

保护处分体系视角下专门学校定位的逻辑重构

张静娴

新疆大学，新疆 乌鲁木齐 830000

DOI:10.61369/SE.2025060001

摘 要： 2020年修订的《预防未成年人犯罪法》在面对未成年人犯罪低龄化、团伙化以及刑事制裁不到位等现实困境下，明确提出建立专门学校，对具有严重不良行为的未成年人实施专门教育。专门教育制度的设置在实体司法处遇上为中国的涉罪未成年人矫治开启了新篇章，但是实务中仍存在司法机关对于罪错未成年人的安置不到位、缺乏考核评估办法、缺乏成熟的矫治方法等一系列发展难点；这些难题的核心在于专门学校制度定位缺乏理论支撑。故在我国，应着眼于专门学校发展过程中的现实困境，探究其问题解决的关键点即专门学校的办学定位以及专门矫治教育的性质定位；并从保护处分的视角出发为专门学校特殊定位下的重构提供理论支撑以及更为科学化、社会化的建构路径。

关 键 词： 保护处分制度；专门学校；专门矫治教育；观护制度

The Logical Reconstruction of the Orientation of Special Schools from the Perspective of Protection and Punishment System

Zhang Jingxian

Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang 830000

Abstract： The 2020 revised "Law on the Prevention of Juvenile Delinquency" addresses pressing challenges including juvenile delinquency at younger ages, gang-related offenses, and inadequate criminal sanctions by establishing specialized schools for educating minors with severe misconduct. While this system has opened a new chapter in China's juvenile justice reform, practical implementation still faces multiple obstacles: insufficient placement of delinquent minors by judicial authorities, lack of evaluation mechanisms, and absence of mature correctional methods. The core issue lies in the theoretical underpinning of specialized school systems. Therefore, China should focus on resolving practical challenges in the development of specialized schools by clarifying their educational positioning and defining the nature of specialized corrective education. Additionally, from the perspective of protective discipline, theoretical support should be provided for restructuring specialized schools under their unique positioning, along with more scientific and socially-oriented construction pathways.

Keywords： protection and punishment system; special school; special correction education; observation system

一、问题的提出

2020年修订的《预防未成年人犯罪法》为专门教育制度设计了替代刑罚、犯罪预防和国民教育三个机能，以系统整合、升级换代先前的工读教育制度和收容教养制度；与此同时，由最高检发布的《未成年人检察工作白皮书（2022）》强调了针对涉罪未成年人的处理需结合法律惩戒和精准帮扶教育，同时适时针对未成年人“两法”的相关实施情况进行相应的执法检查，助推专门学校建设和专门教育工作^[1]。目前，我国部分地区在“两法”的号召下开始了建设未成年人专门学校的探索，专门学校的专门教育以及专门矫治教育制度被激活，专门学校在新形势下作为预防罪错未成年人违法犯罪的“最后一道防线”而被寄予众望；然而，当前各地在我国未成年人专门学校的建设以及专门矫治教育制度的实施上，仍存在盲目化、随意化、模糊化的问题，诸多弊端的

关键点在于专门学校的定位欠缺理论支撑导致实践中各部门对专门学校的定位不明确，侧重于突出专门学校的某一特点，具体体现为专门学校趋向严格化、职业学校化以及普通学校化三种类型；这进而导致矫正功能的缺失，影响了犯罪预防和教育矫治的效果。

二、专门学校办学定位：双重功能

基于未成年人特殊的生理及心理属性，传统的“一罚了之”或“一放了之”的处理方式已不再适用，现阶段要求从未成年人特性出发，科学合理地进行教育引导和司法处遇。专门学校旨在未成年人的教育、保护和司法处遇之间寻找平衡点；故专门学校效果的实现一方面需要保障未成年人的受教育权，实现其教育功能；另一方面需要对罪错未成年人“宽容不纵容”，落实对罪错

基金项目：本文系2024年度新疆维吾尔自治区社科联与新疆维吾尔自治区人民检察院合作的新时代党的治疆方略理论与实践研究课题“检察机关预防未成年人犯罪机制建设研究（2024ZJFLH11）”阶段性研究成果。

作者简介：张静娴（2000.2—），女，新疆哈密人，新疆大学法学硕士研究生，专业：刑法学、犯罪学。

未成年人的“教育、感化、挽救”，实现其司法功能。

（一）专门学校的“教育”功能

教育是国之大计、党之大计，须将教育放在首位。《义务教育法》第20条明确规定了为严重不良行为的适龄少年设置专门的学校实施义务教育；《预防未成年人犯罪法》中第6条也确立教育的地位，明确规定对有严重不良行为的未成年人进行专门教育。未成年人的受教育权要求专门学校具备教育功能，故其应属于一种特殊的教育学校，即使未成年人存在罪错行为，学校本身也不应剥夺该未成年人的学习机会，应保障其学习的机会、条件以及完成度。

（二）专门学校的“司法”功能

专门学校承担了收容教养制度在未成年人司法体系中的职责，2016年第十二届全国人民代表大会第四次会议中提出要做好专门学校与未成年人刑事诉讼程序的衔接；2019年《关于加强专门学校建设和专门教育工作的意见》明确了专门学校的司法功能，强调其是少年司法体系中的重要保护处分措施。国家机关及其工作人员根据法律规定，在一定职权范围内，按照相应程序具体处理案件的活动即司法；而专门学校的司法功能具体体现在一是专门学校中的专门矫治教育具有一定的惩罚性质，是对罪错未成年人的“保护性惩罚”。二是专门矫治教育的对象是触刑的未成年人，其与其他类型的罪错未成年人不同，其行为已具有社会危害性应当由司法处遇措施进行干预。三是专门矫治教育具有准司法审查属性。从法律程序来看，虽然因适用对象的未成年身份而免于刑事追责，但司法机关已通过法定程序对其涉嫌犯罪行为进行了实质性审查，并基于刑事责任年龄的法定要件作出不予刑事处罚的决定。

专门学校与普通学校相比，有着“国家教育体系”和“少年司法体系”相结合的双重定位。专门学校的双重功能呈现出基础性功能与特殊性功能相结合的关系，教育功能主要着眼于知识传授与技能培养，而司法功能则在此基础上增加了对罪错行为的矫正，并具有适度的惩戒性与自由限制性特征。从功能实现的视角来看，司法功能实质上为教育功能的发挥提供了制度保障^[2]。专门学校制度的根本目的在于通过系统的教育矫治，促进未成年人的全面发展，培养其健全人格，使之成为对社会有益的人；而这也对应专门矫治教育的本质属性——其惩戒手段的运用并非目的，而是实现教育矫治效果的必要保障。可以说完善的教育体系本身就是最有效的犯罪预防机制，而强化专门学校制度体系中的司法属性，正是为了确保其教育功能得以切实实现。

三、专门矫治教育性质定位：保护处分

专门学校是对具有严重不良行为的未成年人进行教育矫治的重要场所，是治理未成年人犯罪的重要途径之一，它对于当前降低刑事责任年龄、扩大构成犯罪的主体范围的做法提供了有效的回应。《预防未成年人犯罪法》第六条明确了专门教育是教育体系的组成部分；《预防未成年人犯罪法》第四十五条、第五十九条中规定了专门学校实施专门矫治教育；由此可见，专门矫治教育

属于专门教育的范畴，但其又具有一定的特殊性如表1。《刑法修正案（十一）》将“收容教养”改为“专门矫治教育”，不仅是名称的变化，更是理念的变化，凸显出关口前移、预防未成年人犯罪的目的。专门矫治教育的良性发展不仅对于促进未成年人的健康成长具有积极意义，同时也对于提高青少年犯罪治理能力以及完善专门学校的建设发挥着重要作用。

表1 专门教育与专门矫治教育的异同

	专门教育	专门矫治教育
执行场所	专门学校	省级人民政府确定的专门学校
执行方式		以分校、分班等方式设置专门场所，实行闭环管理
适用对象	对象一：有严重不良行为且其父母或者其他监护人、所在学校无力管教或者管教无效的未成年人 对象二：具备现行预防未成年人犯罪法第四十四条所列情形（有严重不良行为）的未成年人	实施了违法层面的犯罪行为（严重不良行为）、因未达刑事责任年龄而刑事责任被阻却的未成年人
决定程序	对象一：1. 父母、其他监护人、所在学校可以向教育行政部门提出申请。 2. 专门教育指导委员会评估同意。 3. 教育行政部门决定。 对象二：1. 专门教育指导委员会评估同意。 2. 教育行政部门会同公安机关可以决定。	1. 专门教育指导委员会评估同意。 2. 教育行政部门会同公安机关可以决定。
救济措施	提起行政复议或者行政诉讼。	提起行政复议或者行政诉讼。

为了推动专门学校以及专门教育的进一步发展，故有必要深入厘清专门学校以及专门教育制度中专门矫治教育的性质；这有助于探索出现今专门学校建设所面临的核心难题，并为专门学校制度提供强有力的理论依据。笔者认为将专门矫治教育的性质定位为保护处分更为合理。

（一）保护处分说契合专门矫治教育基本构造

专门矫治教育所针对的是存在严重不良行为的未成年人，包括触犯刑法的行为人以及违反治安管理条例的违警行为人；通过实施针对罪错未成年人的特殊处遇措施，使他们能够满足社会生活的价值标准；保护处分制度同样也是通过教育矫治手段来实现对罪错未成年人的特别关怀和保护，从这个层面上来说其与保护处分制度的要求与目标是一致的。

（二）保护处分说契合专门矫治教育的立法初衷和目的

专门矫治教育是以最有利于未成年人健康成长的方式矫治违法犯罪行为的实践措施，其立足点在于关爱保护和教育挽救；保护处分制度设立的立足点在于对未成年人的保护，即强调对罪错未成年人的矫治要以教育为核心，而惩罚只是为了更好地促成对罪错未成年人的矫治。二者在措施的核心要义上，都以国家亲权理论为指引，旨在以国家之力，护佑未成年人成长，纠偏罪错行为，引导他们重回正轨。

（三）保护处分说契合专门矫治教育的历史演变

专门矫治教育的前身是工读教育，2006年《未成年人保护法》明确了“工读学校”向“专门学校”的转变，而2020年《预防未成年人犯罪法》则专门对其教育内容进行了修订，并明确指出专门教育本质是一种保护处分措施。从最初的“立足教育、挽救孩子、科学育人、造就人才”的工读学校到“教育为主，惩戒为辅”的专门学校，都是秉持着最有利于未成年人的原则，即强调对未成年人的保护。

（四）保护处分说契合立法精神

当前主要通过刑事责任年龄的直接下调来应对未成年人犯罪

低龄化问题，即形式降低；但是学界观点各异。然而面对学界的质疑，构建保护处分制度这个辅助机制能够确保其与我国保护未成年人的刑事政策、刑事立法精神以及人道主义原则相契合。

综上所述，将专门矫治教育定位为保护处分制度更为合理。专门矫治教育制度的确立，体现了立法机关针对当前我国未成年人违法犯罪行为的特点及其成因所进行的系统性制度设计，是对专门学校以及专门教育的丰富和完善，是我国在未成年人刑法立法领域的新突破。

四、保护处分制度视角下的专门学校特殊定位构建思路

在保护处分的视域下，专门学校以及专门矫治教育的构建，应警惕以罚代教的思维，避免将惩罚作为主要的处遇方式。与此同时，应当秉持科学化和社会化的原则，在借鉴域外经验的基础上结合中国的实际情况，形成注重教育、矫治和保护的综合作用的具有中国特色的专门学校制度，以促进罪错未成年人的健康成长和顺利回归社会。

（一）宏观视域：回归制度属性，精准功能定位

1. 专门学校功能定位的法治化建构

从上文对专门学校的功能界定以及保护处分性质的深入论述出发，可以明确，专门学校的建设必须紧密围绕《义务教育法》《预防未成年人犯罪法》《刑法修正案（十一）》等相关法律法规规范进行。专门学校需在办学方针和管理模式上明确其教育矫治功能的具体含义，其涵盖三个方面：实施义务教育、开展专门教育以及开展专门矫治教育。日本在少年矫正教育历史上具有悠远的发展时期，其少年院是为非行少年提供矫正教育的机构并在法律上具有清晰的属性，其蕴含的少年福利与社会防卫的双重特质值得我们借鉴。日本法律规定了少年院收受的对象分别为虞犯少年、触法少年以及未满20岁的犯罪少年三类；其制度具有双重属性明确、矫治对象分级清晰以及矫治场所特定等突出特征。我国可以在借鉴日本少年院法律清晰属性的基础上通过明确专门学校的功能定位，使其能够在未成年人司法体系中发挥重要的司法作用，既体现了对未成年人的特殊保护，又实现了对其不良行为的矫治和纠正。

2. 保护处分制度的法治化建构

当前，我国未成年人保护与违法犯罪防治工作进入了新的阶段，但是对于保护处分在体系构建、程序适用等方面仍存在不足；因此需要在国家亲权理念的指导下，以最有利于未成年人原则为宗旨，从原则、对象、程序等几方面构建保护处分制度，进而为推进专门学校以及专门矫治教育的良性运行提供法律支撑。

第一，确立保护处分优先原则。在恢复性司法的要求下，明确保护处分优先原则在我国少年司法领域中的优先地位；实现对未成年人的特殊保护和教育矫正，促进其健康成长并预防犯罪的发生。

第二，设定保护处分的程序。未成年人犯罪问题是世界各国的焦点问题，美国为应对青少年犯罪矫治和预防问题进行了很多

探索，其中转向制度是一种特殊机制，旨在将本应进入刑事程序处理的未成年人从刑事司法体系中分流出来，减少正式的司法程序可能对少年造成的负面后果。故我国可以在借鉴美国转向制度的基础上，结合《预防未成年人犯罪法》对公安机关和检察机关的定位，以及他们与罪错未成年人之间的联系，进行制度创新。具体而言，可以将公安机关视为未成年人案件分流的主体机关；这既考虑了公安机关和检察机关的职能定位，又充分关注了未成年人的特殊需求，有助于更好地预防和处理未成年人犯罪问题。

第三，健全保护处分的种类。我国的保护处分措施是一系列法律和社会教育手段的结合，目前包括三类，即社区性保护处分、中间性保护处分以及拘禁性保护处分。从我国对于保护处分措施的分类可以看出其分散于各类法律制度中，缺乏统一性、系统性。针对当前我国存在的一些保护处分措施，应当进行整合改革或废止，以适应新时代的需求^[9]。具体到专门矫治教育这一领域，需要进行深入的改革；使其兼具矫治型措施、教育型措施和恢复型措施的特点，形成一个综合性的矫治教育体系。这样的体系应当能够有条件地对罪错未成年人进行个别化教育，根据他们的具体情况和需求制定个性化的矫治方案。同时，这一体系还应当最大限度地保护未成年人的权益，确保他们在矫治过程中得到应有的关爱和尊重。

（二）微观视域：优化制度安排，规范执行条件

1. 根据专门学校定位合理规划适用对象范围

由于对入学对象的行为分级界定存在模糊，故需科学划分未成年人罪错行为等级，推动建立分级处遇措施。针对罪错行为存在三分说、四分说和五分说；三分说的缺陷是其涵盖范围无法满足四类基础的罪错行为的划分；四分说则是在行政违法层面有遗漏。而罪错行为五分说将罪错行为划分为不良行为、触警行为、违警行为、触刑行为以及犯罪行为，其基于儿童利益最大化原则，充分融合了危害后果和责任年龄发挥着临界预防、及时挽救的重要作用。故笔者认为罪错行为五分说涵盖范围是最为全面的，既能够满足精准矫治的需要，又能够避免《预防未成年人犯罪法》中出现的行为杂糅现象。

2. 完善分级分类的管理和运行机制

首先，扩大入学申请主体的范围。“三自愿”入学原则在立法上缺乏统一解释，其具体实施往往依赖于当地教育主管部门的决策，这就会导致各学校在招生过程中存在较大的差异性，对此基于国家亲权理论，当自愿的主体应当提出入学申请但并没有提出时，赋予公安机关、检察机关等机关申请权，促使罪错未成年人得到及时有效的教育矫治。

其次，基于专门学校的教育与司法的双重属性，针对前文提到的教育行政部门的决定职权，应当通过政策制定教育行政部门和公安机关的判断标准并予以公示；为确保程序公正性，应当允许罪错未成年人的父母或其他法定监护人享有法定的救济权利，即在相关的决定作出后，相关监护人可在法定期限内依法申请行政复议；若对复议结果仍存异议，有权进一步向人民法院提起行政诉讼。

3. 完善专门学校相关工作的配套衔接机制

首先，结合上文构建的罪错未成年人分级制度，通过灵活化的矫治模式对专门学校中的罪错未成年人进行评估并开展动态转处和转出程序^[4]。在有针对性地对罪错未成年人进行分类、分级管理的基础上可以根据身体、心理、行为等因素对其进行综合评估，并设立奖惩机制，对于综合表现良好的，可以考虑增加探视频率，甚至调整其教育矫治措施或者减少矫治教育期限；而对于综合表现不良的，可以考虑调整其教育矫治措施或者延长矫治教育期限。

其次，专门学校在发展过程中需注重两个重要方面。一方面，要加强安置帮教和社会观护工作。为此，我们可以在学习借鉴美国观护制度的基础上，动员社会力量，为促进罪错未成年人的再社会化提供有力保障。同时，应充分利用观护基地的功能，定期评估并检验其矫治教育的成效，以确保矫治工作的有效性和针对性。另一方面，专门学校在日常工作的展开中，也要注重提升社会评价，积极推动去污名化进程。我们需要破除固有观念下

对工读学校的刻板印象，通过积极宣传和教育，形成关爱未成年人的社会氛围；进而助推罪错未成年人回归社会，实现他们的健康成长。

五、结束语

当前，我国针对未成年人严重不良行为已正式确定的专门矫治教育制度，在实践中存在诸多问题；这些问题的核心在于专门学校的定位不明确导致其体系化建构存在缺陷。因此，需在保护处分的视域下，明确专门学校办学的教育与司法的双重功能，在未成年人的教育、保护和司法处遇之间寻找平衡点；为专门教育以及专门矫治教育的运行提供理论逻辑；并在此基础上从宏观和微观两条路径出发完善建构专门学校，以期真正实现对罪错未成年人的“教育、感化、挽救”，助力其顺利回归社会。

参考文献

-
- [1] 丁敏. 保护处分之理论基础 [J]. 预防青少年犯罪研究, 2019, (01): 28-38.
- [2] 姚建龙, 丁明洋, 毕琳, 等. 未成年人罪错行为保护处分处置制度构建探究——以南浔未检的实践探索为基础 [J]. 青少年犯罪问题, 2021, (03): 98-112.
- [3] 杨岭, 蔡璇娜. 美国少年观护制度的演变及其特征 [J]. 预防青少年犯罪研究, 2023, (04): 83-90.
- [4] 侯艳芳. 未成年人保护处分制度的反思与改进 [J]. 法学论坛, 2022, 37(04): 98-106.