

学习贯彻纪律处分条例

准确认定处理违规发放津补贴或福利问题

特邀嘉宾

孙红梅 陕西省榆林市纪委监委案件审理室主任
许昊娟 湖南省长沙市纪委监委案件审理室主任
王 建 湖北省孝感市纪委监委第四监督检查室主任

近年来,党中央持续规范津贴、补贴发放工作,违规发放津补贴或福利等问题得到有力纠治,但相关问题具有顽固性、复杂性,必须久久为功、常抓不懈。违规发放津补贴或福利所违反的规定具体有哪些?违规发放有哪些常见手段和形式?新修订的《中国共产党纪律处分条例》(以下简称《条例》)增加滥发福利的处分规定,实践中怎样判断发放福利是否违规?违规发放津补贴或福利与私分国有资产和贪污等行为怎样区分?

违规发放津补贴或福利所违反的规定具体有哪些,违规发放有哪些常见手段和形式?

孙红梅:清理规范津贴、补贴、奖金,是改革工资制度和规范收入分配秩序的一项重要措施,也是促进党风廉政建设、从源头预防和治理腐败的必然要求。违规发放津补贴或福利,看似是对干部职工的关心,实则是践踏纪法底线,慷公家之慨,揩公家之油。《条例》第一百一十四条、《中华人民共和国公职人员政务处分法》第三十五条、《事业单位工作人员处分规定》第二十条以及《国有企业管理人员处分条例》第二十条,均对违规发放财物行为作出处分规定,列出负面清单。

需要重点把握的是,认定相关行为违纪的前提是“违反有关规定”,这些规定主要包括:一是《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》等党内法规,比如《关于新形势下党内政治生活的若干准则》中明确“禁止违反财经制度批钱批物批项目,禁止用各种借口或巧立名目侵占、挥霍国家和集体财物,禁止违反规定提高干部待遇标准”。二是《中华人民共和国公务员法》《事业单位人事管理条例》《住房公积金管理条例》《违规发放津补贴行为处分规定》等国家法律法规,其中《违规发放津补贴行为处分规定》第四条罗列了违反规定自行新设项目或者继续发放已经明令取消的津补贴等12种违规发放津补贴行为。

三是《关于规范公务员津补贴问题的通知》《违规发放津补贴行为处分规定》等国家法律法规,其中《违规发放津补贴行为处分规定》第四条罗列了违反规定自行新设项目或者继续发放已经明令取消的津补贴等12种违

规发放津补贴或福利的违纪主体范围相对较窄,为单位中负有领导责任或直接责任的人员,而共同贪污则无此限制,国家工作人员和受国家机关、国有公司、企业、事业单位、人民团体委托管理,经营国有资产的人员均可成为犯罪主体,非上述人员也可与上述人员构成共同贪污。其次在主观上,违规发放津补贴或福利的主观目的是违反管理制度,给单位干部职工违规发放津补贴或福利,通常是指单位集体决定,体现集体意志,而共同贪污主观上是行为人具有共同非法占有公共财物的故意,体现的是涉案人员个体的意志,不是单位集体意志。最后在客观行为上,违规发放津补贴或福利相对公开,通常由单位基层工会普遍领取,而共同贪污则通常采取较为隐秘的手段,只在参与贪污行为的几个人之间进行分配。

许昊娟:违规发放津补贴或福利问题具有顽固性、复杂性。实践中,违规发放津补贴或福利问题主要有5种常见情形:一是扩大范围发放,比如以值班费、工作表彰为名发放普惠性质的补助或奖励;二是超出规定标准发放,比如擅自提高标准发放改革性补贴,超标准缴存住房公积金等;三是违规自行新设项目发放,比如巧立名目以购房补助、项目奖励、股权激励等名义进行物质性奖励;四是借重大活动筹备或节日庆祝之机变相发放钱物,比如向职工普遍发放过节费、慰问费、置装费等;五是违规使用资金发放,比如以办公用品、会议费等名义虚列开支、套取费用滥发津补贴或福利。

新修订的《条例》增加滥发福利的处分规定,实践中怎样判断发放福利是否违规?

许昊娟:2017年12月,全国总工会印发的《基层工会经费收支管理办法》规定,工会经费支出中包括职工集体福利支出,即用于基层工会逢年过节和会员生日、婚丧嫁娶、退休离岗的慰问支出等。判断发放福利是否违规,要做到“四看”,即看发放时间、看资金来源、看发放形式、看发放标准。

《条例》第一百一十四条增写“滥发福利”的处分规定,进一步细化对违反中央八项规定精神行为的处分条款。判断发放福利行为是否违规,需要紧扣违纪构成要件。

一看发放的时间是否特定。《基层工会经费收支管理办法》明确,“年节”是指国家规定的7个法定节日,包括新年、春节、清明节、劳动节、端午节、中秋节、国庆节和经自治区以上人民政府批准设立的少数民族节日。因此,以上述规定以外的节日名义发放的福利均属违规,地方政府另有规定的除外。会员生日、婚丧嫁娶、退休离岗的慰问支出也要看发放时间是否与实际相符。

二看资金的来源是否正当。机关、事业单位等逢年过节向干部职工发放一定的节日福利是有政策依据的,但前提是资金必须从单位的福利费和工会

经费中列支,不得通过其他违规违纪的渠道。若挪用项目经费、私设“小金库”或是通过下属单位或管理服务对象的单位发放等,则属于违规违纪行为。

三看发放形式是否合规。福利可以发,但不能随意发。2001年《关于严禁发放使用各种代币券(卡)的紧急通知》,早对单位使用代币购物券(卡)给职工发放福利提出了禁止性要求。《基层工会经费收支管理办法》规定,节日慰问品原则上为符合中国传统节日习惯的用品和职工群众必需的生活用品等,基层工会可结合实际采取便捷灵活的发放方式。实践中,为便于发放和领取,也可以以发放提货券、消费券形式代替实物发放,诸如粮油油料、指定商店蛋糕券等。若以现金、购物卡等其他形式发放福利的,则可能违规违纪。

四看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

五看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

王建:《条例》第一百一十四条增写“滥发福利”的处分规定,进一步细化对违反中央八项规定精神行为的处分条款。判断发放福利行为是否违规,需要紧扣违纪构成要件。

一看明确违纪主体。该违纪行为的主体一般是党和国家机关、事业单位、国有企业、人民团体、基层群众性自治组织等单位中负有责任的领导人员和直接责任人员。在监督执纪中,应重点调取相关人主体身份材料、任职分工文件等,确定违纪主体。

二看明确政策依据。在监督执纪中,要注意调取各地发放福利的相关政策性文件、经费管理使用文件或制度规定,比如湖北省各岗位通用的《湖北省基层工会经费收支管理实施细则》等,从制度依据方面进行审核。

三看发放的形式是否合规。福利可以发,但不能随意发。2001年《关于严禁发放使用各种代币券(卡)的紧急通知》,早对单位使用代币购物券(卡)给职工发放福利提出了禁止性要求。《基层工会经费收支管理办法》规定,节日慰问品原则上为符合中国传统节日习惯的用品和职工群众必需的生活用品等,基层工会可结合实际采取便捷灵活的发放方式。实践中,为便于发放和领取,也可以以发放提货券、消费券形式代替实物发放,诸如粮油油料、指定商店蛋糕券等。若以现金、购物卡等其他形式发放福利的,则可能违规违纪。

四看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

五看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

六看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

七看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

八看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

九看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十一看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十二看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十三看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十四看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十五看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十六看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十七看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十八看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

十九看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十一看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十二看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十三看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十四看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十五看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十六看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十七看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十八看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

二十九看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十一看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十二看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十三看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十四看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十五看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十六看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十七看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十八看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

三十九看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十一看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十二看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十三看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十四看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十五看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十六看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十七看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品,因此其价值不应过高。各地也就福利发放的标准进行了规定,若发放用品的价值明显超出规定标准,则构成违规违纪。

四十八看发放标准是否适当。福利不同于工资、奖金等作为酬劳的经济利益,其本质是在传统节日或特殊时间点对单位职工的慰问,发放的用品也主要是符合传统节日习俗的用品和职工必需的生活用品