

九部门联合印发指导意见 推进旅游公共服务高质量发展

□ 据新华社报道

记者从文化和旅游部获悉，文化和旅游部、国家发展改革委、财政部等九部门日前联合印发《关于推进旅游公共服务高质量发展的指导意见》。指导意见提出，利用3到5年时间，基本建成结构完备、标准健全、运行顺畅、优质高效，与旅游业高质量发展相匹配的旅游公共服务体系，旅游公共服务有效供给明显扩大，服务效能明显提升，对薄弱领

域、高峰时段和特殊人群的服务保障能力明显增强，人民群众对旅游公共服务的满意度明显提高。

指导意见明确五大方面15项主要任务。

在优化旅游公共信息服务方面，优化线下旅游服务中心布局，加强线上旅游公共信息服务，加强旅游公共信息服务资源整合。

在完善旅游公共交通服务方面，加强旅游交通基础设施建设，提升旅游交通公共服务

设施建设和管理水平，优化旅游交通运输服务。

在强化旅游应急救援服务方面，加强旅游应急救援机制建设，优化旅游应急救援设施设备布局，增强旅游应急救援的社会参与。

在加强旅游惠民便民服务方面，开展形式多样的旅游惠民便民活动，推动旅游惠民便民设施建设改造，提升入境旅游公共服务水平。

在促进公共文化服务和旅游公共服务融合发展方面，促

进文化和旅游公共服务设施功能融合，丰富旅游场所公共文化服务内容，增强公共文化场所旅游吸引力。

文化和旅游部公共服务司负责同志表示，人民群众对旅游公共服务有着越来越高的期待，如何补齐旅游公共服务短板、弱项，完善配套服务，进一步提升服务水平，营造良好的旅游消费环境，让游客游得安心、游得舒心，是摆在面前的重要任务。指导意见以重大项目为抓手，

聚焦重点地区、重点环节、重点时段，明确了当前和今后一个时期推进旅游公共服务高质量发展的总体要求和重点任务，为推进旅游公共服务工作提供政策依据。

据介绍，下一步，文化和旅游部将研究制定并出台旅游公共服务相关标准规范，为各地推进旅游公共服务建设提供业务指导；加强监督检查，建立常态化监督管理机制，推动地方部门落实主体责任，将各项任务落细落实落地。

司法实践中催收非法债务罪认定难题与解决路径

□ 申胜威 程佳乐
杨淑雯 朱逸帆

问题缘起

在“扫黑除恶”专项斗争经验的基础上，为了规制暴力、软暴力等违法手段催收高利贷等其他非法债务的行为，《刑法修正案（十一）》专门设立催收非法债务罪。一方面体现了立法对现实生活的积极回应，另一方面，新罪名的设立也给司法实践带来了新问题。本课题组于2023年10月17日，以“催收非法债务罪”为案由，在“威科先行”网站检索到判决书49份，结合课题组线下实地调研情况，发现实务中对本罪构成要件的判断存在着一定程度上的困惑。本课题组旨在深入分析调研中遇到的问题，探讨相关解决方案，以期对实践处理相关问题有所裨益。

催收非法债务罪司法适用中存在的疑问

（一）对“催收手段”的认定片面化

《刑法修正案（十一）》对催收非法债务罪规定了三类行为方式，随之而来便是以下三个问题：第一，暴力、胁迫的程度为何，暴力是仅指对人暴力还是包括对物暴力？第二，限制他人人身自由与非法侵入他人住宅如何认定。第三，恐吓、跟踪、骚扰行为的认定问题。

（二）对“情节严重”的判断不明确

从语义解释的角度，由于“情节严重”作为一个判断标准，本身就存在不明确性，因此在此司法实务中，大部份的判决书其实并没有对该项要素进行解释，故而难以起到限制入

【内容摘要】经调研，实务中对催收非法债务罪构成要件的判断存在困惑。包括对“催收手段”“情节严重”和“非法债务”的认定。对于“催收手段”的认定应考虑本罪保护的法益并对比相关罪名进行综合判断。对“情节严重”的成立应结合具体行为判定。对“非法债务”的认定则应限缩在侵犯社会秩序的债务。

【关键词】催收非法债务罪 非法债务 社会秩序 《刑法修正案（十一）》

罪的作用。

（三）对“非法债务”的认定存在争议

《刑法修正案（十一）》对非法债务定义模糊，仅例示高利贷，其他以“等外等”概括。高利贷、赌债、毒债等通常属非法债务，但情夫情妇包养债、超法定利率利息债等是否非法有争议。民间借贷超利率虽有民意基础，但纳入非法债务范畴值得商榷。实务部门对高利放贷判断多以民事法定利率为标准，对其他类型非法债务关注不足。

对司法适用中疑难问题的处理方案

（一）对“催收手段”的认定

1.使用暴力、胁迫方法的

刑法分则中诸多罪名都规定了要求行为人使用暴力、胁迫等方法，例如抢劫罪、强奸罪。对比催收非法债务罪与其他罪名的法定刑，可知暴力、胁迫的严重程度要求更低。催收非法债务的行为方式除了暴力、胁迫手段，还有恐吓、跟踪、骚扰等行为，这些行为类型之间是一种并列关系，本罪所保护的法益包括公民的人身权利，为了使恐吓、跟踪、骚扰等行为与暴力、胁迫行为对被害人人身权利造成的损害在大体上保持在同一水平，应当认为暴力、胁迫的程度只要足以使得一般人产生恐惧心理即

可，而其是否真的产生了恐惧心理，则不在本罪的考量范围内。例如，行为人每天打电话给被害人催债，以其生命安全作为威胁，即便被害人没有因此产生丝毫畏惧情绪，也应当认为行为人成立本罪的暴力胁迫要求。刑法规定故意伤害致人轻伤的处三年以下有期徒刑，虽然本罪的法定刑也是三年以下有期徒刑，但由于本罪保护的法益包含了社会秩序，那么应当认为三年以下有期徒刑所对应的不法程度，由社会秩序的侵犯与人身权利的侵犯这两部分的不法共同组成，因此本罪暴力的程度的上限应当低于故意伤害致人轻伤的程度，即至多达到致人轻微伤的水平。

2.限制人身自由或者侵入他人住宅的

限制人身自由与侵入他人住宅的对象应当仅限于限制债务人，与债务人有密切关联的其他人的则不能成立本行为的对象。就限制人身自由的行为而言，其必须具有一定的时间或次数要求，短暂性地限制人身自由则不能成立本罪。限制人身自由的行为方式与非法拘禁罪的行为方式相似，且非法拘禁罪第一档量刑也是在三年以下，从暴力行为与故意伤害致人轻伤比较的逻辑出发，限制人身自由行为成立所要求拘禁的时间与次数可以比照非法拘禁罪的成立标准从宽认定。

基于相同理由，侵入他人住宅行为的成立也应当比照非法侵入住宅罪的成立条件从宽认定。

3.恐吓、跟踪、骚扰他人的

既然本罪所保护的法益包括人身法益，那么行为方式也需要达到足以侵犯该法益的程度。恐吓行为需要导致被害人产生恐惧心理；跟踪、骚扰他人的行为，则需要达到足以妨碍被害人正常的生活。

（二）对“情节严重”的判断

“情节严重”是本罪入罪门槛，如果债权人非法讨债的行为未达到催收非法债务罪条文规定的“情节严重”的标准，则行为人不构成本罪。情节严重中的“严重”就是对情节的定量，而犯罪与违法的主要区别就在于定量的区别。例如，《治安管理处罚法》第四十七条和刑法第二百四十九条，两者对行为的规定是一致的，都是煽动民族仇恨、民族歧视行为，只是情节不一样，一个是违法行为，一个是犯罪行为。由于“情节严重”是一个综合性评价的概念，其中的“情节”的内涵非常宽泛，既包括决定社会危害性及其程度

的行为事实，也包括反映人身危险性及其大小的行为人的情况。综上所述，本罪“情节严重”的认定需要结合催收手段的不同进行具体认定。例如上文所述的暴力、胁迫行为一旦达到了足以使他人感到恐惧的程度，就能够认为成立“情节严重”；再如，限制他人人身自由达到12小时的，也可以认为达到了本罪规定“情节严重”的程度。

（三）“非法债务”之限缩

由上文所述，本罪所保护的法益是社会秩序法益与人身法益，在对上述不同行为类型进行认定时，并没有刻意强调行为必须侵犯到社会秩序，仅侵犯人身权利即可。原因在于一些行为不存在侵犯社会秩序的可能。例如跟踪行为往往只限于行为人与被害人知悉，而不可能向不特定公众所公开，再如行为人利用软件对被害人的手机进行短信轰炸，这些行为只会侵害被害人的个人权利，而不会影响到社会秩序。本课题组认为在本罪构成要件中，应当由“非法债务”这一要素体现对社会秩序的侵犯。因此，对于“非法债务”的限缩路径也呼之欲出：如果产生该债务的行为侵犯到了社会秩序，无论是否达到刑法的人罪标准，该债务便可成为本罪所指的“非法债务”。例如赌博行为是违反社会管理秩序的行为，那么因赌博所产生的债务当然可以成为本罪所指的“非法债务”。同理，因卖淫或者贩卖毒品所产生的债务当然也是这里的“非法债务”。对于“青春损失费”、因包养产生的费用当然不能成为“非法债务”。

“法治建设与社会管理创新”

调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办