

以检察公益诉讼功能定位分析 未成年人吸烟问题诉源治理路径

王 宇, 陈 雪

固镇县人民检察院, 安徽 蚌埠

收稿日期: 2024年6月6日; 录用日期: 2024年6月25日; 发布日期: 2024年7月29日

摘 要

本文围绕固镇县人民检察院对未成年人吸烟问题的诉源治理路径进行了深入分析。文章首先强调了检察公益诉讼在解决未成年人吸烟问题上的重要性, 接着通过调研数据分析未成年人吸烟的现状、原因及存在的问题。文中指出, 家庭、学校、社会、政府及法律监督在未成年人控烟方面均存在不足, 特别是家庭教育的意愿和能力、学校监管的难度、社会环境的挑战及网络销售的监管难题等。为此, 文章提出了推进未成年人吸烟问题诉源治理的具体路径, 包括优化检察公益诉讼监督职能、提升综合保护能力以及加强宣传教育等, 旨在形成多方合力, 共同为未成年人创造一个无烟环境。

关键词

检察公益诉讼, 未成年人吸烟, 诉源治理

Positioning the Public Interest Litigation Function of the Procuratorate Analyzing the Source Governance Path of the Problem of Underage Smoking

Yu Wang, Xue Chen

Guzhen County People's Procuratorate, Bengbu Anhui

Received: Jun. 6th, 2024; accepted: Jun. 25th, 2024; published: Jul. 29, 2024

Abstract

This paper makes an in-depth analysis of the path of the people's procuratorate of Guzhen County to deal with the problem of underage smoking. Firstly, this paper emphasizes the importance of procuratorial public interest litigation in solving the problem of juvenile smoking, and then analyzes the present situation, causes and existing problems of juvenile smoking through investigation data. The paper points out that there are some deficiencies in family, school, society, government and legal supervision in tobacco control for minors, especially the willingness and ability of family education, the difficulty of school supervision, the challenge of social environment and the supervision problems of online sales. To this end, the article puts forward specific paths to promote the treatment of minors' smoking problems, including optimizing the supervision function of procuratorial public interest litigation, improving comprehensive protection ability and strengthening publicity and education, aiming at forming a multi-party joint force to jointly create a smoke-free environment for minors.

Keywords

Procuratorial Public Interest Litigation, Underage Smoking, Source of Complaint Management

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当今社会, 未成年人吸烟问题日益严峻, 给青少年的身心健康带来了极大的威胁。为了有效应对这一挑战, 固镇县人民检察院积极发挥检察公益诉讼的功能, 深入分析未成年人吸烟问题的根源, 并探索相应的诉源治理路径。通过加强法律监督、提升综合保护能力、加强宣传教育等多方面的措施, 力求为未成年人营造一个健康、无烟的成长环境。这一举措不仅体现了检察机关对未成年人权益的坚定保护, 也为推动社会共同参与未成年人控烟工作提供了有力的法律支撑。

2. 检察公益诉讼助力解决未成年吸烟难题

近年来, 未成年人吸烟引发系列家庭矛盾、校园管理、社会治理等多领域问题。从中央到地方, 从立法到司法、执法不同层级不同部门都在为推进未成年人控烟工作而努力, 不断深化融合履职, 取得了阶段性效果。但未成年人吸烟现象仍屡禁不止, 控烟措施和手段仍存在短板、缺项, 控烟难度依然很大, 尤其各类新型烟草制品层出不穷, 人民群众尤其是青少年家长反映强烈, 不仅影响和谐家庭关系, 部分学生更是不惜用生活费用来换取烟草制品, 既影响身心健康, 也不利于正确价值观的形成, 有的甚至因此走上违法犯罪道路[1]。

《中华人民共和国未成年人保护法》正式将未成年人保护领域纳入检察公益诉讼监督的法定领域, 这是对检察公益诉讼制度在未成年人保护领域取得阶段性工作质效的肯定, 更是对未来持续做好未成年检察保护工作的期盼[2]。2022 年以来, 固镇县烟草专卖局查处违法向未成年人售烟商户 60 家, 案涉点不仅限于校园周边, 且具有售卖数量少、方式隐蔽等特点[3]。如何对这类案件深化诉源治理, 将售烟源头管控住, 如何从家庭、学校、社会、政府、司法等维度进一步优化未成年人控烟措施, 为未成年人综

合保护研究提供借鉴，成为未成年人保护领域检察公益诉讼监督的价值目标[4]。

3. 未成年人吸烟问题屡禁不止的原因分析

3.1. 调研数据分析

结合固镇县情，为保障数据来源更具客观性、针对性，笔者利用法治进校园、进社区，家长会等方式，开展问卷调查，其中，开展“中学生问卷调查”500余人次，“家长问卷调查”400余人次，“教师问卷调查”200余人次。经梳理统计后，学生、家长、教师的有效调查问卷分别397份、300份、122份。调查结果如表1、表2。

学生样本：

Table 1. Questionnaire sorting form among minors
表 1. 未成年群体的学生调查问卷梳理表

主要内容	选项	样本总量(397 人)	占比(%)
是否吸烟	不吸烟	384	96.73
	吸烟	13	3.27
周围吸烟同学或朋友	1~5 人	123	30.98
	6~10 人	28	7.05
	10 人以上	40	10.08
吸烟原因	好奇	30	7.56
	酷、有面子、显成熟	159	40.05
	交际需要	29	7.30
	模仿他人(父母、明星等)	23	5.79

Table 2. Table of sample-related data analysis of 13 minors smoking
表 2. 13 名未成年人吸烟的样本相关数据分析表

主要内容	选项	样本数量(13 人)	占比(%)
烟草种类	传统卷烟	10	76.92
	电子烟	3	23.08
烟草来源	自己买	6	46.15
	家里拿	1	7.69
	别人给	3	23.08
烟钱来源	零花钱	9	69.23
	生活费	3	23.08
	向同学借	1	7.69
	其他	2	15.38
吸烟场所	校内	3	23.08
	校外	9	69.23

上述调研数据情况反映:

- (1) 在校学生吸烟情况依然存在, 主要以传统卷烟制品为主。吸烟学生占比 3.27%, 其中, 吸食传统卷烟制品占比 76.92%, 电子烟草制品占比 23.08%。
- (2) 实际在校学生吸烟人数可能大于调研数据人数。样本总量 397 人, 吸烟人数 13 人, 而与选择周围同学或朋友吸烟的数据上明显矛盾, 周围 1~5 人吸烟情况有 123 人选择, 占比 30.98%; 6~10 人吸烟情况有 28 人选择, 占比 7.05%; 而 10 人以上吸烟情况有 40 人选择, 占比 10.08%。
- (3) 不少未成年学生缺少正确价值观意识。认为耍酷、有面子、显成熟的学生数量占比高达 40.05%。
- (4) 从烟草来源看, 自己购买占比 46.15%; 从购买烟草的经济来源看, 使用零花钱和生活费购买烟草制品的分别占比为 69.23%、23.08%。
- (5) 吸烟学生大多选择校外吸烟, 校园监管难度大。13 名吸烟学生样本中, 9 名学生选择校外场所吸烟, 占比 69.23%。

家长样本数据在表 3、表 4:

Table 3. Questionnaire for parents of minors in specific age groups
表 3. 特定年龄段未成年人群体的家长调查问卷梳理表

主要内容	选项	样本总量(300 人)	占比(%)
家长是否吸烟	不吸烟	216	72
	吸烟	84	28
让孩子帮忙买烟	不会	243	81
	会	57	19
是否避开孩子吸烟	不避开	73	24.33
对危害的态度	认为危害不大	41	13.67
孩子吸烟情况	认为不吸烟	191	63.67
	知道吸烟	4	1.33
	不清楚	105	35
对孩子吸烟态度	很生气	209	69.67
	无所谓	36	12
	不反对	55	18.33
帮助戒烟主要方式(不定项选择)	找老师监督	92	30.67
	陪伴转移注意力	86	28.67
	鼓励孩子	205	68.33
	断零花钱	148	49.33
	看到就打和教育	13	4.33
家庭情况	父母(双方或一方)外出务工	122	40.67
	父母(双方或一方)在家	144	48
	其中, 离异家庭	36	12

Table 4. 36 data analysis table on smoking in divorced families
表 4. 36 组离异家庭吸烟情况相关数据分析表

主要内容	选项	样本数量(36 人)	占比(%)
家长是否吸烟	不吸烟	19	52.77
	吸烟	17	47.22
让孩子帮忙买烟	不会	23	63.89
	偶尔	9	25
	经常	4	11.11
是否避开孩子吸烟	不避开	12	33.33
对危害的态度	认为危害不大	11	30.56
对孩子吸烟态度	很生气	17	47.22
	无所谓	9	25
	不反对	10	27.78

上述调研数据反映：

(1) 让孩子帮忙买烟的家长未重视或没有以身作则意识。会让孩子帮忙买烟家长占比 19%，不避开孩子吸烟家长占比 24.33%。

(2) 家长教育意愿不一。认为吸烟对未成年人身心危害不大的占比 13.67%，对孩子吸烟的态度持“无所谓”心态的占比 12%、“不反对”心态的占比 18.33%。表示会鼓励孩子帮助戒烟的家长占比 68.33%，找老师监督、陪伴转移注意力的占比分别为 30.67%、28.67%。

(3) 家庭教育能力不足。父母外出务工家庭占比 40.67%，走访了解，该部分家庭孩子主要隔代教育，缺乏现代教育理念和教育方式，偏向于保障孩子吃饱、穿暖，不具备教育引导孩子心理健康的意识和能力。

(4) 离异家庭对孩子吸烟问题的教育意愿偏低。36 份样本中，会让孩子帮忙买烟的家长占比 36.11%，不避开孩子吸烟的家长占比 33.33%，认为吸烟对未成年人身心危害不大的占比 30.56%，对孩子吸烟的态度持“无所谓”心态的占比 25%、“不反对”心态的占比 27.78%，上述数据均高于家长总体样本数据中的同类项占比。

教师样本在表 5：

Table 5. Combs the questionnaire of teacher group survey in minors' classes
表 5. 针对未成年人所在班级的教师群体调查问卷梳理表

主要内容		样本数量(112 人)	占比(%)
班级学生吸烟	不清楚	29	25.89
	知道一点	49	43.75
	很清楚	34	30.36
专门引导	没有	19	16.96
	发现后专门讲	46	41.07
	不定期讲	48	42.86

续表

法治进校园宣传效果	很好	48	42.86
	力度小效果一般	57	50.89
	效果不大	8	7.14
学校周边商户	不清楚	18	16.07
	影响大	79	70.54
	影响不大	13	11.61
发现商户售给学生	举报	50	44.64
	不举报	27	24.11
	沟通 - 下次不再卖	38	33.93
联系家长	会	83	74.11
	不会	24	21.43
家长沟通	不好沟通	20	17.86
	好沟通	62	55.36

上述调研数据反映：

(1) 多数在校教师对班级学生吸烟情况了解，大部分教师会专门教育引导。其中，发现后专门引导的教师占比 41.07%，不定期引导的教师占比 42.86%。

(2) 检察机关法治进校园宣传禁烟取得一定效果，但力度和方式有待优化。42.86%的教师认为宣传效果很好，50.89%的教师认为力度不够，7.14%的教师认为效果不大，影响正常教学。

(3) 多数教师认为学校周边商户对未成年人吸烟影响大，占比 70.54%，同时占比达 44.64%的教师会选择举报售烟给学生的商户。

(4) 家校沟通协作较顺畅。83%的教师选择发现学生吸烟后会及时联系家长，62%的教师表示，家长很好沟通。

3.2. 政府职能部门监管情况

烟草局：违法售烟案件统计如表 6

Table 6. Statistical table of cases of illegal tobacco sales investigated and dealt with by tobacco departments in Guzhen County from 2019 to 2023
表 6. 2019 年至 2023 年固镇县烟草部门查处的违法售烟案件统计表

时间(年)	全县查处的案件	涉向未成年人售烟案件	占比(%)
2019	215	0	0
2020	252	0	0
2021	236	1	0.42
2022	147	60	40.82
2023	155	7	4.51

上述数据情况反映：

(1) 2022 年违法售烟案件总量下降，同时案涉向未成年人售烟的案件量上升，占比 40.82%，同比上

升 25%；

(2) 2023 年，案涉向未成年人售烟违法商户的占比下降到 4.51%，案件量由 2022 年的 60 件，降到 7 件，同比下降 36.05%。

其他职能部门：

市场局工作人员表示，烟草局将执法中发现无证经营案件移送给市场局依法处罚，但很少涉及未成年人；市场局主要对经营商户宣传、张贴“禁止向未成年人售烟”标识，2022 年后，该项工作基本做到县域全覆盖。

走访教体局工作人员了解，自 2023 年 4 月烟草局、市场局、教体局、检察院等多部门建立未成年人控烟协作机制后，教育部门要求教师将发现学生吸烟、商户售烟情形上报学校的制度进行详细部署，且取得良好成效。如，2023 年度第一学期，全县共有 10 多中学 34 名学生的不良行为被记录，其中抽烟行为 29 人，学校采取了相应的矫正措施，包括配合家长批评教育、正面引导等，对一些留守儿童、离异家庭少年专门采取了心理辅导等措施。

3.3. 检察公益诉讼案件办理情况

Table 7. Guzhen County Procuratorate from 2020 to 2023 handling public interest litigation cases involving tobacco sales to minors

表 7. 2020 年至 2023 年固镇县检察院办理涉向未成年售烟的公益诉讼案件

年份	行政公益诉讼(件)				民事公益诉讼(件)		机制
	诉前检察建议	起诉	监督内容	监督对象	受理审查	起诉	
2020	2	2	校园周边违法售烟	烟草局；市场监管局	0	0	1
2021	0	0			1		
2022	2	0	违法售烟，未张贴标识	烟草局；市场监管局	6 (案涉数量为 1 包，有的仅为几支)	6	
2023	2	0	娱乐城违法售烟	烟草局；文旅局	1 (案涉数量为 1 包，有的仅为几支)	1	1

上述检察公益诉讼监督案件反映(表 7)：

(1) 监督方式、效果：2021 年之前，以行政公益诉讼检察监督方式为主，易出现整改后回潮，2021 年之后，行政公益诉讼与民事公益诉讼检察监督方式同时适用。

(2) 公益损害认定：民事公益诉讼案件案涉数量少、金额小，且行政机关调查取证方面执法材料不完全符合民事公益诉讼证据标准和审查重点。针对特定未成年人销售几支卷烟是否认定为公共利益受到损害，值得商榷。

3.4. 未成年吸烟屡禁不止问题的原因分析

结合调研数据分析，结合行政执法以及检察司法实践，从不同保护主体角度，笔者对未成年人吸烟问题屡禁不止原因进行浅析，具体如下：

(1) 家庭教育方面

第一，家庭教育意愿低。部分家长不认为吸烟有害孩子身心健康，持“无所谓”或者“不反对”态

度。第二, 家庭教育能力弱。一是隔代教育替代亲子教育, 家庭教育功能中缺少关注孩子心灵成长需要的意识和能力; 二是精神生活与物质生活不平衡。一些低学历、高收入的家庭未认识到良好行为习惯的重要性, 反而用溺爱和放任使得一些孩子养成不良行为。第三, 家庭关系不和谐。孩子易产生自卑、不自信、封闭等消极性格, 尤其现在父母离婚率上升, 导致还没有形成正确三观的孩子不具备控制接触不良行为的认知和能力[5]。

(2) 学校教育方面

第一, 校内监管难。一方面学生群吸现象普遍, 且“反侦查”能力强, 老师很难抓到证据; 另一方面校内教学任务重, 使得班主任老师缺少看管精力。第二, 校外监管失控。学生离校后, 老师很难发现学生的吸烟等不良行为。

(3) 社会环境方面

第一, 违法经营户法治意识低。有的违法经营者知法犯法, 故意侵害未成年人身心健康; 有的老年经营者, 缺乏必要法律常识, 虽违法向未成年人售烟, 但不具备主观故意。第二, 产业经济发展相对滞后。本地社会就业面窄, 外出务工人员多, 产生“留守儿童”难题, 家庭教育功能弱化。

(4) 网络销售方面

自国家对电子烟严格电子烟生产标准后, 许多生产电子烟的正规厂家相继倒闭, 一些违法生产、销售电子烟企业和人员将目光瞄上网络, 通过网络销售间接隐藏购买人群信息, 向自控力弱的未成年人销售电子烟, 成为新的监管难题。

(5) 行政执法方面

第一, 职能部门执法内驱力不足。烟草局、市场局、教育局、文旅局、公安局等部门在未成年人禁烟保护领域都有相应职责, 实践中, 有的职能部门未能积极履行主体监管职责, 主要依靠烟草行业监管部门开展执法检查。第二, 相关法律规定较宽泛, 缺乏可操作性。如, 对于达不到更严处罚标准的违法经营户, 我县烟草局采用对比全国其他省份处罚案例进行相应处罚, 做出限期整改、罚款 1000 元的处罚措施。

(6) 法律监督方面

第一, 行政公益诉讼监督易出现整改回潮, 缺乏规范性整改效果评价标准。检察机关通过对行政机关整改回复书面审查是否法定期限整改完成, 再通过“回头看”专项核查评价行政机关整改效果, 但无规范评价标准, 如, 受损公益得到有效救济标准、行政机关实质整改落实标准、检察机关审查核实标准等。

第二, 民事公益诉讼公益损害性认定难, 缺少侵害社会公共利益的认定标准。司法实践中, 对于案涉未成年人 1 人、卷烟数量仅有几支的案件不具有“不特定”的受众人群, 且案涉商户是一次还是多次向未成年人销售卷烟的证据难以固定。如何认定违法售烟行为对于侵害社会公共利益的程度, 需进一步明确证明标准, 或者是否可以参照食药领域中受众人数达 10 人上的标准, 才能认定为“达到侵害社会公共利益程度”。

4. 推进未成年人吸烟问题的诉源治理路径分析

检察公益诉讼制度是党中央部署的重大改革举措, 习近平总书记在制度提出之初时强调, 建立检察机关提起公益诉讼制度, 有利于优化司法职权配置, 有利于完善行政诉讼制度, 有利于推进法治政府建设。修订后《中华人民共和国未成年人保护法》确立了家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六位一体”的未成年人保护新格局。检察机关需立足法律监督职能, 找准与其他“五大保护”的结合点, 针对性助推相关保护主体依法履职尽责, 共同推进包括但不限于未成年人禁烟方面的综合保护工作。笔者经

过调研, 结合检察公益诉讼办案实践, 就推进“未成年人吸烟”问题的诉源治理路径进行分析, 具体如下:

4.1. 优化检察公益诉讼监督职能方式, 深化推进诉源治理

(1) 规范整改效果评价标准, 持续动态跟进监督。依据“府检联动”机制, 检察机关积极争取党委政府支持, 统筹行政机关制定本地规范性整改效果评价标准, 包括采取的整改措施、有无整改计划、整改困难, 是否穷尽整改落实措施, 检察机关有无对应的持续跟进监督计划等, 增强监督刚性。

(2) 多元方式监督, 突出监督效果。一是依法灵活适用行政、民事公益诉讼监督方式。把握违法性和公益受损两个前提, 高质效适用监督方式, 防止越位履职, 如, 对符合提起民事公益诉讼条件的违法经营户, 让侵权人身体力行承担因违法行为带来的不良后果, 并对行之有效的方法在全县予以推广。对于商户的执行情况, 行政机关依法履行监管职责, 行政机关违法或不作为的, 检察机关依法启动行政公益诉讼诉前程序。二是借力“外脑”智慧, 纾解检察人员监督履职过程中的专业局限。对是否立案、起诉等方面存在分歧的, 邀请相关行政机关、法院等业务骨干参与案件研判, 补强公益诉讼检察人员关于证据收集与固定、审查重点、可执行性建议、可操作性诉求等方面的专业局限。

(3) 建议完善处罚细则, 严惩违法经营。执法实践中, 经营户违法向未成年人售烟的数量不多, 县烟草部门处罚标准是由市烟草局综合全国案例后统一作出相应行政处罚决定, 处罚结果是否能对违法商户形成震慑, 是否需要细化烟草行业处罚法律适用标准严惩违法经营, 或者能否比照生态环境领域建立惩罚性赔偿制度, 通过启动检察公益诉讼程序对违法售烟行为形成严厉震慑, 这些都是亟待解决的现实问题。

4.2. 优化新时代社会治理方式, 提升综合保护能力

(1) 优化家校协作方式, 培养孩子综合能力意识。家庭和学校几乎构成青少年时期的生活空间, 探索优化家校沟通方式, 培养孩子良好的认知、共情以及执行等能力, 解决身心健康问题, 孩子们才可能吸收更多良好习惯的能量, 具备更强内驱力。如, 探索构建以班级为单位的交流平台, 学生、家长、学校建立阶段性生活和学习上共同目标认知, 培养孩子争优赶先的荣誉感和获得感。就家长和孩子之间互不理解的“亲子矛盾”等问题, 积极探索符合实际的沟通交流模式, 如“亲子吐槽大会”“书信交流会”等, 利用家长会、主题班会等形式, 通过学校搭建家长和孩子、老师和学生的沟通桥梁, 化解亲子矛盾、师生矛盾, 提升家长和孩子、老师和学生的共情能力。

(2) 数字赋能执法监管, 提升职能部门联动协作能力。聚焦跨部门业务协同, 推动破除不同行政职能单位间数据壁垒, 扎实推进建立县域大数据执法监督平台。以该平台为契机, 通过相关要素输入, 进行数据碰撞、比对, 筛选出批量执法监管线索, 增强发现案件特点及规律意识, 不断总结监管缺项和监管漏洞, 以案促治。

(3) 因地制宜发展经济, 建设成为“人口输入型”县城。政府应结合我县实际, 科学制定区域发展规划, 带动我县产业经济可持续发展, 为建立绿色、经济、发展、开放的“输入型”县城打下坚实经济基础, 让更多居民本地就业, 可能会解决不少社会问题。

(4) 构建社会公众参与体系, 畅通社会监督渠道。探索设立未成年人综合保护举报热线, 确定专人统计、整理、分流。以乡镇为单位吸收本乡镇符合志愿者条件的商户及学生家长、教师成立未成年人控烟监督志愿组织, 志愿者通过微信群等方式及时提供线索, 我县未成年人保护协作机制单位通过电话、微信即时沟通研判线索, 依法对违法行为及时查处。

(5) 加强探索创新, 建立未成年人保护教育实践基地。借鉴其他领域实践基地设立经验, 结合我县未

成年人保护工作实际需要, 建立“固镇县未成年人保护教育实践基地”, 倡导各行政机关、事业单位、团体组织等结合我县县情、精品案件办理、区域特点等积极参与建言献策、平台建立及宣传等工作, 因地制宜建设集未成年人保护成效展示、宣传、警示教育等为一体的教育实践基地。

(6) 强化宣传教育, 提高全民参与意识。借助“村村通”广播、电视、“两微一端”等渠道, 及时向社会推送未成年人保护工作动态。通过法治进校园、进社区、进企业等方式, 发放宣传资料、讲解典型案例、播放公益宣传片, 以案释法, 加强警示教育, 广泛宣传未成年人保护领域法律法规。定期邀请教育学者、心理专家到“固镇县未成年人保护教育实践基地”等开展讲座, 并将讲座视频刻录后在全县各学校播放, 扩大未成年人保护的家庭氛围、学校氛围、社会氛围。

参考文献

- [1] 那艳芳. 探索未成年人保护诉源治理“新范式”[J]. 人民检察, 2022(8): 26-29.
- [2] 唐震. 检察机关参与行政公益诉讼的理论与实践问题研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2018.
- [3] 赵卿, 李庆. 未成年人检察公益诉讼制度构建研究——以全国首例民政部门申请撤销监护权案为例[J]. 青少年犯罪问题, 2015(5): 71-76.
- [4] 李伟舜. 论新修订行政诉讼法的受案范围制度[J]. 经济与社会发展, 2015, 13(3): 73-75.
- [5] 李少伟, 张源. 生态环境行政公益诉讼请求的矫正与重塑[J]. 西南政法大学学报, 2022, 24(3): 100-111.