

2022

天达共和刑事合规每月资讯



No.15

2022 年 1 月

天达共和刑事业务团队



摘要

尊敬的各位客户、同仁：

欢迎参阅天达共和律师事务所刑事业务团队为您呈现的《刑事合规资讯月报》总第十五期，本期月报主要包括：

立法动态：介绍近期出台的重要刑事合规立法动态。

执法聚焦：介绍近期“两高”公布的典型案例和公安、司法机关专项行动。

法规解读：介绍针对目前热点问题，相关部门的官方解读。

合规观察：本次月报，将为您分享刑事业务部关于刑事合规的相关文章，《〈关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见〉解读与追问》，欢迎阅读。

审校：褚智林

本期资料收集：王助、韩岳洋



目 录

➤ 立法动态	4
1. 中共中央办公厅印发《事业单位领导人员管理规定》\ 2022-1-14	4
2. 最高人民法院、司法部印发《人民监督员选任管理办法》\ 2022-1-13	4
3. 两高发布《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》\ 2021-12-31	5
4. 最高检印发《人民检察院巡回检察工作规定》\ 2021-12-27	5
➤ 执法聚焦	6
1. 中国人民银行、最高检等 11 家单位联合开展打击治理洗钱违法犯罪三年行动\ 2022-1-26	6
2. 检察机关服务保障黄河流域生态保护和高质量发展典型案例\ 2022-1-25	7
3. 最高人民法院公布 2021 年度十大行政检察典型案例\ 2022-1-25	7
4. 检察机关依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪典型案例\ 2022-1-6	7
➤ 法规解读	8
1. 司法部、最高人民法院有关部门负责人就修订后的《人民监督员选任管理办法》答记者问\ 2022-1-13	8
➤ 专业评析	11
观点 《关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见》解读与追问/ 杜连军 褚智林	11
➤ 刑事业务团队简介	17



➤ 立法动态

1. 中共中央办公厅印发《事业单位领导人员管理规定》\ 2022-1-14

2022年1月14日，中共中央办公厅印发了《事业单位领导人员管理规定》（下称“《管理规定》”），并发出通知，要求各地区各部门认真遵照执行。

《管理规定》重点把握以下几个方面：一是贯彻新精神新要求；二是衔接新政策新制度；三是吸收新经验新做法。四是适应新形势新任务。《管理规定》针对近年巡视巡察发现问题，结合各地各部门的经验做法，对完善选拔任用工作提出具体要求。比如优化领导班子结构和功能，提出“立足事业发展需要，加强通盘考虑、科学谋划，及时选优配强，优化年龄、专业、经历等结构，增强领导班子整体功能”。《管理规定》针对实际工作中事业单位领导人员交流较少、执行回避制度不够严等现象，专门增加一章作出规定，以利于推进交流、规范管理。

[阅读全文](#)

2. 最高人民法院、司法部印发《人民监督员选任管理办法》\ 2022-1-13

为进一步深化人民监督员制度改革，规范人民监督员选任管理工作，最高人民法院、司法部对2016年制定的《人民监督员选任管理办法》进行了修订，并于日前印发了新的《人民监督员选任管理办法》（以下简称新《办法》）。

新《办法》立足人民监督员制度定位，着眼于建设一支具备较高政治素质，具有广泛代表性和扎实群众基础的人民监督员队伍，总结各地经验做法，坚持问题导向，重点聚焦人民监督员制度调整所涉及的内容，进行相应的修改完善，确保人民监督员选任、管理和使用相衔接。

新《办法》重要的变化是将人民监督员监督的范围由原来的检察机关职务犯罪侦查“案件”修改为覆盖“四大检察”“十大业务”的人民检察院“办案活动”，并完善了监督层级。新《办法》规定，人民监督员分为省级人民检察院人民监督员和设区的市级人民检察院人民监督员，省级人民检察院人民监督员监督同级人民检察院及其分院、派出院办案活动，设区的市级人民检察院人民监督员监督同级和下级人民检察院办案活动。省级人民检察院及其分院、派出院组织监督办案活动，由省级司法行政机关抽选人民监督员。设区的市级人民检察院和基层人民检察院组织监督办案活动，由设区的市级司法行政机关抽选人民监督员。最高人民法院组织监督办案活动，商司法部在省级人民检察院人民监督员中抽选。

新《办法》还适应人民监督员制度发展趋势，结合实际完善了人民监督员选任管理的具体规定，如任职条件、选任方式、发布公告等。



每周法规与热点信息速递

该《意见》对公务员辞去公职后从业等相关规范性文件，对法院、检察院离任人员到律师事务所从业作出进一步规范。此次意见涉及三个大的方面，第一，完善离任人员从业限制制度。第二，推动建立“双向预警”机制。第三，健全离任人员在律所从业监管机制。

[阅读全文](#)

3. 两高发布《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》\ 2021-12-31

2021年12月31日，最高人民法院和最高人民检察院召开新闻发布会，联合发布新修订的《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（下称《解释》）。

《解释》共二十六条，其中针对司法实践中“一老一小”食品安全保护的薄弱环节，《解释》从多方面对保护该群体食品安全作出明确规定。

《解释》专门规定了多条针对未成年人、老年人等群体食品安全特殊保护的条款，如第三条和第七条将“专供婴幼儿的主辅食品”“在中小学校园、托幼机构、养老机构及周边面向未成年人、老年人销售的”作为加重处罚情节。针对“保健品坑老”行为，《解释》明确规定，实施此类犯罪，符合诈骗罪规定的，依照诈骗罪定罪处罚。如果销售的食物不合格，同时构成生产、销售伪劣产品罪等犯罪的，依照处罚较重的犯罪定罪处罚。

生产、销售用超过保质期的食品原料、食品以及回收食品作为原料的食品，或者以更改生产日期、保质期、改换包装等方式销售超过保质期的食品、回收食品是食品安全法明令禁止的行为，直接影响食品安全。对此，《解释》明确规定，对上述行为符合刑法第一百四十四条规定的，以生产、销售伪劣产品罪定罪处罚。

近些年来，一些不法分子为了赚取黑心钱，给进入屠宰相关环节的生猪等畜禽恶意注水，导致大量注水肉流向百姓餐桌，为人民群众深恶痛绝。为有效破解注水肉案件打击难题，统一法律适用，《解释》明确规定，在畜禽屠宰相关环节，对畜禽使用禁用药物等有毒、有害的非食品原料，以生产、销售有毒、有害食品罪定罪处罚；对畜禽注水或者注入其他物质，足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的，以生产、销售不符合安全标准的食品罪定罪处罚；虽不足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病，但符合刑法第一百四十四条规定的，以生产、销售伪劣产品罪定罪处罚。

此外，《解释》还对生产、销售有毒、有害食品罪“有毒、有害的非食品原料”和“明知”的认定等问题作出规定。

[阅读全文](#)

4. 最高检印发《人民检察院巡回检察工作规定》\ 2021-12-27

2021年12月27日，最高检从全面贯彻中央要求、深化检察制度改革的高度出发，制定了《人民检察院巡回检察工作规定》（下称“《工作规定》”），旨在进一步



每周法规与热点信息速递

健全刑事执行检察制度体系顶层设计。《工作规定》进一步落实了中央要求，强化了对刑事执行和监管执法的检察监督。完善了刑事执行和监管执法监督，健全了对监狱、看守所等监管场所派驻检察与巡回检察相结合的工作机制。

在内容方面，《工作规定》一方面设定对监狱、看守所的检察重点和组织层级，通过检察发现监管执法活动存在的问题并进行督促整改，促进监狱、看守所提升刑罚执行和监管执法水平，保障国家法律在刑罚执行和监管活动中的正确实施。另一方面，设定对派驻检察工作的检查内容和有关要求，更加注重刀刃向内，主动检验和审视派驻检察履职是否到位，推动派驻检察作用有效发挥。

《工作规定》对四种巡回检察方式在组织主体、时间安排、工作内容和开展频次等方面作出更高的规定和要求，在压实每一种巡回检察方式的同时，充分释放其相应的价值和功能，提升巡回检察制度的整体质效。

《工作规定》明确了巡回检察组的人员设置：

一是规定了组成巡回检察组的一般人数标准，且要以确保工作质效为原则。

二是在人员构成上，检察机关可以统筹安排或者抽调本地检察人员参加巡回检察。

三是强调巡回检察不能脱离被检察地的检察机关，被检察监狱、看守所的派驻检察人员应当配合开展工作，但不能作为巡回检察组成员。

[阅读全文](#)

➤ 执法聚焦

1. 中国人民银行、最高检等 11 家单位联合开展打击治理洗钱违法犯罪三年行动\ 2022-1-26

为依法打击治理洗钱违法犯罪活动，进一步健全洗钱违法犯罪风险防控体系，近日，中国人民银行、公安部、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、国家安全部、海关总署、国家税务总局、银保监会、证监会、国家外汇管理局联合印发了《打击治理洗钱违法犯罪三年行动计划（2022-2024 年）》，决定于 2022 年 1 月至 2024 年 12 月在全国范围内开展打击治理洗钱违法犯罪三年行动。

《打击治理洗钱违法犯罪三年行动计划（2022-2024 年）》要求各部门提高政治站位，加强组织领导，加强宣传培训，从修订反洗钱法和办理洗钱刑事案件相关司法解释、落实“一案双查”工作机制、加强情报线索研判和案件会商、强化洗钱类型分析和反洗钱调查协查、增强反洗钱义务机构洗钱风险防控能力等方面落实工作责任，结合各地实际和部门职能进一步细化各项工作措施，依法打击各类洗钱违法犯罪行为，尤其要加大力度惩治触犯刑法第一百九十一条规定的洗钱犯罪行为，坚决遏制洗钱及相关犯



每周法规与热点信息速递

罪的蔓延势头,推动源头治理、系统治理和综合治理,构建完善国家洗钱风险防控体系,切实维护国家安全、社会稳定和人民群众利益。

[阅读全文](#)

2. 检察机关服务保障黄河流域生态保护和高质量发展典型案例\ 2022-1-25

本次最高人民检察院发布检察机关服务保障黄河流域生态保护和高质量发展典型案例 12 件。其中刑事检察案件 3 件、民事检察监督案件 1 件、行政检察监督案件 1 件、公益诉讼检察案件 7 件。

这批案例的主要特点是:一、以生态环境保护为重点,着力整治黄河流域突出问题;二、以生态环境保护为重点,着力整治黄河流域突出问题;三、坚持理念引领,提升服务保障黄河高质量发展质效;四、强化协同配合,形成推进黄河流域生态保护和高质量发展合力

[阅读全文](#)

3. 最高人民法院公布 2021 年度十大行政检察典型案例\ 2022-1-25

2022 年 1 月 24 日,由最高人民法院第七检察厅与中国法学会行政法学研究会主办、对外经济贸易大学法学院和《经贸法律评论》编辑部承办的 2021 年度十大行政检察典型案例评选结果揭晓。

2021 年度十大行政检察典型案例包括:崔某诉北京市公安局某分局政府信息公开监督案,张某诉辽宁省某县农合局履行报销医疗费用职责监督案,上海市某区检察院对交通道路标线设置不合理监督案,王某诉江苏省无锡市某区市场监管局行政登记监督案,福建省某县卫健局征收社会抚养费非诉执行监督系列案,某百货公司诉山东省某市人社局工伤认定监督案,毛某诉河南省某市公安局、市政府行政处罚及行政复议监督案,胡某诉湖南省某市某镇政府行政强制监督案,杨某诉广东省某市税务局涉税行政争议监督案,韦某、黎某诉陕西省某市某区建设局撤销备案登记监督案。

[阅读全文](#)

4. 检察机关依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪典型案例\ 2022-1-6

2021 年 1 月 6 日,最高检从各地检察机关报送的案例中筛选出一批政治效果、法律效果、社会效果好的 5 个典型案例,现予以发布。

2021 年,全国检察机关深入贯彻习近平法治思想,全面落实党中央和国务院有关根治欠薪的决策部署,切实开展党史学习教育“检察为民办实事”实践活动,充分履行法律监督职能,依法惩治拒不支付劳动报酬犯罪,维护劳动者合法权益,为保障民营经济健康发展提供良好的法治营商环境。



每周法规与热点信息速递

2021 年 1 至 11 月，全国检察机关共受理审查起诉拒不支付劳动报酬犯罪案件 2813 件 3243 人，同比分别上升 12.3% 和 12%。通过办案追缴欠薪约 1.68 亿元。保障劳动者及时拿到足额工资，是关系基本民生的大事。2021 年以来，拖欠劳动者工资问题仍时有发生，特别是岁末年初各类项目、工程资金相继进入结算期，叠加疫情冲击影响，拖欠农民工工资现象高发。加之拖欠工资具有一定隐蔽性，部分劳动者法律意识淡薄，劳动者维权仍面临困难。如果得不到及时监管、妥善解决，将影响人民群众的获得感、幸福感、安全感。全国各级检察机关提高政治站位，压实工作责任，坚持以“人民为中心”的司法理念，以办案为核心，综合运用各种法律手段，依法惩治“恶意欠薪”违法犯罪行为，保障民生民利，维护劳动者的合法权益。

[阅读全文](#)

➤ 法规解读

1. 司法部、最高人民检察院有关部门负责人就修订后的《人民监督员选任管理办法》答记者问\ 2022-1-13

为进一步深化人民监督员制度改革，规范人民监督员选任管理工作，最高人民检察院、司法部对 2016 年制定的《人民监督员选任管理办法》进行了修订，已于日前印发了新的《人民监督员选任管理办法》（以下简称新《办法》）。司法部、最高人民检察院有关部门负责人就新《办法》有关问题回答了记者的提问。

1.问：请介绍一下修订《人民监督员选任管理办法》的背景和意义。

答：人民监督员制度是对检察机关检察权实行监督的制度，是人民群众有序参与司法、监督司法的重要形式。党中央高度重视人民监督员工作。2015 年，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十次会议，审议通过《深化人民监督员制度改革方案》，明确改革人民监督员选任机制和管理方式，由司法行政机关承担人民监督员选任管理职责。2020 年，中共中央印发《法治中国建设规划（2020-2025）》《法治社会建设实施纲要（2020-2025）》，2021 年，印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，都对完善人民监督员制度提出明确要求。

司法部和最高人民检察院认真贯彻落实中央决策部署，于 2016 年 7 月联合印发《人民监督员选任管理办法》（以下简称原《办法》），最高人民检察院印发《关于人民监督员监督工作的规定》。国家监察体制改革以来，检察机关职务犯罪侦查职能发生重大调整，人民监督员制度需要进一步完善。最高人民检察院在征求司法部意见的基础上，于 2019 年 8 月印发了《人民检察院办案活动接受人民监督员监督工作的规定》（以下简称新《规定》），对人民监督员监督范围、方式、程序、层级等进行了调整。各级司法行政机关和检察机关密切配合，结合实际完善人民监督员选任管理具体措施，共同推动人民监督员制度健康发展。目前，全国共有人民监督员 2.3 万余人。各地组织人民监督员初任培训、业



每周法规与热点信息速递

务培训等，实现了培训全覆盖，人民监督员队伍素质不断提高，2021 年检察机关办案活动 11 万余人次，有力推动了检务公开，促进了司法民主。

为深入贯彻落实党中央关于深化人民监督员制度改革的部署要求，适应监察体制改革和人民监督员制度发展需要，进一步完善人民监督员选任管理工作，司法部组织力量，在深入调研、广泛征求意见的基础上，会同最高人民检察院对原《办法》进行了修订。

2.问：新《办法》主要的修改内容是什么？

答：新《办法》立足人民监督员制度定位，着眼于建设一支具备较高政治素质，具有广泛代表性和扎实群众基础的人民监督员队伍，总结各地经验做法，坚持问题导向，在原《办法》基本框架和主体内容基本不变的前提下，重点聚焦人民监督员制度调整所涉及的内容，进行相应的修改完善，确保人民监督员选任、管理和使用相衔接。

其中，一个重要的变化是将人民监督员监督的范围由“案件”修改为“办案活动”，这与新《规定》是一致的。

其次，调整了人民监督员的监督层级。为了更好地实现监督功能，最大限度地促进司法公正，在人民监督员选任管理方式改革之初，就确定了人民监督员分为省级人民检察院人民监督员和市级人民检察院人民监督员，省级人民检察院人民监督员监督省级和市级检察机关办理的案件，市级人民检察院人民监督员监督基层人民检察院办理的案件。考虑到人民监督员监督的范围已经拓展为检察机关办案活动，监督数量有较大增长，人民监督员参与监督的机会也大大增加，且司法行政机关选任管理人民监督员的方式，能够在程序上更好地实现司法公正，因此，新《办法》在保留两级人民监督员的基础上，对人民监督员的监督层级进行了调整。新《办法》规定，省级人民检察院人民监督员监督同级人民检察院及其分院、派出院办案活动，直辖市人民检察院人民监督员监督直辖市各级人民检察院办案活动；设区的市级人民检察院人民监督员监督同级和下级人民检察院办案活动。

此外，为了更好地实现对最高人民检察院办案活动的监督，新《办法》还规定，最高人民检察院组织监督办案活动，商司法部在省级人民检察院人民监督员中抽选。

3.问：人民监督员的选任条件较之前是否有变化？

答：选任一支具备较高政治素质，具有广泛代表性和扎实群众基础的人民监督员队伍，是发挥好人民监督员制度作用、促进司法公正的基础条件。原《办法》规定，拥护中华人民共和国宪法、品行良好、公道正派、身体健康的年满 23 周岁的中国公民，可以担任人民监督员。人民监督员应当具有高中以上文化学历。各地经过几年的实践，普遍认为这样的规定明确了人民监督员最基本的素质条件，让更多的人民群众有机会参与到这支队伍中来，有利于实现人民监督员的广泛性、代表性，也符合工作实际。因此仍然沿用原有的规定，未作修改。



每周法规与热点信息速递

同时，为了促进人民监督员队伍健康发展，新《办法》对不宜参加人民监督员选任的人员以及不得担任人民监督员的情形进行了完善。一是考虑到监察机关的职能定位，规定监察机关在职工作人员不参加人民监督员选任。二是增加了担任人民监督员的禁止性条件。

4.问：普通群众通过什么渠道可以参加人民监督员选任？

答：为方便人民群众更好参与到人民监督员队伍中来，我们坚持公开、便捷、高效的原则，进一步完善人民群众的知晓和参与途径。一是明确了公告的内容和时限。明确司法行政机关应当会同人民检察院，合理确定人民监督员的名额和分布，并向社会发布选任公告，公告期不少于二十个工作日。二是拓展了群众参与的方式。广大人民群众在规定的时限内，可以通过个人申请、单位和组织推荐两种方式成为人民监督员候选人。为了更好地体现人民监督员的广泛性，发挥群团组织作用，根据有关规定，新《办法》明确支持工会、共青团、妇联等人民团体及其他社会组织推荐符合条件的人员成为人民监督员候选人。

当然，在选任过程中，司法行政机关还将会同人民检察院以及相关部门，对人民监督员候选人进行资格审查，切实把那些有条件、有能力、有意愿的人选任到人民监督员队伍中来。

我们希望，有更多的人民群众关心、关注司法，踊跃参与到监督司法活动中来，共同为推进司法公正贡献力量。

5.问：如何确保新《办法》的贯彻落实？

答：落实好党中央对人民监督员制度的部署要求、完善人民监督员选任管理工作，是司法行政机关、检察机关的共同职责，我们将从以下几个方面抓好新《办法》的贯彻落实。

一是强化学习培训。司法部将会同最高人民检察院，对各级司法行政机关、检察机关负责人民监督员工作的干部进行培训，准确理解、把握新《办法》的内涵和具体要求，确保人民监督员选任管理工作顺利开展。各级司法行政机关要认真组织好对新《办法》的学习理解，将新《办法》纳入本级人民监督员培训课程，同时抓好对人民监督员的初任培训、任期培训，不断提高人民监督员的履职能力和水平。在疫情防控常态化形势下，各级司法行政机关要结合实际，采取集中培训、参与实践与线上培训相结合的形式，达到最佳的培训效果。

二是加强宣传引导。通过广泛宣传人民监督员制度、人民监督员工作成效和典型案例，让更多的群众了解、关心、支持人民监督员工作，积极参与到人民监督员队伍中来，为推进人民监督员制度改革发展、促进司法公正营造良好的舆论氛围。



每周法规与热点信息速递

三是健全工作机制。我们将指导各级司法行政机关会同检察机关和有关部门加强沟通协调，建立协作机制，共同研究解决工作中遇到的困难和问题，形成推动工作的合力。加强信息化建设，努力实现司法行政机关与检察机关以及相关部门之间共享协同，实现工作流程便捷高效。

[阅读全文](#)

➤ 专业评析

观点 | 《关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见》解读与追问/ 杜连军 褚智林

题记

近日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合制定了《关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见》（以下简称“《意见》”），旨在依法惩治非法放贷犯罪活动，从而切实维护国家金融市场秩序与社会和谐稳定。

可以说该《意见》的出台正是为了回应当下整治乱象丛生的民间借贷领域的诉求。大量超过法定最高年利率放贷的职业放贷人、无资质的小额贷款公司违法经营贷款业务，不仅冲击了我国的金融管理秩序，而且衍生出诸多暴力讨债的行为，诸如非法拘禁、故意伤害、寻衅滋事的行为屡见不鲜。可以说非法放贷行为不仅严重影响公民的生命安全、也巩固了黑恶势力的经济基础，形成恶性循环。此次将非法放贷行为以非法经营罪进行处罚，充分表明了国家想要重拳整治民间借贷领域的决心。

《意见》最核心的内容在于明确将通常所讲的“职业放贷人放高利贷”的行为作为“非法经营罪”定罪处罚。《意见》全文共 8 个条文，第 1 条以“违法性”、“营利性”、“公众性”、“情节严重”等特征，对“非法放贷型”的非法经营罪进行定型化，之后第 2-5 条对何为“情节严重”的标准进行具体的解释，而第 6、7、8 条则分别就牵连犯、涉黑恶势力的处置及溯及力等特别问题做了规定。

一、规则

根据《意见》的第 1 条之规定，以非法经营罪定罪处罚的“非法放贷行为”是指“违反国家规定，未经监管部门批准，或者超越经营范围，以营利为目的，经常性地向社会不特定对象发放贷款，扰乱金融市场秩序，情节严重的行为。”

由该条可知，“非法放贷型”的非法经营罪具有违法性、营利性、公众性及情节严重的特征，简单分述如下：

1. 违法性：根据《刑法》第 96 条的规定，国家规定是指，全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和决定，国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命



每周法规与热点信息速递

令。在规制违法放贷领域，处于这一层级的法律、行政法规为《银行业监督管理法》及国务院颁布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》。

根据《银行业监督管理法》第十九条的规定：“未经国务院银行业监督管理机构批准，任何单位或者个人不得设立银行业金融机构或者从事银行业金融机构的业务活动。”

《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》则更为明确，该行政法规第2条规定“任何非法金融机构和非法金融业务活动，必须予以取缔”；第4条规定，未经中国人民银行批准，擅自从事的非法发放贷款行为属于非法金融业务活动。

在我国，贷款业务是金融机构的主营业务同时也是最为重要的金融业务。只有商业银行，信托公司，小贷公司、典当公司等获得相关资质、牌照后才能开展放贷业务。而没有相应资质的“职业放贷人”、“无照经营小贷公司或者平台”均属于没有特许经营资质而从事国家规定的特许经营活动，从而具有“非法性”。

2.营利性：根据《意见》第1条的规定，是指2年内以借款或其他名义出借资金10次以上。该特征旨在排除基于个人情感及信赖关系等产生的生活消费型等非经营性质的借款，而《意见》通过限定2年内10次而区分营利性虽然有一刀切之嫌，但也具有合理性。

3.公众性：根据《意见》第1条的规定，是指向不特定多人（包括单位和个人）进行放贷。此外根据第4条的规定，类似于“非法吸收公众存款罪”“公众性”的认定方法，“（一）通过亲友、单位内部人员等特定对象向不特定对象发放贷款的；（二）以发放贷款为目的，将社会人员吸收为单位内部人员，并向其发放贷款的；（三）向社会公开宣传，同时向不特定多人和亲友、单位内部人员等特定对象发放贷款的”也属于具有公众性的情形。

4.情节严重：《意见》花费了大量笔墨，通过第2、3、5、7条详细制定了认定情节严重、情节特别严重的数额标准，其一般规则是超过36%的实际年利率，且放贷数额、获利数额、放贷人数达到一定数额标准的即为“情节严重”。具体适用规则可参见下表。同时理解这一规定可掌握如下规律：

（1）不同情节之间的规律：根据《意见》规定，“2年内因实施非法放贷行为受过行政处罚2次以上的或者以超过72%的实际年利率实施非法放贷行为10次以上的”按照一般情节数额标准的80%掌握；具有黑恶势力情节的按照一般情节数额标准的50%掌握；同时具有前两种特殊情节的按照一般情节数额标准的40%掌握。

（2）个人实施与单位实施之间的规律：单位实施的放贷数额及违法所得数额标准按照个人实施的5倍计算；单位违法放贷对象的人数按照个人实施的3倍计算。

（3）情节严重与情节特别严重情节之间的规律：情节特别严重按照情节严重标准的5倍计算。



每周法规与热点信息速递

(4) 单次非法放贷行为实际年利率未超过 36%的予以豁免，不计入总额中作为认定犯罪的依据。

(5) 非法放贷数额应当以实际出借给借款人的本金金额认定。非法放贷行为人以介绍费、咨询费、管理费、逾期利息、违约金等名义和以从本金中预先扣除等方式收取利息的，相关数额在计算实际年利率时均应计入。这一规则，实际系最高人民法院《关于依法妥善审理民间借贷案件的通知》（法〔2018〕215号）第3条[1]的重申，实践中存在大量通过巧立名目，以“逾期利息”、“违约金”、“服务费”等名义规避法定最高利率的行为，因此虽然存在诸多名义上的“非利息收入”，但实质上仍属于利息，应一体计入实际利率的计算。

非法放贷“情节严重”数额标准一览表						
非法放贷情形		情节		情节严重 数额 （单位： 万、人）	情节特别 严重数额	
一	非法放 贷数额	一般情节		个人	200	1000
				单位	1000	5000
		特殊情节	（一）2年内因实施非法放贷行为受过行 政处罚2次以上的或者以超过72%的实际 年利率实施非法放贷行为10次以上的	个人	160	800
				单位	800	4000
			（二）黑恶势力	个人	100	500
				单位	500	2500
			（三）同时具有前两项的情形	个人	80	400
				单位	400	2000
二	个人违 法所得 数额	一般情节		个人	80	400
				单位	400	2000
		特殊情节	（一）2年内因实施非法放贷行为受过行 政处罚2次以上的或者以超过72%的实际 年利率实施非法放贷行为10次以上的	个人	64	320
				单位	320	1600
			（二）黑恶势力	个人	40	200
				单位	200	1000
			（三）同时具有前两项的情形	个人	32	160
				单位	160	800
三	个人非 法放贷 对象	一般情节		个人	50	250
				单位	150	750
		特殊情节	（一）2年内因实施非法放贷行为受过行 政处罚2次以上的或者以超过72%的实际 年利率实施非法放贷行为10次以上的	个人	40	200
				单位	120	600
			（二）黑恶势力	个人	25	125
				单位	75	375
			（三）同时具有前两项的情形	个人	20	100
				单位	60	300
四	造成死 伤等情 形	借款人或者其近亲属自杀、死亡或者精神失常等特别严重后果的				要求造成多 人严重后果



二、原理

（一）本土资源的重新挖掘

自元朝始，我国的民间借贷发展迅速，官方为遏制高利贷对社会民生的冲击，均对高利放贷的行为进行较为严厉的打击。如《大明律》规定：“凡私房钱债，及典当财物，每月取利，并不得过三分，违者笞杖四十，以余利计赃，重者坐赃论，罪止杖一百。”

最高人民法院在制定《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》时就注意到了对高利贷进行刑事规制的历史传统，相关负责人在答记者问时谈到我国关于民间借贷的利率管控：“官府进行管制也是长期的，比如说古代明清时期，管制的利率不能超过三分，如果再高就按照刑法手段处理。”

由此可知，对于超过月息三分利（36%年率）的高利放贷行为，通过刑事手段进行调整，以防止产生的对社会秩序，金融体系的影响并非此次制定《意见》的首创，相反，既是对我国法律传统中本土资源的一次重新挖掘，也是司法解释的制定者在对我国法律实践的长时间评估后的审慎决定。

（二）非法放贷行为应受刑罚处罚性逐步增加

在资本逐利的自然天性驱使下，盲目流入国家限制甚至禁止的行业，会加大经济结构性风险，甚至成为刑事犯罪的渠道和工具，给社会增加不稳定因素，加剧了社会矛盾的累积。高利贷即是如此，其虽然在一定程度上具有补充民间融资渠道不足的优点，但从长远来看，严重超过法定利率的高利放贷行为对于小微企业融资、金融秩序及社会秩序的稳定弊大于利。

俗语有云：企业得不到贷款马上死，得到高利贷年底死。通过高利贷完成企业融资，无异于“饮鸩止渴”，从长远来看对国家经济发展只有负面影响。

在《意见》出台之前，司法实践对“高利贷行为”是否进行刑法规制举棋不定。早期如杨爱平、赵霞非法经营罪案，法院审理认为职业放贷人的高利放贷行为构成非法经营罪；再者如王石宾申诉案中，对于王石宾高利放贷行为，人民法院审理认为：我国立法机关和最高司法机关当前未明确高利借贷行为是刑法第 225 条规定的“其他严重扰乱市场经营的非法经营行为”，但并不能据此推定高利借贷行为就不属于非法经营行为。当前民间自愿高利借贷的行为时有发生，刑法只能将侵害正常金融秩序中最严重的行为作为犯罪予以惩处。[5]之后又有《关于被告人何伟光、张勇泉等非法经营案的批复》推翻了非法经营罪认定。且最高院在制定《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》时也在评估超出法定最高利率放贷的刑事规制问题，但之后未见相关动作。

随着“扫黑除恶专项斗争”向纵深发展，非法放贷行为的社会危害性越来越受到重视：当下由于违法放贷的行为屡禁不止，不仅严重危及金融管理秩序，而且还造成了金融系统性风险，不仅在一定程度上成为了“黑恶势力组织”营生工具，为其违法犯罪输送血



每周法规与热点信息速递

液，同时也催生了诸如“套路贷”、“暴力催收”等违法犯罪行为。为防患于未然，《刑法》有必要提前介入，从源头上打击犯罪行为。

《意见》作为“扫黑除恶”专项行动中诞生的配套文件，在立法宗旨中格外强调：

“有效防范因非法放贷诱发涉黑涉恶以及其他违法犯罪活动”。这也恰恰体现了刑法的谦抑性，《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》所规定的“以年利率 24%作为合法上限，可申请强制执行；年利率 24%~36%之间为自然债务，拥有债权保持力但无执行力；高于 36%的则认定为无效”的民法治理模式，即宣告高于 36%的民间借贷合同无效的做法已不足以治理愈演愈烈的因高利贷而引发的恶性事件，而只得通过刑法这一治国的“重器”进行治理。

二、追问

（一）通过《意见》来增设非法经营罪的类型是否合适？

《意见》对于非法放贷行为扩充为非法经营罪的一种类型，是通过对《刑法》第 225 条第（四）项这一兜底条款进行解释实现的。而对于非法经营罪的立法特征有所观察也能知道，兜底条款所述的“其他严重扰乱市场秩序的经营行为”基本均是通过司法解释予以明确的。据统计除《刑法》所明确的 6 种非法经营行为外，尚有 20 余种经营门类可能构成非法经营罪，他们基本有司法解释予以明确规定，如最高司法机关已经通过了《关于审理扰乱电信市场管理秩序案件具体应用法律若干问题的解释》、《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》等刑事司法解释，将“采取租用国际专线、私设转接设备或者其他方法，擅自经营国际电信业务或者涉港澳台电信业务进行营利活动”、“未经许可从事非食品原料及生猪屠宰、销售”等数种行为规定成为“其他严重扰乱市场秩序的非法经营行为”的范围。曾经模棱两可的“擦边”行为经过司法解释的确认，“名正言顺”得成为刑法所打击的对象。

而根据最高人民法院发布《关于司法解释工作的规定》，司法解释的形式只能为“解释”、“规定”、“批复”、“决定”四种形式。根据该项规定在审判工作中如何具体应用某一法律或者对某一类案件、某一类问题如何应用法律，采用“解释”的形式。另外，最高人民法院的司法解释文号格式统一为“法释【XXXX】XX 号”。但本次《非法放贷意见》以意见的形式作出了对《刑法》具体条文的明细化解释，并对审判非法放贷类案件应用法律进行了专项规定，不仅不具有司法解释的形式特征，甚至连文号都没有，具有越俎代庖之嫌。而未经法定程序制定，以正式的发文方式发布司法解释就对如此重要的问题进行规定，不仅缺乏一定的严肃性，也有违程序正义的严格要求，给人以运动式立法的观感，值得进一步完善。

（二）《意见》出台以前的非法放贷行为一定不作犯罪处理吗？



每周法规与热点信息速递

《意见》第 8 条规定：对于本意见施行前发生的非法放贷行为，依照最高人民法院《关于准确理解和适用刑法中“国家规定”的有关问题的通知》（法发〔2011〕155 号）的规定办理。

许多论者依照该条，及 2012 年最高人民法院发布的《关于被告人何伟光、张勇泉等非法经营案的批复》简单地认为《意见》施行前的非法放贷行为一律不构成非法经营罪。我们认为此种观点有失偏颇。

首先看《关于准确理解和适用刑法中“国家规定”的有关问题的通知》第 3 条的规定：各级人民法院审理非法经营犯罪案件，要依法严格把握刑法第二百二十五条第（四）的适用范围。对被告人的行为是否属于刑法第二百二十五条第（四）规定的“其它严重扰乱市场秩序的非法经营行为”，有关司法解释未作明确规定的，应当作为法律适用问题，逐级向最高人民法院请示。该条确定的实际是对于“非法经营罪”认定的层报研究工作机制，而非法律适用。

[阅读全文](#)



➤ 刑事业务团队简介

天达共和刑事业务团队尤其擅长白领犯罪案件的辩护与代理。在职务犯罪与金融犯罪这两个细分领域的业务，我们已经形成了一整套“全流程、立体式、多角度”的刑事辩护与代理工作模式，同时也总结出了一套针对受贿罪、贪污罪、职务侵占罪、集资诈骗罪、非法吸收公众存款罪等常见职务犯罪与金融犯罪罪名的办案精要，能够帮助当事人设计出最具效用的刑事辩护方案，使得当事人最终获得最为公正的司法结果。

● 团队优势 Team strength

天达共和刑事业务团队不仅在传统的刑事辩护与代理业务上闻名遐迩，同时面对企业经营日益增长的刑事风险防控与合规审查之需求，基于自身多年的刑事法律风险防控经验积累，率先建立起刑事法律风险防控与合规的工作机制和工作方法，在刑事诉讼前端服务上也取得丰硕的成果，打造出了一支业务精湛、经验丰富的刑事合规服务团队。

● 行业优势 Industry strength

天达共和刑事业务团队在刑事辩护方面广受认可。多家央企、金融机构及多位省部、厅级政府的当事人经过仔细比较和选择，最终选择了天达共和律师事务所杜连军律师领衔的天达共和刑事业务团队，这充分印证了我们在刑事辩护业务方面的突出能力。

● 标志性诉讼 Landmark litigation

1. 公安部原副部长李某某受贿、玩忽职守案
2. 北京市原常务副市长、政协副主席李某某受贿案
3. 华润集团原党委书记、董事长宋某某贪污、受贿案
4. 四川省交通厅原厅长刘某某贪污案
5. 海南省农垦总局原局长杨某某受贿、滥用职权案
6. 北京市文化资产监督管理办公室原党委书记张某某贪污、受贿案
7. 人社部办公厅原副主任曹某某贪污案
8. 国家民委办公厅原副主任杜某某、李某某等共同贪污案
9. 河北省商务厅原副厅长仲某某受贿案
10. 国家电网公司原总经理助理、华北电网公司总经理朱某某受贿案
11. 大唐国际原总经理张某某受贿、私分国有资产案
12. 南方电网原副总经理肖某某滥用职权、受贿案



每周法规与热点信息速递

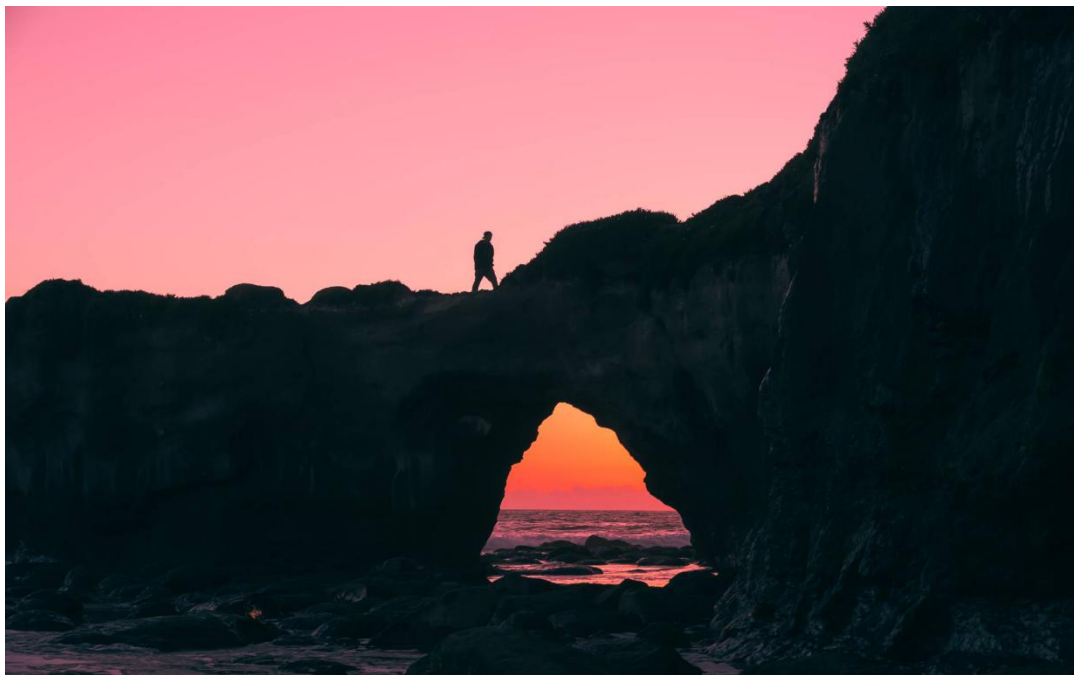
13. 华夏银行原行长段某某受贿案
14. 中国银行原副行长赵某某受贿及与其胞弟索某某共同挪用公款案
15. 中国进出口银行厦门分行副行长李某受贿、违法发放贷款罪
16. 中诚信托原董事长王某某受贿、滥用职权案
17. 北京新奥集团有限公司原党委副书记、总经理郭某某受贿案
18. 无锡市滨湖区原区委书记朱某某受贿案
19. 北京市国资委原副主任钟某某受贿案
20. 河北省人社局原局长王某某受贿案
21. 中国移动数据部原副总经理马某某受贿案
22. 中国联通网络分公司原副总经理张某某受贿案
23. 中关村开发建设股份有限公司原董事长王某某与其子王某某共同受贿案
24. 中国国际经济贸易仲裁委员会原秘书长王某某受贿案
25. 公安部金盾影视文化中心原副主任海某某贪污案
26. 北京青年报原常务副社长李某某挪用公款案
27. 北京物资学院外语学院原院长吴某某贪污科研经费案
28. 对国家统计局原党组书记、局长王保安单位行贿案
29. 对四川省副省长李成云行贿案
30. 对中纪委五室主任魏健单位行贿案
31. 对中化集团总经理蔡希有单位行贿案
32. 人和投资控股集团总经理关某某职务侵占案
33. 天津华泰控股集团股份有限公司原董事李某某合同诈骗案
34. 中央电视台新台址特大火灾案（危险物品肇事案）
35. 快播科技有限公司传播淫秽物品牟利案
36. 厦门远华走私案
37. 华润集团原审计总监黄某某非法获取国家秘密案
38. 中国进出口银行厦门分行违法发放贷款 23 亿余元案



每周法规与热点信息速递

39. 深圳海关“使命 2017-11”1.5 亿元特大手表走私专案
40. 信和上融网络科技（北京）有限公司（信和财富）非法吸收公众存款案
41. 北京中嘉金控资产管理有限公司非法吸收公众存款案
42. 安禾财富(北京)网络科技有限公司非法吸收公众存款案
43. 中国农业银行私人营业部湖北分部总经理汪某某集资诈骗案
44. 华融银安投资基金（北京）有限公司、华融普银投资基金（北京）有限公司非法吸收公众存款案
45. 中鼎银桥投资公司非法吸收公众存款案
46. 银河瑞盈投资基金管理(北京)有限公司非法吸收公众存款案
47. 北京易通贷金融信息服务有限公司非法吸收公众存款案

成功，始于助人成功



法令所以导民也，刑罚所以禁奸也。——司马迁

天达共和律师事务所
East & Concord Partners



咨询热线 +8610 6590 6639
北京市朝阳区东三环北路8号亮马河大厦写字楼1座20层

网址：www.east-concord.com

邮箱：beijing@east-concord.com

