公共安全治理模式应向事前预防转型

刘军

党的二十大报告专章对国家安全和社会稳定进行论述和部署,强调"推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定",在公共安全治理过程中坚持"安全第一、预防为主",不断"提高公共安全治理水平""完善公共安全体系,推动公共安全治理模式向事前预防转型"。

理论背景与实践要求

现代性自带风险基因,安全风险与工业化、现代化和城市化进程相伴始终,深度嵌套而无法祛除,各种现实的和潜在的安全风险不断涌现和累积,公共安全问题日益突出。人们在享受科技进步和社会发展所带来的经济繁荣和巨大利益的同时,也不得不直面各种各种安全风险,被迫生活在风险发生高度不确定、控制环境高度复杂、控制难度不断加大的"高风险社会"。

安全风险的不断累积很容易引起质变并转化为实害,一旦发生危险,造成的社会损害具有高度扩散性,损害结果和损害范围极易扩大。如果能够"关口前移",在风险积累阶段就介入治理,则控制环境相对优越,控制条件相对较好,而且越早介入则能够采取的措施越多、预留空间越大、将损害控制在最低程度甚至不发生损害的可能性越高。为此,应当转换治理理念和治理方式,推动公共安全治理转型为事前预防模式。

理论源起与治理特征

二十大报告首次提出"推动公共安全治 理模式向事前预防转型",是公共安全治理 模式的重大转向和伟大实践,是"预防性法 律制度"理论在公共安全治理中的具体化。

预防性法律制度理论直面我国当下的公共安全治理问题,是具有中国特色的、主动防御型公共安全治理模式,极具针对性和现实性,是保障国家长治久安、提升社会治理水平和增进人民幸福感的重大理论和实践问题。公共安全事前预防治理模式,抓住了公共安全治理的精神实质,针对中国实际进行风险要素分析、结构整合和"脆弱性"补强,为公共安全风险预防提出中国解决方

- □ 安全风险的不断累积极易引起质变并转化为实害,一旦发生危险,造成的社会损害具有高度扩散性,损害结果和损害范围极易扩大。为此,应当转换治理理念和治理方式,推动公共安全治理转型为事前预防模式。
- □ 公共安全事前预防治理模式,抓住了公共安全治理的精神实质,针对我 国实际进行风险要素分析、结构整合和"脆弱性"补强,为公共安全风 险预防提出中国解决方案,贡献中国治理智慧,具有重要的实践价值。
- □ 构建预防性公共安全治理体系,需要建立安全隐患排查和风险分级管控体系;构建分段阻击的立体式事前预防体系、多元主体参与的事前预防机制、多层次的预防性法律制度体系;完善公共安全治理平台和应急管理指挥系统建设。

案,贡献中国治理智慧,具有非常重要的实践价值。

公共安全事前预防治理模式,是一种全 新的治理模式,具有如下鲜明特征:一是, 事前预防治理是源头治理。通过对危害公共 安全和影响社会利益的重大风险采取源头治 理,事先主动采取预防性、防范性、干预性 措施,采取釜底抽薪的方式,防止安全隐患 不断累积,将各种安全隐患消除在萌芽状 二是,事前治理是对系统治理的补强和 公共安全事前预防治理旨在通过防 范、遏制、阻断、复归、隔离不法等各种干 预和介入手段防止安全隐患的发生与扩大, 是在安全隐患分级预防框架之外采取的超前 干预措施,是更进一步的"关口前移"和 "零级预防"。三是,事前预防是日常防范治 理。通过完善风险排查体制机制,构建预防 性法律制度,加强预测、监测与预警,确保 早发现、早报告、早预警、早干预,寓风险 预防于日常安全管理之中。四是, 事前治理 是依法治理。需要制定相关制度对所采取的 预防性措施予以规制,确保不能因为"关口 前移"而侵犯公民基本权利或者影响社会与 经济发展,确保不会因为主动防御而影响社 会创新与活力,确保不会因为强调积极预防

公共安全事前预防治理模式是渊源于我 国优秀传统文化的社会治理实践和制度体 系,是以人民为中心的共建共治共享的基层 社会治理经验,是具有中国特色的、彰显社 会主义制度优势的社会治理模式,具有强大生 命力和自适应性。

具体方案与体系构建

公共安全事前预防治理抓住了公共安全治理的精神实质,针对我国实际进行风险要素分析、结构整合和"脆弱性"补强,通过构建预防性公共安全治理体系的方式,突出社会矛盾纠纷化解,重塑人与人交往的行为模式,坚定公众对于社会的信任与忠诚,不断完善公共安全治理体系、全面提升公共安全治理能力。

第一,建立安全隐患排查和风险分级管控体系。定期进行安全隐患排查和风险评估,做好重点部门、重点行业、重点领域和重大安全风险的监测预警,引入竞争机制做好安全分级管控和风险分级治理。建立社会矛盾风险排查和多元纠纷化解机制,完善监督机制和问责机制,构建和完善相应的法律制度。按照"分级预防"模式制定应急预案,加强日常演练和备战,将主动式预防与日常安全管理有机地结合在一起。在不同阶段有针对性地应对公共安全威胁,力争不发生安全威胁,如果不可避免则控制在最小范围。

第二,构建分段阻击的立体式事前预防体系。公共安全事前预防治理坚持"安全第一、预防为主",是由事后惩治向事前预防的制度化转型,是公共安全治理领域构建"预防性法律制度"的实践化和具体化。"前段预防"完善多元纠纷调解机制,完善监督机制和问责机

制,严防危险的发生和累积; "中段预防"综合运用各种刑事政策,力图让行为人在危害较低的阶段停止下来; "末段预防"强调刑罚的教育、矫正和康复作用,加大从业禁止的力度,防止再次侵害社会。这些都是事前预防治理模式的有机组成部分。

第三,构建多元主体参与的事前预防机制。需要坚持"安全第一、预防为主",注重发挥专业人员和专业队伍对于公共安全风险的综合预防作用,构建多元主体参与的公共安全事前预防治理机制,共建、共治、共享安全、稳定、和谐的社会发展环境。

第四,构建多层次的预防性法律制度体系。运用系统科学理论与方法,对于公共安全预防性法律制度体系的要素、结构、功能、环境等进行综合评判,不断完善公共安全风险预防的体制机制。构建多层次预防性法律制度,包括刑法、行政法、民法、社会法及配套制度等在内的预防性法律制度;构建防范、控制、服务、建设相互融通的立体化防控法律制度体系;完善人民调解、行政调解、司法调解衔接联动工作机制和"一站式"调解工作平台,联动化解重大疑难复杂矛盾纠纷,不断提高公共安全治理的制度化和法治化水平。

第五,完善公共安全治理平台和应急管理指挥系统建设。在大数据、地理信息和人工智能等技术支持下,构建"情报→预测→决策"智能化公共安全治理平台和人工智能辅助决策的应急指挥系统,实现精准治理、动态治理和功能性治理。随着神经网络日渐成熟,深度学习算法已经能够在数据情报的支持下,精准地进行视觉检测、行为预测、危险预警和情景预防。已经建立应急指挥系统,人工智能辅助决策能够极大地提高在犯罪侦查、治安防控、应急处置等方面决策效率和反应速度。

公共安全事前预防治理模式的优势在于精准防控和主动干预,是一种主动防御型的公共安全治理模式。为此应当建立大安全大应急框架,做好充分的事前应急准备,不仅是源头严防、过程严管、风险严控,而且是效益最大化的"分级预防模式",以便在不同阶段更有针对性地采取应对措施。

(作者系上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员,上海政法学院刑事司法学院教授、博导)

催收非法债务罪须戴"紧箍咒"

张颖鸿

时值催收非法债务罪落地两年之际,司 法实践产生了大量审判案例,亟待理论上的 检视与研究,以促进新罪名的正确理解与适 用。

从审判现状来看,一方面催收行为认定 过于注重形式符合性而忽视实质考量,以致 挤占行政处罚生存空间。另一方面,"非法 债务"的外延过于宽泛。条文规定仅以"高 利放贷等产生的非法债务"进行圈定。实践 中往往将非法债务与法律不予保护的债务划 等号,导致非法债务的外延涵括了民事违法 债务,实属不妥。此外,实践中往往简单地 将本罪的法益确定为个人法益。实际上,催 收非法债务行为对公共秩序法益的破坏是显 而易见的。如果仅仅涵括个人法益这一单一 化法益,势必将导致法益出罪机能的弱化, 使催收非法债务罪成为因袭于寻衅滋事罪的 "新口袋罪"。

催收非法债务罪实际上是围绕"非法债务"这一特定场域,囊括了多种本由刑法其他条文涵摄的催收行为。如果抛开"非法债务"这一场域,本罪涵括的行为均可被刑法其他条文吸收,给司法的准确认定造成一定阻碍。因此,必须从本罪的场域特征及罪名的实质性解释出发,给本罪戴上"紧箍咒"准确理解适用,避免非理性的扩张化适用。

第一,正确认识催收非法债务罪的设立

初衷。催收非法债务行为由于债务属性与催 收行为双重违法, 在社会生活中很容易被贴 "黑恶"的标签。但催收非法债务罪并非 为了严打催收非法债务行为而生, 而是为了 平衡司法回应民众的呼吁和处置规范不够的 难题,本质上是为了解决以往无良法可依进 而导致量刑失衡的问题,并无设立新罪名以 强化刑事打击之意。譬如, 在本罪未出台 前,相当一部分催收非法债务行为往往以寻 衅滋事罪定罪处罚,不仅有类推解释之嫌 疑,且寻衅滋事罪法定最低刑五年的量刑标 准更导致了此类行为量刑畸重。质言之, 催 收非法债务罪实际上是刑法积极参与社会治 理、准确定罪量刑以实现公平正义的体现, 不能一味秉承扫黑除恶的高压打击态势, 仅 从形式上扩张化认定而形成不当严打。

第二,恪守个人法益与公共法益的双重 维度。法益具有限制人罪的机能,法益的不 当限缩势必导致人罪的不当扩张。一如前 述,催收非法债务罪作为"扰乱公共秩序犯 罪"章节的罪名,公共秩序法益理应在其保 护法益之列。具言之,不仅要从形式层面对 违法行为是否符合暴力、胁迫、恐吓、跟 踪、限制自由、侵入住宅等一般意义上侵犯 个人法益的特征进行考量,且应当从实质层 面认定该行为是否具有破坏社会公共秩序的 特征作实质判断。据此,在破坏公共法益的 具体认定上,由于刑法中的公共概念通常意味着不特定,因此,催收行为必须具有公然性,也即必须要能够影响到不特定人的利益。但此处的公然性也不可矫枉过正,不宜限制于公共场所,即使住宅、仓库等封闭空间,只要行为人不顾影响地催收且可能被不特定人感知,亦符合要求;公然性也不宜要求不特定第三人在场,只要随时可能有不特定人出现即可。

第三,区分不同违法层次与违法类型的非法债务。就债务的非法性而言,存在民事违法性、行政违法性、刑事违法性的层次之分,亦存在自然犯与法定犯之别,不能一概而论均认定为本罪中的非法债务。赃款等具有刑事违法性的债务当然属于非法债务,但包养、合同无效等民事违法性债务和嫖娼等行政违法性债务却值得商榷。一般而言,民事、行政领域的效力评价并不等于刑事违法性评价。

法定犯在被法律所禁止前便存在并为民众所积极效仿,社会一般性判断对其违法性的认识程度及抵触程度显著低于违背伦理道德的自然犯,不宜因催收手段符合形式特征便将此类"禁止恶"一律认定为非法债务。应该坚持实质性解释的立场客观评价,以实质上的出罪解释限制形式解释所可能引发的不当人罪,从而发挥构成要件的犯罪识别功能和出罪机能。据此,应当将违反民事法律规范但未悖于伦理道德的行为排除在非法债务的范围之外,针对违

反行政法律规范的非法债务理应作实质解释, 排除具备特定事实基础的债务。

第四、把握"情节严重"的上限与下限。 催收非法债务罪作为一个轻罪,必须把握好与 行政处罚的界分,避免僭越行政处罚的范围, 守住"下限"。催收非法债务罪作为多年来扫 黑除恶在催收非法债务领域应急司法的产物, 对"情节严重"要素人罪标准的理解离不开多 年应急司法所形成的经验。具体而言,认定 "暴力、胁迫""恐吓、跟踪、骚扰他人"等 行为的情节严重,可以参照适用寻衅滋事罪中 "随意殴打他人、情节恶劣""追逐、拦截、 辱骂、恐吓他人,情节恶劣"的司法认定标 准。认定"限制他人人身自由"与"侵入他人 住宅"等行为的情节严重,可以参照适用两高 两部《关于办理实施"软暴力"的刑事案件若 干问题的意见》第6条、第7条的规定进行综 合考量。

催收非法债务罪作为寻衅滋事罪、非法拘禁罪、非法侵入住宅罪等罪名在催收非法债务场域的特别化,如何区分与这些罪名的关系无疑构成认定催收非法债务罪的"上限"。笔者认为,催收非法债务罪增设之后,理应特别法优先于普通法适用,通过本罪三类方式催收非法债务的行为不应再认定为寻衅滋事罪、非法拘禁罪、非法侵入住宅罪等罪名。

(作者单位:福建省厦门市思明区人民法院)