

法治解码

推进建章立制 搭建分级预防矫治体系

——落实党的二十届三中全会要求强化未成年人犯罪治理

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

近年来，一些未成年人严重犯罪案件受到社会各界高度关注，引发对未成年人犯罪预防与治理的广泛讨论。人民有所呼，改革有所应。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》部署的改革任务里，多处提及健全专门教育保障机制，强化未成年人犯罪预防和治理，制定专门矫治教育规定等。落实党的二十届三中全会要求，强化未成年人犯罪治理，需要推进建章立制，全社会形成合力，搭建分级预防矫治体系。

亟须重视农村未成年人犯罪预防与治理

2024年5月31日，最高人民法院发布《未成年人检察工作白皮书(2023)》。该白皮书披露，2023年，全国检察机关共批准逮捕未成年犯罪嫌疑人26855人，起诉未成年犯罪嫌疑人38954人，同比分别上升73.7%、40.7%。受理审查起诉14周岁至16周岁的未成年犯罪嫌疑人10063人，同比上升15.5%。受理审查起诉未成年犯罪嫌疑人较多的罪名包括盗窃罪、强奸罪、聚众斗殴罪、抢劫罪、诈骗罪、寻衅滋事罪，六类犯罪人数合计占受理审查起诉未成年犯罪嫌疑人总数的74.7%。

2024年4月16日，最高人民法院通报涉妇女儿童案件情况，指出未成年人违法犯罪形势依然严峻，涉网络犯罪问题突出，家庭监护缺失问题突出。近三年，未成年人违法犯罪数量总体呈上升趋势，2021年至2023年，人民法院共审结未成年人犯罪案件73178件，判处未成年人罪犯98426人，占同期全部刑事罪犯的2%至2.5%。未成年人实施抢劫、盗窃、暴力伤害犯罪的，有近六成曾长期沉迷网络。司法大数据显示，2021年至2023年，全国法院一审审结的涉未成年人暴力案件中，被告人为留守儿童案件占比22.94%，被告人为单亲家庭的案件占比6.95%，被告人为再婚家庭的案件占比2.79%，被告人为孤儿的案件占比0.24%。

2018年6月1日，最高人民法院也曾发布司法大数据，公布未成年人权益司法保护和未成年人犯罪特点及其预防状况。该数据显示，2016年1月1日至2017年12月31日，全国法院新收未成年人犯罪案件中，农村地区未成年人犯罪人数占比高达82.06%，表明农村地区未成年人犯罪预防的形势严峻。从地域上来看，浙江、上海、北京为外来未成年人犯罪高发地区。2016年1月1日至2017年12月30日，全国法院审结的未成年人犯罪案件中，来自流动人口、离异家庭、留守家庭、单亲家庭、再婚家庭的未成年人排名前五。

来自地方的一些数据同样提示，亟须重视农村未成年人犯罪预防与治理工作，从相关政策与资源配备上给予更多支持。东部某省未成年犯管教所对2014年至2023年间收押的男性未成年犯来源进行分析后发现，八成以上来自农



朱慧卿 作 新华社发

村地区。在华东某市，对2023年以来查处的未成年人违法犯罪数据分析后发现，因所辖行政区域内农村地区面积较大，叠加留守儿童、教育缺失等多重因素致使未成年人违法犯罪情况较为突出，农村地区未成年人犯罪问题是防治重点。

分级矫治改善未成年人犯罪预防与治理

2024年5月25日，浙江省青少年犯罪研究会2024年会在浙江省宁海县举办。浙江农林大学文法学院教授孔一作为题为“从人口分流看未成年人犯罪预防与治理”的主旨报告。他引入生命历程和犯罪生涯理论，分析日常生活一年龄轨迹、越轨行为发展路径等，由犯罪研究学、社会学、心理学、教育学、法学、医学、神经科学等方面分析未成年人犯罪及防控问题，引起与会专家学者的广泛关注。

“如果把罪错未成年人比作渗漏的水流，那就要摸清这股水流究竟从哪里渗漏，然后才能有针对性地多元施策，提前介入和防治。”孔一告诉记者，对未成年人而言，根据我国义务教育法和相关法律法规规定，有几个年龄节点值得特别关注。比如，满8周岁是最低民事行为能力年龄，满12周岁是最低刑事责任年龄，满14周岁可以适用治安管理处罚法。还有一个年龄节点需要特别注意，就是接受九年义务教育期满初中毕业大概是15周岁，如果不能继续升学就读的话，根据劳动法规定满16周岁以前无法就业。这期间未成年人有可能游离于家庭、学校、用人单位等组织以外，成为社会闲散人员，违法犯罪风险就会提高。那么，在考虑改善未成年人犯罪治理时，就要适当加强对这个年龄段未成年人的保护与干预。党的二十届三中全会要求深化教育综合改革，完善义务教育优质均衡发展机制，探索逐步扩大免费教育范围，这样的改革部署也提示下一步综合施策的一种可能方向。

孔一表示，从罪错未成年人来源分

析的话，还要注意加强针对来自留守儿童、离家散居等未成年人犯罪预防与治理。未成年人走向违法犯罪，有相当大比例的孩子受家庭因素影响很大。同时，需要特别注意做好针对未满14周岁罪错未成年人的专门矫治教育等。孔一解释称，预防未成年人犯罪法明确我国对未成年人犯罪实行分级预防措施，围绕对严重不良行为的矫治，该法规定三个层级的干预措施，分别为矫治教育、专门教育和专门矫治教育。一些罪错未成年人，家长管不了、学校无力管，有的甚至陷入“抓了放、放了抓”的恶性循环，这就需要专业力量开展全天候教育矫治，帮助他们重回正途。

中国政法大学副教授、未成年人事务治理与法律研究基地副主任苑宁宁认为，按照分级防治的方式强化未成年人犯罪预防和治理，包括一般预防、临界预防和再犯预防。其中，一般预防是指对所有未成年人开展的预防工作，比如开展法治教育、规则教育、生命教育以及防控校园欺凌、校园性侵害的专题教育等；临界预防是指对出现一些不良行为和严重不良行为的未成年人及时干预矫治来预防发展为犯罪，主要涉及预防未成年人犯罪法第二十八条和第四十四条、第四十五条规定，对应矫治教育、专门教育和专门矫治教育；再犯预防即重新犯罪的预防，重点考虑如何预防已经犯罪的未成年人将来发展为反社会人格，防止发展为职业犯罪。

未成年人犯罪预防与治理尚待协同发力

记者从采访中获悉，当前一些地方未成年人专业矫治资源稀缺，缺少专门学校是严重不良行为未成年人“屡抓屡放，屡放屡抓”的主要原因。有的省会城市仅有2023年建成的一座未成年人专门学校，主要接收轻微违法行为未成年人，但对违法行为较为严重的未成年人接收能力有限，难以满足未成年人专门矫治教育需求，导致相当一部分违法犯罪未

成年人需送往省外专门学校矫治，存在送教人数不足、成本过高、转送风险大等问题。

针对专门学校建设，浙江省进行了一些探索。成立了由政法委书记任主任的省、市、县三级专门教育指导委员会，在教育主管部门设立专门教育指导委员会办公室，统筹协调全省专门学校建设和专门教育工作。浙江省还出台《关于加强专门学校建设的实施意见》，明确了全省专门学校建设的总体要求、规划布局、工作保障等。衢州市衢江区先行探索建成全省第一所专门学校，联合公安院校开展专门学校标准化建设研究，积极争取申报全国试点。2024年3月8日，浙江省在衢江区召开全省专门学校建设现场推进会，全面部署全省专门学校建设工作。

协同治理尚不完善，是记者了解到的又一基层实际难题。未成年人保护与犯罪预防工作涉及教育、民政、妇联以及司法等不同系统多个部门，在一些地方，工作机制等缺乏有效协同，家庭、学校、司法机关等未能形成协同介入合力。违法犯罪未成年人被公安机关教育训诫后，后续家庭教育指导、重点未成年人帮教等方面仍存在盲区。此外，有的基层同志反映，部分司法机关未成年人保护理念适用存在差异，执法实践中存在过度保护倾向，在一定程度上弱化了刑罚固有的严厉性。

值得称道的是，浙江省妇联等六部门联合出台《关于在涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作的实施办法(试行)》；依托长三角区域警务一体化机制，联合制定《沪苏浙皖闽赣“五省一市”区域未成年人保护和预防犯罪工作合作方案》等。浙江省还注重强化数字赋能，探索建立多跨共治闭环处置体系，实现未成年人多维数据汇集、犯罪预警、多跨协同处置等功能。

在安徽省合肥市，则是试点推动“少年警务”建设，深化儿童督导员、儿童主任等机制建设，进一步提升基层未成年人工作者业务能力；强化农村地区、县乡区域留守儿童、离家家庭等重点群体关爱帮扶。同时，合肥市注重事中处置，开展分级分类教育矫正。准确认定、区分未成年人违法主观认识、社会危害性、客观行为等，推动教育、民政、司法等部门参与，建立专门教育对象评估审核、教学、管理、跟踪回访等制度，集中管理、封闭教学。此外，注重事后跟踪，持续推动回归帮扶，强化民政、妇联、政法、街道等衔接和配合，对未成年前科人员全方位跟踪管理，及时提供就业指导、心理辅导、关注帮扶等，发现违法苗头性情况第一时间介入，严防重复犯罪发生。

未成年人犯罪预防与治理，需要全社会形成合力。家庭、学校、社会、网络、政府以及司法“六大保护”体系必须密切配合、共同关注，多方力量加强联系，实行综合治理，才能将这一系统工程做细、做实、做好，期待更多地方在实践中不断探索创新。

法治广角

公安部全面推进交管服务向农村延伸

□□ 农民日报·中国农网记者 房宁

记者从国务院新闻办公室近日举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上了解到，为更好助力乡村振兴战略实施，公安部部署各地公安机关进一步细化服务措施，全面推进交管服务向农村延伸，更好满足农村群众便捷办事的需要。

公安部有关负责人介绍，近年来，我国农村地区的机动车和驾驶人数量在以每年超过千万级的数量迅猛增长，目前我国农村地区的机动车和驾驶人数量占全国总数的比例已经超过50%。

为此，公安部进一步推进交管业务向县级下放。加快推进小型汽车的登记和驾驶证考试业务下放至县级公安交通管理部门。截至2024年7月底，全国有90%的县市可以办理小型汽车登记业务，55%的县市可以开展小型汽车驾驶证的全科目考试，极大减轻了农民群众往返办事的负担。同时，进一步扩大县级车管所业务范围，在174个县级车管所试点办理中型

以上载客汽车登记业务。推进县级车管所正规范化建设，完善县级服务大厅的便民设施，改进优化办事环境，落实免填表、免复印等服务举措。

针对农村地区摩托车使用量比较大的实际情况，公安部进一步优化摩托车考试管理。升级完善摩托车驾驶证的考试题库，针对农村地区群众交通安全出行的特点，增设场景式、图文式的考试题目，提升考试的实用性、针对性，并推出预约考试、下乡送考等措施，更好地便利农民群众就近考证领证。

此外，针对农村地区交通安全风险比较高的问题，全国公安机关着力提升农民群众主动防范的意识和能力。深入推进道路交通安全宣传教育提升行动，公安部编制《农村交通安全知识系列手册》，会同相关部门开展“美丽乡村行”巡回宣传活动。通过交通安全大篷车、交通安全体验馆、乡村大讲堂、农村“大喇叭”等载体，将安全交通法律知识、防护技能送到千家万户、田间地头，目前已累计触达农村地区群众4.3亿人次。



近日，在安徽省和县第一中学，和县公安局组织开展“开学第一课”法治讲座，为高一年级组1040名新生现场普法。民警通过案例讲述、实物展示、有奖竞猜等形式，向学生讲解关于网络诈骗、毒品极端危害以及校园欺凌的形式与法律后果等。秦祖泉 摄

普法课堂

储户与银行起争议，如何厘清权责？

□□ 张兆利

储户与银行属于其所有的人民币或者外币存款，储蓄机构开具存折或存单作为凭证，个人凭存折或者存单可以支取存款本金和利息，储蓄机构依照规定支付存款本金和利息的活动。储户拿到存单(存折)后，同银行的债权债务关系便宣告成立。现实中，储户一旦与银行发生纠纷，该怎样维护自身正当权益呢？

存单大小写不一致，款额如何确定？

市民小高将9万元存入银行，银行开出一张大写为玖万元、小写为9000元的定期储蓄存单。当时小高和银行工作人员均未发现这一错误。第二年小高持到期存单到银行取款时，银行工作人员以工作疏漏、错将“玖千元”写成“玖万元”为由，只付给他9000元本金及利息。小高多次与银行交涉无果后诉至法院，要求判令被告支付9万元本息。法院经审理，判决银行按存单大写数额兑付原告的本金及利息。

银行存单是银行与存款人的储蓄合同，也是银行履行义务的范围。一般而言，存单上的大小写金额应完全相同。但在实践中，因工作人员疏忽大意、操作失误、设备故障等原因，导致存单大小写金额不一致的情形时有发生。通常情况下，存单大小写不一致往往是银行工作人员操作疏忽所致，储户一般不存在过错。因此，发生纠纷时银行方面对储户的实际数额负有举证责任。

中国人民银行《关于认定和兑付大小写金额不一致凭证问题的复函》明确：“如储户手持的银行存单上大写小写金额不一致，经确认没有涂改，但又无法弄清事

实，在此情况下，如果大写金额大于小写金额，则按大写金额兑付；如果小写金额大于大写金额，则应按小写金额兑付。”据此，本案中高低不同的存单合法有效，银行在不能证明其自主张的情况下，应当履行“见票即付”的义务。

电话挂失未止付，储户损失谁来担？

唐某在银行存入儿子积攒的“压岁钱”两万元，银行开具存折一本。半年后唐某持存折取出5000元。取款后次日，在外地出差的唐某发现存折丢失，便立即用电话向银行声明挂失。银行工作人员接报后经查发现他的存款未被冒领，遂告知其次日到银行来办理书面挂失手续。第二天唐某如约赶到银行时，却得知存折内的现金已经被他人冒领。唐某诉至法院，要求银行赔偿自己的损失。法院审理认为，被告方工作人员在接到挂失电话后，没有紧急采取冻结止付措施，致使原告的存款被他人冒领，对员工的过失行为应负法律责任。最后法院判决支持了原告的诉求。

《储蓄管理条例》第三十一条规定：“储户遗失存单、存折或者预留印鉴的印章的，必须立即持本人身份证明，并提供储户的姓名、开户时间、储蓄种类、金额、账号及住址等有关情况，向其开户的储蓄机构书面申请挂失。在特殊情况下，储户可以用口头或者函电形式申请挂失，但必须在五天内补办书面申请挂失手续。储蓄机构受理挂失后，必须立即停止支付该储蓄存款；受理挂失前该储蓄存款已被他人支取的，储蓄机构不负赔偿责任。”从这一规定可以看出，本案中，银行未能履行上述职责，理应赔偿原告的损失。



连日来，河南省温县人民检察院开展“不让毒品进咱家”法治宣传教育活动，检察官走进社区、村庄，将禁毒宣传教育送到群众身边。图为检察官向群众展示毒品仿真模型，讲解种植罂粟危害。张建忠 摄

最高法发布涉食品药品惩罚性赔偿司法解释——

让“舌尖上的安全”更有保障

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍 见习记者 黄敬慈

食品药品安全是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。近日，最高人民法院发布《关于审理食品药品惩罚性赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释》和4起典型案例，让“舌尖上的安全”更有保障。

该司法解释共19条，对保护普通消费者维权、退款和退还食品药品、代购人责任、小作坊责任、标签说明书瑕疵认定等作出规定。

“知假买假”高额索赔，怎样规制？

在食品药品领域，“知假买假”是指购买者明知食品不符合食品安全标准或者是假药劣药仍然购买并维权索赔的行为。这是实践中食品药品安全领域的争议问题之一。

为了维护正常生产经营秩序，该司法解释明确，对所有购买者均应在生活消费需要范围内支持惩罚性赔偿请求。如果购买者系因个人或家庭日常生活需要购买食品，没有证据证明其明知所购买食品不符合食品安全标准仍然购买的，应当以实际支付价款为基数计算价款十倍的惩罚性赔偿金额，以充分保护普通消费者的维权行为。

然而在实践中，一些“知假买假”者往往购买大量或者高额产品，进行恶意高额

索赔，甚至借维权之名敲诈勒索，扰乱市场秩序，损害生产经营者合法权益。对此类行为，该司法解释予以规制：对于“知假买假”者恶意高额索赔，在合理生活消费需要范围内依法支持其惩罚性赔偿请求；对于“知假买假”者连续购买后分别索赔，按多次购买相同食品的总数，在合理生活消费需要范围内支持其惩罚性赔偿请求，购买者不会因分别索赔策略而获得更大利益；对于“知假买假”者连续购买并反复索赔，应当综合考虑保质期、普通消费者通常消费习惯、购买者的购买频次等因素，在合理生活消费需要范围内支持其惩罚性赔偿请求。

标签、说明书出现问题，如何定责？

标签、说明书问题是食品安全纠纷中常见的争议问题。食品安全法规定，食品的标签、说明书存在瑕疵的，生产者或者经营者不承担惩罚性赔偿责任。

哪些是食品的标签、说明书存在瑕疵的情形？该司法解释规定，应当同时具备两个条件：一是不影响食品安全，并依据食品安全法第一百五十条关于食品安全的规定作实质性判断。二是不会对消费者造成误导，如果购买者在购买食品时明知存在瑕疵，则不构成误导；如果购买者不知情，则以瑕疵是否会导致普通消费者对食品安全产生误解作为判断标准。

值得注意的是，应标未标、故意错标和重大错标均不属于食品的标签、说明书瑕疵。在标签、说明书上故意错标的内容，通常都是对消费者身体健康或者维权具有重大影响的信息，例如生产者名称、地址、成分或者配料表、生产日期、保质期等，目的是误导消费者。因此，生产者或者经营者应当依法承担惩罚性赔偿责任。

在实践中，部分食品的标签、说明书以“未添加”“零添加”等信息误导消费者。例如，盐等成分的含量对身体健康有重要影响，应按照规定标示具体含量。有些预包装食品标签的标注，例如生产者名称“未添加”盐等成分，但食材本身含有该成分，仅标示“未添加”，未按食品安全标准要求标示该成分含量，会让消费者误认为食品不含有该成分。因此，这种情形一般不宜认定为标签、说明书瑕疵，也应当依法承担惩罚性赔偿责任。

散装食品相关纠纷，怎么处理？

食品生产加工小作坊和食品摊贩数量众多，制售的散装食品方便人民群众生活。对于依法诚信经营的生产加工小作坊、食品摊贩，应当依法予以保护。本次发布的典型案例中，陆某诉某酱菜坊产品责任纠纷案很有代表性。

陆某在某酱菜坊购买了酱板鸭、青梅酒等产品后，要求酱菜坊将食品包装后邮寄到

指定地址。此后，陆某又通过微信向酱菜坊购买了产品，并要求通过快递邮寄食品。收货后，陆某却提出酱菜坊出售的食品包装上没有标示生产日期和保质期等信息，违反食品安全法规定，于是起诉到法院，请求该酱菜坊支付价款十倍的惩罚性赔偿金额。

审理法院认为，陆某第一次在某酱菜坊店内现场购买涉案散装食品，明知案涉食品属于散装食品。某酱菜坊根据陆某要求，将案涉散装食品进行包装并邮寄，该包装行为并未改变案涉食品属于散装食品的事实。食品安全标准对预包装食品和散装食品作出不同规定，某酱菜坊出售的散装食品不适用《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》的规定，故法院判决驳回陆某的诉讼请求。

为了在保障食品安全的同时避免不当加重食品生产加工小作坊和食品摊贩的责任，该司法解释明确规定，食品生产加工小作坊、食品摊贩生产经营的食品不符合省、自治区、直辖市制定的具体管理办法等规定，但符合食品安全标准，购买者请求生产者或者经营者承担惩罚性赔偿责任的，人民法院不予支持。最高法相关负责人介绍，在制售的散装食品安全无害的情况下，不宜仅以食品生产加工小作坊、食品摊贩制售的散装食品没有标签或者未标明生产日期、保质期等信息就判决其承担惩罚性赔偿责任，导致“小过担大责”。