



认真学习贯彻《中国共产党纪律处分条例》

民生保障显失公平行为的认定和处理

中国纪检监察报记者 刘一霖

特邀嘉宾

李相忠 山东省青岛市纪委副书记、监委副主任、市委巡察办主任

王洪海 安徽省纪委监委第十四纪检监察室副主任

卫昌楼 贵州省黔东南苗族侗族自治州纪委副书记、监委副主任

民生无小事，枝叶总关情。习近平总书记强调，“对困难群众，我们要格外关注、格外关爱、格外关心，帮助他们排忧解难。”纪检监察机关作为党和国家监督专责机关，维护人民群众切身利益是职责所在、使命所系，必须坚持以人民为中心的发展思想，向侵害群众利益的问题坚决“亮剑”。新修订的《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）对民生保障显失公平行为的处分条款作了哪些充实完善？实践中，“优亲厚友”和“明显有失公平”怎样判断？如何区分个人贪腐还是优亲厚友？对该违纪行为定性量纪时，怎样判断情节轻重？我们特邀纪检监察干部进行讨论。



湖南省湘西土家族苗族自治州古丈县纪委监委聚焦惠民惠农补贴资金管理使用，组织纪检监察干部靠前监督，严肃查处优亲厚友、显失公平等突出问题。图为该县纪检监察干部在古阳镇龙潭村蓝莓种植基地了解相关情况。侯朝刚摄

1 新修订的《条例》对民生保障显失公平行为的处分条款作了哪些充实完善，实践中，“优亲厚友”和“明显有失公平”有哪些判断标准？

王洪海：党的二十大报告指出，“必须坚持在发展中保障和改善民生”“采取更多惠民生、暖民心举措，着力解决好人民群众急难愁盼问题”。监督执纪发现，少数党员、干部在民生保障款物分配工作中办事不公、优亲厚友甚至存在看“人情”分配，这些行为寒了群众的心，影响国家惠民政策的落实，破坏党和政府公信力。

新修订的《条例》贯彻落实党的二十大精神有关要求，在第一百二十四条中充实了对于在社会救助中优亲厚友、明显有失公平行为的处分规定。社会救助作为社会保障体系的重要组成部分，是指国家和社会对于因各种原因陷入生活困境的公民，给予物质接济和生活辅助，保障其最低生活需要的制度。

除了社会救助，社会保障、政策扶持、救灾救济款物分配都是《条例》第一百二十四条规制的领域。其中，社会保障是指国家通过立法而制定的社会保险、救助、补贴等一系列制度和措施，旨在为社会成员提供全面、多层次的基本生活保障，维护社会稳定，促进社会公平正义。政策扶持是指国家为扶持特定群体或鼓励某项事业而采取的财政、税收、劳动就业等方面的优惠和便利措施，旨在帮助特定群体改善生活条件，推动经济社会发展。救灾救济是指在自然灾害或其他突发事件发生后，国家为减轻灾害对人民群众的影响，保障受灾群众的基本生活而采取的救助和安置措施，包括向受灾群众发放款物、提供临时住所等。本条规定的事项，是兜底线、救急难、保民生、促公平的大事，党员、干部要严格按照政策规范办、公平办、正确办，正确处理公私关系，确保惠民政策不折不扣落实。

李相忠：“优亲厚友”主要是指从事社会保障、政策扶持等民生保障工作的党员、干部，在执行公务过程中，不按民主决策程序办理，不按规定标准执

行，不能正确处理亲属、朋友与群众的关系，厚此薄彼，侵害群众利益的行为。实践中，主要从以下维度来判断：一是主观上为故意，即在社会保障、政策扶持等事项中，明知自己实施的是优亲厚友、显失公平，损害群众利益的行为，仍出于为亲友谋利的目的希望或者放任不公平结果发生；二是客观上实施了“优”“厚”的行为，即执行政策向亲朋好友倾斜，使亲朋好友受到优待。

“明显有失公平”主要是指执行政策出现较大偏差，应该帮扶的对象没有得到帮扶，不符合帮扶条件的对象反而得到了帮扶，或者在同等条件下，发放款物的数量或价值悬殊，明显不公平、不公正。实践中，主要从以下维度来判断：一是要“有失公平”，如果党员、干部在执行相关政策时正确履职未徇私情，其亲友亦符合政策规定的分配条件，并按规定履行了有关程序，则不应认定为“有失公平”；二是要有失公平需达到“明显”程度，如果分配不公平，但差别微小，尚不够明显程度的，可以对党员、干部进行批评教育，不宜一概认定为违纪行为。

需要指出的是，明显有失公平的外延要大于优亲厚友，优亲厚友必然明显有失公平，但明显有失公平不一定属于优亲厚友。如，某基层党员干部在为村民办理低保过程中，故意隐瞒与其中一名村民系亲戚关系的事实，在名额有限，且还有比其亲戚更为困难的群众的情况下，优先为其亲戚办理了低保，该行为应认定为“优亲厚友、明显有失公平”的行为。又如，某村党支部集体研究决定，在拆迁补偿款发放过程中，在有明确拆迁补偿标准的基础上，人为按照落户该村时间将村民分为“老村民”和“新村民”，且“老村民”发放标准高于“新村民”，因该行为不具有政策依据，可以认定为“明显有失公平”的行为。

3 在民生保障工作中，借机对群众吃拿卡要或者收受礼品礼金如何处理？在对民生保障显失公平行为定性量纪时，怎样判断情节轻重？

李相忠：“吃拿卡要”是对党员、干部在履职过程中，利用职务便利向管理和服务对象索取好处行为的形象刻画。所谓“吃”，主要是接受管理和服务对象宴请；所谓“拿”，一般是凭借管理权，强拿硬占管理和服务对象物品；所谓“要”，通常是主动地通过提要求、暗示等方式向管理和服务对象要钱要物；而“卡”则是有意刁难管理和服务对象，给其制造障碍，“卡”的目的多是为了“吃、拿、要”。这些违纪行为，本质上是把服务群众的职责当作管理群众的特权，借机以权谋私，体现了“小权力”背后的“大任性”，是党的纪律所不能容忍的。

党员、干部若在社会保障、社会救助、政策扶持、救灾救济款物分配等工作中借机对群众吃拿卡要，在违反《条例》第一百二十四条的同时，还违反了第一百二十二条第一款第（五）项之规定，应当合并处理，其中在乡村振兴领域借机对群众吃拿卡要的，还要从重或加重处分。若党员、干部索要财物或者收受财物数额较大，达到刑事追诉标准，符合刑法规定的受贿罪构成要件的，则应按照受贿罪定性处理。侵害群众利益行为典型、情节严重的，可考虑同时在纪律层面对其违反群众纪律

的行为进行评价。

卫昌楼：对在民生保障事项中优亲厚友、明显有失公平的行为进行定性量纪时，需要综合款物具体类别、涉及对象、已经造成或可能引发的后果影响等方面来把握情节轻重。

第一，看款物需求的紧急程度。社会保障、社会救助、政策扶持、救灾救济款物等事关困难群众基本生活和衣食冷暖、看病护理，是兜底的保障，具有特殊、急需的特征。在这四类款物中，救灾救济类、社会救助类款物相比保障类、政策扶持类款物，老百姓的迫切急需性更强，量纪时也可以有所体现。

第二，看行为涉及的范围、对象、金额数量。无论是社会保障、政策扶持还是社会救助、救灾救济款物，涉及的对象范围大小、涉案金额多少等，也是定性量纪的重要考量因素。涉及面广、受侵害的对象越多、金额越大的，一般认定的情节更重。

第三，看作案的时长、次数。要看违纪违法行为是一次还是多次，如果是多次的，一般认定其违纪情节要更重；在违纪时长方面，偶发性的违纪违法行为相比较持续时间长、接连实施的违纪违法行为情节要轻一些。

第四，看造成的后果影响。行为人为实施的违纪违法行为是造成多人利益受损，还是少数或个别，以及造成影响后果的范围、程度，有无引发群体性事件、负面舆情等，对党和政府的形象、公信力造成损害程度，破坏党群、干群关系程度等，也是判断情节轻重的重要因素。

第五，看时间节点和行为人的态度。要看行为是发生在党的十八大以前还是之后，越往后一般处理越重。行为人的态度，也是定性量纪的一个重要因素，具体结合行为认错悔错、挽回损失、消除影响等情况判断。

需要指出的是，对民生保障显失公平行为造成的后果要及时纠正：一是对党员、干部违纪违法所得，按照应追尽追的原则予以追缴；二是对应由群众所得、侵犯群众利益的，要退赔给群众；三是对有关人员所得的不正当利益，包括财产性利益和政策优惠等非财产性利益，应予以纠正；四是对违纪违法行为造成严重影响的，还可采取制发通报、召开新闻发布会、召开群众会议等方式向群众通报案情、释纪说法，消除不良影响、赢得群众理解认可，切实让群众感受到全面从严治党就在身边、正风肃纪反腐就在身边。

2 帮助他人骗取社会保障、社会救助等资金怎样认定，如何区分个人贪腐还是优亲厚友？

卫昌楼：社会保障、社会救助、政策扶持、救灾救济款物分配是事关群众生存发展权、生命健康权的兜底性、保障性大事。实践中，少数党员、干部不但在民生保障工作中不公平、不公正，更有甚者还帮助他人骗取民生保障资金，对于这类行为如何认定？我们认为可以从以下4个方面进行把握：一看行为主观上是否有占有故意；二看行为双方是否有共谋；三看造成的损失和危害影响；四看行为是否从中获利。

如行为人为他人客观上虽为他人骗取民生保障资金提供了帮助，但主观上对于资金没有占有故意，且造成的损失和影响较小的，可以认定为违反群众纪律、工作纪律等；若导致公共财产遭受重大损失的，则可能构成滥用职权罪。比如某保障性住房审批部门工作人员，在明知他人不符合廉租房申请条件的前提下，为他人提供帮助，致使多套廉租房被不符合条件的人员租用，造成国家重大经济损失的，则可能构成滥用职权罪。如果行为人在帮他人骗取民生保障资金的过程中，还收受他人好处的，则要根据其涉案金额大小、造成的损失多少，以及主要违纪违法事实发生的时间节点等进行综合研判，如收受好处达到入刑标准，有可能构成受贿罪，且一般与渎职罪数罪并罚；未达到入刑标准的，则适用刑法衔接条款处理。如行为人与他人共同编造虚假材料或指使他人编造虚假材料实施骗取行为，且从中获取利益的，则可能构成贪污或诈骗罪，具体根据行为人的身份、侵犯的客体等因素而定。

此外，认定此类行为时，还需区分把握党员、干部是否因个人业务不熟、疏忽大意等原因导致相关款物被骗，如其主观上没有帮助的动机和可能，则一般以违反工作纪律进行认定，情节严重的，可能涉嫌玩忽职守罪。

李相忠：在民生保障工作中，区分是个人贪腐还是优亲厚友，可以从以下3个方面来考虑。一是从主观故意上判断，个人贪腐是以行为为自己非法占有为目的，而优亲厚友是以为亲友谋利为目的；二是从受益对象上判断，个人贪腐的受益对象是本人，优亲厚友的受益对象是亲友；三是从侵害的客体上判断，个人贪腐侵害的客体侧重于职务行为的廉洁性和公款所有权，优亲厚友侵害的客体侧重于群众利益。

比如，某村党支部书记、村委会主任孙某，在协助县、乡人民政府发放本村拆迁补偿款过程中，通过与其儿子分户的方式，将其儿子虚报为拆迁补偿对象，骗取拆迁补偿款5万元并据为己有。

这个案例中，首先，从主观故意看，孙某目的是非法占有公款，而非为亲友谋利。孙某通过与其儿子分户，并将其儿子虚报为拆迁补偿对象，骗取公款并据为己有，具有明显的非法占有目的。其次，从受益对象看，孙某将其儿子虚报为拆迁补偿对象，最终受益的是孙某及其家人，而非其他亲友。需要注意的是，若党员、干部将其特定关系人（配偶、父母、子女等）虚设为特定资金发放对象，因其与特定关系人具有共同利益，最终受益人仍是党员、干部本人或其家庭，应当认定为贪污或职务侵占性质；如资金发放对象非特定关系人的普通亲友，且财物未被党员、干部本人占有，则可以根据实际情况认定为违反群众纪律、工作纪律或者失职渎职行为。最后，从侵害的客体看，案例中侵害的客体是公共财物所有权，而非群众利益。孙某将其儿子虚列为拆迁补偿对象，因其儿子本身不符合政策规定的发放范围，属于“无中生有”，符合贪污罪构成要件，但该行并未对本村应该领取拆迁补偿款的其他村民利益造成实质性侵害，故不属于违反群众纪律性质。

4 纪检监察机关怎样立足职责监督保障惠民政策不折不扣落实？

王洪海：纪检监察机关作为党和国家监督专责机关，要坚持系统集成思维，以小切口着手，开展监督检查，强化案件查办，探索各类监督贯通融合，护航惠民政策落实落地。

一是聚焦急难愁盼强化监督检查。牢固树立人民至上理念，聚焦群众最关心最直接最现实的医疗、养老、卫生等问题，深入基层对“小微权力”运行、职能部门履责等方面开展专题调研，针对短板弱项制定监督“重点清单”，靶向监督。积极探索纪检监察力量开展“点穴式”监督检查，深化“室组”“室组地”联动监督，用好用活小微权力“监督一点通”平台，形成清单管理、督导督办、定期复查等工作闭环，提升监督实效。

二是将一体推进“三不腐”融入监督全过程。要坚持系统思维，推动监督、办案、治理一体贯通，力度、节奏、策略统筹把握。坚持高压震慑。扎实开展群众身边不正之风和腐败问题集中整治，紧盯重点领域和关键环节，坚决查处优亲厚友、吃拿卡要、贪污腐败、谋私敛财等行为，严惩“蝇贪蚁腐”。坚持固本培元。将严惩腐败与严密制度、严格要求、严肃教育相结合，督促相关部门强化行业监管、开展专项整治、完善制度机制；用活警示教育“资料库”，做实同级同类干部警示、做深专项治理警示，着力发挥查处一案、警示一片、教育一域的治本作用。

三是贯通融合提升监督治理效能。一方面压实各方责任。将“一把手”作为日常监督、巡视巡察及审计监督等工作

重点，对发现的问题及时提醒警示，推动作风建设党委主体责任、书记第一责任人责任、班子成员“一岗双责”及纪委监委监督责任“四责同频”。另一方面，协同做好内部挖潜。积极探索纪检监察与巡视巡察联动、“室组”联动监督，重点聚焦党中央惠民利民政策执行情况、民生实事落实情况和群众反映强烈的腐败和作风问题等，推动破解一批民生方面久拖不决、推诿扯皮的积案难题。同时，加强与政府督查部门、相关职能部门协同，建立联合快办协作机制，切实在贯通协同中提升监督治理效能，打通全面从严治党“最后一公里”。

卫昌楼：监督保障党和国家惠民政策不折不扣落实落地，既是推进政治监督具体化精准化常态化的重要内容、题中应有之义，也是纪检监察机关践行以人民为中心的发展思想的具体体现。结合工作实际，我们认为要在“三个强化”上下功夫。

在强化监督的系统集成上下功夫。惠民政策涉及的项目资金点多面广、监督难度大，必须压紧压实各级各方责任，凝聚监督合力，推动各类监督贯通衔接，建立健全链条的监管体系。一是压实党委、政府的主体责任，党委、政府作决策、定政策后，对主管部门的实施落实情况要盯紧看牢；二是压实主管部门监管责任，对分配安排、实施的资金补贴、政策扶持在执行中加强监管，不能一发了之、一分了之、一批了之；三是要压实相关部门的责任，比如巡察、财政、审计、公安等部门，对于涉及惠民政策、侵害群众利益的，要结合职

能职责常态化监督；四是压实纪检监察机关的监督专责，坚持把督促落实惠民政策作为监督检查的重中之重，抓常抓长、盯住源头、破除“中梗阻”，纠正过程偏差，严查落实“最后一公里”中的问题，构建起全链条的严查严治体系；五是要激活群众监督，采取定期走访、带件下访、畅通信访举报渠道等，有序引导群众检举揭发违纪违法行为。

在强化问题的发现查处上下功夫。坚持抓早抓小，切实提升发现问题的敏锐性、精准性、实效性。事前，要盯各级党委、政府、行业主管部门落实惠民政策项目资金分配安排、审批审核的情况，着力发现打折扣、搞变通的行为；事中，要盯执行、实施和监管责任的落实，着力发现监管责任缺失、缺位的问题；事后，要盯惠民政策兑现落实反响和效果，拓展了解政策落实情况、公不公平、群众认不认可、满不满意，从中循线查风纠责反腐。

在强化机制的长效监管上下功夫。一要推动公开公示。阳光是最好的防腐剂。落实惠民政策不到位，一个重要原因是公开公示不到位。因此，要坚持把进一步深化改革公开、村务公开作为推动惠民政策落实落地的重要抓手，确保项目资金在监督下运行执行。二要注重科技赋能。充分发挥大数据、信息化的功能作用，推动惠民政策、项目资金留痕管理，强化源头和过程追溯，做到线上线下一起发力。

本版图文原载《中国纪检监察报》