

惩戒与教育的平衡：新《治安管理处罚法》下未成年人违法治理的价值和张力

曹 越

宁波大学教师教育学院，浙江 宁波

收稿日期：2025年7月11日；录用日期：2025年7月18日；发布日期：2025年8月21日

摘 要

本文以2025年修订的《治安管理处罚法》为研究对象，聚焦未成年人违法行为治理模式的理念转型。研究揭示新法通过阶梯式惩戒机制与刚性矫治教育的双轨设计，意味着我国未成年人治理从保护教育向惩戒与保护教育并重的历史性转向。法律修订针对性回应了校园欺凌治理缺位、低龄违法处置真空等现实困境，但实施中仍面临情节恶劣认定标准模糊、矫治资源区域不均等挑战。建议通过制定分级干预规范、构建社会支持网络、完善记录封存细则等路径推进制度落地，最终实现“以惩止行、以教正心”的治理目标。

关键词

治安管理处罚法，未成年违法，刚性矫治，教育惩戒

The Balance between Punishment and Education: Values and Tensions in the Governance of Juvenile Delinquency under the New Public Security Administration Punishment Law

Yue Cao

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jul. 11th, 2025; accepted: Jul. 18th, 2025; published: Aug. 21st, 2025

Abstract

This paper takes the Law on Penalties for Administration of Public Security revised in 2025 as the

文章引用：曹越. 惩戒与教育的平衡：新《治安管理处罚法》下未成年人违法治理的价值和张力[J]. 法学, 2025, 13(8): 1852-1857. DOI: 10.12677/ojls.2025.138257

research object, focusing on the conceptual transformation of the governance model for minors' illegal acts. The study reveals that the new law, through the dual-track design of a stepped disciplinary mechanism and rigid corrective education, signifies a historic shift in China's juvenile governance from prioritizing protective education to emphasizing both punishment and protective education. The legal revision has responded specifically to practical dilemmas such as the lack of governance in school bullying and the vacuum in handling underage violations, yet challenges remain in its implementation, including vague standards for identifying "vicious circumstances" and uneven distribution of correctional resources across regions. It is suggested that the system be advanced through such approaches as formulating hierarchical intervention norms, building social support networks, and improving rules for record sealing, ultimately achieving the governance goal of "restraining behavior through punishment and correcting the mind through education."

Keywords

Law on Public Security Administration Punishments, Juvenile Delinquency, Rigid Correction, Educational Discipline

Copyright © 2025 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

2025年6月27日,十四届全国人大常委会第十六次会议表决通过的新修订《治安管理处罚法》将于2026年1月1日正式施行,这项酝酿已久的法律修订在未成年人违法行为处理领域带来重大变革。此次修订中最引人瞩目的突破,在于重构了未成年人违法行为的治理逻辑,打破延续二十年的“未成年人一律不拘留”刚性惯例,标志着我国未成年人司法保护理念从保护教育向惩戒与教育平衡论的重大转型。

这一理念嬗变具有深刻的现实背景,统计数据显示,近年来未成年人违法犯罪呈现低龄化、团伙化、暴力化趋势。“根据最高检披露数据,2017至2023年受理审查起诉14~16岁未成年犯罪嫌疑人人数及占比呈上升态势,2020年以前呈“波浪式”增长态势,但从2021年开始出现剧烈递增,人数增幅比例高达55.33%、6.62%和15.53%。”^[1]更值得关注的是,部分未成年人利用原有法律对低龄群体的保护性规定,反复实施违法行为却免受实质惩戒,形成“违法成本低→重复违法→恶性升级”的恶性循环。

新法刚性规定——对于14至16周岁一年内二次以上违反治安管理的未成年人,可以依法执行拘留;同时,14至16周岁以及16至18周岁初次违反治安管理但情节严重、影响恶劣的,同样可以依法执行拘留^[2]。新法同时聚焦校园欺凌这一教育痛点,明确公安机关必须对殴打、侮辱、恐吓等欺凌行为介入处置,并规定学校未按规定报告或处置严重欺凌事件时,将对责任人员依法予以处分。这一规定直指以往校园治理中存在的“隐瞒不报”、“息事宁人”等顽疾,通过法律手段压实学校责任。

2. 新法核心变化及挑战

2.1. 惩戒门槛调整:年龄与情形的重新界定

原《治安管理处罚法》在处理未成年人违法问题上存在处罚力度不足的问题。对于不满14周岁的人违反治安管理,不予处罚;已满14周岁不满16周岁,或已满16周岁不满18周岁初次违反治安管理的,依法应当给予行政拘留处罚的,不执行行政拘留处罚。这使得部分未成年人产生侥幸心理,认为即便违法也不会受到实质性惩处,法律的威慑力未能充分发挥。

新修订的《治安管理处罚法》在未成年人惩戒机制上进行了重大突破，建立了分级干预体系，改变了过往“一刀切”的年龄豁免模式(见表 1)。这一调整反映了立法者对未成年人违法治理理念的转变——从绝对保护转向有限惩戒，平衡了社会秩序维护与未成年人特殊保护的双重需求。

Table 1. Comparison of the application conditions for administrative detention of minors between the old and new laws
表 1. 新旧法律关于未成年人行政拘留适用条件对比

适用条件	原法律规定	新修订规定
14~16 周岁初次违法	一般不执行拘留	情节恶劣者可拘留
14~16 周岁二次违法	一般不执行拘留	可以执行拘留
16~18 周岁初次违法	一般不执行拘留	情节恶劣者可拘留
校园欺凌处置	无专门规定	公安机关必须介入

这一法律调整是基于近年来未成年人违法犯罪呈现低龄化、重复化、暴力化趋势，部分青少年甚至利用法律年龄保护漏洞肆意妄为。法律界人士指出，新法打破了“未成年人违法不处罚”的刚性惯例，建立了“惩戒 - 矫治”双轨制。然而未成年人犯罪档案封存制度可能带来“标签效应”风险[3]，那么过早的拘留经历是否会强化未成年人犯罪身份认同？学校如何避免学生被惩戒后的“污名化”？这些问题亟待教育工作者回应。

2.2. 协同机制构建：公安与学校的责任共担

新法在校园欺凌防治领域创设了公校协同机制，明确了公安机关的强制介入责任与学校的强制报告义务，形成了双向责任约束[4]。根据新法规定，学校对严重欺凌事件未履行报告或处置义务的，直接责任人将面临行政处分；同时公安机关必须对符合治安违法标准的欺凌行为作出回应，或予以治安处罚，或采取相应矫治教育措施[2]。这一机制设计旨在破解以往校园欺凌治理中存在的“监管真空”问题——公安机关因年龄限制难以介入，学校又缺乏有效惩戒手段。

值得注意的是，新法同时建立了“矫治教育强制衔接”制度，规定对因年龄免于拘留的未成年人，公安机关须联动学校、社区实施心理干预等矫治措施，避免“一放了之”。这一规定要求学校建立专门的“违法行为转介机制”——将受惩戒学生纳入教育矫治体系，而非简单复课了事。然而现实困境是，大多数中小学缺乏专业心理矫治资源和师资力量，班主任与心理教师往往不具备违法行为矫治的专业能力。根据最高人民检察院第九检察厅调研数据显示，截至 2022 年 5 月，全国共有专门学校 110 余所，其中贵州省有 30 余所专门学校[5]，而同期湖南省仅有 13 所专门学校，且分布极不均衡——8 个地级市中仅 4 个市设立了公办专门学校，其余 9 所为民办学校，主要集中在长沙、常德等经济较发达地区。

2.3. 教育与处罚的辩证关系

尽管新法强化了惩戒力度，但仍延续了“教育与处罚相结合”的基本原则。这一原则最早可追溯至 1957 年《治安管理处罚条例》，在 1986 年修订中被明文化，2005 年《治安管理处罚法》进一步将其适用范围由“违反治安管理的人”扩展至“办理治安案件”的全过程。其核心内涵是：教育是目的，处罚是手段，通过处罚达到教育的目的。这一原则要求学校在配合法律实施时需坚守三个基本立场：一是目的论立场——惩戒的最终目标是学生行为矫正与价值观重建，而非惩罚本身；二是过程论立场——将法律处置转化为教育契机，通过认知重构促进学生法律意识形成；三是发展论立场——相信未成年人具有可塑性，即使受惩戒学生仍保有发展潜能。然而在实践中，这一原则常遭遇执行偏差，出现“以罚代教”或“以教纵恶”两种极端，如何在新法框架下实现二者的动态平衡，成为校园治理的核心命题。

3. 未成年人治安管理治理中的现实困境

3.1. 执法中的认定标准与实施难题

在实际执行中,如何准确界定“情节严重、影响恶劣”存在一定困难。不同地区、不同案件的情况复杂多样,缺乏明确统一的标准,可能导致执法人员在判断时存在主观性和不确定性。对于“一年内二次以上违反治安管理”的时间计算节点、行为认定等方面也需要进一步细化,以确保执法的公正性和准确性。在某些情况下,由于证据收集困难等原因,可能难以准确判断未成年人的违法次数和情节严重程度,影响法律的有效实施。

3.2. 教育资源与配套措施不足

对违法未成年人进行教育矫治需要丰富的教育资源和完善的配套措施。然而,目前在一些地区,专门针对违法未成年人的教育机构数量不足,师资力量薄弱,难以提供高质量的教育矫治服务。心理辅导、职业技能培训等配套措施也不够完善,无法满足不同违法未成年人的个性化需求,部分地区缺乏专业的心理咨询师为违法未成年人提供心理辅导,导致其心理问题无法得到及时有效地解决。

3.3. 观念冲突与社会接受度

部分社会公众对新法中对未成年人执行拘留的规定存在疑虑,担心会对未成年人的身心健康造成不良影响,认为过于强调惩戒可能与未成年人保护理念相冲突。一些家长也可能难以接受自己的孩子被拘留,对法律执行存在抵触情绪。这种观念冲突在一定程度上影响了新法的社会接受度,给法律的实施带来了一定的压力。

4. 未成年人治安管理的实践优化路径

4.1. 筑牢执法规范与公正基石

有观点认为,当前应对未成年人犯罪低龄化问题的正确选择,是尽快构建“宽容而不纵容”的少年司法制度,而非简单降低刑事责任年龄起点^[6],在法治建设不断推进的当下,执法活动的规范性与公正性愈发受到社会关注,完善执法细则与标准,是确保执法工作精准、高效开展的重要基石,能有效避免因规则模糊导致的执法偏差,切实维护社会公平正义。

制定详细的执法细则,需紧密结合执法实践中的各类场景,对“情节严重、影响恶劣”的具体情形作出清晰界定。这包括但不限于违法行为的持续时间、涉及的地域范围、造成的人员伤亡或财产损失数额、对社会公共秩序的破坏程度以及引发的社会舆论反响等。同时,要对“一年内二次以上违反治安管理”的相关概念进行准确界定,明确“一年”的时间计算起点与截止点,如从第一次违法行为被处罚完毕之日起算;清晰界定“二次以上”中“次”的认定标准,区分连续实施的同一违法行为与不同时间段实施的独立违法行为,避免因概念模糊导致执法人员在实际操作中出现误判。通过这种细致入微的规定,能最大限度减少执法过程中的主观性和不确定性,让执法人员有章可循。

建立案例指导制度是统一执法尺度的有效途径,相关部门应定期收集、整理在执法实践中具有代表性的典型案例,这些案例需涵盖不同违法行为类型、不同情节严重程度以及不同处理结果等情况。通过对典型案例的深入分析,提炼出其中的执法要点、法律适用逻辑和裁量标准,并及时向各级执法机关发布。执法人员在处理类似案件时,可参照典型案例的处理模式,结合具体案情作出合理裁决,从而有效避免同案不同罚的现象,确保执法尺度的统一。

4.2. 加大教育资源投入与建设

研究人员认为“服刑未成年人教育矫正是一种针对特殊青少年群体的人权保障,它通过经济、社会、

文化和立法、行政、司法等方式，凝聚了各种资源和力量，增强其有效顺利回归社会的能力和效果，预防其重新犯罪，满足其健康成长和教育的基本权利”[7]。政府应切实发挥主导作用，大幅增加对违法未成年人教育资源的投入力度，这不仅包括资金上的支持，还涵盖政策层面的倾斜。要规划建设更多专门的教育机构，这些机构的选址应兼顾交通便利性与环境适宜性，既方便家庭探视，又能为孩子们提供一个远离不良环境、利于静心改造的空间。机构的硬件设施也需全面升级，配备符合未成年人身心发展特点的教室、宿舍、活动室、心理辅导室、技能培训车间等，为教育矫治工作提供良好的物质基础。

在师资队伍建设上，要严格选拔标准，配备一批具备扎实教育学、心理学、法学等专业知识，且富有爱心、耐心和责任心的专业教师。同时，建立系统的师资培训体系，定期组织教师参加专业技能培训、案例研讨等活动，不断提升其教育教学能力和对违法未成年人的心理疏导能力。

建立健全涵盖教学管理、生活管理、安全管理等多方面的规章制度，明确各部门及工作人员的职责。相关监管部门要定期对教育机构进行检查评估，重点考察教学计划的实施情况、学生的转化效果、安全保障措施的落实等，对存在的问题及时提出整改意见并督促其限期整改。对于管理混乱、教育质量低下的机构，要依法依规进行处理，确保教育机构始终保持良好的运营状态。

完善配套措施是提升教育矫治效果的重要保障。要为违法未成年人提供专业的心理辅导服务，通过个体咨询、团体辅导等方式，帮助他们解决内心的困惑、矫正不良的心理状态，树立正确的价值观和人生观。同时，开展丰富多样的职业技能培训，如计算机应用、汽车维修、烹饪、美容美发等，根据市场需求和未成年人的兴趣特长，为他们量身定制培训课程，使他们掌握一技之长，为将来顺利回归社会、实现就业奠定基础。

4.3. 加强宣传与引导

为使新法真正走进社会、深入人心，需要构建多维度、全覆盖的宣传体系，通过丰富多样的渠道开展广泛宣传。在媒体宣传方面，既要借助报纸、电视台、广播等传统媒体的权威性，开设专题栏目、连载解读文章、制作访谈节目，系统介绍新法的立法背景、目的和意义；又要利用微信公众号、微博、短视频平台等新媒体的传播优势，以生动活泼的图文、动漫、短剧等形式，解读相关条款，让公众在轻松的氛围中理解法律内容。

社区讲座是贴近群众的重要宣传方式，可组织法律专家、实务工作者深入各社区，结合真实案例，用通俗易懂的语言讲解新法中对违法未成年人进行适当惩戒与教育相结合的具体规定，让公众明白这种方式既不是放纵违法，也不是过度惩罚，而是为了帮助未成年人认识错误、改正偏差，更好地回归社会，从而消除公众心中的疑虑和误解。同时，要特别加强对家长的教育指导。通过家长学校、线上课程、专题研讨会等形式，帮助家长树立正确的教育观念，让他们认识到自身在未成年人教育中的重要责任，了解新法如何与家庭教育相辅相成，引导家长积极配合法律执行，在日常生活中做好对孩子的教育和引导，形成多部门分工合作、卫生医疗教育体育融合、学校家庭社区协同，共同促进青少年心理健康[7]，形成家庭、学校、社会协同育人的合力。

5. 结语

新《治安管理处罚法》对未成年人惩戒规则的革新，犹如在矫治的原野上划出一道清晰的法治边界。这道边界并非冰冷的藩篱，而是为迷途少年标定的归航坐标——它宣告了对“年龄特权”下过度放任的告别，却也拒绝将惩罚作为终点。我们惩戒，是为了让少年理解自由的尺度；我们教育，是为了让他们在承担后果后，依然能触摸未来的光亮。

展望未来，法律的介入不该压缩教育的空间，而应成为价值观塑造的支点；教育的柔韧也不该消解法治的权威，而应赋予规则以可感的温度。我们期待看到：当少年面对行为的因果链时，能因法律的明

晰而敬畏底线，更因教育的启迪而选择向善；当社会处理未成年人过错时，既有维护正义的坚定，也有静待花开的从容。

参考文献

- [1] 王晓燕, 刘旭. 低龄未成年人犯罪预防的实践反思与应对策略[J]. 河北法律职业教育, 2025, 3(6): 29-34.
- [2] 新华社. 中华人民共和国治安管理处罚法[EB/OL]. 2025-06-27
<https://www.xinhuanet.com/legal/20250627/c1e6a443860a4606b98fc23496e56c8d/c.html>, 2025-06-30.
- [3] 王译, 李嘉飞. 未成年人犯罪档案封存制度的逻辑证成与优化路径[J]. 档案与建设, 2024(11): 38-45.
- [4] 尚迪. 将防卫权扩展至治安管理领域[N]. 河南法治报, 2025-07-03(003).
- [5] 任维, 杨涛. 贵州铜仁: 数字检察助推专门矫治教育专业化[N]. 检察日报, 2023-09-21(001).
- [6] 张寒玉, 王英. 应对未成年人犯罪低龄化问题之制度建构与完善[J]. 青少年犯罪问题, 2016(1): 14-27.
- [7] 贡太雷, 苏春景. 服刑未成年人教育矫正与人权保障[J]. 中国特殊教育, 2019(10): 76-81.