

# 以案释纪说法

中共河南省委直属机关  
纪检监察工作委员会

2026年5月28日

---

## 目 录

- ◆ 守住城市文脉，不搞面子工程
- ◆ 学习新时代枫桥经验，不重数据重实效
- ◆ 为在考核中排名靠前搞虚假捐款的违纪性质认定
- ◆ 准确认定利用职权帮助配偶吸收存款的违纪行为
- ◆ 精准识别以用于单位开支为由收受回扣的本质

# 守住城市文脉，不搞面子工程

## 一、基本案情

案例 1：江苏苏州古城微更新与文脉保护实践。苏州古城拥有 2500 多年历史，是全国首批历史文化名城，但长期面临“建筑老化、设施陈旧、人口外流、功能衰退”等难题，老城区“电线乱拉、管网老化、停车难、出行堵”等问题突出，既影响市民生活质量，又威胁历史建筑安全。当地摒弃“大拆大建、推倒重来”的粗放模式，以“微更新、保文脉、惠民生”为核心，推进古城精细化治理：编制古城保护专项规划，明确“修旧如旧、最小干预”原则，对平江路、山塘街等历史街区的民居、街巷进行微改造，修复古建风貌的同时，同步更新水电管网、增设消防设施；创新“居民议事、专家论证、市场参与”机制，改造内容、功能布局由居民投票确定，引入社会资本参与特色业态培育；聚焦民生痛点，推进“口袋公园”建设、背街小巷整治、老旧小区适老化改造，完善社区服务中心、便民商超等配套设施，让古城“颜值”与“内涵”同步提升。经过实践，苏州古城累计完成数十个历史街区微更新，古建民居得到修复，老城区

居民人均公共绿地面积提升，古城常住人口回流率提高，相关经验被住房和城乡建设部列为城市更新典型案例。

案例 2：某市城市建设搞“面子工程”。某市为打造“城市名片”、追求短期政绩，无视本地财政实力和市民实际需求，盲目推进“大拆大建”式城市更新：强制拆除老城区多条历史街巷、百余栋民国时期建筑，规划建设超大型城市广场、仿古建筑群和地标性雕塑；投入 30 亿元建设“智慧城市”系统，安装大量高清摄像头、智能监控设备，却未配套建设数据共享平台，导致设备无法联动、功能形同虚设；道路反复开挖铺设管线，绿化频繁更换，市民出行严重影响；同时，当地忽视老旧小区改造、污水处理、公共交通等民生工程，导致“新城光鲜亮丽、老城破败不堪”，市民投诉率大幅上升，财政背负巨额债务，最终因“形象工程”问题被通报批评，成为政绩观错位的典型反面案例。

## 二、案例分析

江苏苏州古城微更新的实践，与案例 2 某市城市建设“面子工程”的失败案例形成鲜明对比。城市建设绝非“拼规模、拼地标、拼表面光鲜”，而是要立足市民需求、坚守文脉根基、聚焦功能提升。这些案例深刻印证，只有紧扣城市“宜居、韧性、智慧、特色”的核心需求，才能真正实现城市可持续发展，让政绩经得起实践、人民、历史的检验。

1. 锚定民生根本，跳出“唯形象”误区。城市建设既要追求城市颜值提升，更要兼顾民生福祉与功能实用。苏州古城微更新中，当地摒弃“地标至上”的旧思路，把“市民方便、文脉延续”作为核心目标，通过“微改造”解决停车难、管网旧等民生痛点，既守护了古城风貌，又让市民生活更便捷，真正做到了“城为民建、城靠民兴”；而案例2某市大拆大建破坏文脉、盲目堆砌硬件设施，不仅加重财政负担，还损害市民利益，严重背离人民城市理念。城市建设做得好不好，从不在广场雕塑的数量，而在人民群众日常的舒心、出行的便捷、生活的安稳。

2. 立足城市特色搞建设。城市建设要找准符合城市定位、历史文脉和市民需求的发展路径，反对“不顾实际、急功近利”的形式主义。苏州立足“历史文化名城”定位，聚焦古城保护与民生改善的核心需求，通过“微更新、精改造”实现“历史与现代共生”；而案例2某市无视本地历史底蕴和财政实力，盲目跟风“大拆大建”“地标崇拜”，最终导致城市特色消失、民生受损。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，要“深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式”。城市建设就得立足自身定位，精准施策、久久为功。

3. 聚焦韧性内涵，检验“真政绩”成色。正确政绩观要求城市建设必须聚焦“内涵提升”，以培育宜居、韧性、智慧的城市功能为核心，反对“重表面、轻内涵”“重硬件、轻软件”的粗放模式。苏州古城微更新的关键，在于构建“微改造、文脉保护、民生配套、长效管理”的完整体系，既修复历史建筑，又完善基础设施，还建立后续管护机制，让城市既有“温度”又有“韧性”；而案例2某市城市建设只注重“地标落地、硬件堆砌”，忽视文脉保护、功能适配和长效治理等，导致城市缺乏核心竞争力，最终沦为“面子工程”，本质是政绩观错位的表现。城市建设领域的政绩，关键看是否提升了宜居度、是否延续了城市特色、是否建立了可持续的城市治理体系。

### 三、释纪说法

推进城市建设工作，核心是立足城市“宜居、韧性、智慧、特色”的多元需求，将“人民城市”理念、系统观念和正确政绩观转化为具体实践，关键要抓好“精准定位、民生导向、文脉保护、长效治理”四个核心要点。

1. 精准定位城市方向，规避政绩冲动。城市建设的首要前提是科学精准定位，这是从根源上规避政绩冲动、遏制形式主义的核心所在。要立足城市自身的资源禀赋、历史文脉、产业基础和人口规模，编制兼具前瞻性、实操性和刚性

约束的城市发展规划，明确“宜居优先、特色鲜明、量力而行”的发展方向，坚决杜绝脱离实际的“跟风模仿、贪大求洋”。大拆大建本质上是缺乏清晰的城市定位，被短期政绩焦虑裹挟。同时，要建立规划执行的刚性监督机制，明确规划调整的严格程序，杜绝“换一届领导改一次规划”的短期行为，让城市建设始终沿着科学轨道稳步推进，从源头筑牢正确政绩观根基。

2. 锚定民生需求，提升建设品质。“人民城市为人民”就是把民生需求作为城市建设的出发点和落脚点。要坚决摒弃“重面子、轻里子”的错误倾向，将有限的资金和精力重点投向老旧小区改造、背街小巷整治、公共交通优化、教育医疗配套、停车场与充电桩建设等民生工程，切实解决人民群众急难愁盼问题。可推行“居民议事+精准改造”的模式，改造内容、功能布局由居民投票决定，确保建设成果真正贴合群众需求。在推进城市智能化、景观化建设时，更要注重实用性与适配性，避免“为了智能而智能”“为了美观而美观”的资源浪费，让城市建设既有“颜值”更有“温度”。

3. 守护历史文脉，彰显城市魅力。历史文脉是城市的独特标识和精神内核，保护文脉就是守护城市的“根与魂”，更是城市建设中不可或缺的“潜绩”。要树立“保护与发展

共生”的理念，对历史建筑、传统街巷、非遗文化、古树名木等核心文脉资源，实行“修旧如旧、最小干预”的保护原则，坚决杜绝“拆真建假、破坏性开发”等短视行为。将文脉保护深度融入城市更新全过程，通过“微改造”让历史建筑适配现代生活需求，培育特色文化业态，让古城、老街既保留历史韵味，又焕发新的活力。同时，要加强文脉资源的活化利用，打造文化展示平台、非遗体验基地、民俗文化节等载体，实现“文脉延续、文化惠民、特色彰显”的多重目标，让城市在发展中始终保持独特的文化辨识度。

4. 健全治理机制，实现持续发展。城市建设绝非“一建了之”，长效治理是确保建设成果可持续、避免“重建设、轻管护”的关键。要建立建设、管护一体化机制，明确各部门、各层级的管护责任，将管护经费纳入财政预算，定期开展设施检修、环境维护，避免因管护缺位导致设施闲置、功能退化。要创新城市治理模式，引入数字化、智能化手段提升治理效能，比如搭建城市管理大数据平台，实现对基础设施、公共服务、环境卫生等方面的精准管控；同时，鼓励社会资本参与城市管护，引导社区居民、志愿者参与日常监督，形成“政府主导、社会参与、多元共治”的治理格局。更重要的是，要完善城市建设考核评价体系，弱化“广场数量、地标高度、建设投资”等表面指标，将民生满意度、文

脉保护成效、治理长效性、设施使用率等纳入核心考核指标，引导党员干部树立“功成不必在我、功成必定有我”的正确政绩观，推动城市建设从“粗放扩张”向“精细提质”转型。

## 学习新时代枫桥经验，不重数据重实效

### 一、基本案情

案例 1：浙江诸暨新时代“枫桥经验”实践。诸暨作为“枫桥经验”发源地，曾经长期面临基层矛盾纠纷多样、治理任务繁重等难题，曾出现“信访量高、诉讼量大、基层负担重”的治理困境。当地摒弃“重数据、轻实效”“重管控、轻服务”的错误导向，以“党建引领、三治（自治、法治、德治）融合、科技赋能”为核心，深化新时代“枫桥经验”实践。建立“市委统领、镇街主责、村社主战”的治理架构，将党支部建在网格上，选拔党员骨干担任网格长，打通服务群众“最后一公里”；创新“矛盾纠纷分层过滤”机制，组建由法官、律师、乡贤、志愿者组成的调解队伍，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”；搭建“基层治理平台”，整合综治、司法、民政等部门资源，实现数据共享、业务协同；推广“村民议事会”“乡贤参事会”等自治载体，

让群众参与治理决策。通过一系列举措，群众安全感满意度连续多年位居浙江省前列，相关经验作为基层治理典型在全国推广。

案例 2：某县级市基层治理“唯数据”。某县级市为追求“基层治理先进示范市”称号，盲目以数据指标为导向推进治理工作：要求乡镇（街道）每月上报“矛盾化解率”必须达到 99% 以上，为完成指标，部分乡镇采取“虚假调解”“强制息访”等方式，对群众信访问题仅做“纸面办结”，未实质性解决；投入巨资开发基层治理 App，要求干部每日上传“巡查照片、走访记录”，甚至规定“每日走访不少于 5 户、拍照不少于 10 张”，干部为完成任务“摆拍留痕”，实际未深入了解群众需求；同时，部门间数据不互通，综治、信访、司法等系统各自统计数据，出现“同一矛盾多次上报、数据打架”的情况，既增加基层负担，又导致治理实效大打折扣，群众投诉率持续上升，最终被上级部门通报批评，成为社会治理领域政绩观错位的典型反面案例。

## 二、案例分析

浙江诸暨新时代“枫桥经验”的实践，与案例 2 基层治理“唯数据”的形式主义案例形成鲜明对比。社会治理绝非“拼数据、拼台账、拼留痕”，而是要立足群众需求、聚焦矛盾化解、强化源头治理。只有紧扣社会治理“源头预防、多

元协同、便民高效、群众满意”的核心需求，才能真正实现基层治理现代化。

1. 秉持治理为民，摒弃虚假留痕。习近平总书记多次告诫广大党员干部，要坚持把人民群众的小事当作自己的大事，从人民群众关心的事情做起，从让人民群众满意的事情做起，带领群众不断创造美好生活。社会治理领域既要追求治理指标的优化，更要兼顾矛盾的实质性化解与群众的真实感受。诸暨践行新时代“枫桥经验”中，当地摒弃“数据至上”的旧思路，把“矛盾化解在基层、群众满意在基层”作为核心目标，通过多元调解、源头预防真正解决群众难题，既降低了治理成本，又提升了群众安全感，真正做到了治理为民；而案例2某县级市基层治理搞虚假调解、强制留痕，不仅未解决实际问题，还加重基层负担、损害群众利益，严重背离治理初衷。社会治理的实绩不能靠数字堆砌、台账支撑，而要靠实打实化解矛盾、心贴心服务群众。

2. 立足基层实际，拒绝形式主义。社会治理应找准符合本地治理实际与群众需求的路径，反对“不顾实际、急功近利”的形式主义。诸暨立足“矛盾纠纷多样、基层基础扎实”的特点，聚焦“源头化解、多元协同”，通过党建引领、三治融合、科技赋能构建治理体系，让“枫桥经验”焕发新活力；而案例2某县级市无视基层治理的复杂性与群众需求

的差异性，盲目以数据指标为导向，搞“一刀切”的留痕要求、虚假达标，最终导致治理空转、群众不满。基层治理要立足本地实际，精准施策、务实推进，真正解决问题、惠及群众。

3. 聚焦治理实效、提升群众安全感。正确政绩观要求社会治理必须聚焦“实效导向”，以矛盾实质性化解、群众安全感提升为核心，反对“重表面留痕、轻实际解决”“重数据达标、轻群众感受”的虚假政绩。诸暨基层治理的关键，在于既强化源头预防减少矛盾，又通过多元协同化解矛盾，还建立长效机制巩固治理成效，让治理既有“力度”又有“温度”；而案例2某县级市基层治理只注重“数据好看、台账完善”，忽视矛盾化解质量、群众真实诉求和基层减负，导致治理沦为“数字游戏”，本质是政绩观错位。社会治理要真正筑牢基层防线、解决群众急难愁盼、建立可持续的治理机制。唯有如此，方能让社会治理成果真正惠及广大民众，推动社会朝着和谐、稳定、有序的方向持续迈进。

### 三、释纪说法

推进社会治理工作，核心是立足基层治理“源头预防、多元协同、便民高效、群众满意”的多元需求，将新时代“枫桥经验”转化为具体实践，关键要抓好“民心导向、源头治理、协同联动、长效保障”四个核心要点。

1. 坚守民心导向，破除“唯数据”迷思。社会治理的根本目的是守护群众安宁、解决群众难题，必须把“群众满意”作为最高标准，坚决破除“数据至上”的错误导向。要建立以“矛盾实质性化解、群众真实满意度”为核心的评价体系，弱化“矛盾化解率、走访次数”等表面指标，杜绝“数字造假、纸面办结”等形式主义做法。畅通群众诉求表达渠道，通过入户走访、村民议事会等方式直面群众需求，让干部把精力放在“办实事、解难题”上，而非“填表格、拍照片”上，真正实现“治理为了人民、治理依靠人民、治理成果由人民共享”。

2. 强化源头治理，筑牢基层防线。“枫桥经验”的核心在于“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”，关键在于抓早抓小、源头预防。要建立“风险排查、源头化解”机制，组织党员干部、网格员常态化排查辖区内矛盾纠纷、安全隐患，对邻里纠纷、劳资矛盾等常见问题，第一时间介入调解，避免小问题演变成大矛盾。搭建多元调解平台，吸纳法官、律师、乡贤、志愿者等力量参与调解，针对不同类型矛盾精准施策，提升矛盾化解效率与质量；同时，加强法治宣传教育，引导群众树立“办事依法、遇事找法、解决问题用法”的理念，从根源上减少矛盾纠纷。

3. 推动协同联动，打破“治理壁垒”。基层治理是系统

工程，需打破部门壁垒、整合各方资源，形成治理合力。要建立“党建引领、部门协同、村社主战、社会参与”的治理架构，将党支部建在网格上，强化基层党组织的统筹协调作用；整合综治、司法、民政、信访等部门资源，搭建一体化基层治理平台，实现数据共享、业务协同，避免“各自为政、数据打架”。鼓励社会力量参与治理，培育志愿者队伍、社会组织，引导企业、乡贤等参与公共服务、矛盾调解，构建共建共治共享的基层治理格局，提升治理的精细化与专业化水平。

4. 健全机制建设，避免“一阵风”治理。社会治理现代化非一日之功，需建立长效保障机制，确保治理成效可持续。要完善基层治理考核评价体系，将群众满意度、矛盾就地化解率、基层减负实效等纳入核心考核指标，引导党员干部树立“功成不必在我、功成必定有我”的正确政绩观。加强基层治理队伍建设，配齐配强网格长、调解员等基层力量，开展业务培训，提升治理能力；鼓励基层干部结合实际创新治理方式，为践行新时代“枫桥经验”提供制度保障，推动基层治理从“短期突击”向“长效常态”转型。

# 为在考核中排名靠前搞虚假捐款的 违纪性质认定

## 一、基本案情

2024年12月，董某任A省B市某社会救助团体党组书记期间，为在A省某社会救助团体组织的2024年度工作考核中取得靠前名次，安排与其私交较好的B市某房地产公司法定代表人韩某、B市某旅行社副总经理李某、朋友刘某和王某以捐款名义向B市某社会救助团体账户转款共计604万元。2025年1月，A省相关考核工作结束后，董某又将该604万元退还上述4人。2025年1月，B市某社会救助团体获得A省相关考核二等奖。

## 二、案例分析

本案中，对于董某的行为如何定性处理，存在三种意见。第一种意见认为，董某的行为与借用管理和服务对象钱款没有本质区别，根据《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第九十九条第一款之规定，“借用管理和服务对象的钱款、住房、车辆等，可能影响公正执行公务”，应视情节给予党纪处分，董某的行为属于违反廉洁纪律，借

用管理和服务对象钱款。第二种意见认为，董某的主要违纪手段是通过给相关公司负责人和自然人摊派虚假捐款任务，造成的后果是相对人资金周转上的负担，根据《条例》第一百二十二条第一款第（一）项规定，“超标准、超范围向群众筹资筹劳、摊派费用，加重群众负担”的，对直接责任者和领导责任者应视情节给予党纪处分，董某此行为属于违反群众纪律，向群众摊派费用、加重群众负担。第三种意见认为，董某在年底考核工作中违反考核制度规定，搞形式主义，进行虚假捐款，欺骗上级，借款后短时间又退还给出借人，未给出借人造成较大损失，综合考虑董某的主观认识、客观行为以及后果影响，根据《条例》第一百三十二条第（六）项之规定，“工作中有其他形式主义、官僚主义行为”，造成严重损害或者严重不良影响的，对直接责任者和领导责任者，应视情节给予党纪处分，董某此行为属于违反中央八项规定精神，在考核工作中搞形式主义、弄虚作假，适用《条例》第一百三十二条处理。笔者同意第三种意见。

### 三、释纪说法

董某弄虚作假是为了获得工作考核靠前名次这一非财产性利益，不是为了获取财产性利益。违反廉洁纪律，借用管理和服务对象钱款侵害的是党员干部职务行为的廉洁性和出借人的钱款使用权。本案中，虽然董某的行为客观上造成了

前述后果的发生，就借款这一行为来看，具备了借用管理和服务对象钱款违纪行为的构成要件，但借款只是董某的手段行为，不是其目的行为，董某的目的是通过弄虚作假获取工作考核靠前名次这一非财产性利益。因此，认定董某违反廉洁纪律从客观违规层面和主观有责层面均无法实现全面评价。

董某的行为与违反群众纪律条款保护的客体存在本质不同，不符合《条例》第一百二十二条第一款第（一）项规定的构成要件。本案中，董某借款的对象均为与董某存在私交的熟人和朋友，这与侵害不特定对象利益的违反群众纪律行为存在本质不同。此外，董某除了借款行为之外，还制造捐款的假象，并骗取了工作考核靠前名次，这些行为是认定违反群众纪律所无法覆盖和评价的，如认定违反群众纪律，会导致违纪行为评价不充分不全面。

董某违反考核工作制度规定，搞形式主义、弄虚作假，应评价为违反中央八项规定精神，搞形式主义，这样更能体现其行为本质，做到主客观相一致、错责相当。从违规性方面看，董某违反考核工作制度规定，通过虚假捐款欺骗考核组，骗取靠前名次，其行为不仅扰乱了正常的考核秩序，也损害了A省其他单位的考核利益，客观层面的违规性、危害性显而易见。从有责性方面看，根据党章规定，坚持实事

求是党的各级领导干部必须具备的基本条件，董某作为党员领导干部，却故意追求虚假政绩，违背基本义务，搞虚假捐款，是典型的故意违纪行为，为此应当承担党纪责任。

综上，董某违反考核工作制度规定，在考核工作中搞形式主义，弄虚作假，应评价为违反中央八项规定精神，适用《条例》第一百三十二条处理。

## 准确认定利用职权帮助配偶吸收存款的 违纪行为

### 一、基本案情

李某，A市住建局党组书记、局长。王某，李某妻子，A市B商业银行客户经理。2018年4月，为帮助王某完成吸储任务，李某召开局务会议，其在会议上率先表态强调B银行的优势，后经会议集体讨论决定，局下属C事业单位在B银行开设账户，将通过原账户（开设在另外某银行）收取相关费用转为通过B银行账户收取。据统计，2018年至2025年，C单位在B银行账户年收支流水约1500万元。此外，2018年5月至12月，每月月末，李某均会在局务会议上安排C单位将原账户中的资金转账至B银行账户，帮助王某完成吸储任务后，再在短期内连同利息转回，累计转

收金额达 8000 万元。事经查，王某因完成吸储任务共计获得绩效奖励 4 万元。B 银行存款利率、服务条件与 C 单位原账户所在银行一致，未偏离市场化标准。

## 二、案例分析

本案中，针对李某的行为是否构成违纪存在两种观点。第一种观点认为，C 单位的资金存放经过了 A 市住建局局务会议集体决策，并非李某个人擅自决定，程序上符合单位议事规则，并且 B 银行存款利率、服务条件与原账户所在银行一致，未偏离市场化标准，未造成国有资产损失，故李某的行为不构成违纪。第二种观点认为，李某系利用职权为配偶吸储提供帮助，侵犯了职务行为的廉洁性，应当认定为违反廉洁纪律，适用《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《条例》）第一百零四条第二款处理。笔者赞同第二种观点。

## 三、释纪说法

李某的行为符合违反廉洁纪律的构成要件。《条例》第一百零四条第一款规定，“利用职权或者职务上的影响，为配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人在审批监管、资源开发、金融信贷、大宗采购、土地使用权出让、房地产开发、工程招投标以及公共财政收支等方面谋取利益，情节较轻的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤

销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分”，第二款规定，“利用职权或者职务上的影响，为配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人吸收存款、推销金融产品、经营名贵特产类特殊资源等提供帮助谋取利益的，依照前款规定处理”。《条例》第一百零四条第二款规定的违纪行为包括两个关键要素：一是行为人利用了“职权或者职务上的影响”；二是客观上存在为配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关系人“吸收存款、推销金融产品、经营名贵特产类特殊资源等提供帮助谋取利益”的行为。本案中，李某的行为完全符合以上条件。其一，李某利用了职权。利用职权，是指利用本人职务上主管、负责、承办某项公共事务的权力，也包括利用职务上有隶属、制约关系的其他人员的职权。李某作为A市住建局党组书记、局长，对下属单位的资金存放具有决策权，其通过会议部署、定向要求等方式，将个人意志转化为单位决策，利用的正是其职权。其二，客观上李某为王某吸收存款获得奖励提供了帮助。李某通过安排C单位的资金存放，为王某所在银行吸收存款，帮助王某完成考核任务、获得绩效奖励，王某的利益所得与李某的职务行为具有直接、必然的因果关系。

李某的行为披着集体研究马甲，实为搞“一言堂”。本案中，李某在资金存放、账户开立、公款划转等事项上，名

为集体研究，实为个人说了算，其实质是将个人意志凌驾于组织原则之上。一是个人意图主导决策过程。李某在会议中率先提出倾向性意见，片面强调配偶所在银行的所谓“优势”，隐瞒其与王某的夫妻关系，误导其他班子成员，决策出发点不是为了公共利益和工作需要，而是为配偶完成业绩，决策从一开始就带有明显谋私倾向。二是资金调度完全由个人操控。从开户、转存到月末冲量、事后转回，整个资金运作均由李某个人决定、按月部署，属于典型的个人专断。直接体现了《条例》第一百零四条第二款所禁止的“利用职权”为亲属吸收存款提供帮助。“集体决策”不是违纪违法的挡箭牌，只要领导干部利用职务影响主导集体决策，为特定关系人谋取利益，即便程序看似合规，也不影响违纪认定。

市场化标准不能否定利益冲突与权力干预的本质。第一种观点以“利率合规、未造成损失”为由否定李某构成违纪，忽视了廉洁纪律对利益冲突防范的核心要求。廉洁纪律的本质是规范权力运行，防范公权力与私人利益的不当联结，其禁止的不仅是“造成损失的权力滥用”，更是“可能产生利益冲突的权力行使”。李某作为住建局党组书记、局长，对下属单位资金存放具有决策权，而其妻子在银行任职，李某未主动回避该冲突，反而利用职务便利推动资金向

妻子所在银行转移，即便存款条件符合市场化标准，也已违反了廉洁纪律。

从权力影响的本质来看，李某的行为是典型的“隐性权力干预”。下属单位之所以在 B 银行开设账户用于收取费用并在关键节点转入资金，并非因为该行的服务或利率具有绝对优势，而是出于对李某职权的遵从。这种“权力背书”带来的竞争优势，是其他银行无法通过市场化手段获得的，本质是公权力对市场秩序的不当干预。此外，根据《条例》第一百零四条，“造成损失”不是认定违反廉洁纪律的构成要件。廉洁纪律的立法精神是“预防为先、防微杜渐”，只要存在权力私用、利益输送的风险与事实，只要侵犯了职务行为的廉洁性，无论是否造成实际损失，均可认定为违纪。

综上，李某的行为应当定性为违反廉洁纪律，依据《条例》第一百零四条第二款对其进行处理；依据《条例》第四十三条第一款，对王某因李某违纪行为所获不正当利益进行处理，收缴违纪所得 4 万元。

# 精准识别以用于单位开支为由收受 回扣的本质

## 一、基本案情

潘某某，A市经开区建设管理中心党组成员、副主任，负责项目设计、推进和落实工作。张某，该建设管理中心设计部部长。2021年，潘某某私下向张某提出，单位需要一些“用于接待联络等无法正常报销的费用”，可找合作设计公司“解决”，二人约定收受的回扣存放于张某处，待时机成熟后再行分配。张某遂找到两家愿意“合作”的设计公司，潘某某利用职务便利，授意该建设管理中心招采部门在招标工作中为上述两家公司中标提供帮助，后该建设管理中心与两家公司在几年间按照正常市场价格签订了近千万元的设计合同。张某在征得潘某某同意后，与上述两家公司约定了回扣比例。2022年5月，张某分两次收受设计公司给予的回扣现金20万元、15万元，至2024年潘某某案发，张某累计收受回扣50万元。每次收受回扣后，张某均向潘某某请示如何处理，潘某某表示，“钱先放你那里，要用的时候会找你拿。”其中，20余万元被张某用于个人日常消费，

1万元根据潘某某指示由张某为其购买了礼卡。在此期间，潘某某未直接经手这些回扣，也未将收受回扣一事告知领导班子。后因担心被查，潘某某告知张某，“不敢分这笔钱，你自行处置。”接受审查调查时，潘某某辩称，其授意张某收受钱款的目的是用于单位开支，并无个人非法占有的想法。

## 二、案例分析

本案中，对于潘某某、张某的行为性质如何认定，存在三种意见。第一种意见认为，潘某某系为了解决单位经费而收受财物，实质属于私设“小金库”行为。该行为违反了国家财经纪律，应依据《中国共产党纪律处分条例》第三十条规定，以违反国家法律法规追究其党纪责任。第二种意见认为，潘某某是为了解决单位经费而向设计公司收受回扣，况且其将回扣放在张某处，单位可以随时控制，因此，应以单位受贿罪追究潘某某的刑事责任。第三种意见认为，潘某某授意张某向设计公司收受回扣50万元，并不代表单位意志，且潘某某指示张某实际使用其中1万元购买礼卡，其与张某对该50万元形成共同占有，两人构成受贿罪共同犯罪。笔者同意第三种意见。

## 三、释纪说法

其一，潘某某与张某的行为不属于单位受贿。根据最高

人民法院《全国法院审理金融犯罪案件工作座谈会纪要》相关规定，“以单位名义实施犯罪，违法所得归单位所有的，是单位犯罪”。成立单位犯罪需满足“以单位名义实施”和“违法所得归单位所有”两个要件。具体到单位受贿罪的成立，一是要求犯罪意志体现单位意志，一般表现为经单位决策机构成员集体决定，或者单位负责人为单位利益而代表单位作出决定；二是犯罪行为根据单位意志实施；三是受贿所得归属于单位，由单位进行支配。本案中，从犯罪意志看，潘某某授意张某收受回扣的行为，属于个人决定，既未向单位领导班子汇报，也未经过集体研究程序，不能代表单位意志。从利益归属看，张某收受回扣后均是请示潘某某如何处置，涉案款项始终由个人控制或消费，潘某某对款项的收取、存放均知情，而单位对此完全不知情，也未使用该款项，根据主客观相一致原则，此行为不构成单位受贿罪。

其二，潘某某的行为不属于私设“小金库”的违纪行为。根据有关规定，“小金库”是指违反法律法规及其他相关规定，应列入而未列入符合规定的单位账簿的各项资金（含有价证券）及其形成的资产。从行为本质和特征来看，设立“小金库”行为是指行为人（含单位）以规避监管为目的，采取各种手段使本单位资金（含资产）脱离符合规定的单位账簿核算，在账外进行管理的行为。“小金库”的前提

是相关资金属于或者应当属于本单位资金，即相关资金虽然在账外管理，但本质属于公款。本案中，50万元回扣并未进入任何形式的单位账户，也未置于单位财务人员或集体控制之下，而是由潘某某和张某控制，除潘某某和张某两人私用外，该款项未被用于单位的任何开支。因此，该款项自始至终处于个人控制下，不具备公款属性，不能认定为私设“小金库”的违纪行为。

其三，潘某某与张某的行为符合受贿罪共同犯罪的构成要件。刑法规定，国家工作人员利用职务上的便利，索取他人财物的，或者非法收受他人财物，为他人谋取利益的，是受贿罪。本案中，潘某某与张某具有共同受贿的主观故意和客观行为，两人合谋利用职务便利，为愿意“合作”的两家设计公司谋取利益，与其签订设计合同，并约定回扣比例后收受50万元，二人对“以权换钱”的行为本质具有明确认知，因此构成共同受贿。

本案中，虽然潘某某辩称，其收受回扣系为了解决单位经费开支，但实际上不然。其一，潘某某与张某具有非法占有的主观目的。潘某某在授意张某收受回扣之初，主观上即存在“回扣存放于张某处，待时机成熟后再行分配”的故意。待张某收受回扣后，潘某某还指示张某使用其中1万元购买礼卡，也印证了其真实的主观故意。后潘某某为逃避责

任，才将“用于单位开支”作为辩解理由，但其辩解并无客观事实支撑。其二，潘某某和张某对收受的50万元系共同占有。根据“两高”《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》规定，“特定关系人以外的其他人与国家工作人员通谋，由国家工作人员利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人财物后双方共同占有的，以受贿罪的共犯论处。”本案中，张某每次收受回扣后均告知潘某某并问如何处理，潘某某表示“钱先放你那里，要用的时候会找你拿”，并且后续潘某某还安排张某使用其中1万元购买礼卡，张某也将其中20余万元用于日常消费，表明潘某某和张某对贿款具有支配权，虽然该50万元全部由张某经手收受，但这只是二人共同受贿中的分工问题，不影响对二人共同受贿犯罪的认定。其三，潘某某收受回扣的目的不是为了解决单位开支。从2022年潘某某和张某两人开始收受回扣到2024年案发，潘某某始终未安排将该50万元用于单位开支。潘某某后续因害怕被查处，让张某自行处置，更印证了其不具有“为公”的心态。因此，无论是从主观上还是客观上看，潘某某与张某系出于共同受贿的故意收受50万元并共同占有，构成受贿罪共犯。

（本期内容选编自中国方正出版社《树立和践行正确政绩观案例剖析》、中央纪委国家监委网站等）



---

送：省直工委领导班子成员、省纪委监委第一监督检查室  
发：省直和中央驻豫单位机关纪委，省直工委各部门（单位）  
负责人

---

中共河南省委直属机关纪检监察工作委员会 2026年5月28日印发

---

（2026年第5辑·总第74辑，共印30份） 组稿：李 强