

对《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)》 的法律评述

作者：周楷人 | 鲍伟

一. 修订背景

2022 年 4 月 29 日, 最高人民检察院、公安部联合发布修订后的《关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)》(以下简称“2022 版《立案追诉标准(二)》”), 并自 2022 年 5 月 15 日施行, 《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)》(公通字〔2010〕23 号, 以下简称“2010 版《立案追诉标准(二)》”), 以及《最高人民检察院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定(二)的补充规定》(公通字〔2011〕47 号, 以下简称“2011 版《立案追诉标准(二)补充规定》”)同时废止。

2010 版《立案追诉标准(二)》以及 2011 版《立案追诉标准(二)补充规定》颁布至今已有十余年, 随着经济社会的发展, 我国经济犯罪呈现新情况新特点, 特别是刑法、公司法、证券法等相关法律的修改完善以及受国家监察体制改革和公安部刑事案件管辖分工调整影响, 上述立案追诉标准已经不能完全适应当前执法司法办案实际。在此背景下, 最高人民检察院、公安部适时对原有的立案追诉标准进行了修订。

二. 总体特点

2022 版《立案追诉标准(二)》共有八十五条内容, 共涉及 78 种刑事犯罪罪名, 从总体上看, 具有以下四个特点:

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

一是罪名涉及较为广泛。此次涉及的 78 种刑事犯罪罪名，分别分布在第一章危害国家安全罪(1 种罪名)、第三章破坏社会主义市场经济秩序罪(74 种罪名)、第五章侵犯财产罪(2 种罪名)、第六章妨害社会管理秩序罪(1 种罪名)，但是主要还是涉及第三章破坏社会主义市场经济秩序罪的罪名。

二是对大多数罪名的立案追诉标准进行了修订。此次对 61 种刑事犯罪罪名的立案追诉标准进行了修订，其中 21 种案件是根据法律和司法解释的修改而进行修订，25 种案件是结合“两高”近期正在研究起草的司法解释而进行修订，7 种案件是综合考虑我国经济社会发展状况以及相类似罪名立案追诉标准的协调一致等因素而进行修订，8 种案件是根据刑法的规定和司法实践的需要而进行修订。剩余 17 种案件的立案追诉标准沿用 2010 版《立案追诉标准(二)》的规定未作修改。

三是突出重点罪名进行修订。此次立案追诉标准的修订，突出了社会经济发展的重点，尤其是人民群众日益关切的罪名，其中，对证券期货犯罪案件的立案追诉标准进行了全面系统修改，进一步加大对欺诈发行证券、违规披露、不披露重要信息等犯罪的打击力度，保障投资者合法权益。另外，对非国家工作人员职务犯罪采用与国家工作人员职务犯罪相同的入罪标准，对国企民企、内资外资、中小微企业等各类市场主体予以同等司法保护，充分体现和落实产权平等保护的时代精神。

四是修订松弛有度。此次立案追诉标准的修订，对部分经济犯罪案件适度提高数额标准的同时，还通过增加犯罪手段、情节及危害后果等标准进一步织密刑事追责法网，继续保持对严重经济犯罪从严追诉的态势不放松。同时对于部分罪名的立案追诉标准，涉案数额有所提高，甚至提高十倍，将减少此类案件的发生数量和潜在的罪犯数量，有利于社会的整体和谐。

三. 常见重点罪名立案追诉标准修订的法律评析

结合刑事辩护工作实务，我们对 2022 版《立案追诉标准(二)》中的常见重点罪名的立案追诉标准评析如下：

(一) 欺诈发行证券案

刑法第一百六十条。此次修订增加了证券的范围，不再局限于 2010 版《立案追诉标准(二)》中的股票、公司、企业债券，还包括了存托凭证、国务院依法认定的其他证券。此次立案追诉标准由 2010 版的五种情形增加到十种情形，非法募集资金数额由五百万元以上修改为一千万元以上，新增了虚增或者虚减资产(营业收入、利润)达到当期资产(营业收入、利润)总额 30%以上的、隐瞒或者编造的重大诉讼、仲裁、担保、关联交易或者其他重大事项所涉及的数额或者连续 12 个月的累计数额达到最近一期披露的净资产 50%以上的、造成投资者直接经济损失数额累计在一百万元以上的、为欺诈发行证券向负有金融监督管理职责的单位或者人员行贿的等。

从上述修订可以看出，执法和司法机关对于欺诈发行证券类案件的立案追诉标准从严的态势没有放松，预计将有更多的此类案件会被刑事立案追诉。

(二) 违规披露、不披露重要信息案

刑法第一百六十一条。此次立案追诉标准由 2010 版的九种情形增加到十种情形，增加了虚增或者虚减营业收入达到当期披露的营业收入总额 30%以上的，并对造成股东、债权人或者其他入直接经济损失数额累计由五十万元以上修改为一百万元以上。

本罪名的立案追诉标准修改幅度不大，但是违规披露重要信息的违法犯罪时有发生，预计对此类违法行为的打击力度会越来越强。

(三) 非国家工作人员受贿案

刑法第一百六十三条。此次立案追诉标准最大的变化在于数额的修改，2010 版的立案追诉标准是数额五千元以上，而此次则是三万元以上。实际上，在《最高人民法院、最高人民检察院关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称“《两高办理贪污贿赂司法解释》”，法释〔2016〕9 号)第十一条第一款就明确规定了非国家工作人员受贿罪“数额较大”的数额起点是该解释关于受贿罪相对应的数额标准的二倍，即六万元，在该司法解释颁布后，司法实践中就一直将该罪的立案追诉标准认定为六万元以上，而此次三万元以上的立案追诉标准是否与上述司法解释存在矛盾，还有待“两高”的进一步解释，以及在司法实践中的具体探索。

可以预计，本罪立案追诉标准的变化，将可能使得非国家工作人员受贿数额三万元以上六万元以下的案件，被重新刑事立案侦查。

(四) 背信损害上市公司利益案

刑法第一百六十九条之一。此次立案追诉标准对于本罪名基本上没有修改，只在应予立案追诉的第(六)种情形增加了“存托凭证”。本罪的被追诉犯罪主体是上市公司的董事、监事、高级管理人员以及上市公司的控股股东或者实际控制人，各项被立案追诉标准的直接经济损失数额均是一百五十万元以上。

可以预计，如果上市公司董、监、高、控股股东或者实际控制人不履行对公司的忠实义务，利用职务便利，操纵上市公司从事损害上市公司利益行为，在数额达到上述立案追诉标准的情况下，就会涉嫌本罪名，并被追究相应刑事责任。

(五) 骗取贷款、票据承兑、金融票证案

刑法第一百七十五条之一。此次修订以造成直接经济损失数额作为唯一立案追诉标准，并将该案的立案追诉标准由 2010 版的造成直接经济损失数额在二十万元以上提高为五十万元。此次修订删除了骗取贷款案“以欺骗手段取得贷款、票据承兑、信用证、保函等，数额在一百万元以上的”、“虽未达到上述数额标准，但多次以欺骗手段取得贷款、票据承兑、信用证、保函等”及“其他给银行或者其他金融机构造成重大损失或者有其他严重情节的情形”的立案追诉情形。此

次修订将兜底条款删除，明确以直接经济损失数额作为唯一立案追诉标准，彻底解决了实务界的争议。

可以预计的是，由于本罪立案追诉标准的变化，将使得原先符合造成直接经济损失达到一定数额标准外的其他应予立案追诉情形的案件，存在不被刑事立案追诉的可能。

(六) 非法吸收公众存款案

刑法第一百七十六条。此次立案追诉标准对于本罪名修改较大，首先本罪的立案追诉标准不再区别个人和单位的区别，统一了立案追诉标准；其次坚持数额、对象和损失的标准，即非法吸收公众存款数额在一百万元以上、对象在一百五十人以上、给集资参与人造成直接经济损失在五十万元以上这三种情形；最后增加立案追诉的特定情形，即数额在五十万元以上或者直接经济损失在二十五万元以上的，因非法集资受过刑事追究的、二年内因非法集资受过行政处罚的、造成恶劣社会影响或者其他严重后果的。

近年来，由于 P2P 等行业的暴雷，非法吸收公众存款案件数量呈多发态势，最高人民法院、最高人民检察院、公安部及地方司法机关均制定、颁布了各类司法解释、意见等，对于厘清其中的司法问题起到了重要的作用。从此次立案追诉标准来看，非法吸收公众存款罪的立案追诉门槛，尤其是特定情形下的入罪门槛较低，应引起相关行业创业者、从业者的重视。

(七) 内幕交易、泄露内幕信息案

刑法第一百八十条第一款。此次立案追诉标准修改较大，一是提高了各项数额标准。获利或者避免损失数额从 2010 版的十五万元以上提高到五十万元以上、证券交易成交额从 2010 版的五十万元提高到二百万元以上、期货交易占用保证金数额从 2010 版的三十万元以上提高到一百万元以上；二是将 2010 版的“多次”明确为“二年内三次”；三是增加了一项应予立案追诉的情形，即明示、暗示三人以上从事与内幕信息相关的证券、期货交易活动的；四是增加立案追诉的特定情形。即各项数额只有前述金额 50% 以上的情况下，具有五种情形之一的，也应予立案追诉。

各项追诉标准数额的提高，使得被追究刑事责任的人员减少，而增加的立案追诉情形，则加强了对法定知情人内幕交易、出售内幕信息牟利以及惯犯、累犯的刑事打击力度。

(八) 操纵证券、期货市场案

刑法第一百八十二条。此次立案追诉标准修改较大，具有十三项情形之一的，应予立案追诉，前六项情形主要针对证券交易，可以分为连续时间累计交易量、成交额等标准，即连续十个交易日的累计成交量达到同期该证券总成交量百分之二十以上的、证券交易成交额在一千万元以上的；中间五项情形主要针对期货交易，可以是连续时间累计交易量和保证金数额，即连续十个交易日的累计成交量达到同期该期货合约总成交量百分之二十以上，且期货交易占用保证金数额在五百万元以上的；后两项情形均涉及证券、期货交易，包括不以成交为目的，频繁或者大量申报

买入、卖出证券、期货合约并撤销申报，当日累计撤回申报量达到同期该证券、期货合约总申报量百分之五十以上，且证券撤回申报额在一千万元以上、撤回申报的期货合约占用保证金数额在五百万元上的，以及获利或者避免损失数额在一百万元以上的。

除了上述十三项情形，获利或者避免损失数额在五十万元以上，具有七种特殊情形之一的，如涉及上市公司及其董监高、控股股东、实际控制人、主观恶意较重、累犯或在特定时间段操纵市场等，也将被立案追诉。另外，对于在全国中小企业股份转让系统中实施操纵证券市场行为，社会危害性大，严重破坏公平公正的市场秩序的，也比照本条的规定执行。

本次修订新增的违法所得数额标准及七种特殊情形后下调的数额标准，大大降低了操纵市场行为的入刑门槛。可以预计，执法机关和司法机关将加大对上市公司及其“关键少数”人员破坏资本市场秩序行为的立案追诉力度。

(九) 洗钱案

刑法第一百九十一条。此次立案追诉标准，将 2010 版中的对于毒品犯罪等数类犯罪的“明知”予以了删除，并且直接采用刑法中的条文作为立案追诉标准，删除了 2010 版中第三项的“协助”，即为他人、为自己洗钱均可构成该罪。此次立案追诉标准并没有数额的规定，而是以洗钱行为作为入刑标准。

可以预计，执法机关和司法机关将会越来越重视反洗钱监管，不断加大对洗钱犯罪的打击力度。

(十) 集资诈骗案

刑法第一百九十二条。此次立案追诉标准，与 2010 版不同，不再区分个人和单位，设置不同的立案追诉数额标准，涉案数额在十万元以上的，均应予立案追诉。

由此可见，此次立案追诉数额虽然维持在 2010 版《立案追诉标准(二)》中个人十万元的立案追诉标准，但由于不再区别个人和单位设置不同的立案追诉标准，实际上是降低了入罪的门槛，对潜在的高风险人员将会起到更强的震慑作用。

(十一) 逃税案

刑法第二百零一条。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版的立案追诉标准总体变化不大，最主要的修改在于逃税的数额，由之前的五万元以上修改为十万元以上。

近些年来，随着经济的发展，逃税案多有发生，且数额较大，部分案件涉案数额甚至达到亿元以上，此次逃税数额的提高，符合经济社会发展实际，将减少不必要的刑罚，也能为行政处罚创造更充足的独立适用空间，更好地实现行政执法与刑事司法双向有效衔接。

(十二) 骗取出口退税案

刑法第二百零四条。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版的立案追诉标准总体变化不大，最主要的修改在于被骗税款的数额，由之前的五万元以上修改为十万元以上。

骗取出口退税案，一直也被税务部门、海关部门和刑事执法部门所重视，此次涉案税款数额的提高，也将有利于社会民众，减少不必要的刑罚。

(十三) 虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票案

刑法第二百零五条。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版的立案追诉标准总体变化不大，最主要的修改在于虚开的税款数额、造成国家税款损失数额，分别由之前的一万元以上、五千元以上修改为十万元以上、五万元以上。实际上，在《最高人民法院关于虚开增值税专用发票定罪量刑标准有关问题的通知》(法〔2018〕226 号)第二条就明确，在新的司法解释颁行前，对虚开增值税专用发票刑事案件定罪量刑的数额标准，可以参照《最高人民法院关于审理骗取出口退税刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释〔2002〕30 号)第三条的规定执行，即虚开的税款数额在五万元以上的，以虚开增值税专用发票罪处三年以下有期徒刑或者拘役，并处二万元以上二十万元以下罚金。由此可见，在 2018 年上述司法指导文件颁布后，虚开增值税专用发票案的立案追诉标准就以虚开的税款数额在五万元以上为标准。而此次立案追诉标准的修订，更是将虚开的税款数额提高到了十万元以上。

虚开增值税专用发票罪，一直是涉税领域中的高发案件，由于入罪门槛较低，使得被追究刑事责任的被告人人数居高不下，此次税款数额提高至十万元以上，可以预计，更多涉嫌该罪的人员存在不被立案追诉的可能，无论是案件数量，还是被追究刑事责任人员数量，都或将呈下降趋势。

(十四) 虚开发票案

刑法第二百零五条之一。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版相比，主要修改在于：一是修改了累计金额的标准。即虚开发票金额累计额由以往的四十万元以上提高到五十万元以上；二是修改了份数的要求。即虚开发票一百份以上，增加了票面金额在三十万元以上的要求；三是修改了五年内特定行为的标准。即五年内因虚开发票受过刑事处罚或者二次以上行政处罚，又虚开发票，数额达到上述标准百分之六十以上的。

虚开发票案，是除了虚开增值税专用发票案以外的涉税类高发案件，此次涉案金额、份数要求、五年内特定行为标准的提高，都将减少潜在人员被控犯罪的可能性，符合刑法理论中的谦抑性原则。

(十五) 串通投标案

刑法第二百二十三条。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版相比，有四点没有变化：造成直接经济损失数额都是五十万元以上、采取威胁、欺骗或者贿赂等非法手段的、虽未达到上述数额标准，但二年内因串通投标受过二次以上行政处罚，又串通投标的。同时，也有两点变化：违法所得数额由以往的十万元以上提高到二十万元以上，中标项目金额由以往二百万元以上提高到四百万元以上。

串通投标，客观上严重损害了公平竞争的市场环境，扰乱了正常的市场秩序，而此次立案追诉标准金额的提高，也有利于减少对相关人员不必要的刑事处罚，促进社会的整体和谐。

(十六) 合同诈骗罪

刑法第二百二十四条。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版相比，没有变化，均是数额在二万元以上的，应予立案追诉。

合同诈骗罪，一直是经济犯罪中的高发案件，随着我国经济水平的不断提高，二万元的立案追诉标准使得该罪的入罪门槛较低，商业活动中的相关人员均应给予充分关注，以免给自身带来不必要的刑事法律风险。

(十七) 组织、领导传销活动案

刑法第二百二十四条之一。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版相比，基本没有变化，只是对传销活动的组织者、领导者认定规则作出了规定，这个规定实际上采用的是《最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于办理组织领导传销活动刑事案件适用法律若干问题的意见》(公通字〔2013〕37 号)第二条中的内容。

组织、领导传销活动案，在现实中并不多发，但是伴随微商的兴起，相关人员在开展此类商业活动时，应当将是否涉嫌组织、领导传销活动作为首要的考量因素。

(十八) 非法经营案

刑法第二百二十五条。此次本罪的立案追诉标准，与 2010 版相比，修改较大，首先，删除了有关盐业非法经营的有关立案追诉标准，原因在于最高人民检察院已经于 2020 年 4 月 1 日将 2002 年颁布的《关于办理非法经营食盐刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(高检发释字〔2002〕6 号)废止，经营食盐构成非法经营罪已经成为历史；其次，对 2010 版的立案追诉标准进行了修订，主要是相关的涉案金额进行了修订，如对非法经营证券、期货、保险业务，数额由以往的三十万元以上提高到一百万元以上，非法从事资金支付结算业务，数额由以往的二百万元以上提高到五百万元以上，违法所得均由五万元以上提高到十万元以上，限于篇幅原因，不再一一列

举；再次，对散落各处的立案追诉标准进行了统一规定，比如对有偿删贴、有偿发布等行为、非法生产、销售“黑广播”、“伪基站”、无线电干扰器等无线电设备行为、非法生产、销售具有退币、退分、退钢珠等赌博功能的电子游戏设施设备或者其专用软件行为、危害食品安全行为、以超过百分之三十六的实际年利率进行非法放贷行为等都进行了统一规定；最后，增加了新规定，即法律、司法解释对非法经营罪的立案追诉标准另有规定的，依照其规定。

非法经营罪，在司法实践中表现形式众多，甚至由于本罪立案追诉标准中存在兜底条款，导致一些行为在没有法律明确规定的情况，也最终被定罪处罚，在实践中也一直存在着诸多的疑难复杂问题，笔者还专门论著《非法经营罪判例评述与刑事辩护》予以分析。本次立案追诉标准的修改，并没有对该罪立案追诉标准产生实质的影响，相关从业人员仍然应当重视防范刑事法律风险，以免触犯刑律。

(十九) 职务侵占案

刑法第二百七十一条第一款。此次立案追诉标准，与 2010 版相比，涉案数额更加明确，且提高幅度较大，由以往的五千元至一万元以上提高到三万元以上。实际上，在《两高办理贪污贿赂司法解释》第十一条第一款就明确规定了职务侵占罪“数额较大”的数额起点是该解释关于贪污罪相对应的数额标准的二倍，即六万元，在该司法解释颁布后，司法实践中就一直将该罪的立案追诉标准认定为六万元以上，而此次三万元以上的立案追诉标准是否与上述司法解释存在矛盾，还有待“两高”的进一步解释与明确，以及在司法实践中的具体探索。

可以预计，本罪立案追诉标准调整到三万元以上，将使得非国家工作人员职务侵占数额三万元以上六万元以下的案件，可能被重新立案侦查。

(二十) 挪用资金案

刑法第二百七十二条第一款。此次立案追诉标准，与 2010 版相比，涉案数额更加明确，且提高幅度较大，超过三个月未还的数额、进行营利活动的数额均由以往的一万元至三万元以上提高到五万元以上；进行非法活动的数额由以往的五千元至二万元以上提高到三万元以上。实际上，在《两高办理贪污贿赂司法解释》第十一条第二款就明确规定了挪用资金罪“数额较大”以及“进行非法活动”情形的数额起点是该解释关于挪用公款罪相对应的数额标准的二倍，即十万元、六万元，在该司法解释颁布后，司法实践中就一直将该罪的立案追诉标准认定至少是六万元以上，而此次三万元以上的立案追诉标准是否与上述司法解释存在矛盾，还有待“两高”的进一步解释，以及在司法实践中的具体探索。

此次对于挪用资金罪的立案追诉标准进行修改，使得立案追诉标准更加明确，减少了司法实践中的认识误区，有利于精准执法。

(二十一) 虚假诉讼案

刑法第三百零七条之一。以往对此罪并没有专门的立案追诉标准，此次属于新增立案追诉标准。实际上，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理虚假诉讼刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2018〕17号)第二条，就“妨害司法秩序或者严重侵害他人合法权益”的六种情形进行了明确规定，而此次立案追诉标准则完全采用了上述规定。

虚假诉讼罪，是近些年高发的罪名之一，包括律师在内的相关人员进行司法活动时应当保持敬畏之心、坚守底线思维，慎之又慎，以免给自己带来刑事法律风险。

四. 律师建议

2022版《立案追诉标准(二)》的发布，将导致原先的刑事案件追诉标准产生较大的变化，社会民众也需要适应这一变化。律师从实务角度出发，提出以下三点法律建议：

一是创业主体对商业模式以刑事立案追诉标准重新审视。本次修订对经济类犯罪案件的立案追诉标准作出了较大改动，创业主体应当深入分析自身商业模式中存在刑事风险的业务，根据立案追诉标准充分研判，排查刑事法律风险，如有必要的应当进行合规整改，以确保业务平稳发展。以金融创新企业为例，应特别重视对集资诈骗案、洗钱案、非法吸收公众存款案、非法经营案的风险排查，完善自身业务体系，以免给企业和创业者带来刑事法律风险。

二是职场人士应重视自己所从事工作的刑事法律风险。此次立案追诉标准的一个趋势是统一部分案件中个人与单位的立案追诉标准，并增加了涉及企业董事、监事及高管、实际控制人等“关键少数”的入罪情形，实际降低了部分案件的入罪门槛。以操纵证券、期货市场案为例，涉及上市公司及其董监高、控股股东、实际控制人的，获利或避免损失数额在五十万元以上的，即应被立案追诉，极大降低了该罪的入刑门槛。此外，非国家工作人员受贿案、职务侵占案、挪用资金案的立案追诉标准，已经再次明确，立案追诉标准的涉案数额较之前有所下降，给职场人士敲响了警钟。职场人士，尤其是企业董事、监事、高管及相关责任人应充分重视刑事合规，守住自身底线。

三是充分重视刑事律师在创业、工作中的作用。随着经济社会的发展，商业模式的不断演变，除了传统的刑事诉讼外，企业在业务开展及工作中面临越来越多的刑民交叉、刑行混同的问题，需要专业刑事律师进行研判，以厘清风险底线。事后救火不如源头防火，相关主体应充分重视刑事律师在创业、工作中的作用，将刑事合规工作前置化，在刑事风险尚未发生之前，利用刑事风险排查等方式，提前消除风险。如刑事风险已经发生的，亦可通过专业刑事律师，采取刑事合规整改、认罪认罚等合法方式，争取最大程度减轻或者免除刑事责任。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



周楷人
+86 21 6043 5866
bill.zhou@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2022