



## 更好守护人民群众生命健康安全

### 解读刑法修正案(十一)

#### 聚焦刑法修正案(十一)

□本报记者 朱宁宇

刑法是国家的基本法律,在中国特色社会主义法律体系中居于基础性、保障性地位,对于打击犯罪、维护国家安全、社会稳定和保护人民群众生命财产安全具有重要意义。2020年12月26日,十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过刑法修正案(十一),将于2021年3月1日起施行。

从保障疫情防控、惩治高空抛物,到打击药品黑作坊、严惩金融犯罪,此次修改刑法的一大亮点就是将维护人民群众生命健康安全作为核心任务,解决实践中突出的低龄未成年人犯罪问题,未成年人被性侵问题、安全生产问题、食品药品安全问题、公共卫生刑事保障等涉及公共、经济、民生领域的重大安全问题,维护人民权益,增进人民福祉。

#### 微调刑责年龄

近年来低龄未成年人实施严重犯罪的案件时有发生。刑法修正案(十一)对刑法的相关规定作出修改完善,明确在特定情形下,经特别程序,对法定最低刑事责任年龄作个别下调。规定已满十二周岁不满十四周岁的人,犯故意杀人、故意伤害罪,致人死亡或者以特别残忍手段致人重伤造成严重残疾,情节恶劣,经最高人民检察院核准追诉的,应当负刑事责任。

“对低龄未成年人犯罪既不能简单地‘一关了之’,也不能‘一放了之’,刑法修正案(十一)作出这样极其慎重的、非常有限、有条件的微调,既坚持了对未成年人违法犯罪教育为主、惩罚为辅的原则,结合未成年犯罪人的特点,又兼顾被害人和社会的感受。”全国人大常委会法工委刑法室主任王爱立介绍说。

此外,为了加大对未成年人的保护,针对性侵未成年人犯罪问题,刑法修正案(十一)加大对性侵未成年人犯罪的惩治力度,修改奸淫幼女犯罪,将奸淫不满十周岁的幼女或者造成幼女伤害等严重情形明确适用更重刑罚;增加特殊职责人员性侵犯罪,对负有监护、收养、看护、教育、医疗等特殊职责人员,与已满十四周岁不满十六周岁未成年女性发生性关系的,不论未成年人是否同意,都应追究刑事责任;修改猥亵儿童罪,进一步明确对猥亵儿童罪从重处罚的具体情形。

#### 高空抛物入刑

为了维护人民群众“头顶上的安全”和“出行安全”,刑法修正案(十一)对社会反映突出的高空抛物、妨害公共交通工具安全驾驶的犯罪作出明确。

刑法修正案(十一)规定,从建筑物或者其他高空抛掷物品,情节严重的,处一年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金。有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。同时规定,对行驶中的公共交通工具的驾驶人员使用暴力或者抢控驾驶操纵装置,干扰公共交通工具正常行驶,危及公共安全的,处一年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金。这意味着,高空抛物、抢夺方向盘等行为成为“以危险方法危害公共安全罪”中的新增情形,将以“以危险方法危害公共安全罪”论处。

值得一提的是,高空抛物行为虽直接入刑,但是属于最高刑为1年有期徒刑的轻罪。谈及为何要将高空抛物等轻罪入刑,全国人大常委会法工委刑法室主任王爱立介绍说,这一规定能够有效化解司法恣意扩大以危险方法危害公共安全罪适用空间所带来的罪刑法定危机。“有的行为一旦实施,公众会直观地感受到行为的危险性,从而基于对‘体感治安’的渴求发出重罚呼吁,这种民众的关切需要回应。”

□本报记者 朱宁宇

57条变68条,时隔21年,预防未成年人犯罪法完成大修。2020年12月26日,十三届全国人大常委会第二十四次会议通过了新修订的预防未成年人犯罪法。新法将于2021年6月1日起施行。

“预防未成年人犯罪法施行以来,发挥了积极作用,取得了良好成效。但随着我国经济社会的迅速发展,未成年人违法犯罪出现了一些新情况、新特点,预防未成年人违法犯罪工作遇到了一些新问题、新挑战,迫切需要在立法上作出回应。正是在这种背景下,对预防未成年人犯罪法进行修订。”全国人大常委会法工委社会法室主任郭林茂介绍说,本次修订贯穿全过程的



应。高空抛物、抢控驾驶装置案件按照以危险方法危害公共安全罪处理,就属于这样的类型。而对于视觉上危害严重、影响‘体感治安’的行为,如果不增设轻罪,被勉强定罪会成为大概率的事件。将其直接入刑,可以避免将高空抛物行为人为地‘拔高’认定为重罪。”

在周光权看来,及时设置轻罪对于减轻司法压力,防止轻罪重判是有实际意义的。“司法实践已经表明,如果不及时增设足够数量的轻罪,立法上关于犯罪数量的设置过少,司法上遇到很多‘难办’案件、非典型案件或新类型案件,在罪刑规范缺乏或规范内容不明时,就会基于本能上的处罚冲动,‘打擦边球’甚至不惜违反罪刑法定原则对被告人适用重罪规定,进而产生对被告人更为不利的后果。”

刑法修正案(十一)还提高了重大责任事故类犯罪的刑罚,对明知存在重大事故隐患而拒不排除,仍冒险组织作业,造成严重后果的安全生产类犯罪加大刑罚力度。增加危险作业犯罪,将刑事处罚阶段适当前移,对具有导致严重后果发生的现实危险的,多发易发的安全生产违法违规情形追究刑事责任。

#### 强化公共卫生安全

2020年新冠肺炎疫情期间,妨害传染病防治的违法违规行为屡有发生,在疫情防控中暴露出很多问题。刑法修正案(十一)总结新冠肺炎疫情防控经验和需要,把疫情防控中暴露出来的一些突出问题在刑法上作出规定,与野生动物保护法、生物安全法、传染病防治法等法律的修改制定相衔接。

刑法修正案(十一)对妨害传染病防治罪作了进一步修改,明确新冠肺炎疫情等依法确定的采取甲类传染病管理措施的传染病,属于本罪调整范围,补充完善构成犯罪的情形,增加拒绝执行人民政府、疾病预防控制机构依法提出的预防控制措施等犯罪行为。

“这一规定增加了妨害传染病防治罪的行为类型,将本次防疫过程中所暴露出来的突出问题,尤其是出售、运输疫区中被传染病病原体污染或者可能被传染病病原体污染的物品,未

指导原则就是贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要讲话以及重要指示批示精神,结合新情况新特点解决新问题、新挑战。”

#### 建立专门矫治教育制度

此次对预防未成年人犯罪法的修订,最大亮点之一就是改革完善了收容教养制度,标志着在收容审查、收容遣送、劳动教养、收容教育相继被取消或废止后,收容教养也退出历史舞台。

我国1952年就确立了收容教养制度,以后逐步完善。1979年刑法规定,因不满16周岁不处罚的,必要时可以由政府收容教养。1997年修改刑法以及1999年制定预防未成年人犯罪法,基本上重复上述规定,但是,40多年来,收容教养程序不清、场所不明,实践中难以发挥作用,不满刑事责任年龄的未成年人矫治成为一个社会难题。

2019年中办、国办关于加强专门学校建设和专门教育工作的指导性文件提出,完善专门教育与收容教养的衔接。许多全国人大代表、政协委员也建议,将专门学校作为收容教养的场所。

“为了贯彻中央有关文件精神,回应代表和委员的呼声,解决现实存在的难题,在征求中央有关部门意见的基础上,我们对收容教养进行改革完善,不再使用收容教养的概念,将相关措施纳入专门教育,建立专门矫治教育制度。”郭林茂说。

#### 与刑法的规定呼应衔接

在本次常委会会议上,刑法修正案(十一)同时获

进行消毒处理的,以及拒绝执行县级以上人民政府、疾病预防控制机构依照传染病防治法提出的预防、控制措施的这两大类行为予以犯罪化,严密了法网,使得今后在惩治类似行为时有法可依,有效消减了司法困惑。”周光权说。

此外,刑法修正案(十一)还与全国人大常委会关于全面禁食野生动物的决定相衔接,将以食用为目的非法猎捕、收购、运输、出售除珍贵、濒危野生动物以外的在野外环境自然生长繁殖的陆生野生动物,情节严重的行为增加规定为犯罪,从源头上控制重大公共卫生风险的发生。

#### 维护国家安全

刑法修正案(十一)与生物安全法相衔接,增加三类犯罪,即非法从事人类基因编辑、克隆胚胎犯罪,严重危害人类遗传资源安全犯罪和非法处置外来入侵物种犯罪。

“刑法是治理社会的最后手段,在刑法中增设非法从事人体胚胎实验,非法进行基因改良等方面的犯罪,将非法生产人类基因个体、非法改良人类胚胎、非法编辑基因等行为规定为犯罪,是有必要的。”周光权指出,这样的行为不但违背科学伦

## 收容教养退出历史舞台

### 解读新修订的预防未成年人犯罪法

得表决通过,而刑法修正案(十一)的一个重要内容就是对法定最低刑事责任年龄作了个别下调。

刑法修正案(十一)规定,已满12周岁不满14周岁的人,犯故意杀人、故意伤害罪,致人死亡或者以特别残忍手段致人重伤造成严重残疾,情节恶劣,经最高人民检察院核准追诉的,应当负刑事责任。

与之相联系的是,按照新修订的预防未成年人犯罪法,其他不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的未成年人,教育行政部门会同公安机关可以决定对其进行专门矫治教育。“这种制度设计的考虑主要有两点:一是关爱保护,二是教育挽救,这是由未成年人的特殊地位和违法犯罪的成因所决定的。未成年人心智相对不成熟,认识水平较低,自控能力也差;未成年人触犯法律是多种原因造成的,不能简单地归罪于未成年人自身。”郭林茂指出,正是基于这种特殊地位和特殊原因,对触犯法律的未成年人的最佳处理是教育,辅之以必要的惩戒和矫治,进而挽救感化,而不是主要依靠惩罚。“这些未成年人在专门学校接受教育,不仅进行法治教育、行为矫治,还要完成义务教育,根据情况进行职业教育,帮助他们掌握基本生活技能,顺利回归社会。”

此次预防未成年人犯罪法修订还十分注意与未成年人保护法的修改相呼应。“未成年人保护法与预防未成年人犯罪法是姊妹篇,前者注重保护,创造优良环境最大限度地保护未成年人健康成长;后者注重预防,采取教育、干预、矫治、帮教等多种措施,千方百计地预防未成年人违法犯罪。”郭林茂说,全国人大常委会建设委员会将两部法律修订草案一并提请全国人大常委会会议审议,已经考虑了两部法律的衔接,在以后的修改过程中,也将始终考虑两部法律的呼应与衔接。

#### 坚持教育矫治核心功用

该如何对不满刑事责任年龄的未成年人进行有

理,而且会带来人类生物安全方面的危险。我国民法典也禁止此类行为,刑法在此基础上进一步表明国家的态度,彻底把空白堵住,有效达到用铁腕治理非法从事人体胚胎实验的目的。

#### 严惩冒名顶替

为进一步强化食品药品安全,保护人民群众生命健康安全,与药品管理法等法律作好衔接,刑法修正案(十一)完善了惩治食品药品犯罪的规定,强化食品药品安全,在药品管理法对假劣药的范围作出调整后,同步调整生产、销售假药罪和生产、销售劣药罪,以便于行刑衔接。同时,增加妨害药品管理秩序犯罪,将此前以假药论的情形以及违反药品生产质量管理规范的行为单独规定为一类犯罪。此外,修改食品监管渎职罪,增加药品监管渎职犯罪,进一步细化食品药品渎职犯罪情形,增强操作性和适用性。

刑法修正案(十一)还对冒名顶替行为作出明确:盗用、冒用他人身份,顶替他人取得的高等学历教育入学资格、公务员录用资格、就业安置待遇的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处罚金。组织、指使他人实施前款行为的,依照前款的规定从重处罚。国家工作

### 《陕西省预算审查监督条例》1月1日起施行 明确人大预算审查监督职责和范围

1月1日起,陕西省人大预算审查监督方面的第一部地方性法规——《陕西省预算审查监督条例》(以下简称《条例》)开始施行。《条例》明确了人大预算审查监督机构的职权职责及预算审查监督目的、基本原则和范围,对预算审查批准、预算执行监督、预算调整审查批准,决算审查批准、预算绩效管理 and 审计工作监督、预算备案和公开等方面作了比较具体的规定,对相关法律责任也作了原则性规定。《条例》将近年来各地人大预算审查监督工作的创新做法通过立法

人员有前两款行为,又构成其他犯罪的,依照数罪并罚的规定处罚。

“需要指出的是,这一规定针对顶替他人取得的高等学历教育入学资格、公务员录用资格、就业安置待遇三种情形,而非仅针对社会上反映强烈的‘冒名顶替上大学’这一种情形作出规定,符合类型化立法的要求。”周光权说。

制图/李晓军



人大动态

2020年12月28日,上海市十五届人大常委会第二十八次会议审议通过了上海市人民政府关于市人大代表建议、批评和意见办理情况的报告。报告称,办理结果为“解决采纳”的838件,占78.4%。

上海市十五届人大三次和四次会期间,上海市人民政府系统共主办代表建议1081件,占全市代表建议总量的91.7%。截至2020年12月25日已办结代表建议1069件,其中,办理结果为“解决采纳”的838件,占78.4%;“正在解决”的35件,占3.3%;“计划解决”的32件,占3.0%;“留作参考”的164件,占15.3%。目前,有12件还在办理期限内,正在抓紧办理中。

上海市人民政府秘书长陈靖说,考虑到疫情防控实际,上海市市长龚正审定市政府领导牵头协调办理的总体方案,并批示“请加强指导,做好后续工作”。各位市政府领导通过召开专题会议或作出批示等形式,牵头协调办理了长三角一体化、临港新片区建设、公共卫生应急管理体系建设等9个专题的代表建议近50件。

为防止漏办、误办、拖延办,专门组织开展上海市十五届人大一次会议以来已办复代表建议“回头看”工作,并首次引入第三方专家评审机制。

的形式固定下来,使其法治化、规范化,注重解决制约预算审查监督工作的突出问题,注重实际需要和可操作性,不搞大而全,对上位法已有的规定不再重复设置条款。

《条例》的施行,有利于进一步强化陕西省各级人大预算审查监督职能,加强对政府预算的全口径审查和全过程监督,促进政府强化预算管理和审计监督,主动接受社会监督,进一步提高陕西省各级人大依法履职水平,充分发挥人民代表大会制度作为支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

本报记者 张红兵 整理

严重不良行为为未成年人进入专门学校接受教育矫治的渠道。2019年,中办、国办出台了关于加强专门学校建设和专门教育工作的指导性文件,进一步提出县级以上地方政府根据需要合理设置专门学校,招收已满12周岁不满18周岁、有严重不良行为的未成年人。

“可以说,新的制度设计,是贯彻中央有关文件精神”郭林茂说。

新修订的预防未成年人犯罪法明确,国家加强专门学校建设,对有严重不良行为的未成年人进行专门教育,同时还规定若干重要保障措施,如纳入经济社会发展规划,成立专门教育指导委员会,根据需要合理设置专门学校,授权国务院制定专门学校建设和专门教育的具体办法等。

“今后,预防未成年人犯罪的一项核心工作就是加强专门学校建设,发展专门教育。”苑宁宇指出,对专门教育要有正确的认识。首先,专门教育的适用对象是有严重不良行为的未成年人。其次,专门教育具有双重属性,一方面属于国民教育体系,是一项具有自身规律的教育制度,另一方面属于未成年人保护处分措施体系,是一项带有强制性的矫治制度。

郭林茂透露,下一步,将抓紧设立专门教育指导委员会,加强专门学校建设。同时,落实新修订的预防未成年人犯罪法有关规定,县级以上地方人民政府要抓紧设立专门教育指导委员会,根据需要合理设置专门学校。各省(自治区、直辖市)人民政府要结合本地实际,至少确定一所专门学校,抓紧设置专门教育场所,建立健全管理体制机制。

“应进一步抓好法律实施工作,切实发挥分级预防、干预和矫治制度在预防未成年人违法犯罪方面的作用。”郭林茂强调,有关方面应抓紧制定配套性法规、规章等,多渠道、全方位地做好法律宣传和教育工作。同时,加强对法律实施的监督,切实保障新修订的预防未成年人犯罪法正确和有效实施。

### 上海市市长审定代表建议协调办理方案 近八成代表建议被解决采纳