

党的二十届四中全会明确提出“更高水平平安中国建设扎实推进”，为更加突出法治的引领、推动、规范和保障作用，进一步完善公共秩序的刑法保护指明了方向——

立足法治保障稳定 强化公共秩序刑法保护



□何庆仁

公共秩序是我国刑法保护的重要法益，对于维护社会稳定，建设平安中国具有重要意义。党的二十届四中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(下称《建议》)，对建设更高水平的社会主义法治国家作出战略部署，充分体现了在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的鲜明导向。《建议》明确提出“更高水平平安中国建设扎实推进”“社会主义法治国家建设达到更高水平”“完善社会治理体系”，为更加突出法治的引领、推动、规范和保障作用，进一步完善公共秩序的刑法保护指明了方向。

以法治保障稳定，完善公共秩序刑法保护

稳定是改革发展的前提，只有社会稳定，改革发展才能不断推进；只有改革发展不断推进，社会稳定才能有坚实基础。为此，维护公共秩序的稳定，一直是我国刑法的重要任务之一。早在1979年刑法中，就在分则第六章以22个条文规定了妨害社会管理秩序罪。及至1997年刑法颁布，第六章内容增加为91个条文，其中第一节中扰乱公共秩序罪就有28个条文，之后的历次刑法修正案又先后增加了10个条款，规制公共秩序犯罪的法网十分严密。

《建议》设定了“社会治理效能增强，社会大局保持稳定”的基本目标，提出了“深化社会治安整体防控体系和能力建设，落实维护社会稳定责任”的基本举措。对于扰乱公共秩序犯罪的治理而言，应当注意区分扰乱公共秩序犯罪发生之前与之后的情形，分别处理。在涉嫌扰乱公共秩序犯罪发生之前，应当重点落实《建议》要求的社会治安整体防控体系和能力建设，维护社会稳定。在涉嫌扰乱公共秩序犯罪发生之后，则应当根据相关法律规定与原则，按照《建议》的要求以法治的方式在法治的轨道上实现稳定。



既要依法保障群众合法合理的权利和诉求，也要坚持法治的底线，该处理的坚决处理。司法是维护社会稳定的关键环节，以法治为基础的稳定才是更高水平的稳定。要通过法治宣传和依法打击，明确规矩、划清底线，引导社会主体依法理性维护自身合法权益，自觉运用法律手段解决矛盾纠纷。在以刑法保护公共秩序时应当更加注重法治与稳定相协同，以法治保障平稳有序的公共秩序。

全面准确贯彻宽严相济刑事政策，维护社会秩序稳定

在我国刑法中以公共秩序为保护对象的罪名主要表现为各种聚众性犯罪，如聚众扰乱社会秩序罪、聚众扰乱公共场所秩序、交通秩序罪、聚众斗殴罪、寻衅滋事罪等罪名。这些罪名中，大多数以“聚众”为构成要件要素，即使构成要件中没有“聚众”二字，事实上也以人数众多为成立前提。所谓聚众，是指三人以上，既包括事先经过组织而聚集，也包括现场纠集多人而聚众。聚众性犯罪往往会造成社会公共秩序的混乱或者导致无辜群众受伤甚至死亡，会让普通民众感到不安，影响正常的社会生活秩序。对其进行处罚能有效制止这种破坏秩序的行为，确保社会环境的安定和谐。

维护社会大局稳定是我国政法工作的基本任务。因此，聚众性犯罪成为刑法所重点规范的对象，但对聚众犯罪的处理也有体现刑法谦抑的一面。根据相关法律规定，对聚众犯罪通常只处罚首要分子和积极参加者，甚至有的罪名只处罚首要分子。根据刑法第97条规定，所谓首要分子是指在聚众犯罪中起组织、指挥、策划作用的犯罪分子。这贯彻了惩办与宽大相结合的刑事政策，以更好地化解社会矛盾。

《建议》明确指出，要“全面准确贯彻宽严相济刑事政策，依法惩处违法犯罪，提升刑罚执行质效。”宽严相济是我国在维护社

会治安的长期实践中形成的基本刑事政策，在指导刑事立法、刑事司法和刑事执行全过程运行、最大限度减少社会对立面与促进社会和谐稳定、保障人权与维护国家长治久安方面发挥着举足轻重的作用。最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布的《关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的指导意见》第二部分明确指出，“办理此类案件，应当坚持宽严相济，惩治与教育相结合，依法打击极少数，教育帮助绝大多数。对煽动、教唆、组织、策划指挥实施和积极参与非法聚集与其他利益诉求群体串联‘抱团’实施相关违法犯罪行为……要作为打击重点。对有正当信访事由且初次实施违法行为、情节轻微，或者被引诱、胁迫参与，经劝阻、训诫或者制止，立即停止实施的，可以依法不予处罚。对一般参与、情节较轻，行为人认识到违法犯罪行为危害性，确有悔过表现，明确表示依法信访，或者具有自首、立功表现的，可以依法从轻、减轻或者免于处罚。对自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理”。上述规定落实了宽严相济的刑事政策，做到该宽则宽、当严则严、罚当其罪，是提升办案质效、维护社会秩序稳定的重要保障。

推进网上网下协同治理，完善网络公共秩序刑法保护

网络生态治理是网络强国建设的重要任务，事关国家发展和安全，事关人民群众切身利益。网络生态的失序状态会显著加剧扰乱公共秩序犯罪的发生与蔓延。当行为人通过互联网扰乱公共秩序时，是否能以传统的扰乱公共场所秩序犯罪处理，在我国司法实务界引起了较大争议。争议主要是围绕寻衅滋事罪展开，2013年9月，最高法和最高检发布的《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》规定：“利用信息网络辱骂、恐吓他人，情节恶

劣，破坏社会秩序的，依照刑法第二百九十三条第一款第(二)项的规定，以寻衅滋事罪定罪处罚。编造虚假信息，或者明知是编造的虚假信息，在信息网络上散布，或者组织、指使人员在信息网络上散布，起哄闹事，造成公共秩序严重混乱的，依照刑法第二百九十三条第一款第(四)项的规定，以寻衅滋事罪定罪处罚。”其后，最高法、最高检、公安部、司法部先后联合发布的《关于依法严厉打击传播艾滋病病毒等违法犯罪行为的指导意见》中再次肯定了类似立场。

该类规定所规制行为的特殊性在于，辱骂、恐吓以及起哄闹事等手段行为虽然是在网络上实施的，对公共秩序的直接冲击也发生在网络中，但有时也会对现实空间的公共秩序造成影响，这类对网络公共空间秩序的冲击能否等同于对现实公共场所秩序的破坏，已成为网络生态治理的关键。对此，我国的司法解释持肯定立场，但实践中也有不同意见。如有观点认为，如果要网络传播行为入罪，应当通过专门立法。

《建议》明确提出，“加强网络内容建设和管理，提升信息化条件下文化领域治理能力”“推进新闻宣传和网络舆论一体化管理，提高主流舆论引导能力”。网络生态治理是一项系统工程，要充分调动各方力量，综合运用教育、行政、法治等多种手段。其中，为了持续营造风清气正的网络空间，有效打击遏制网络乱象，以刑法保护网络公共秩序有其必要性。但网络空间的虚拟化、匿名化、去中心化等特征使其不同于现实空间，网络空间的公共秩序也与现实空间的公共秩序不同。在网络空间实施的寻衅滋事行为，其不法内涵与可罚性与现实空间实施的寻衅滋事行为难以相提并论。笔者认为，可以适时修正刑法，增设保护网络公共秩序的相应条款，更好地实现网上网下协同治理，完善网络公共秩序的刑法保护。

习近平总书记指出，建设更高水平平安中国，事关事业兴旺发达、事关人民美好生活、事关国家长治久安。《建议》始终贯穿社会主义法治精神，对协同推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法作出了全面部署。平稳有序的公共秩序是建设更高水平平安中国的重要表现，刑法对公共秩序的保护应当切实贯彻《建议》的要求和部署，更好运用法治力量支撑和服务更高水平平安中国建设。

(作者为中国社会科学院法学研究所研究员、刑法研究室主任)

争鸣

□冯志恒 李孝男

习近平总书记高度重视生态文明建设，强调“用最严格制度最严密法治保护生态环境”，并就生物多样性保护作出一系列重要论述和重要指示。我国刑法针对生物多样性保护分别规定了危害珍贵、濒危野生动物罪和非法狩猎罪。但实践中，由于对两罪法律适用存在分歧，因而在对相关案件，如野生鸟类保护案件的处理方面产生了较大差异，影响办案法律效果和社会效果的有机统一。

关于生物多样性保护，我国刑法第341条第1款、第2款分别规定了危害珍贵、濒危野生动物罪和非法狩猎罪。其中，前罪以叙明罪状的形式写明了该罪的行为方式和保护对象；后罪则以空白罪状的形式表述了该罪的行为方式，并将“破坏野生动物资源，情节严重”作为入罪条件。实践中，对于上述两罪保护对象的理解存在较大分歧，主要是对非法狩猎罪保护的对象是否包括国家重点保护的珍贵、濒危野生动物存在争议。

2022年4月6日，最高人民法院会同最高人民检察院颁布了《关于办理破坏野生动物资源刑事案件适用法律若干问题的解释》，确定了与野生动物种类及其价值有密切关系的入罪标准，即危害珍贵、濒危野生动物罪的追诉标准是“国家重点保护的珍贵、濒危野生动物及其制品价值二万元以上”；非法狩猎罪的追诉标准则是“非法猎捕野生动物价值一万元以上”。因此，如果认为两罪的保护对象是截然不同、无交叉重叠的关系，则不可避免地会造成刑法评价的困境——当行为人基于概括的故意，实施非法狩猎行为猎获国家重点保护动物，但价值达不到2万元时，一方面因为未达入罪标准，不能适用危害珍贵、濒危野生动物罪；另一方面因对象不当，不能适用非法狩猎罪。特别是在涉及野生鸟类保护案件中，因我国野生鸟类种类繁多，行为人对野生鸟类保护等级缺乏具体认知，往往是在概括故意支配之下实施猎捕行为，对于这类行为该如何准确适用法律已成为司法办案的难点问题。

实践中，对两罪保护对象的理解存在两种分歧意见：一种是否定说。这种观点认为，刑法第341条第1款与第2款的保护对象是互斥关系，即非法狩猎罪的保护对象仅限于国家重点保护的珍贵、濒危野生动物以外的其他野生动物。比如，有人认为，依据野生动物保护法第22条、第10条第3款的规定，非法狩猎罪的犯罪对象主要包括地方重点保护野生动物和“三有”野生动物。但是，野生动物保护法第21条还规定，因科学研究、种群调控、疫源疫病监测等特殊需要，经国务院野生动物保护主管部门许可，可以猎捕国家一级保护野生动物，经省级政府野生动物保护主管部门许可，可以猎捕国家二级保护野生动物。可见，尽管野生动物保护法原则上禁止猎捕、杀害国家重点保护野生动物，但也并非严格将国家重点保护野生动物排除在可狩猎野生动物范畴之外。

司法应当遵循罪刑相适应原则。按照“否定说”观点，行为人在禁猎区或者禁猎期，以捕鸟网猎捕“画眉”3只，按照基准价值1000元/只计算，国家二级保护野生动物按照基准价值5倍计算，其价值15000元，未达到刑法第341条第1款的立案标准，不构成危害珍贵、濒危野生动物罪；同时，由于该物种是国家二级保护动物，不符合非法狩猎罪保护对象，也不构成非法狩猎罪，不应追究行为人刑事责任。假如行为人在相同地域、时间，以相同方法猎捕3只麻雀，却可按照非法狩猎罪追究行为人刑事责任。尽管持“否定说”者可以主张，猎捕3只麻雀更应当通过司法分流实现不追究刑事责任的结果，但实践中仍存在追究刑事责任的可能性。可见，造成猎捕“画眉”不追究刑事责任，猎捕麻雀却追究刑事责任的结果，这不仅与罪责刑相适应原则不符，也可能引起社会负面评价。

对法条文义的理解应当立足公众认识。“否定说”从野生动物保护法体系出发，主张刑法第340条规定的“水产品”仅限于依法可以捕捞的水生动物，刑法第341条第2款规定的狩猎对象仅限于依法可以被狩猎的陆生动物是符合逻辑的。但是，也应当注意到该法本身是有价值导向的，即禁止狩猎和捕杀国家珍贵、濒危野生动物；从公众认识角度，国家保护的珍贵、濒危陆生动物和水生动物，毫无疑问是生活语境下“狩猎”“捕杀”的对象。

从立法沿革上看“肯定说”更具合理性。1979年刑法规定了非法狩猎罪，明确违反狩猎法规，在禁猎区、禁猎期或者使用禁用的工具、方法进行狩猎，破坏珍贵、珍稀或者其他野生动物资源，情节严重的构成非法狩猎罪。1988年野生动物保护法颁布后，为进一步加大对非法捕杀、收购、运输、出售珍贵、濒危野生动物及其制品活动的惩治力度，同年第七届全国人大常委会常务委员第四次全体会议通过了《关于惩治捕杀国家重点保护的珍贵、濒危野生动物犯罪的补充规定》，将非法捕杀国家重点保护的珍贵、濒危野生动物单独定罪，并提高了该罪的法定刑。1997年刑法修订时，又将1979年刑法和补充规定整合为第341条中的两款，并调整了两罪的法定刑。由此可见，修改前非法狩猎罪中所称“珍禽”“珍兽”就是指国家重点保护的野生动物，后来为了加大保护力度才将猎捕、杀害国家重点保护的野生动物的行为处以更重刑罚，这恰恰证明修法的目的是对野生动物资源形成立体保护，二者的保护对象存在交叉包容，而非排斥关系。

有利于实现刑法体系的严密性。严密的法网比严厉的制裁更有利于实现刑法预防犯罪保护法益的目的。在进行法律解释时，如果偏向于从互斥关系角度进行解释，在参差不齐的犯罪“量”的标准下，容易导致罪刑不均衡。此种情况并非只在刑法第341条第1款与第340条及第341条第2款之间存在，还普遍存在于诸如盗窃罪与职务侵占罪、金融诈骗罪与普通诈骗罪等领域。从生活的复杂性和语言的模糊性角度出发，在解释法律时，应当充分运用包容关系，有利于犯罪“量”的标准自然向下延伸，实现法网周密，更好实现“用最严格制度最严密法治保护生态环境”。

(作者分别为陕西西咸新区人民检察院党组成员、检察官)

国家重点保护的珍贵濒危野生动物 非法狩猎罪保护对象应包括

三维施策促数字检察优质高效



□刘英旭

数字检察战略作为中国式法治现代化的创新实践，已进入高质量发展新阶段。最高人民检察院应勇检察长强调，大数据法律监督模型不在于数量，关键在于应用、在于有效。数字检察战略应突出实践应用导向，坚持优质高效标准，从制度体系、应用质效、基层基础三个维度综合施策，系统推进数字检察工作高质量发展。

制度之维：建构专有工作体系，推进数字检察工作规范高效开展

数字检察是现代信息技术与检察监督办案的深度融合与模式创新，需要立足数据资源禀赋和现有检察信息化格局，探索建立与检察一体化相适应的制度体系，推动上下一体、内外协同。

完善数据获取管理制度。监督模型的建设，应用依赖基础数据，检察机关应围绕模型必需、办案所需，积极稳妥拓展数据来源，并进一步完善数据标准。坚持“眼睛向内”，对数据从求大求全、侧重整合转变，加强内部结构化数据应用，通过梳理检察业务应用系统、政法协同模块等库表数据，运用法律文书比对等智能辅助工具进行数据提取，做好内部数据汇聚，供各级检察机关按需申请使用。积极探索区块链、隐私计算等技术在数据领域的应用，主动加强与数据共享交换平台的对接，用好各方面的数据接口，共享已有的数据资源目录，按需申请获取所需数据，做到“不求所有，但求所用”。持续加强数据治理，坚持安全是数据应用的前提，实行数据使用审批制度，细化内部数据，外部数据审批流程，让数据使用受控，减少泄露风险。

建立模型研发推广应用服务机制。坚持模型研发实用主义，立足法律监督职能，与业务需求相结合，围绕事关公共利益的重点问题和民生热点、重点人群权益保护研发监督模型，筛查线索，从而监



督成案。突出模型建设经济性，全面整合现有网络、存储、软件等资源，在检察工作网搭建融合外部数据源导入、数据超市、建模中心为一体的检察数据应用创新平台，探索形成数据整合、分域创新、专项推动的模型自主研发模式，以最小成本实现模型建设推广。紧盯模型推广应用实效性，对拟上架全国检察机关大数据管理平台的模型应经必要性、可行性等方面进行综合评估，不断优化模型规则和算法，形成“模型评估—跟踪回效—规则优化”的模型建用机制，确保模型质量；完善线索管理机制，对于运用模型产生的线索，加强统一管理、分级研判、定期督办，形成线索管理闭环。

分层级构建数字检察履职体系。根据办案层级、案件类型等实际，各级检察机关应有各定位和侧重。基层院处于监督办案一线，拥有监督模型研发和应用的丰富场景，应聚焦办案中的深层次治理问题和类案监督线索，注重监督规则的梳理总结，在提出建模思路上贡献基层智慧，并通过实践来检验模型成效，为模型优化提升提出解决方案。市级院承上启下，承担对下级院指导和具体办案双重职责，应带头抓好模型研发和应用，抓好上级院推广模型的本地化应用特别是市级院本级的应用成案，集中力量推广上架本地研发模型，对重要线索通过领办交办、督导调度等方式，办成全市范围内有影响、质量好的典型案例。省级院、最高检应强化组织统筹和方向指引，通过搭建模型管理平台、推广模型上架和应用、汇集治理数据资源、组织开展业务竞赛、发布办案指引和典型案例(事)例、建立完善配套制度机制等方式，从更高层面推进数字检察战略深入实施。

应用之维：探索梯次办案路径，实现数字检察赋能法律监督

推动数字检察深度应用，最终要落

到检察履职办案上，应遵循个案办理、类案监督、社会治理的梯次办案路径，实现由“案”到“治”的转型升级。

推进“个案办理”数字化。利用好数字检察提供的信息检索功能，以及信息识别提取、自然语言处理等检察辅助功能，对同类案件的数据采集、事实认定、法律适用、司法裁判等关联数据进行智能化挖掘，以数据驱动数据，为精准高效办好个案提供“最强大脑”和“智慧指引”。充分利用检察机关“两张网、一个系统”，全面准确采集个案办理过程中生成的基础数据，构建起数据之间的关联性，同时注意梳理归纳，运用解构主义的理念和方法，提炼数字化办案规则，形成办案指引，供办理个案时参考。

推进“类案监督”精准化。在运用大数据开展法律监督过程中，应强化系统观念，进一步延“线”扩“面”，形成“穿透式”监督能力。聚焦涉民生重点领域、事关公共利益的重点问题，以及检察业务工作中具有普遍性、代表性的监督要素，形成契合特定应用场景的个性化类案监督数字模型，并在检察业务应用中系统对相关案件进行标识。通过对应用标识的信息要素进行抓取统计，对反映案件办理或司法环节存在程序瑕疵、质量问题甚至违纪违法情形的类型化案件线索，及时开展调查核实，通过开展线上审视、线索移送、发出纠正违法通知、制发检察建议、提出抗诉、检察督查等监督手段，推进同类问题的精准解决。

推进“社会治理”系统化。数字检察的出发点和落脚点是促进解决法治领域深层次问题，对于模型使用中发现的深层次、系统性的社会治理漏洞和隐患，应及时启动监督程序，精准分层治理。发挥大数据前瞻预测、宏观分析能力，通过处理海量关联数据，进行趋势分析与前景预测，精准排查社会治安、风险防控中的矛盾点、隐患点，启动“吹哨”预警机制，通过制发刑事犯罪态势分析报告、社会治理检察建议、法律风险提示函等方式，助力问题隐患化解“抓早抓小”，当好党委政府的法治助手。

保障之维：加强基层基础建设，筑牢数字检察长远发展根基

数字检察作为检察机关的一项战略

性工程，应加强人才建设、质效评价、理论研究等基础性工作，开展系统化布局 and 前瞻性研究，更好保障数字检察工作行稳致远。

建设数字检察专业队伍。数字检察工作对人员素质要求较高，应着重培养一批既懂业务又懂技术，兼具法律监督办案思维的一专多能型“全科检察官”。“引进来”传导数字理念，将实践中成熟的监督模型、数字治理应用场景嵌入各项业务培训，培养一批擅长“数治融合”的复合型人才。“走出去”学习数字经验，观摩成熟数字检察应用成果，帮助干警开阔视野、启迪思维。“沉下来”提升数字能力，通过比武练兵、数字沙龙等形式，及时归纳总结隐藏在模型背后的数据运行规则，对应用模型成案情况进行分析比对，推动发现更多监督点、适用更多应用场景。

发挥质效评价引领作用。落实整治形式主义为基层减负要求，遵循数字检察发展规律，从模型研发和推广应用、与业务需求契合度、促进社会治理成效等方面，提取能够反映大数据法律监督质效且可量化、可评估的评价项目。根据各级检察机关的监督办案数、数据获取规模、资金投入等实际情况进行分层级评价，基层院应以评价模型应用成果和个案办理水平为主；市级院应以模型研发、应用推广效果评价为主；省级院则应以大数据平台建设管理、特定领域监督统筹规划、社会治理措施协调把关等评价项目为主。当前，可探索数字检察专项评选表彰、专门人才引进、特定监督模型命名等措施，更好调动各方积极性和主动性。

加强数字检察基础理论研究。数字检察理论相较于实践具有滞后性，当前应围绕数字检察的内涵与外延、价值与路径等基础性研究，开展检察调研与理论研究，让该领域研究更为活跃、更接地气，形成更多原创性研究成果。坚持从实务中来、到实务中去，针对实践中存在的监督履职边界不清晰、数字治理协同难等普遍性问题，进行一线调研与质效分析，提出理论上的解决依据和实践中的完善建议，让数字检察理论研究更好地解释实践、服务实践、改造实践。

(作者为河南省信阳市人民检察院党组书记、检察长)