

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、监委委员、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

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的、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“禁止违反反对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》《违规发放津贴补贴行为处分规定》等国家法律法规，其中《违规发放津贴补贴行为处分规定》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贴补贴等12种违规发放津贴补贴行为。三是《关于规范公务员津贴补贴问题的通知》《违规发放津贴补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》《设立“小金库”和使用“小金库”款项违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》《机关事业单位工作人员带薪年休实施办法》《中央企业负责人经营业绩考核办法》《基层工会经费收支管理办法》以及各省、自治区、直辖市

制定出台的关于规范津补贴或福利发放的相关规范性文件等，这些文件对工资薪酬福利待遇等加以明确，对违规发放津补贴或福利行为予以规制。

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、婚嫁嫁娶、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。

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、婚嫁嫁娶、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，节日慰问品原则上应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，诸如粮油券、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性利益，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。

一是明确违纪主体。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，应重点调取相关人员主体身份材料、任职分工文件等，确定违纪主体。

二是明确政策依据。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，比如湖北省各单位通用的《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。

三是明确主观意图。违规发放福利行为存在明知而为主观故意。应调取班子集体研究记录，如会议纪要、签批手续，从议定环节来精准确定追责范围。需要注意的是，在集体决策过程中明确表示反对的不予追究责任。

四是明确违规发放福利的行为。调取发放福利的手续材料，如财务支出凭证、发放人员名单、相关银行卡流水、签收单据等证据材料，同时还要关注是否有隐形变异发放福利的行为，为后续推动整改治理打下基础。

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，对于该违纪行为的相关牵连行为如何处理？

王建：违规发放津补贴或福利与私分国有资产在客观方面都是将公共财产分给个人，但仍有实质上的区别。一是主观目的不同。违规发放津补贴或福利的主观目的是违规给单位职工牟取福利，而私分国有资产是明知不应当私分国家资产，故意以各种借口私分、侵占。二是资金来源和社会危害性不同。违规发放津补贴或福利通常是将单位能自主支配的钱款违规分配给单位职工，其社会危害性相对较小。而私分国有资产则是将明文规定应上缴财政的收入予以隐匿、留存分配，危害性直接表现为破坏国家财政收支政策的贯彻落实，影响国家财政的正常收入，社会危害性更为严重。三是发放的手段和金额不同。违规发放津补贴或福利，是对本单位具有自主支配权的资金进行违规分配，其分配情况通常会反映、记载在财务收支账目上，往往有账可查，且在认定违纪时没有最低金额标准。而私分国有资产往往采取骗取、隐瞒等手段，且只有数额较大时，即累计金额达到10万元，才构成犯罪，达不到数额较大标准的，按照《条例》纪法衔接条款处理。

违规发放津补贴或福利与个人贪污行为容易区分，可能引起混淆的是与共同贪污如何区分。首先在主体上，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、国有企业、企业、事业单位、人民团体委托管理、经营国有财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。最后在客观行为表现上，违规发放津补贴或福利相对公开，通常由单位职工普遍领取，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。

孙红梅：违规发放津补贴或福利问题政策性强，社会关注度也较高。此类问题纪法关系较为复杂，表现形式亦多种多样，可能存在相关牵连问题。实践中，可以从以下几个方面进行区别认定处理。

若以发放津补贴或福利的形式，变相将国有资产集体私分给个人，涉嫌职务违法犯罪行为，依据《条例》纪法衔接条款认定处理。

若违规挤占、套取、挪用财政资金用于违规发放津补贴或福利，同时触犯两个以上纪律条款，考虑到前后行为具有牵连关系，违规获取资金系为违规发放津补贴或福利采取的手段，一般应当按照从一重的处罚原则认定处理。比如，在乡村振兴领域将克扣群众的财物用于滥发津补贴或福利，由于在乡村振兴领域克扣群众财物属于从重或加重处分的情形，属于处分较重的条款，则应当适用《条例》第一百二十二条，以违反群众纪律定性处理。

若违规设立“小金库”后，使用“小金库”中的部分款项提高福利补贴标准或者扩大福利补贴范围、滥发奖金实物的，一般应同时惩处设立“小金库”和违规发放津补贴或福利违纪行为。使用“小金库”款项进行其他违纪或违法涉嫌犯罪行为的，也应分别予以认定处理。

此外，需要特别说明的是，违规发放津补贴或福利行为若发生在2012年12月4日前，适用《违规发放津补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》有关规定定性处理。中央八项规定出台后，此类违纪行为均应认定为违反中央八项规定精神问题。

违规发放津补贴或福利案件中，怎样追究有关人员责任以及处理涉案财物？

许昊娟：实践中，违规发放津补贴或福利通常是集体决定，其责任主体是单位中负有责任的领导人员和直接责任人员。这里的直接责任人员，是指实施了违规发放津补贴或福利行为，造成了损害后果的人员；负有责任的领导人员，是指承担一定领导职责，直接作出或者参与作出违规发放津补贴或福利的决策，或者疏于管理，对违纪行为或造成的损害后果负有责任的人员。追究责任时，应当根据相关人员的身份，依据党纪法规区分责任，按照情节轻重给予相应处分，在决策过程中明确表明反对意见的除外。

在进行责任认定时，要区分决策环节是集体研究决定还是个人决定。此类行为的违规决策还有3种情形：一是领导人员直接作出违反规定的决策，交由具体实施人员执行；二是工作人员建议，领导人员同意，再由具体实施人员执行；三是经集体研究作出，领导人员主持会议集体研究并拍板决定。上述情形中，违规发放行为如果是领导个人作出错误决定，或经其批准错误建议后执行的，领导个人应负直接责任；如果错误决定是经集体研究作出，一般情况下，参加集体研究、赞同错误决定的所有领导人员都应承担领导责任，其中起决定作用者或直接主管者应负主要领导责任，其他领导人员应负重要领导责任。对具体工作人员而言，提出违规发放津补贴或福利的建议或主张，并获得批准执行的，应承担直接责任，具体经办人员根据其所起的作用，承担相应责任。

此外，对于所在单位违规发放津补贴或福利行为持续时间长、涉及金额大、屡禁不止的，除追究相关责任人员违规发放的责任外，还要追究履行全面从严治党主体责任、监督责任不力人员的责任。

在处置此类案件涉案财物时，纪检监察机关必须严格依规依纪依法予以准确界定、规范处置。既要坚持任何人不因违纪行为得利的原则，精准确定违规发放的范围、区分其资金来源，予以收缴或责令退赔；也要坚持具体问题具体分析，结合问题发生时间、性质、影响、标准、政策依据等因素，统筹考虑纪法、政策、情理，合理确定清退范围、对象和数额，实现政治效果、纪法效果和社会效果相统一。

据《中国纪检监察报》

责任编辑 何方 版式设计 李寰 校对 何方

法报警讯

金凤公安“小案快破”挽回90万余元

本报讯（记者 丁丁）近日，银川市公安局金凤区分局刑侦大队接到辖区群众王先生报警称，其停放在小区内的轿车被砸，车内价值4000余元的酒水、香烟被盗。

刑侦大队迅速介入，组织精干警力进行调查取证，迅速锁定犯罪嫌疑人杨某某，并立即赶赴外地实施抓

捕。后经耐心蹲守，办案民警在犯罪嫌疑人杨某某的住处将其抓获并缴获被盗酒水19瓶。目前，犯罪嫌疑人杨某某已被依法刑事拘留。

“我们紧盯民生小案，持续强化专业研判，动态调整打击方向，通过主动打击、精准打击和规模打击震慑违法犯罪，提升民生小案破案率，为人民群

众创造良好的治安环境。”金凤区公安分局刑事犯罪侦查大队大队长杨阳介绍，今年以来，大队聚焦带有季节性特点的突出违法犯罪案件，组织专业力量，强化现案快侦、合成作战，集中优势警力严打影响群众安全感的盗窃侵财案件，全面挤压各类违法犯罪活动空间。先后抓获传统侵财犯罪嫌疑人

105人，追回群众财产损失90.15万元，传统侵财类刑事警情同比下降17.9%。

今后，金凤区公安分局将紧盯各类民生小案，以“专业+机制+大数据”新型警务运行模式为牵引，有效做到研判快、侦办快、追赃快，跑出民生小案快侦快破“加速度”，进一步提升群众安全感、满意度。

3岁男童被困车内 银川消防及时解救

本报讯（记者 苏克龙）6月11日8时40分许，银川市119指挥中心接到报警称，银川市金凤区宁安宜居小区门口一个小男孩被锁在车内无法出来，急需救援。接警后，119指挥中心立即调派银川市金凤区消防救援大队宁安南街消防站赶赴现场处置。

消防救援人员到达事发现场，见一名约3岁的小男孩被困在车辆后排座位上大哭不止。此时，小男孩已被困在车内近20分钟。救援人员迅速展开救援。为避免对小男孩造成伤害，消防员利用车窗破拆器小心翼翼地对后排另一侧位置的车窗进行破拆，经过3分钟

紧急救援，成功将被困小男孩救出。

据孩子父亲介绍，事发时他开车带着儿子到附近市场买菜，下车时不慎将车钥匙遗落在车上，待他准备到后座抱儿子时车辆自动上锁。在操作一段时间后仍无法打开车门，遂报警求助。

消防提醒：夏季气温高，孩子被困车内极易发生窒息悲剧，家长切勿将孩子单独留在车内，别因一时疏忽造成难以承受的伤害。万一不小心将孩子单独落在车内，大人要保持镇定，通过与孩子沟通使其保持情绪稳定，引导孩子自行从车内开门；无法自行解决时，及时拨打110、119报警求助。

边走边看守西瓜丰收季

本报记者 丁丁

“黄所，小马警官，过来坐下歇歇，尝尝我家大棚的麒麟瓜，可甜了。”“老叶，瓜留着卖钱，我们不吃，今年的西瓜丰收了，销路咋样？有啥困难没有？”

站在瓜棚里，来自浙江的种植户老叶自豪地给灵武市公安局崇兴派出所所长黄志浩和社区民警马驹介绍着。盛夏时节，灵武市崇兴镇迎来新一轮瓜果采摘期。6月5日，黄志浩和社区民警马驹来到大棚附近边走边看，和种植户沟通交流，了解大棚麒麟瓜的生长态势、销售渠道和当前存在的困难、诉求及矛盾纠纷问题。

“最近天热风大雨多，咱们在高温下作业注意安全。”黄志浩和马驹结合近期天气特点，针对气象灾害，重点对大棚和生活区的供电线路、配电设备、塑料薄膜加固、大棚外圈等方面进行全

面巡查、维护，防止造成经济损失。

“我是去年从浙江来到这里，人生地不熟，加之语言不通，刚开始困难重重。多亏了派出所民警的热心帮助，协助我们与村委会对接，今年我带来了更多老乡来这里投资种瓜。”老叶告诉记者。

据黄志浩介绍，崇兴当地有很多外地瓜农，大多来自浙江、贵州、安徽等地，每年3月，派出所主动对接村委会，在瓜农入驻之前，提前告知村委会外来瓜农所需提供的证件，督促瓜农依法签订土地承包合同，定期检查临时工棚里灭火器、灭火毯等消防器材的使用情况，做到底数清、情况明。在日常工作中，社区民警定期对西瓜种植地进行安全检查，排查安全隐患，尤其是对在田里搭建的临时工棚进行重点检查，避免因用电、用火不规范导致事故发生。



近日，银川市公安局苏银产业园分局民警深入辖区开展预防打击拐卖妇女儿童犯罪宣传教育活动，提醒广大群众对身边的拐骗、伤害事件提高警惕。

本报记者 丁丁 摄

暖心调解“疏通”邻里情

本报记者 丁丁

“警察同志，你们快来看看，我家的门锁不知道被谁粘住了，门上缠满了胶带……”6月10日，银川市公安局兴庆区分局玉皇阁北街派出所青山警务室接到辖区群众电话求助。

玉皇阁北街派出所副所长刘谊立即赶到现场，看到冯阿姨家的门锁被灌进了胶水，门把手被胶带缠得密不透风。

“刘所，你一定要给我主持公道。”看到刘谊后，冯阿姨气愤地说。“阿姨先别急，您仔细想想，最近有没有和邻居闹矛盾。”刘谊耐心询问。冯阿姨想了想说：“肯定是楼下的老王头干的，他天天逼着我疏通管道的钱，我没给他，所以他恨在心。”

刘谊仔细询问得知，半个月前，冯阿姨所住单元的下水道堵塞，单元住户商议摊钱请工人疏通。由于冯阿姨当时不在家，这笔钱由楼下居民王大爷垫付。冯阿姨回家后，王大爷多次上门要钱，但冯阿姨认为，自己因工作原因一周仅回家一两天，不愿意支付186元疏通管道费用，两人因此产生矛盾。

为尽快解决该起矛盾纠纷，刘谊请来小区民间调解员韩阿姨联合开

展调解工作。调解中，韩阿姨充分发挥人熟、情况明的优势，来到王大爷家耐心与他沟通交流。

“整个单元的下水道都被堵了，请人来疏通当然得要钱。她回家住得少，就有理由不承担费用吗？大家都交了，就她不讲理。门就是我粘的，既然她不愿意承担费用，那就别回来了。”王大爷说。

听王大爷讲明情况、发完牢骚，刘谊向王大爷讲解治安管理处罚法相关条款，告诉他有矛盾可以化解，但是封门的行为既不合理也不合法。韩阿姨接着从远亲不如近邻、和谐社区建设等角度进行劝说。看到王大爷气消了，刘谊赶紧上楼找到冯阿姨：“阿姨，你不能因为在家住的时间少就不交疏通管道费用，一个单元6户人家，管道不通没办法用水，这钱你得出。”

就这样，刘谊和韩阿姨楼上楼下地跑，给两人摆事实、讲道理，双方在换位思考后选择互相理解。最终，在刘谊的陪伴下，冯阿姨来到王大爷家，两人互相道歉、握手言和。看到冯阿姨把186元转给王大爷，刘谊与韩阿姨终于松了口气。