

# 小额网络诈骗犯罪案件“立案难”问题研究

杜晓玮

西南交通大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年5月6日; 录用日期: 2024年5月17日; 发布日期: 2024年6月29日

## 摘要

实践中达到立案标准的小额网络诈骗案件往往难以立案, 该类案件“立案难”是经济发展水平、侦破难度与立案压力、立法空白与理论争论等多因素交织的结果。“立案难”造成了损害刑事诉讼程序功能、忽视公民实体权利和诉讼权利、放纵犯罪损害潜在公共利益等多方面危害。通过明确立案依据、激活程序机能、减轻立案阻力等多元化治理能够一定程度上为“立案难”问题提供规制思路。

## 关键词

小额网络诈骗, 立案难, 立案标准, 多元化治理

## A Study on the Problem of “Difficulty in Filing” of Small-Scale Online Fraud Cases in China

Xiaowei Du

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu Sichuan

Received: May 6<sup>th</sup>, 2024; accepted: May 17<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Small-scale online fraud cases that meet the filing standards in practice are often difficult to file. The difficulty of filing such cases is a result of multiple factors intertwined, such as the level of economic development, the difficulty of investigation and filing pressure, legislative gaps and theoretical debates. The difficulty of filing a case has caused harm to the functions of criminal proceedings, neglected citizens' substantive and litigation rights, and allowed crimes to harm potential public interests. Clarifying the basis for filing cases, activating procedural functions, and reducing filing resistance, and other diversified governance can, to a certain extent, provide regu-

latory ideas for the problem of difficulty in these filing cases.

## Keywords

Small-Scale Online Fraud, Difficulty in Filing a Case, Filing Standards, Diversified Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着互联网游戏行业的进一步发展,网络诈骗的对象已由传统银行账户扩展至网络游戏装备等虚拟财产,诈骗手段也不断变换升级,当下我国虚拟财产网络诈骗犯罪现象严重。同时,刑事实体法和程序法对于网络诈骗的规定均尚付阙如,不仅让诸多网络诈骗者肆无忌惮,更使得受害者尤其是达到立案标准的小额受害者往往投告无门。这类案件的诈骗金额通常不算太高,报案至公安机关,不免被“被诈金额太少”等理由所劝退,公安机关既不立案也不出具不予立案的决定,最终致使公民合法权益受到损害。<sup>1</sup>

近年来,理论界对于网络诈骗犯罪的讨论始终未曾停歇,先后有学者就诈骗数额这一难以认定的实践难题进行了多方面的分析,但该类研究多半以实体法为出发点进行探讨,而着眼于程序法角度的甚少。当然,也有学者指出该类案件存在指定管辖、证据适用、涉案财物处置等在内的程序性困境[1]。但学界关于“立案难”问题的研究未紧跟实践变迁,迄今为止我国网络诈骗犯罪立案仍然是司法难题之一,曾有学者指出需要创新立案程序、建立立案平台以应对立案难题[2],但该类研究也仅对多次未达到立案标准的小额网络诈骗犯罪进行了探讨,对已经达到立案标准却无法诉诸司法解决的小额案件以及这部分权利受损的被害人权益保护问题却鲜有论及。

基于当前网络诈骗范围愈发广泛、诈骗手段不断升级、诈骗次数多且金额不高的实践现状,本文着眼于该类案件的“立案难”问题,试图分析小额案件“立案难”程序困境背后的多因素制约,以及该种困境所造成的多方面危害,最终提出破解该困境的多元化治理思路。<sup>2</sup>

## 2. “立案难”造成的多重危害

### (一) 刑事诉讼程序功能受损

#### 1) 违反立案程序宗旨

《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)第一百零九条规定了公安机关发现犯罪嫌疑人和犯罪事实应当立案的职责,第一百一十条规定了单位和个人报案、控告、举报的权利以及公安机关应当接受的义务。立案的目的是为了启动刑事诉讼程序,因为立案程序的独立、必经性,不是所有案件都能经历刑事诉讼的所有阶段,但是若要进入刑事诉讼就必须经过立案,可以说在我国没有立案就没有刑事诉讼程序。

但是实践中一些侦查机关为了片面追求破案率实行先破后立、不破不立的做法,甚至出现上述对于已经达到立案标准的小额犯罪进行劝退和不作为的司法乱象,小额网络诈骗犯罪只是乱象之一。如果达

<sup>1</sup>笔者经考察国内诸多网站论坛发现,类似情形被骗者众多且事后均进行了报案和求助第三方平台,但是双方均互相推诿。对于未达到立案标准的公安机关不予立案,对于达到立案标准的其往往也以金额较少为由不予立案。第三方平台管理也较为松散,对于被害人的求助消极对待。

<sup>2</sup>本文所探讨的小额网络诈骗犯罪案件是指已经达到立案标准的但金额较小的案件,与学者以往探讨较多的多次小额诈骗案件应有所区别。

到立案标准却不立案，导致后续为侦查、起诉和审判犯罪所设置的一切诉讼程序均无法运转，有违刑事诉讼法设置立案程序的宗旨意义。

## 2) 阻断其他救济程序路径

在诸多小额网络诈骗案件中，公安机关不仅不立案，更不会出具不予立案的书面决定，这直接导致为解决被害人求告无门难题所设置的公诉转自诉案件机制失去先决条件([3]: p. 417)，也使权力监督机制空转。

《刑事诉讼法》第二百一十条第三款规定了公诉案件转自诉案件的条件，对于公安机关或者人民检察院不予追究被告人刑事责任的，被害人可以向人民法院提起刑事自诉。但是这类案件要求被害人证明公安机关、检察院已经决定不予追究，证明凭证当然就是不予立案决定书或者不起诉决定书等。上述公安机关做法直接导致被害人公诉转自诉渠道被阻断。

此外《刑事诉讼法》第一百一十三条强调了检察院对公安机关立案活动的监督职能。正常情况下，如果公安机关不予立案，被害人可以请求检察院进行立案监督，如果检察院认为公安机关不立案的理由不成立，应当通知其立案，这是通过权力制约监督机制使案件重回刑事公诉的轨道，但是公安机关既不立案也不出具不予立案决定书的做法同样使得小额网络诈骗的被害人无法持证明凭证向检察院提出立案监督审查，权力制约监督机制空转。

## (二) 忽视被害人诉讼权利和实体权利

首先，忽视被害人诉讼权利。被害人是遭受犯罪行为侵害的人，其有权要求犯罪行为人赔偿犯罪所造成的经济损失，在心理上体现为有权要求惩罚、报复犯罪行为人，但是刑事诉讼使得被害人这种权利要求处于待定状态([3]: p. 111)。因此其享有广泛的诉讼权利，其中包括报案并要求有关机关立案的权利。只有立了案，才能使被害人的权利要求具备待定状态的资格，并最终获得积极确定的可能性，否则这种权利要求根本无从谈起。

其次，忽视被害人实体权利。实体权利与被害人切身的财产性利益息息相关。被害人诉诸刑事司法解决而不得，只能转而进行民事诉讼。然而民事诉讼在保护该类案件被害人实体权利问题上存在明显短板。网络诈骗案件具有灵活性高、隐蔽性强等特点，犯罪分子在虚拟空间中作案，没有实体性的地点可供追查，只能通过 IP 账号等进行追溯并锁定犯罪嫌疑人。被害人提起民事诉讼不仅需要向法院提供明确的被告信息，还需按照“谁主张谁举证”的原则承担举证责任以支持其主张，但是二者均因被害人身为公民能力有限而存在极大障碍，实体权利无从实现。

## (三) 放纵犯罪损害潜在公共利益

一是对潜在被害人的危害。该类案件达到立案标准却不进行立案，被害人若要维护权益只能通过民事诉讼进行，即使最终获得胜诉判决，但是也仅具有个体效应，犯罪分子并未被追究刑事责任，仍然逍遥法外继续犯案使更多具有相同行为风险的人都成为潜在的被害人。二是对整个网络空间的危害。在犯罪过程中，犯罪分子利用网络空间的虚拟性和开放性逃避平台的法律监管，网络平台只是手段，虚假交易才是真正目的。犯罪分子将网络平台作为犯罪工具，使公民丧失其对网络平台公平、公开性的信任。网络空间不是法外空间，如若只是通过民事诉讼解决财物纠纷而不能使其受到刑事法律的制裁，会使犯罪分子的手段愈加灵活、态度愈加猖狂，在网络空间中频繁犯案的欲望愈加强烈，逐渐侵蚀着国家大力整治下的日渐清朗的网络空间。

## 3. “立案难”成因分析

### (一) 宏观因素：经济发展水平使立案标准差异化

我国实体法针对电信网络诈骗没有专项立法，因此原则上诈骗数额达到 3000 元以上一般应当视为数

额较大符合入罪标准,但根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理诈骗刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第一条第2款的规定,“各省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院可以结合本地区经济社会发展状况,在前款规定的数额幅度内,共同研究确定本地区执行的具体数额标准,报最高人民法院、最高人民检察院备案。”

因此不同地区的经济发展水平不同,相应的诈骗罪立案标准也有不小的差异,即使被害人遭受的网络诈骗金额达到了3000元,但如果尚未达到所在地区自行制定的诈骗罪立案标准,也无法诉诸刑事司法解决。此外,在经济发展水平较高的地区,网络诈骗犯罪金额的平均水准也通常较高,即使一起案件达到了该地区的立案标准,但比之大案、要案金额仍然略显一般,这时公安机关也会因为下述原因而放弃立案。因此,经济发展水平不止影响到不同地区的立案标准,也会影响到该立案标准发挥实际作用的效应。

### (二) 程序法因素: 侦查难度与破案压力

首先,虚拟财产追赃难度较大。像游戏装备之类的虚拟财产在网络上流动率较高,诈骗者骗到游戏装备会立刻出手,待公安机关立案侦查一系列程序下来,原来那套装备早已不知转手几番。其次,侦查范围较广,侦查难度较大。电信网络诈骗犯罪内在的立体式、操控式、应和式特质使得侦破案件尤为困难[4],诈骗者作案手段灵活多样,可以用多个虚假的身份同时在多平台注册多个店铺进行诈骗,如果要进行立案侦查需投入许多的人力、物力资源,然而这无疑加重了公安机关紧张的办案压力和结案压力。再者,此类案件被害人较多且分布较广,确保“同案同立”难度较大。虽然不能排除各地司法实践中对此类案件进行立案侦查的情形,但是要确保此类小额案件都能够立案确实具有难度,因此从总体情况综合权衡后,公安机关对于此种小额案件不立案的情况着实常见。<sup>3</sup>

### (三) 实体法因素: 立法空白与理论定位不明

首先,我国《刑法》并未对网络诈骗犯罪单独进行规定,鉴于此网络诈骗犯罪目前应当适用《刑法》第二百六十六条关于普通诈骗罪的规定,网络诈骗的入罪也应当参照上文提到的各地自行制定的立案标准。然而从网络空间犯罪的特殊性、网络诈骗犯罪的社会危害性考虑,只有对网络诈骗犯罪在立法上进行罪名定义,准确表述其罪状,才能避免引用传统刑法在监管与处罚上带来的适用不当问题[5]。

其次,我国刑法对于虚拟财产的定位存在立法空白,当下理论界对于虚拟财产的定位问题仍然存在分野。有学者认为从刑民对话的角度来看,将虚拟财产纳入财产犯罪中财物的范畴不存在障碍[6]。但也有学者认为民法与刑法关于网络虚拟财产的界定并不相同,刑法调整的范围更广,因此“两者对于网络虚拟财产的保护标准无需完全等同,而应有所差别”[7]。因此,司法实践中也出现诸多法律适用的困境,最为直观的表现就是各地法院对于侵犯虚拟财产行为的定性存在差异。有的公安机关工作人员表示“法律没有对这类物品明文规定,类似游戏装备这类被骗物品不应当属于诈骗罪或者盗窃罪所说的财物,所以没办法立案”。

## 4. “立案难”问题的多元化治理

欲彻底消除小额网络诈骗案件“立案难”问题属实不易,但是可以依据上述相关制约因素探索多元化治理路径对其进行规制。

### (一) 网络平台治理,减轻立案阻力

互联网平台治理应当是化解小额网络诈骗案件“立案难”问题的源头治理路径。实践中,一些网络平台经常出现对入驻者身份信息审核不严、事后处置不及时、面对被害人的求助消极推诿等现象,使被害人在被骗后又遭遇网络平台帮助和司法援助的相互推诿,最终造成取证、固证不及时,丧失了案件侦

<sup>3</sup>笔者走访了四川、新疆等地公安机关,其均表示,此类案件被骗金额不算太高,且又多属于虚拟财产,虽然符合立案标准,但如果立案也可能导致即使投入过多资源最终也无法侦破案件的结果,加之被害人一般不会无力承担,故而选择分流案件不予立案。

破的最佳时机。因此互联网平台应当积极担负起监管职责，首先是完善信息登记审核平台，对平台入驻者的身份信息作详细的登记和核验，做到人脸识别、人证相符，以便在事后倒查时能够获取到真实准确的信息；其次是要建立被害人诈骗求助响应机制，平台在收到被害人疑似被诈骗的举报信息时应当立即响应，暂停该入驻者的经营资格。倒查平台系统中登记的加害人信息并做好信息的提取和固定工作，同时向被害人收集其与加害人的沟通记录和其他有用信息，做好与后续司法介入的衔接和准备工作，在公安机关立案后应当配合其进行收集、提供证据等侦查工作。为被害人在被骗后起到一定的心理疏导和支持作用，切断不特定公众的潜在危险，也为后续公安机关侦查案件提供强有力的第三方帮助；第三是要定期进行类案排查。互联网平台应当对被害人举报的疑似诈骗信息进行定期梳理，对高频被举报的入驻者或者类似行为引起重视，谨防逃过法律追究的犯罪分子通过重换虚假身份再次进入平台犯罪，对类似经营目的和行为的申请入驻者进行更为严格的审查和监管。

### (二) 填补法律空白，明确立案依据

目前，我国《刑法》并未对电信网络诈骗犯罪单独进行规定，电信网络诈骗均适用普通诈骗犯罪的规定。“网络规制下离不开四种机制：法律、道德、市场与结构”<sup>[8]</sup>。鉴于电信网络诈骗犯罪的特殊性以及不断升级的犯罪方式和手段，应当在立法上对其单独进行特定化入刑，明确电信网络诈骗犯罪的定义和构成并确定入罪标准。保证电信网络诈骗犯罪规定的“专罪专用”，不仅能够为公安机关、检察院和人民法院在实践过程中处理该类犯罪提供更明确的实体法依据，避免司法实践适用传统诈骗犯罪规定所造成的诸多适用不良。此外还应当立法中明确规定将虚拟财产纳入刑法所保护的财产性权益之内。只有将虚拟财产纳入刑法的明文规定，才能统一公安司法机关对于财产性利益的认识，减少立案阻碍。

### (三) 自诉案件引流，激活程序机能

造成刑事诉讼程序虚置的痛点就在于公安机关对于符合达到立案标准的诈骗犯罪既不立案也不出具不予立案决定书，阻断后续公诉转自诉程序和立案监督程序。基于此，可以考虑保障自诉渠道通畅，以保障公民诉权并适当化解立案难问题造成的程序机能受损。

从自诉案件的范围来看，小额网络诈骗犯罪案件应当属于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《刑诉法解释》）第一条第(二)款中规定的被害人有证据证明的轻微刑事案件——刑法分则第五章规定的，对被告人可能判处3年以下有期徒刑以下的案件。对于这类案件，被害人可以直接向有管辖权的人民法院提起刑事诉讼。但是向法院直接提起的小额网络诈骗自诉案件必须满足刑事案件的入罪标准，即被骗金额必须在当地制定的立案标准之上。鉴于该类案件金额较小且被害人分布较广，各地法院纷纷进行立案存在困难，因此法院可以在系统内部推出统一的小额网络诈骗登记平台，在收到公民提起的刑事自诉之后录入信息，该系统在一定时间内对信息进行分类提取，若有疑似多个被害人被同一被告人诈骗的情形，就可以将案件移送公安机关。若不存在同一被告人的情形，法院可以对自诉人提供的被诈骗信息进行审查，认为证据不充分且当事人自行收集证据存在困难，可以要求公安机关予以协助调查、收集证据；如果认为证据严重不足或者情节严重可能判处三年以上有期徒刑的，可以依据《刑诉法解释》第一条第(二)款的规定将案件直接移送公安机关立案侦查。

## 5. 结语

《刑事诉讼法》规定了公安机关、检察院的立案职责，2022年9月通过的《中华人民共和国反电信网络诈骗法》第二十七条也规定：“公安机关接到电信网络诈骗活动的报案或者发现电信网络诈骗活动，应当依照《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定立案侦查。”。然而侦查难度、破案压力等诸多因素造成了公安机关对于那些达到立案标准但诈骗金额较小的网络诈骗犯罪，采取了既不立案也不出具不予立案决定的“劝退”政策，造成公民合法权益和网络空间均遭受损害。事实上只有以社会治理为根本、以

网络治理为手段、以法律治理为保障进行多角度综合治理，才能从源头防范、制止犯罪。

### 参考文献

- [1] 郭烁. 电信网络诈骗犯罪应对的程序性困境与完善[J]. 法学论坛, 2023, 38(4): 84-93.
- [2] 韩仁洁. 论我国网络诈骗案件立案制度的运行完善[J]. 政法学刊, 2017, 34(5): 121-128.
- [3] 王敏远, 主编. 刑事诉讼法[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [4] 王洁. 电信网络诈骗犯罪的独特属性与治理路径[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2019, 35(4): 1-10.
- [5] 陈纯柱, 刘娟. 网络诈骗的立案困境与路径研究[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2017, 29(2): 50-57.
- [6] 陈兴良. 虚拟财产的刑法属性及其保护路径[J]. 中国法学, 2017(2): 146-172.
- [7] 童春荣, 王梓羽. 非法获取网络虚拟财产的刑法定性分析[J]. 科技与法律(中英文), 2023(3): 116-123.
- [8] 刘品新. 网络法学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.