善监管制度，突出针对性、指导性和操作性，查找薄弱环节、堵住监管漏洞。加强协同监督，充分发挥纪检组织和工会经审、资产监督管理部门以及相关职能部门作用，促进监督力量互补，增强监督合力。严把选人用人的政治关、廉洁关，加强对职工互助保障活动主要责任人的监督和管理，对互助保障组织负责人任期内、离任时进行审计，确保履职尽责。

全总资产监督管理部根据本意见制定相关配套管理办法，各省级总工会按照本意见加强本省职工互助保障活动规

范和管理。中华全国铁路总工会、中国民航工会全国委员会、中国金融工会全国委员会、新疆生产建设兵团工会开展职工互助保障活动参照本意见执行。

（此件发至各省、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筹备组，全总各部门、各直属单位）