

上海市人身安全保护令核发情况初探

——反家暴法实施监测报告系列-2020 之专题篇



北京为平妇女权益机构出品
林爽 郑诗茵 张琬青 冯媛撰写¹

2020 年 3 月 8 日

¹感谢众多具名和不具名的支持者帮助和促成这份报告诞生，感谢叁木、小雨、周唯、田左一等反家暴志愿者对本报告的数据收集和分析的贡献。

目录

摘要.....	3
一、研究背景及方法.....	4
二、 研究发现.....	6
(一) 基本情况.....	6
1. 样本构成情况.....	6
2. 申请人与被申请人的性别与关系.....	8
3. 申请人与被申请人年龄.....	11
4. 弱势群体作为申请人的情况.....	12
5. 代理人情况.....	12
(二) 暴力情况.....	13
1. 暴力类型.....	13
2. 暴力持续时间.....	15
(三) 申请书的主要内容.....	16
1. 证据.....	16
2. 申请保护措施.....	18
3. 申请中的特定程序.....	23
(四) 申请结果.....	25
1. 申请人为弱势群体的裁定结果.....	25
2. 驳回情况及驳回理由.....	26
3. 处理时间.....	29
4. 保护令有效期.....	30
5. 违反保护令的情况.....	30
三、小结、讨论和建议.....	31
(一) 小结：本研究的主要发现.....	31
(二) 讨论：上海保护令实施的现状初探.....	34
1. 保护令申请数量较少，核发率较低.....	34
2. 特殊保护群体等弱势群体的保护措施.....	37
3. 核发标准过于严苛的问题.....	38
4. 代为申请保护令的问题.....	40
5. 对违反保护令的处理.....	41
(三) 加强保护令制度实施的政策建议.....	42
四、附录：《中华人民共和国反家庭暴力法 第四章 人身安全保护令；第五章 法律责任；第六章 附则》.....	45

摘要

本报告旨在了解上海市实施《中华人民共和国反家庭暴力法》（2015年12月27日通过，2016年3月1日起施行，以下简称“《反家暴法》”）中有关人身安全保护令制度的情况。我们搜集了上海市法院上传的104份保护令相关的法律文书，涉及91个案例，考察了保护令申请者的基本情况、其中出现的暴力情况、申请书的主要内容、保护令申请结果四个方面。

全部案例中，约八成受暴者为女性，超过八成的施暴者为男性，这显示家暴通常体现为一种“基于性别的暴力”，即绝大多数情况为男性对家庭成员的暴力，特别是对女性伴侣的暴力（申请人和被申请人为夫妻关系的情况占大多数），男性受暴占80个样本中的18%（15例），其中47%（7例）为男性遭遇男性家人的暴力。75岁以上老年受暴者占14%（11位），未成年受暴者占4%（3例）。

除老年人和未成年人以外，未检索到重病患者、残疾人、孕期和哺乳期的妇女这几个《反家暴法》明文规定的特殊保护群体的申请。性少数群体的申请也未检索到。《反家暴法》中规定暴无民事行为能力人、限制民事行为能力人，或者因受到强制、威吓等原因无法申请人身安全保护令，公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构可以代为申请”，此类情况也未检索到。

除肢体暴力外，在体现出暴力类型的83个样本中，57%（47例）的申请人遭遇了精神暴力，27%（22例）被破坏财物，8%（7例）被经济控制，4%（3例）被限制人身自由，性暴力有2%（2例）。近七成申请者称遭遇两种以上暴力，除肢体暴力最常出现以外，还包括精神暴力、婚内性暴力、经济控制与剥夺人身自由等。家暴的平均持续时间长达3年，最高长达44年。

三分之一的保护令申请被驳回，成功核发率仅为54%。从各区来看，浦东新区核发率最高，为75%，其次是嘉定区和虹口区均为55%，闵行区为36%，而宝山区的驳回率高达83%。

在82个明确了申请保护措施样本中，73%（60例）的申请书申请了两项以上的保护措施。其中笼统禁止家庭暴力的措施核准率最高，为62%，其次是禁止某项具体的家暴行为，核准率为60%，再次是“禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所内活动”，核准率为57%。迁出令的核准率仅为22%。有一例申请的是“人身安全保护令生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产”，属于《反家暴法》规定的“其他保护措施”，但被驳回。

超过七成的申请者都提交了至少一项证据，超过半数提交了两项以上的证据。近半数申请者提供了向公安机关求助的材料。而申请者提供的证据受到了较为严格的审核，很多证据并未得到采信，甚至警方开具的“家庭暴力告诫书”有时也未能帮助申请人获得保护令。从裁定书中可见，法庭驳回申请的理由不时流露出性别角色陈规。7例申请特定的“其它保护措施”的申请全部被驳回。且有21%（19例）的申请没有在法律规定的时间处理完毕。

有 2 份裁定书中体现了违反保护令的情况，但未见法院对施暴者违反保护令的责任认定和处罚。如果对此视而不见，违反者不必承担法律后果，将严重影响保护令的法律效力。

基于研究的具体发现，以及参考其它报道和研究，我们提出四条系统性建议和对司法机关的若干具体建议。我们期望，更多的研究者与实务工作者可以参考本报告，继续追踪上海市的保护令制度实施情况，或监测其他省市保护令的实施情况，让保护令制度在实践中更加以人为本、便捷有效，以维护公民的合法权益，推动性别平等。

一、研究背景及方法

人身安全保护令/裁定（以下简称“保护令”）是全国各地反家庭暴力中行之有效的措施。《反家暴法》正式确立了保护令制度，并有专章进行规定。这是保障家庭成员的人权，尤其是妇女人权的重要措施。作为民事强制措施，这是司法机关为了预防可能（继续）发生的家庭暴力而做出的裁定，保护曾经或潜在的受害人及其子女和特定亲属免遭新的侵害。申请人可以请求法院限定被申请人的行为，通过获得保护令而免于任何形式或特定形式的暴力。人身安全保护令的核发与实施，旨在构建起一道屏障，减少家庭暴力的复发或爆发。此前，在中国法学会反家暴网络 2003 年 3 月首次通过的由全国人大代表提出的立法建议稿中，保护令是其重要组成部分。2008 年 3 月，在最高人民法院中国应用法学研究所的推动下，全国一些省市的法院开始试行保护令，收到了非常好的效果。

2019 年 3 月，《反家暴法》实施 3 周年之际，为平妇女权益机构发布了基于全国 560 份保护令裁定书的分析报告²。研究报告发现保护令申请及核发呈每年增加趋势，保护令申请者也呈现多样化，涉及的暴力在身体和精神暴力之外，还包括了性暴力和经济剥削和控制，也出现成功延长保护令的情况。报告同时提出，法官对保护令的理解还亟待提高，需切实回应申请人的具体需求，法院需有效联动其它反家暴责任方，增加保护令的效果，并加强数据搜集和发布工作。

上海作为中国经济社会最发达的地方之一，也是全球瞩目的大都市，在人身安全保护令方面的实践如何？据报道，2016 年 3 月 9 日，《《反家暴法》》实施第 9 天，上海市徐汇区

2 张晴、冯媛，“《中华人民共和国反家庭暴力法》实施三周年监测报告专题篇 人身安全保护令作用有待充分发挥——基于对 560 份裁定书的分析”，为平妇女权益机构。

<http://images.cdb.org.cn/editor/20190318/files/%E4%BA%BA%E8%BA%AB%E5%AE%89%E5%85%A8%E4%BF%9D%E6%8A%A4%E4%BB%A4%20%E6%96%87%E5%AD%97%E6%8A%A5%E5%91%8A0315.pdf>. 2019 年 3 月 8 日。

人民法院就发出了上海首份人身安全保护令³。在《《反家暴法》》实施一年多后的 2017 年 4 月 24 日，全市法院共收到保护令申请 142 件，核发 45 件，驳回申请 45 件，其余 50 件系当事人主动撤回申请。⁴

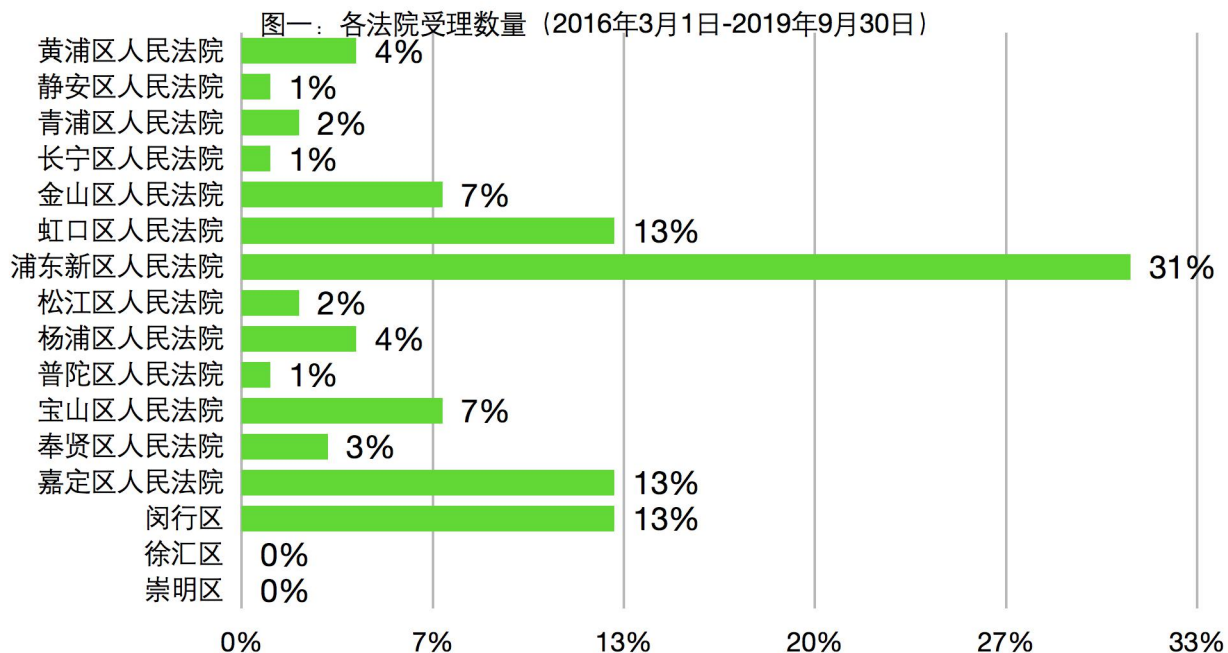
本报告旨在梳理《反家暴法》实施三年半以来上海人身保护令制度的适用情况，以助于相关机构和人士了解其实施进展，促进保护令发挥其作用，保护公民的合法权益，并推动这项制度在未来更好地发展。

数据来源：本报告基于 2019 年 9 月和 10 月期间在人民法院的中国裁判文书网 (<http://wenshu.court.gov.cn/>) 的检索，共检索到上海各区法院在 2016 年 3 月 1 日至 2019 年 9 月 30 日期间人身安全保护令相关的 104 份裁定书，涉及到保护令案例 91 起，以及部分案例复议、延长的裁定。由于并非所有裁判文书都在裁判文书网上公开，本报告的研究则只基于可得的这 104 份文书所涉及的 91 起案例，因此不一定能全面反映上海保护令的申请和核发情况的全貌。例如，上海市徐汇区发出了上海第一份保护令，但本报告未检索到徐汇区的保护令裁定书。

样本构成：这 91 个保护令案件分布在上海 16 个区中的 14 个，未检索到徐汇区和崇明区的信息。其中浦东新区最多，达 31%（28 份）；虹口区、闵行区和嘉定区其次，均为 13%（11 份），金山区和宝山区第三，均为 7%（6 份），黄浦区和杨浦区均为 4%（4 份），奉贤 3%（3 份），青浦和松江 2%（2 份），而长宁区、普陀区、静安区均只有 1 份。详见图一：各法院受理数量（2016 年 3 月 1 日-2019 年 9 月 30 日）。

³ 陈伊萍，“《反家庭暴力法》实施第 9 天，上海发出首份人身安全保护令”，澎湃新闻。https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1441782。2016 年 3 月 9 日。

⁴ 袁猛，“《反家暴法》实施一周年 沪全市法院功守道人身安全保护令申请 142 件”，东方网。<http://sh.eastday.com/eastday/shnews/m/20170424/u1ai10529934.html>。2017 年 4 月 24 日。



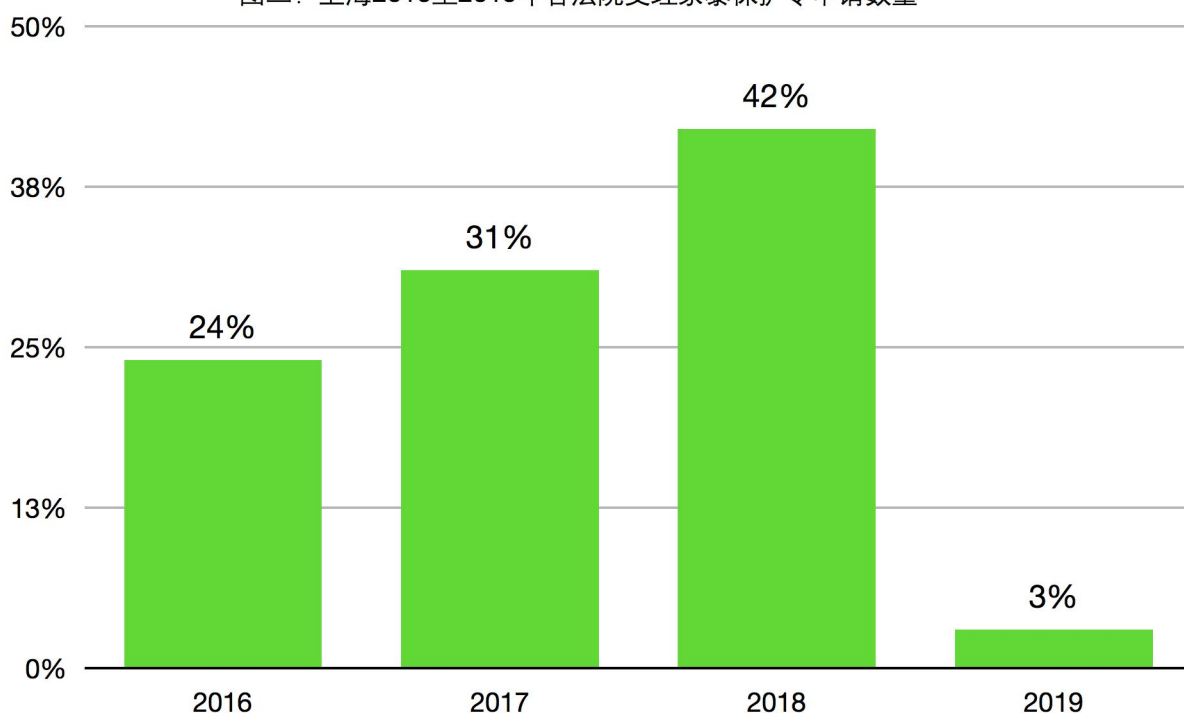
一、研究发现

（一）基本情况

1. 样本构成情况

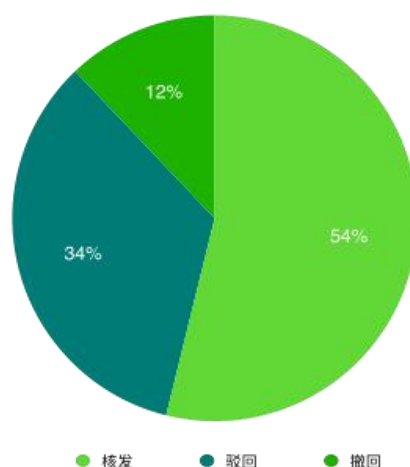
《反家暴法》自 2016 年 3 月 1 日开始实施，截止 2019 年 9 月底，共检索到经上海市法院受理的 91 件保护令申请的个案。如果在中国裁判文书网公开的文书能多少反映实际受理的状况，那么，可以推定受理数量从 2016 年到 2018 年呈递增趋势。2019 年仅搜索到 3 份裁定书，推测是相关文件还未上传到裁判文书网。详见图二：上海 2016 至 2019 年各法院受理家暴保护令申请数量。

图二：上海2016至2019年各法院受理家暴保护令申请数量



91 个保护令案件中，成功核发的为 54%（49 起）。被驳回申请 34%（31 起），申请人撤回申请 12%（11 起）。另外，关于申请复议和延期的文书有 13 份。详见图三，保护令核发、驳回和撤回比例。关于保护令裁定结果的详细总结与分析，请参考后文（四）申请结果 2.驳回情况及驳回理由。

图三：保护令核发、驳回和撤回比例



从有数据的各区来看，除仅有 1 例的普陀区和静安区核发率为 100%外，受理数量最多的浦东新区核发率也最高，为 75%，受理数量其次的嘉定区和虹口区均为 55%，略超过平均核发率 54%。青浦区和松江区分别受理 2 例核发率均为 50%，闵行区核发率为 36%。从驳回

率来看，宝山区驳回率较高，受理的 6 份申请中有 83% （5 起）被驳回。然后依次是黄浦区 75%，金山区 66%，青浦区、松江区、杨浦区均为 50%，闵行区 45%，嘉定区和虹口区 36%。从撤回率来看，长宁区 100%（仅 1 例申请），奉贤区 67%，杨浦区 25%，超过撤回平均值 12%的还有闵行区（18%）和金山区（17%）。

详见表一，上海各区法院保护令核发、驳回和撤回情况。

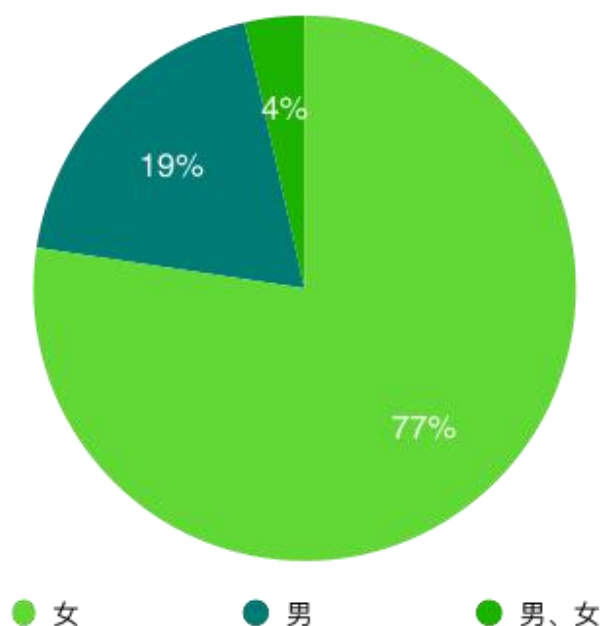
表一：上海各区法院保护令核发、驳回和撤回情况

区法院	撤回数量	撤回率	核发数量	核发率	驳回数量	驳回率
上海市嘉定区人民法院	1	9%	6	55%	4	36%
上海市奉贤区人民法院	2	67%	1	33%		
上海市宝山区人民法院			1	17%	5	83%
上海市普陀区人民法院			1	100%		
上海市杨浦区人民法院	1	25%	1	25%	2	50%
上海市松江区人民法院			1	50%	1	50%
上海市浦东新区人民法院	2	7%	21	75%	5	18%
上海市虹口区人民法院	1	9%	6	55%	4	36%
上海市金山区人民法院	1	17%	1	17%	4	66%
上海市长宁区人民法院	1	100%				
上海市闵行区人民法院	2	18%	4	36%	5	45%
上海市青浦区人民法院			1	50%	1	50%
上海市静安区人民法院			1	100%		
上海市黄浦区人民法院			1	25%	3	75%

2. 申请人与被申请人的性别与关系

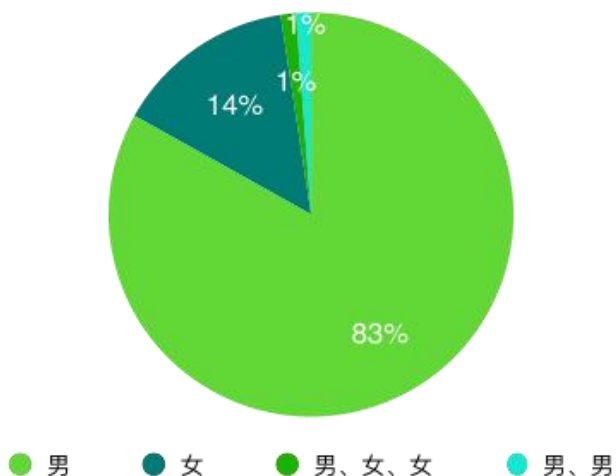
在明确申请人性别的 84 个案例中，77%（64 起）的申请人为女，19%（16 起）的申请人为男。另有 4%（3 起）为夫妻共同申请，这其中 2 起是 70 岁以上的老年夫妇共同作为申请人，（继）子女作为被申请人。详见图四：被申请人性别比。

图四：申请人性别比



在明确被申请人性别的 83 个案例中，有高达 83%（69 起）的为男性，15%（12 起）为女性，另有 1%（1 起）被申请人为两兄弟，还有 1%（1 起）被申请人为三兄妹。详见图五：被申请人性别比。

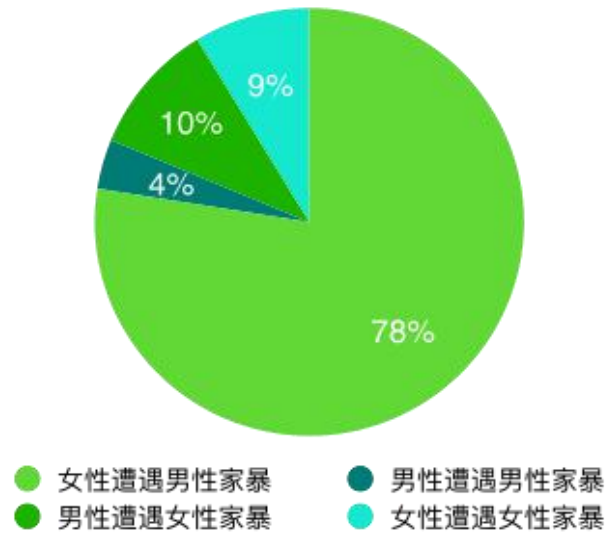
图五：被申请人性别比



在同时明确了申请人和被申请人性别的 80 个样本中，女性遭受到来自男性的暴力最多，约为 78%（62 起）。男性受暴占 80 个样本中的 18%（15 例），其中 47%（7 例）为男性遭遇男性家人的暴力，53%（8 例）为男性遭遇女性家人的暴力，在这 8 例男性遭遇女性暴力中，有 6 例关系为夫妻，2 例不明确。

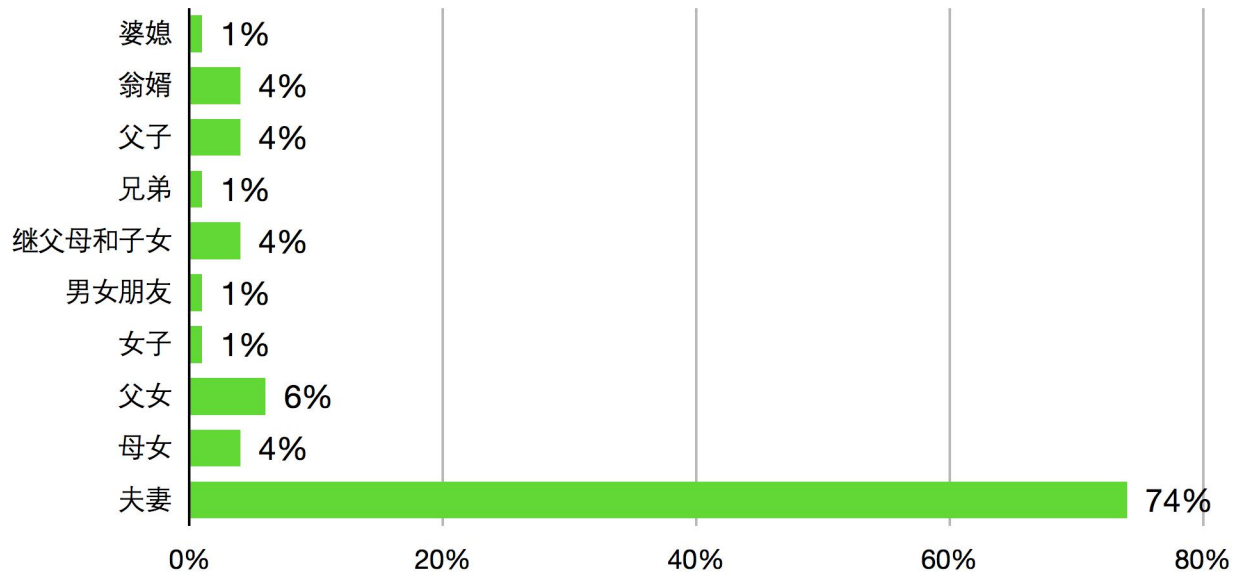
另有 9%（3 例）为女性遭遇女性暴力。详见图六：家暴施暴与受暴者性别。

图六：家暴施暴与受暴者性别



从双方关系上看，91 例申请中 12%（11 起）未明确双方关系。在明确了申请人与被申请人关系的 80 个案例中，有 74%（59 起）为夫妻关系（其中 49 起是申请人为妻子、被申请人为丈夫，6 起是申请人为丈夫、被申请人为妻子，4 起不明确），6%（5 起）为父女，翁婿、父子、继父母和继子女、母女关系各 4%（3 起），兄弟、男女朋友、婆媳、母子均只 1%（1 起）。1%（1 起）为母子，2%（1 起）为男女朋友。详见图七：申请人与被申请人关系。

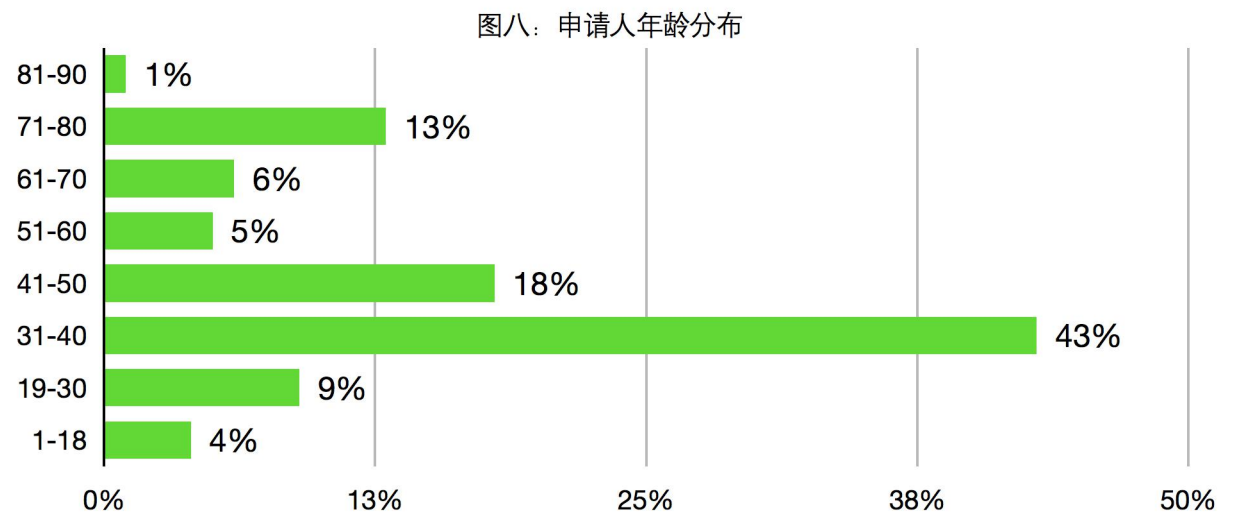
图七：申请人与被申请人关系



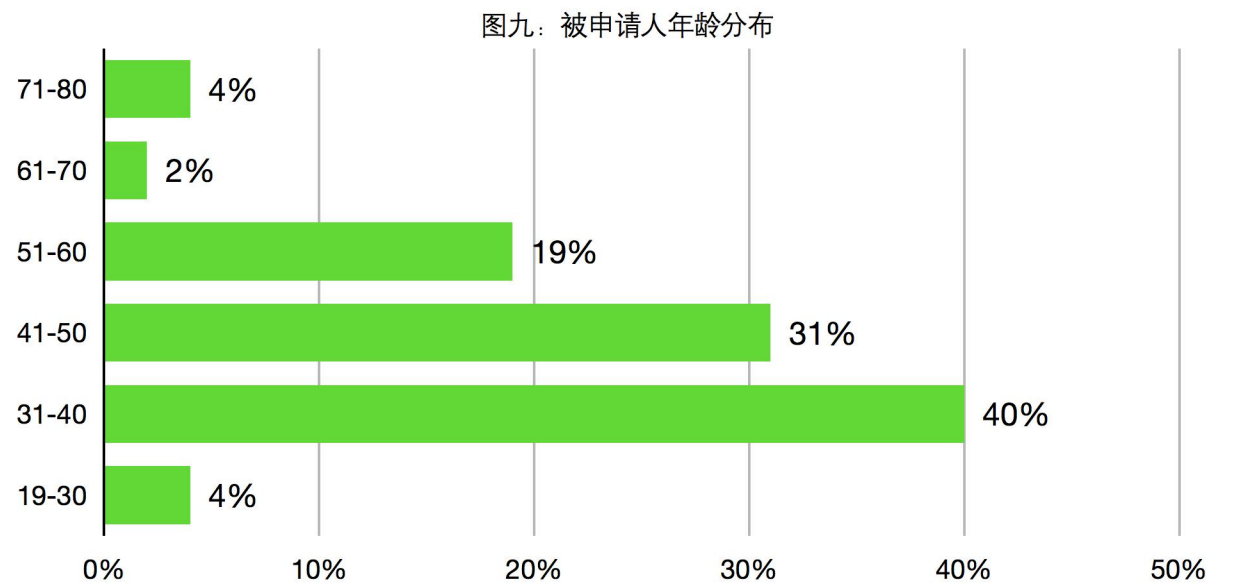
《《反家暴法》》第三十七条规定：“家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴力行为，参照本法规定执行”。因此，没有婚姻关系的亲密关系之间的暴力也为家庭暴力，我们只检索到上海法院目前受理了一例男女朋友之间的保护令申请。

3. 申请人与被申请人年龄

在标明申请人年龄的 77 个案例中，七成在 19-60 岁之间，其中将近半数在 31-40 岁组（43%，33 位）。其次是 41-50 岁年龄组，占 18%；再次是 71-80 年龄组，占 13%；以及 19-30 岁年龄组，占 8%。有 4%（3 位）申请人为未成年人。详见图八：申请人年龄分布。



在标明被申请人年龄的 81 个案例中，占比最多的是 31-41 岁的被申请人，为 40%（32 位）。最小年龄 28 岁，最大年龄 77 岁。详见图九，被申请人年龄分布。



4. 弱势群体作为申请人的情况

约有 22%（16 位）的申请人为 61 岁及以上，且 71-90 的年龄组占有所有申请人的 12%（11 位）。其中有 5 位男性，6 位女性，最高年龄 83 岁。被申请人有一例为申请人丈夫，其余均为老人的（继）子女、或子女的伴侣。其中一位女性老人受到丈夫家暴长达 44 年。

未成年人申请较少，占 4%（3 位）。3 位申请人均为女童，最小仅为 7 岁，均由母亲代理申请，被申请人为父亲。

未能检索到《反家暴法》明文特殊保护的另外三个群体——重病人士、残障人士、孕妇产妇——的保护令申请。

性少数群体申请保护的案例也没有检索到，不知在未明确性别和关系的案例中是否存在性少数的保护令申请。但据彩虹暴力终结所的报告⁵，上海的确发生过性少数受家暴的案例。2019 年社交媒体也披露的多人出动营救蝴蝶（网名）和跨性别者恋爱被父母限制人身自由的事件⁶。化名为蝴蝶的性少数女性因向父母出柜，被双亲骗回上海后被“软禁”。各地志愿者为之呼吁奔波，但在求助了多个公权力部门后，当事人的状态依然令人担忧。凸显了性少数人群的家暴议题。但本报告没有搜索到申请人与被申请人为同性恋群体或其它多元性别人群的情况。

5. 代理人情况

将近半数的案例中，申请人有代理人（46%，42 起），其中 40%（37 起）为律师代理，3 起未成年人受暴的保护令申请由律师和母亲共同代理，另 2 起为其他近亲属代理。申请人有代理人的，核发率为 55%，无代理人的核发率为 53%，无明显差别。被申请人有代理人的为 7%（6 起），均为律师代理。双方都无代理人的占 54%（49 起）。

《反家暴法》规定“公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构”可以代为受害者申请保护令，但本研究未检索到上海有此情况。

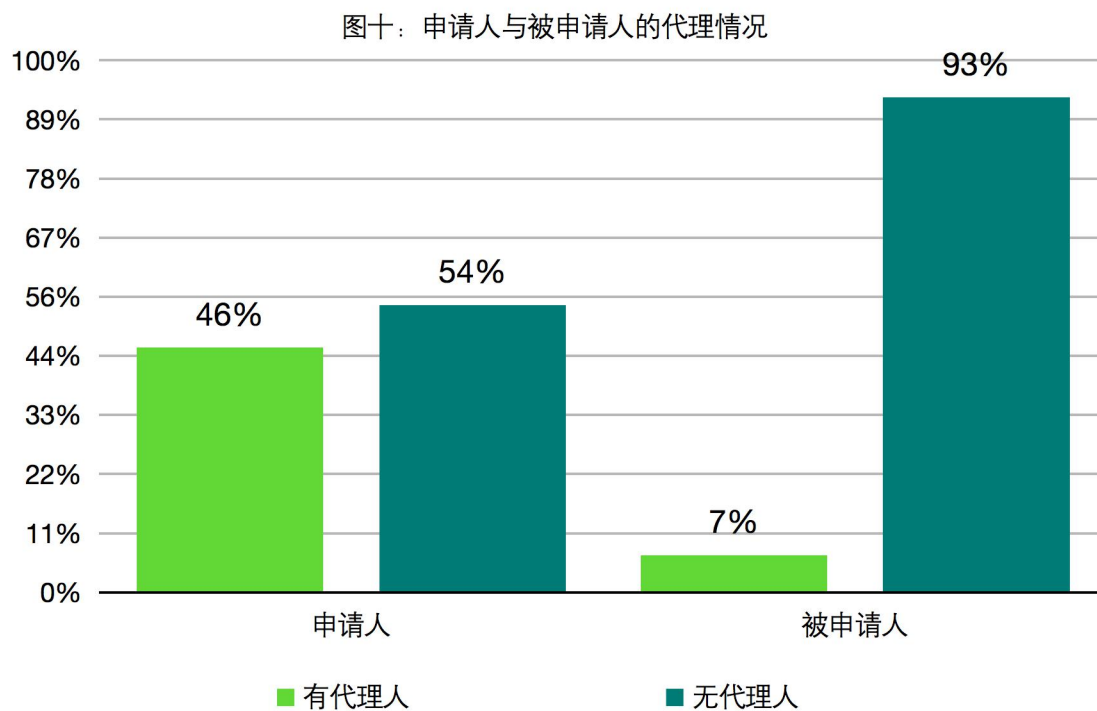
详见图十：申请人与被申请人的代理情况。

⁵ “《反家庭暴力法》一周年事实与法律评估”，同语·彩虹暴力终结所。

<http://www.tongyulala.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=23&id=104>. 2016 年 3 月。

⁶ 张倩，“蝴蝶案：我们不是“麻烦制造者”！”，北京市千千律师事务所。

<https://mp.weixin.qq.com/s/vXMj0MBRye26P0OwCjEoZw>. 2019 年 8 月 20 日。

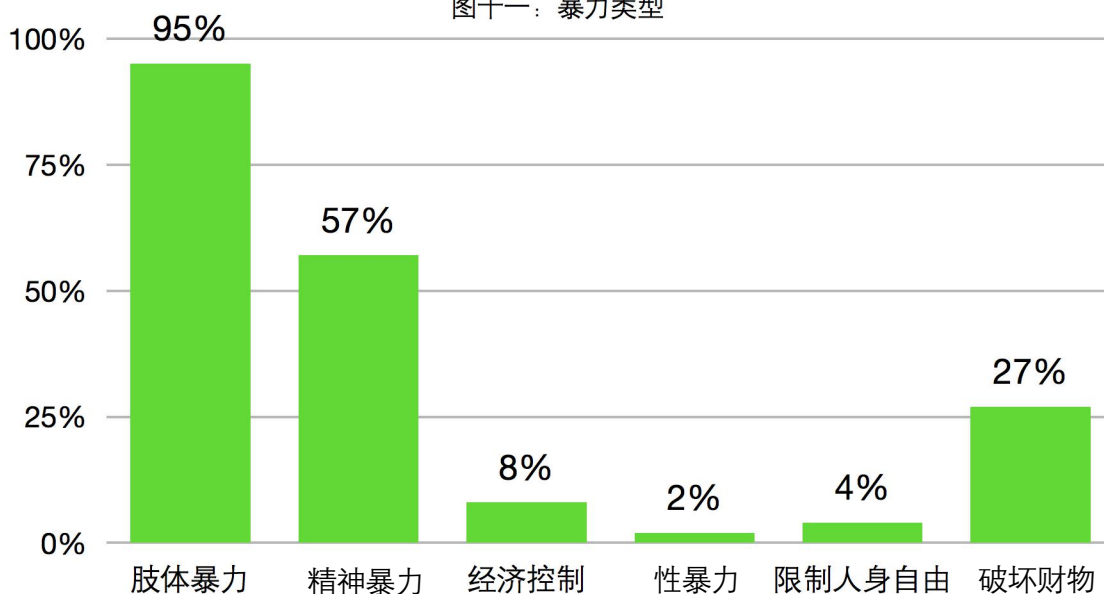


（二）暴力情况

1. 暴力类型

在 83 份可以看出暴力类型的保护令裁定书中，肢体暴力最为普遍，达到 95%（79 起），精神暴力占 57%（47 起），破坏财物占 27%（22 起），经济控制占 8%（7 起），限制人身自由有 4%（3 起），性暴力有 2%（2 起）。详见图十一：暴力类型。

图十一：暴力类型

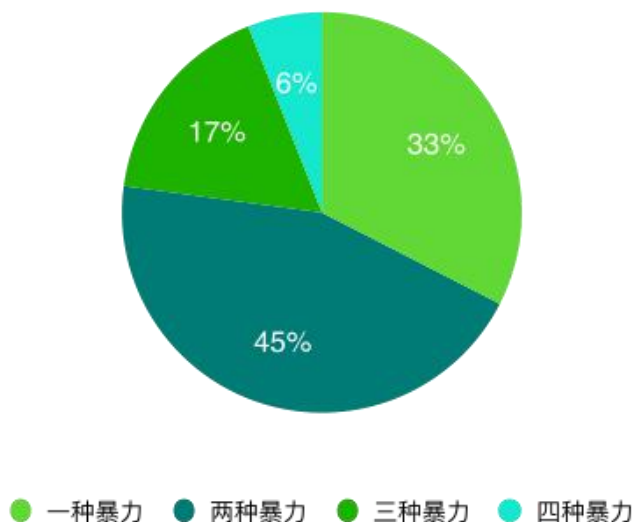


涉及性暴力的两例具体情况为：

- (2016) 沪 0112 民保令 11 号：申请人自述“被申请人多次对申请人家暴、恐吓、调查、跟踪、雇人跟踪、威逼经期过性生活、殴打、抢证件、手机、生活用品等。”
- (2016) 沪 0101 民保令 1 号”：申请人自述：“被申请人经常以殴打、针刺方式对申请人实施家庭暴力，并多次在申请人不愿意的情形下强行与其发生性关系。”

大多数的案例中申请人遭受到不止一种形式的暴力,通常是两种以上的暴力形式复合发生。在 83 个体现出暴力类型的案例中, 超过三分之二 (68%, 56 起) 的申请人不止受到一种形式的家庭暴力。将近半数 (45%, 37 起) 的申请人遭遇到两种形式的暴力, 17% (14 起) 遭遇到三种形式的暴力, 6% (5 起) 的申请人遭受到四种形式的暴力。详见图十二：暴力种类的数量。

图十二：暴力种类的数量



2. 暴力持续时间

明确记录了某次暴力发生时间的案例共 64 起，以提及的首次暴力出现时间为始，保护令申请时间为截止，暴力持续时间 0-3 年的为 66%（42 起）。其中，以 0-6 个月最为常见，占 50%（21 起）。4-6 年、7-9 年各占 13%（8 起）。暴力时间长于 10 年以上的有 9%（6 起），最长的时间达 44 年，平均暴力持续时间为 3 年零 8 个月。

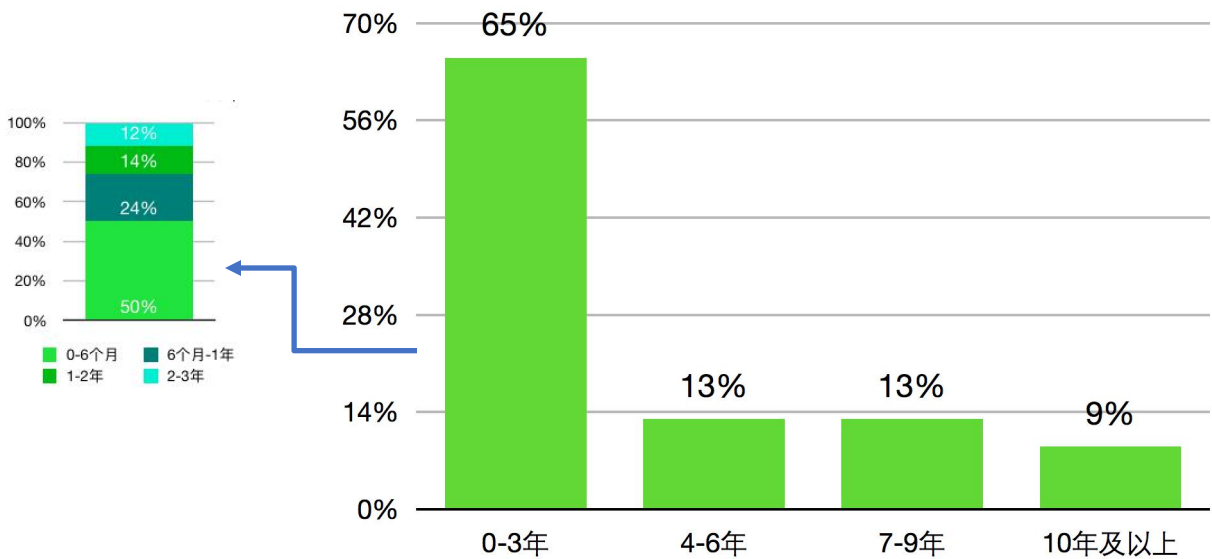
本研究中的暴力开始的时间，仅是根据裁定书中首次提到的某次暴力发生的时间点作为考察暴力开始的时间，但这并不一定是实际上第一次受害者遭受暴力的时间。因此，现实中的暴力持续时间很可能比本研究记录的更长。

受暴时间最长（44 年）的案例具体情况为：

- （2017）沪 0115 民保令 11 号：申请人顾某某为 71 岁女性，被申请人杨某某 76 岁，双方 1973 年结婚，申请人称自婚后被申请人经常殴打申请人。曾造成申请人右手掌掌骨骨折，胸腹、左手臂大面积烫伤。在申请人迁往儿子家居住后，被申请人持续到住处骚扰。法院裁定禁止被申请人殴打、威胁、跟踪、骚扰申请人及亲属，并裁定禁止被申请人在申请人住处和进行治疗的医疗机构 200 内活动。后被申请人复议被法院驳回。申请人在保护令失效后半个月向法院申请延长，法院以“已失效的保护令不能再延长”为由驳回了延长申请。

详见图十三：暴力持续时间。

图十三：暴力持续时间



(三) 申请书的主要内容

1. 证据

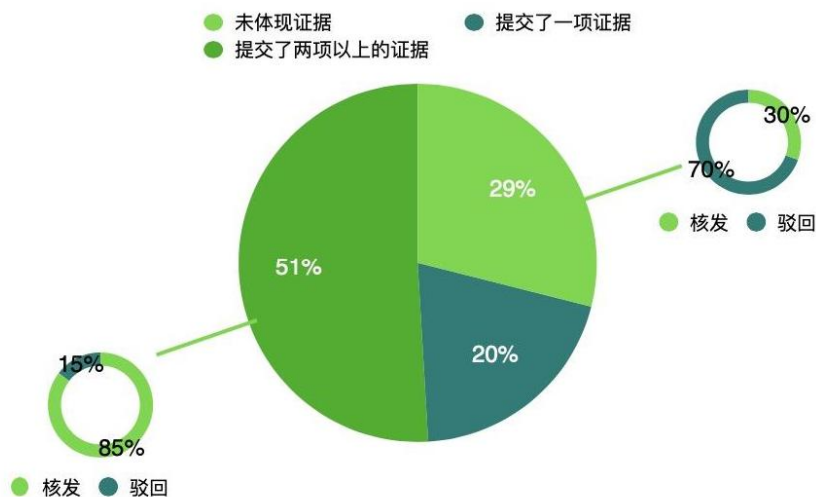
1) 裁定书中显示证据的情况

在 91 个研究案例中，除去撤回的 11 个案例，本部分研究对象为 80 起案例。

其中，超过七成的申请人显示有提交证据。近半数（48%）的裁定书提到了申请者在申请保护令的时候提供了向警方求助的证据。有 51%（41 起）裁定书显示申请者提交了两项以上的证据；20%（16 起）显示申请者提交了一项证据；而 29%（23 起）的裁定书未显示是否有证据。可以看出，举证的申请人，往往提供了多个证据。需要注意的是，裁定书中未显示证据情况，不一定代表申请人未提交证据。

在提交了两项证据的 41 个案例中，被成功核发保护令的比例达 85%（35 起），被驳回的占 15%（6 起）；在未显示有提供证据的 23 个案例中，被成功核发的几率为 30%（7 起），而被驳回的几率是 70%（16 起）。详见图十四：证据和核发的情况。

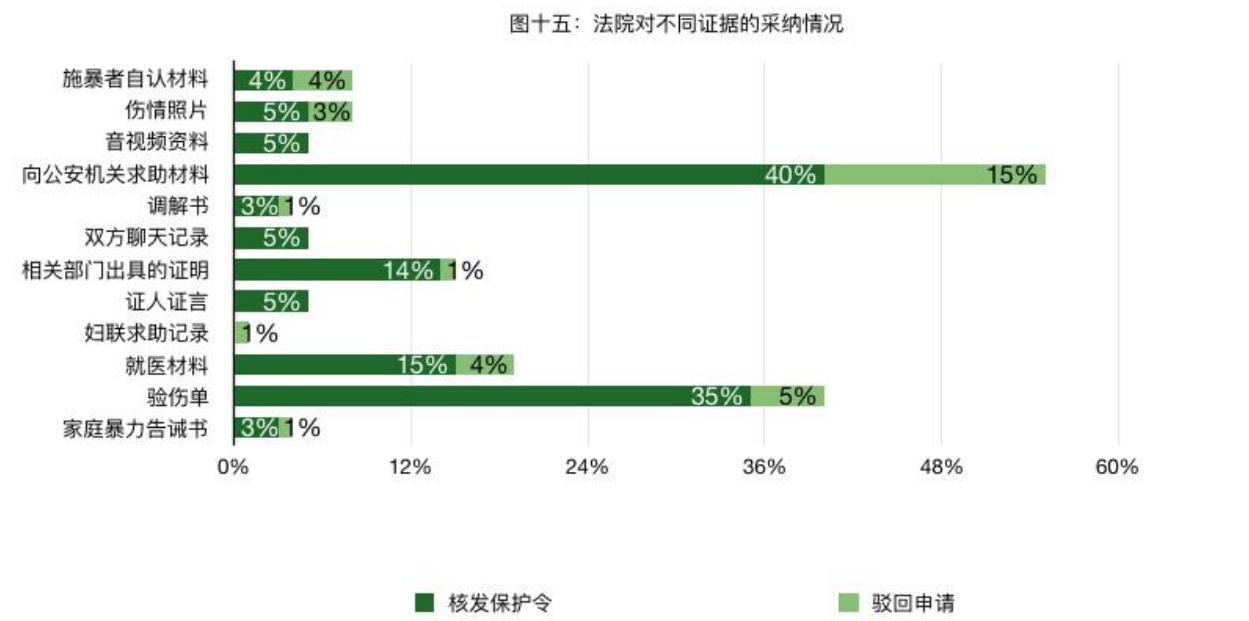
图十四：证据和核发的情况



2) 证据种类

从保护令中罗列的证据种类来看，向公安机关求助的材料（如报警记录、笔录、家庭暴力告诫书等）、验伤单（由警方开具的伤情鉴定）、就医材料是上海申请者提供证据的主要方式。

施暴者自认材料、伤情照片、音视频资料、调解书、双方聊天记录、证人证言、妇联求助记录、家庭暴力告诫书这 8 个证据种类，在申请中被提及作为证据的次数较少，分别只在不到 7%（6 份）中的裁定书中被提及。详见图十五：法院对不同证据的采纳情况。

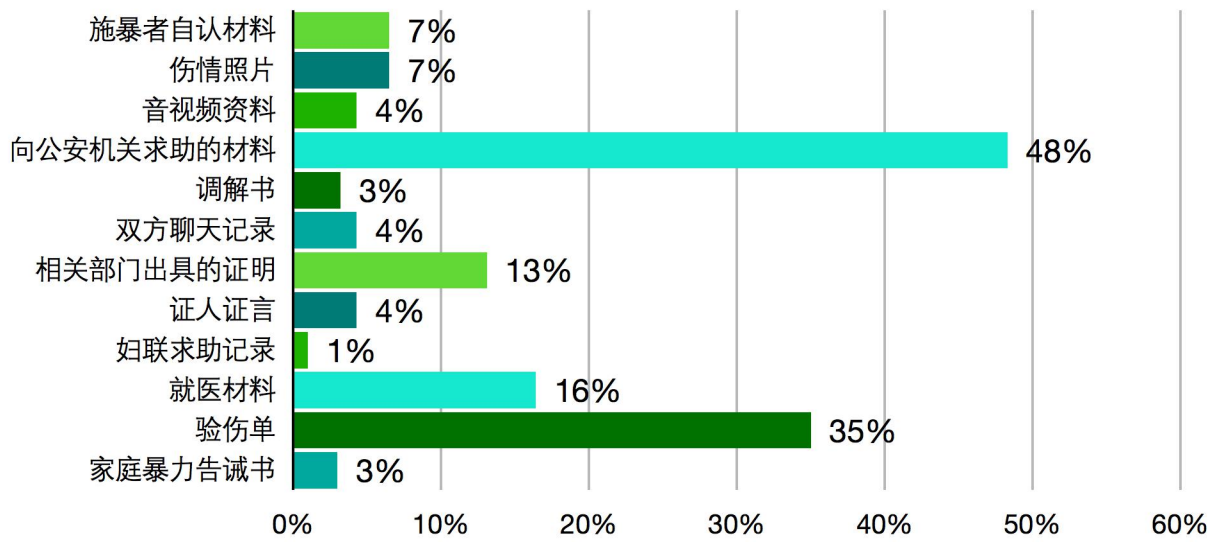


3) 法院对不同证据的采纳情况

从裁定书所提及的证据及保护令的核发、驳回几率对比可以看出，裁定书提及证据的保护令申请，无论何种证据（除了妇联求助记录，本研究中只发现一条），成功核发的几率都远大于被驳回的几率。其中，提及“音视频资料(如家暴现场的录音、录像)”、“证人证言”的申请书，均 100%地被上海法院采纳并核发保护令。此外，伤情照片、相关部门出具的证明、就医材料、验伤单等证据，被法院采纳且核发的比例均大于 80%。

有 3%（3 起）中申请人提交了警方出具的“家暴告诫书”作为证据。其中最让人难以理解的一例，申请证据中有警方调查发现存在家庭暴力的告诫书，保护令申请依然被法院驳回。详见图十六，裁定书中显示的证据情况。

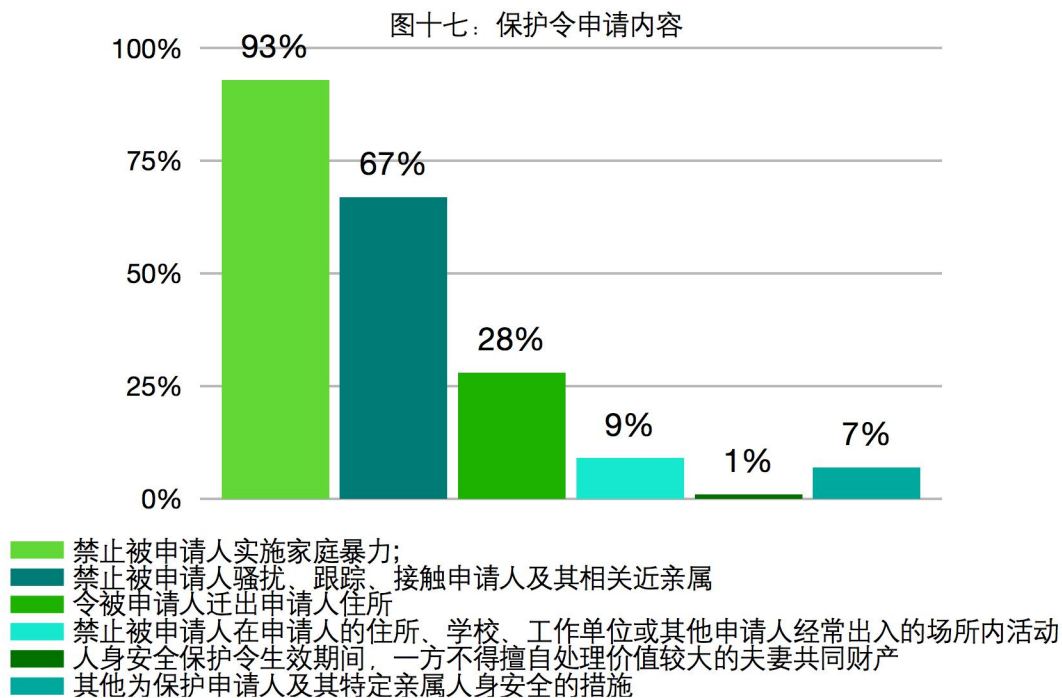
图十六：裁定书中显示的证据情况



2. 申请保护措施

1) 申请保护措施与核准率

在所研究样本中，一共有 82 例申请明确了要申请的保护措施。全部申请的 93%（76 起）申请的是笼统的“禁止被申请人实施家庭暴力”，其次是禁止某项具体的家暴行为，“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属”，占 67%（55 起），再次是“责令被申请人迁出申请人住所”，占 28%（23 起）。“禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所内活动”和其他保护措施的申请各有 7 例，占 9%，详见图十七，保护令申请内容。

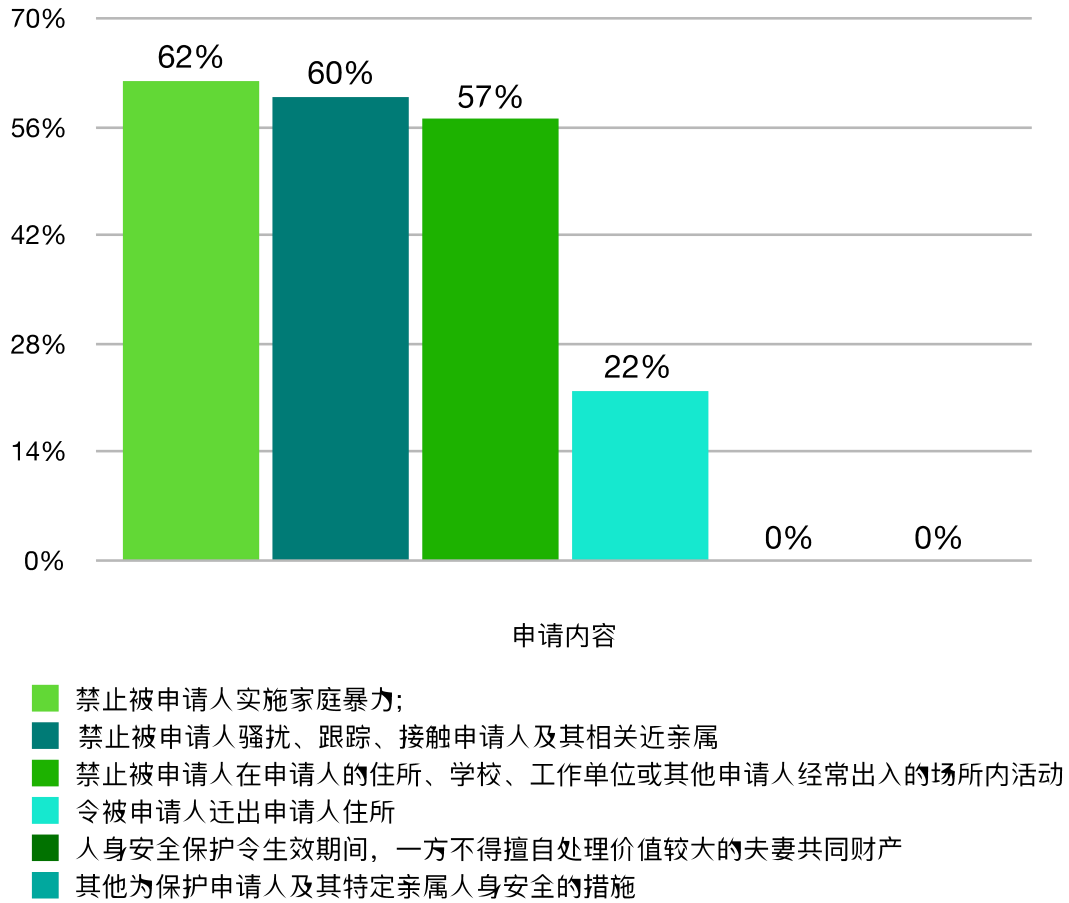


上述申请措施中，核准率最高的三项分别为：“禁止被申请人实施家庭暴力”，在所有申请该保护措施的案例中核准率为 62%；其次是“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属”，核准率为 60%；再次是“禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所内活动”，核准率为 57%。“责令被申请人迁出申请人住所”的核准率低至 22%，在 23 例申请中仅有 5 例核准。

有一例申请“人身安全保护令生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产”，被驳回，因“法院认为在公安机关调解协议中申请人表态不追究”。

详见图十八：申请内容核准率。

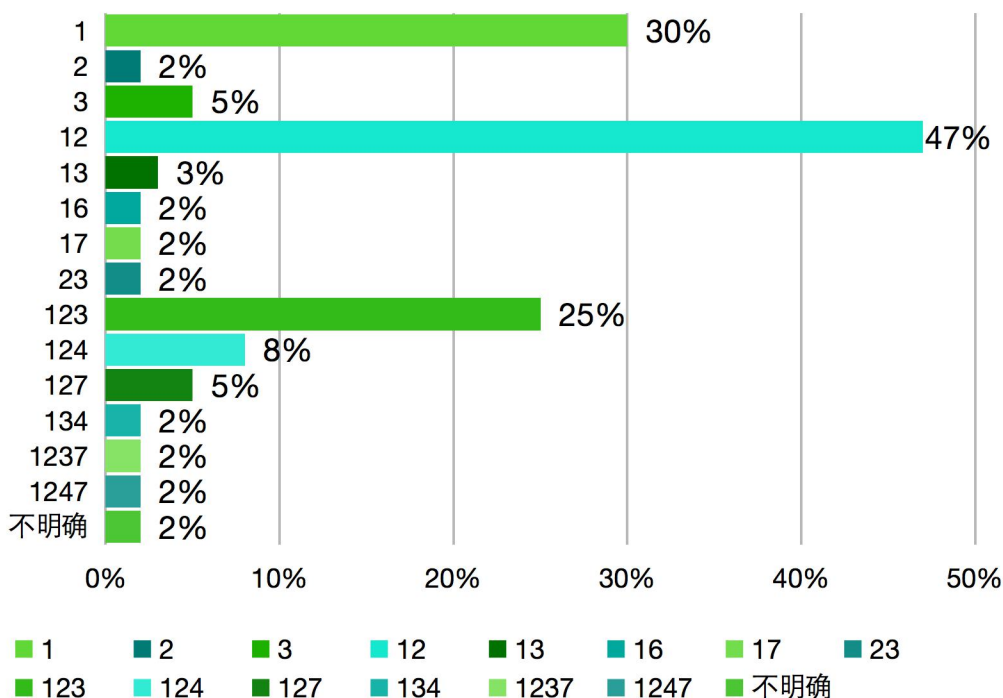
图十八：申请内容核准率



整体来看，只提出一项保护措施的所有申请的 27%（22 起），同时提出多项保护措施的申请占 73%（60 起）。

在提出多项申请的 60 起中，同时申请“禁止被申请人实施家庭暴力”与“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属”两项的占 47%（28 起），其次是同时申请“禁止被申请人实施家庭暴力”、“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属”与“责令被申请人迁出申请人住所”三项的，占 25%（15 起）。详见图十九：申请保护措施具体内容情况。

图十九：申请保护措施具体内容情况



注：申请内容对照表：

- 1-禁止被申请人实施家庭暴力；
- 2-禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属
- 3-责令被申请人迁出申请人住所
- 4-禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所内活动
- 5-必要时责令被申请人自费接受心理治疗
- 6-人身安全保护令生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产
- 7-其他为保护申请人及其特定亲属人身安全的措施

2) 其他保护措施

共有 7 例申请《反家暴法》中列明的“其他为保护申请人及其特定亲属人身安全的措施”，它们全部没有获得通过。其中有 1 例是前述“人身安全保护令生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产”。另有 1 例（2016）沪 0115 民保令 35 号申请，是先被核准、在被申请人提出复议后特定申请又被驳回。在这 6 例申请中，有 2 例是保护令被驳回。其余是保护令被核发、但特定申请内容被驳回。常见的理由是“提出的申请不属于本案处理/审查范围”。具体内容见表二：其它保护措施（赔付相关）；以及表三：其它保护措施（非赔付相关）。

表二：其他保护措施（赔付相关）

案号/信息	申请内容	裁定结果	裁定理由
①（2017）沪 0114 民保令 7 号	禁止被申请人谩骂、网上散播言语侮辱申请人及近亲属；要求被申请人赔付医疗费及精神治疗费。	保护令核发，该特定申请内容未核准。	“申请人要求被申请人附带支付申请人医疗费 2,359.62 元、精神治疗费 106.50 元，不是本案处理范围，申请人可另行处理。” 未提及网络暴力。
②(2017)沪 0115 民保令 26 号	要求被申请人承担申请人因躲避家暴在外租房费用。	保护令核发，该特定申请内容未核准。	“申请人要求被申请人承担申请人因躲避家暴在外租房费用 的要求，不属本案审查范围，本案不作处理。”
③（2018）沪 0112 民保令 2 号	赔付近一次被打伤的医疗费和后期治疗费。	保护令申请被驳回。	证据不足以证明其仍存在遭受家暴或者面临家暴现实危险的情形；且被申请人保证今后不会发送短信给申请人父母、不会去申请人单位闹事。
④（2016）沪 0110 民保令 1 号	禁止三位被申请人对申请人实施家暴、谩骂、恐吓行为，要求法院对三位被申请人进行教育、帮助，要求三位被申请人赔偿修复防盗门费用人民币 600 元，修复房屋隔板。	保护令申请被驳回。	“申请人的申请不符合《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十七条所规定的发布人身安全保护令的条件”。

表三：其他保护措施（非赔付相关）

案号/信息	申请内容	裁定结果	裁定理由
⑤（2016）沪 0115 民保令 35 号	禁止与可能受到伤害的未成年子女进行不受欢迎的接触。	保护令核发，该特定申请内容核准。	注：此特定申请先被核准、在被申请人提出复议后该特定申请又被驳回。

(2016) 沪 0115 民保令 35 号之一 (注: 此案为“(2016) 沪 0115 民保令 35 号”之复议申请)	(2016) 沪 0115 民保令 35 号被申请人提请复议, 认为本案不存在该民事裁定书认定的事实, 蔡某某不具有遭受家庭暴力或者面临家庭暴力现实危险的情形, “反而是其一家人屡次阻止复议申请人行使对儿子的正常探视权利; 蔡某某捏造事实中伤申请人, 是为了在双方离婚诉讼中争夺主动权”。	其他裁定维持不变, 但撤回了禁止黄某接触蔡某某及其相关近亲属的保护措施。	法院认定: 作为预防性的人身保障措施, 禁止复议申请人对蔡某某实施家庭暴力, 有事实 and 法律依据。法院也认为双方纠纷主要集中在孩子的探视问题上, “虽然双方已经感情生隙, 但是复议申请人毕竟对孩子享有探视权, 在其采用合法合理方式的前提下, 其探视权应得到保障, 故而本院撤销禁止复议申请人接触蔡某某及其相关近亲属该项人身保护措施, 维持其余人身保护措施”。
⑥ (2017) 沪 0118 民保令 2 号	责令被申请人曹某某和李某某 (三位被申请人中的两位) 迁出申请人户籍所在地。	保护令核发, 该特定申请内容未获核准。	未明确给出不核准理由。

3. 申请中的特定程序

本报告研究了保护令申请中的一些特定程序, 包括复议、撤销、变更申请、申请延长等情况。本研究发现“申请人复议”的情况有 3 例, 且 3 例复议都被法院驳回。“被申请人复议”的情况有 6 例, 其中 5 例均为被申请人否认对申请人实施家庭暴力, 亦被法院驳回。申请撤销的比例较高, 达 12%, 且 100% 被法院通过。至于申请人撤销申请的原因, 绝大多数裁定书并未显示。“申请延长”的情况有 4 例, 其中 2 例核发, 2 例被驳回。详见表四: 特定程序的情况、次数和成功率。

表四: 特定程序的情况、次数、和成功率

	申请人复议	被申请人复议	撤销	变更申请	申请延长
次数	3	6	11	1	4
占总比例	3%	7%	12%	1%	4%
成功率	0%	17%	100%	100%	50%

1) 其中, “申请人复议”的情况有 3 例, 且 3 例复议都被法院驳回。其中, 2 例为初次申请保护令被驳回, 复议再次被驳回, 关于驳回理由, 其中一例未说明原因; 另一例亦未提供理由, 但在附相关法律一栏中, 附上了“第三十一条申请人对驳回申请不服或者被申请人对人身安全保护令不服的, 可以自裁定生效之日起五日内向作出裁定的人民法院申请复议一次”。另一例为初次申请保护令成功, 但是迁出令的申请被法院驳回, 复议中这一项内容依旧被法院驳回。

2) “被申请人复议”的情况有 6 例，其中 5 例均为被申请人否认对申请人实施家庭暴力，并被法院驳回。剩下 1 例情况较特殊，被申请人除了否认申请人存在家庭暴力情形，还补充了“其一家人屡次阻止申请人行使对儿子的正常探视权利；申请人捏造事实重伤被申请人，是为了在离婚中争夺主动权。”在裁定书里并未体现被申请人提供了证据。法院裁定维持其余人身保护措施，但撤销了“禁止复议申请人接触申请人及其相关近亲属”该项人身保护措施。理由是：申请人身保护令案件为非讼案件，与诉讼案件的审理通常遵循的辩论主义等原则不同，非讼案件的审理更多遵循职权主义，限制直接言词原则，因此，复议申请人提出被复议民事裁定违反民事诉讼法辩论原则的理由不成立。虽然双方已经感情生隙，但是复议申请人毕竟对孩子享有探视权，在其采用合法合理方式的前提下，其探视权应得到保障。

3) 研究中发现，撤回的比例较高，达 12%（11 起），且 100% 被法院通过。至于申请人撤销申请的原因，绝大多数裁定书并未显示。根据其他信息，相当比例的撤回是法院或其他机构做工作的结果。详情参见下文“三、小结、讨论和建议（二）讨论：上海保护令实施的现状初探”部分。

4) “变更申请”的情况有 1 例，情况为：申请人与被申请人为夫妻关系，因被申请人家暴行为，申请人向法院申请保护令，并被核发。在保护令生效期间，被申请人在没有第三人陪同的情况下，数次长时间敲打申请人的门。双方正在离婚中，申请人面临分手家庭暴力的现实危险，故在申请人已获得保护令后，申请人的变更申请如下：1. 延长保护令；2. 禁止被申请人实施家庭暴力；3. 禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人；4. 责令被申请人迁出申请人住所。均被法院核准。

5) “申请延长”的情况有 4 例，其中 2 例为同一个申请者，第一次申请延长时（（2018）沪 0112 民保更 1 号），提供了被申请人在保护令生效期间多次用短信和微信骚扰的证据，法院核发了申请，并给予 3 个月的保护令延长；在第二次申请延长时（（2018）沪 0112 民保更 2 号），申请人称对方依旧不断用短信和微信骚扰她，并侵入申请人住所；同时被申请人称是对方非法侵入他的住所，且自己在取保候审期间不存在骚扰申请人的可能。申请人提供了报警记录、短信微信作为证据，但法院最终驳回了该申请人的第二次延长申请，理由为：不符合发出人身安全保护令的条件。

第 3 例被法院驳回，原因是申请人在保护令失效后才申请延长，而法院表示“已经失效的保护令不能延长”

第 4 例法院核准了申请人的延长申请 6 个月；但驳回了“禁止恐吓、接触申请人及近亲属”的申请。在（2019）沪 0115 民保更 1 号中，申请人和被申请人为夫妻关系，申请人曾向法院申请保护令，被法院核发，禁止被申请人 6 个月内骚扰申请人及其近亲属。但保护令生效期间，被申请人多次带人或者派黑社会人员到申请人工作场所及住所进行骚扰恐吓、经常性的威胁辱骂、并恶意砸毁夫妻共同财产，这种家庭暴力行为已经直接影响干扰申请人的生活。申请人正在与被申请人离婚，但第一次申请的保护令已快到期，故申请延长。法院

核准了延长保护令的申请，但“鉴于被申请人与申请人的婚姻关系仍然存续”，驳回了“禁止恐吓、接触申请人及近亲属”的申请。

所有案例中，没有检索到听证、合议庭、简易程序这三个程序。

（四）申请结果

91 个保护令案件中，成功核发的为 54%（49 起）。被驳回申请 34%（31 起），申请人撤回申请 12%（11 起）。91 个案例之外，有复议和延期申请 13 起。

1. 申请人为弱势群体的裁定结果

三例未成年人申请的保护令都核发，但其中两例核准了所申请的部分保护措施，一些具体的保护措施的申请未能得到法院核准。具体情况分别是：

- （2018）沪 0115 民保令 26 号：申请人陈某某为 11 岁女童，由母亲代理，被申请人陈某某是申请人父亲。申请人称 2016 年某天被申请人在与母亲争执中对申请人殴打，2018 年某天被申请人冲进厕所把申请人抓出来，给申请人造成严重身心创伤。还曾强行将申请人接到某处生活 86 天，期间对申请人打骂，给申请人造成非常严重的身体和精神伤害。申请人提供了照片、报警记录、录音资料、证词和调查笔录。然而法院认为虽然“证实申请人曾遭受被申请人的打骂，应属申请人在教育子女的过程中方法过于传统，尚不属于家庭暴力的性质”。法院虽裁定禁止被申请人对申请人实施打骂“作为预防性的人身保障措施”，但以“被申请人与申请人为父女关系，申请人父母婚姻关系仍然存续”为由驳回了申请人“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其近亲属”的请求。后被申请人提出复议被法院驳回。
- （2018）沪 0115 民保令 11 号：申请人韩某某为 11 岁女童，由母亲代理，被申请人韩某团是申请人父亲。申请人称被申请人经常因为琐事及学习问题责骂申请人，甚至通过挨饿、掐打的方式对申请人实施家暴，导致申请人身心受到极大伤害。法院裁定禁止被申请人对申请人实施家暴，但驳回了申请人“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其亲属”的请求。在此案件中，被申请人同时也对申请人的母亲实施了家庭暴力。
- （2019）沪 0113 民保令 3 号：申请人张某一为 7 岁女童，由母亲代理，被申请人张二是申请人父亲。申请人父母已于 2015 年离婚，申请人随被申请人生活期间，被申请人多次对申请人殴打，其中一次造成申请人腿部九处淤青，申请人曾报警并验伤。法院裁定禁止被申请人实施家庭暴力，并裁定申请人改为同母亲共同居住。

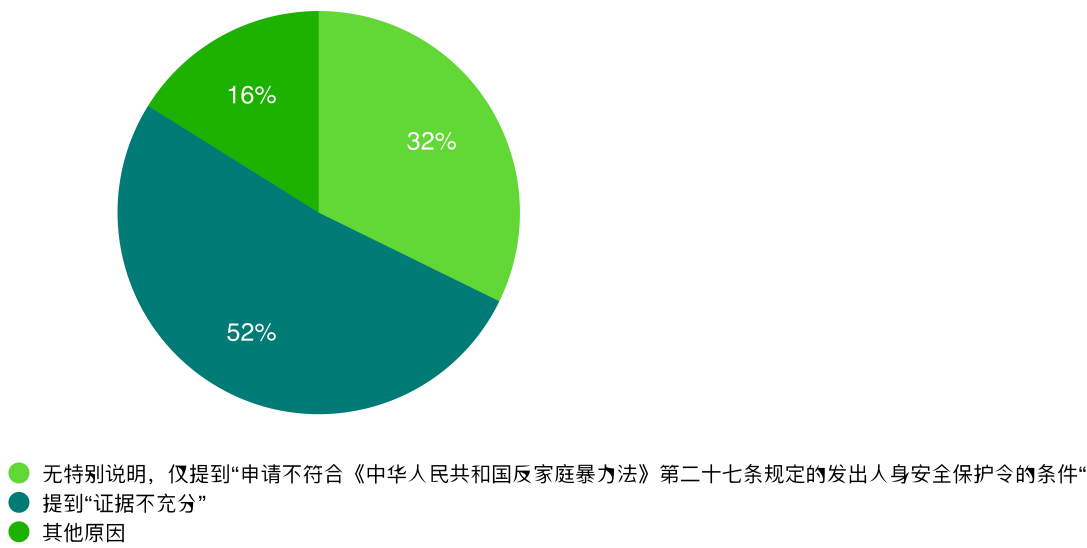
涉及 11 位老人的 10 份保护令申请中，6 起申请被驳回，仅 4 起核发。其中 3 起涉及老年人重组家庭，以及继子女对继父母与父母的家庭暴力。（2017）沪 0110 民保令 1 号中，申请人与被申请人为父子关系，据申请人陈述，儿子对父亲再婚强烈反对，“被申请人和舅舅把申请人关在室内长达 60 小时，期间多次打申请人耳光、眼睛，用香烟烫嘴唇；被申请人因

反对申请人找女朋友，打申请人头部，扒掉申请人衣服，在家中摆放申请人妻子的遗像，要求申请人天天烧香磕头；并在之后找到申请人再婚妻子大吵大闹。”这三个申请均被裁定驳回。

2. 驳回情况及驳回理由

本调研调查的 91 起案例中，被驳回的为 34%（31 起）。这 31 起中 32%（10 起）的裁定书仅在结尾笼统地说“申请不符合《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十七条规定的发出人身安全保护令的条件”，而至于为什么说不符合，没有特别指明理由；有 52%（15 起）的申请被驳回，裁定书用了“证据不充分”、“依据不足”、“没有足够线索”等字眼表明理由。详见图二十：驳回情况及原因。

图二十：驳回情况及原因



一些法官则释明了自己裁定时的考量和理由。被驳回的 31 起申请中，有 45%（14 起）的裁定书中可以看到法官的驳回依据，大致可以归纳为下述几类：

1) 申请人与被申请人不住在一起

多个裁定书中体现出法官认为，冲突双方若是不住在同一屋檐下，则不面临家庭暴力的现实危险。如：“（2016）沪 0113 民保令 2 号”中提到：“申请人因 2016 年 3 月 17 日被申请人与申请人女儿之间的矛盾而与被申请人之间发生肢体冲突导致受伤，但申请人并无充分证据证明被申请人与申请人共同生活，亦未举证证明之前被申请人曾对申请人实施多次暴力行为，故原告的申请不符合有关法律规定”；“（2017）沪 0110 民保护令 1 号”中提到，“本院经审查认为，根据申请人和被申请人的陈述，双方于 2011 年 8 月至 9 月为房产发生纠纷后分开居住，长期没有发生矛盾，因此不能作为本案申请人提出申请的事实理由。”；“（2018）沪 0109 民保令 1 号”提到，“兄弟二人并不在一起共同生活，因房屋权属分配问题产生矛盾和冲突，其申请不符合发出人身安全保护令的条件”；“（2018）沪 0109 民保令 4 号”提

到,“目前,申请人与被申请人不在一起共同生活,且没有证据和迹象反映被申请人有跟踪或主动进入申请人住所,进而有威胁和殴打申请人的情形。”

2) 当事人接受调解、被申请人受到批评,或认错、承诺

例如,“(2016)沪0112民保令4号”中写到,“结合双方的陈述,综观双方近期生活状况及矛盾争执的原因等情形,被申请人对申请人确实存在滋扰的不当行为,该不当行为应予批评。现被申请人已认识到上述不当行为的不妥,并主动向法院保证,不再对申请人有任何伤害骚扰行为。因此,申请人提供的证据不足以证明被申请人仍有家庭暴力或面临家庭暴力现实危险的情形。”;“(2017)沪0110民保令1号”写到,“双方的排除妨害纠纷案件经本院于2017年4月7日进行调解,申请人在被申请人作出承诺后撤回起诉,之后双方没有再次发生纠纷”;“(2018)沪0112民保令2号”中提到,“被申请人保证今后不会发送短信给申请人父母、不会去申请人单位闹事”;“(2018)沪0112民保令4号”中提及,“双方在公安机关达成治安调解协议,内容为申请人不追究被申请人踢人的行为,被申请人今后不再有类似的行为”。

3) 暴力发生的频率低或非近期

例如,“(2016)沪0112民保令5号”提到,“申请人张某某与被申请人王某1曾于2013年8月31日因故发生过肢体冲突,但此后数年间,两申请人并无证据证明被申请人王某1、王某2对两申请人实施家庭暴力的行为。”“(2016)沪0113民保令2号”写到,“本案申请人因2016年3月17日被申请人与申请人女儿之间的矛盾而与被申请人之间发生肢体冲突导致受伤,但申请人并无充分证据证明被申请人与申请人共同生活,亦未举证证明之前被申请人曾对申请人实施多次暴力行为,故原告的申请不符合有关法律规定。”“(2017)沪0110民保令1号”写到,“本院经审查认为,根据申请人和被申请人的陈述,双方于2011年8月至9月为房产发生纠纷后分开居住,长期没有发生矛盾,因此不能作为本案申请人提出申请的事实理由。”“(2018)沪0114民保令2号”写到,“证据尚未充分证明其面临家庭暴力的现实危险”。

4) 申请人和被申请人间存在其他纠纷

当事人之间存在如“家庭琐事发生争执”、“房屋权属分配问题”,成为无法核发保护令的原因。“(2017)沪0117民保令2号”写到,本院经审查认为,“2017年9月13日申请人软组织挫伤,是申请人与被申请人因家庭琐事发生争执继而肢体冲突引起。现并无充分证据证明申请人有面临家庭暴力现实危险的情形”。“(2018)沪0109民保令1号”写到,“兄弟二人并不在一起共同生活,因房屋权属分配问题产生矛盾和冲突,其申请不符合发出人身安全保护令的条件”。

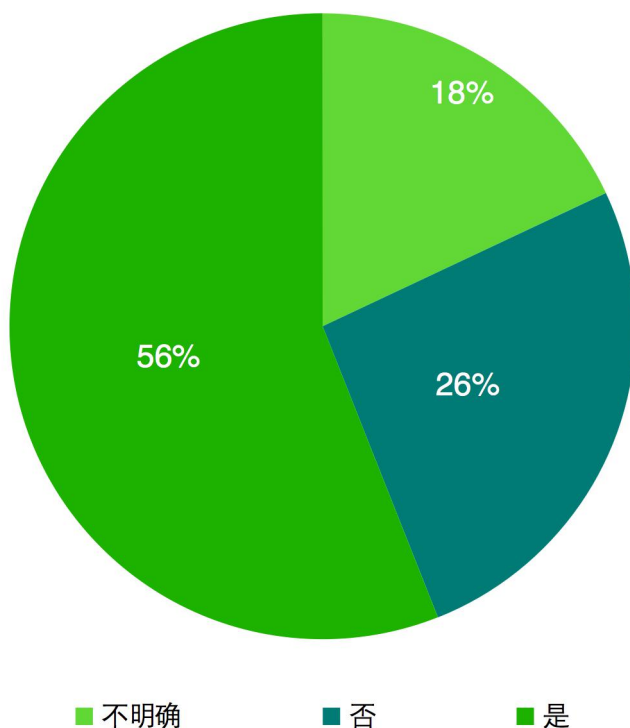
5) 被申请人声称申请人有过错

被申请人声称申请人出轨的情况也数次出现。如(2018)沪 0109 民保令 5 号中，双方 2012 年 5 月结婚，婚后一直有家暴行为，曾 5 次报警。2018 年 5 月 29 日晚被申请人持刀进入申请人住所，被申请人申辩因看到家中有香烟与打火机，认为家中有陌生男子，才持刀进入。法院未核准保护令的裁定书中认为申请人“证据不足，且持刀进入已获悉申请人不在该处”。从反对家庭暴力法的角度，无论申请人本人是否在家、申请人家中是否有陌生男子、申请人是否处于其他亲密关系，被申请人在未得到允许的情况下持刀进入申请人住所，此举措本身就是一种高度危险的暴力行为。而法院“持刀进入已获悉申请人不在该处”的裁定理由，更多是在为被申请人合理化其行为。

同样是被申请人声称申请人出轨，(2016)沪 0106 民保令 1 号的裁定则大相径庭。被申请人称因申请人有外遇，才采取暴力。法院则认为被申请人确实存在掌掴申请人的暴力行为，并造成了申请人一定的伤害后果的发生，故核发了保护令申请。

在所有 91 个案例中，有 56%（51 起）法院经审理认定发生过家庭暴力/家暴事实；26%（24 起）未认定发生家庭暴力/家暴事实；有 18%（16 起）表述不明确。详见图二十一：法院认定家庭暴力事实。

图二十一：法院认定家庭暴力事实



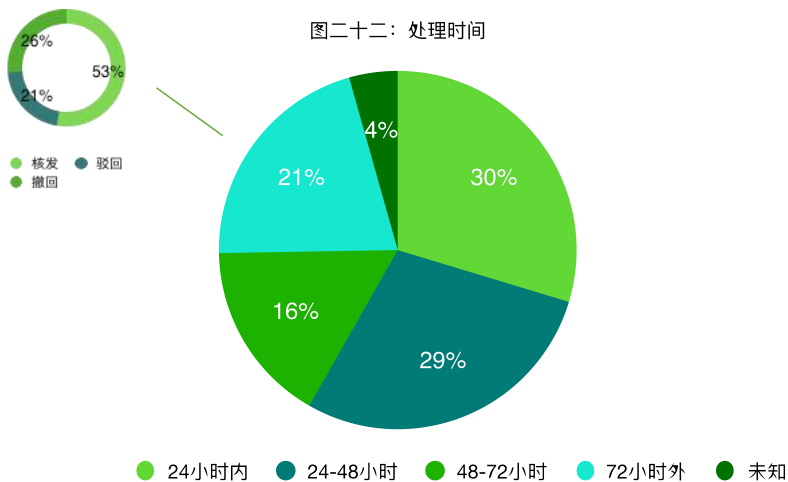
需要注意的是，本报告发现 2 起法院认为存在家庭暴力相关行为但仍驳回保护令申请的情况，具体情况是：

- （2016）沪 0112 民保令 4 号：法院驳回理由为“结合双方的陈述，综观双方近期生活状况及矛盾争执的原因等情形，被申请人对申请人确实存在滋扰的不当行为，该不当行为应予批评。现被申请人已认识到上述不当行为的不妥，并主动向法院保证，不再对申请人有任何伤害骚扰行为。因此，申请人提供的证据不足以证明被申请人仍有家庭暴力或面临家庭暴力现实危险的情形。”
- （2017）沪 0115 民保令 15 号：此为申请人复议，原保护令已经保证了禁止郭某某对钟某某实施家庭暴力，禁止郭某某骚扰、跟踪、接触钟某，申请人认为必须保证郭某某迁出住所，原因是：郭某某在公安机关出具《家庭暴力告诫书》后仍殴打钟某；住所面积小，易发生冲突；郭某某有独立收入来源，且钟某愿意补贴郭某某房租。法院认为“上述禁令已经可以预防性保护钟某的人身安全，目前尚无必要责令郭某某迁出双方的住所。如果郭某某在今后继续实施家庭暴力行为，双方确实不宜继续在同住所生活的，钟某自可依法另行主张相应的权利。”

3. 处理时间

在 91 个样本案例中，75%（68 起）的申请都在 72 小时内处理完毕，然而，依旧有 21%（19 起）的申请没有在法律规定的 72 小时内处理完毕，有 4%（4 起）没有体现处理时间。根据《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十八条规定，“人民法院受理申请后，应当在七十二小时内作出人身安全保护令或者驳回申请；情况紧急的，应当在二十四小时内作出”。

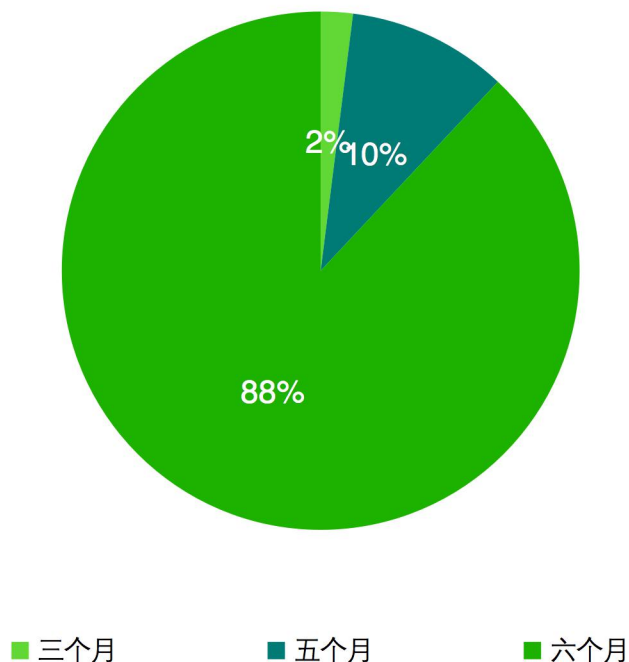
在处理时间超过 72 小时以上的 19 起案例里，有 26%（5 起）为撤回，21%（4 起）为驳回，53%（10 起）为核发。撤回的情况下，有可能是法院向申请人释明情况到撤回期间花费了时间。另 14 个驳回与核发的案件法院未在 72 小时内及时处理，所用时间为 3 天至 22 天不等，未特别说明超时原因。详见图二十二，处理时间。



4. 保护令有效期

在核发保护令的 51 起案例中，有 88%（45 起）核准了 6 个月的保护令有效期。其中，有一例裁定有效期为三个月，是申请人之前已有保护令核发，在此案中，请求延长保护令期限至双方离婚（（2018）沪 0112 民保更 1 号）。详见图二十三，保护令有效期。

图二十三：保护令有效期



5. 违反保护令的情况

《反家暴法》第三十四条规定：“被申请人违反人身安全保护令，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，人民法院应当给予训诫，可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、十五日以下拘留。”

在研究样本中，发现 2 起体现违反保护令的情况，但均未体现处罚情况，且其中一起在第一次申请延长时表明有违反保护令的情况，法院核准了延长申请；第二次延长申请中尽管有继续违反保护令的内容，但未得到核准。

1) （2018）沪 0112 民保更 1 号：常某与谷某人身安全保护令延长人身安全保护令民事裁定书。2017 年 12 月 14 日法院作出保护令，禁止申请人对被申请人实施家庭暴力、禁止被

申请人骚扰、跟踪申请人及近亲属。但保护令生效后被申请人仍不断短信微信骚扰、在网上谩骂诽谤申请人和亲属（申请人借居在外）。申请人请求延长保护令期限至双方离婚。违反保护令行为是：被申请人短信骚扰威胁申请人和亲属。未体现处罚情况。该保护令延长申请获核准。

（2018）沪 0112 民保更 2 号：同一申请人于 2018 年 9 月 12 日再次申请延长保护令。申请人称被申请人仍不断骚扰申请人及亲属，侵入申请人住所，发短信威胁辱骂。申请延长保护令至离婚。被申请人称保护令延长后自己处于取保候审阶段，不存在对申请人及亲属有家暴、骚扰、跟踪行为，相反申请人携其父进入被申请人婚后长期居住的房屋不离开，被申请人只得另行在外借居。申请人此申请延长未被批准。

2）（2019）沪 0115 民保更 1 号是延长保护令申请：申请人董某某称，浦东法院于 2018 年 6 月 29 日作出（2018）沪 0115 民保令 17 号人身安全保护令民事裁定：禁止被申请人诸葛某 6 个月内骚扰申请人董某某及其近亲属。但被申请人多次带人或者派黑社会人员到申请人工作场所及住所进行骚扰恐吓、经常性的威胁辱骂、并恶意砸毁夫妻共同财产。本延长保护令申请获核准，但法院以“鉴于被申请人与申请人的婚姻关系仍然存续”，驳回了“禁止恐吓、接触申请人及近亲属”这一项保护措施的申请。

未体现处罚情况可能说明被申请人未受到处罚，也可能是被申请人确实受到了处罚，但在保护令裁定书中未体现。

三、小结、讨论和建议

综上所述，本报告涵盖的是 2019 年秋天可检索到的上海市人身安全保护裁定，时间范围是 2016 年 3 月 1 日至 2019 年 9 月 30 日期间。地区范围是上海市 16 个区中的 14 个。故本报告所分析范围仅仅以这些数据为基础，由此得出的结论无法简单推及整个上海市或其中某区实际的保护令申请和核发情况。但结合其他相关信息和报告，我们相信，本研究的方法和发现，仍能贡献于《反家暴法》的实施，特别是保护令制度的运用。故此，我们将在本研究和相关例证的基础上，提出一些政策建议。

（一）小结：本研究的主要发现

《反家暴法》实施以来的三年半期间，上海法院向法律文书网上传的保护令裁定书包含了 91 个保护令申请案例。16 个区中上传的保护令申请数量差异巨大；最多的浦东新区 28 例，其次是嘉定、虹口和闵行三区，均为 11 例，再次是宝山和金山二区，均为 6 例。没有检索到徐汇区和崇明区的数据，其余各区在 1-5 例。

约八成（76%）申请人（受暴者）为女性，超过八成（83%）的被申请人（施暴者）为男性。44%（16例）的男性申请人的被申请人为男性，即男性遭遇男性家人的暴力。未成年人的3位申请人均为女童。老年申请人中有6位女性，5位男性，老年男性占全部16位男性申请人的将近三分之一。申请人和被申请人为夫妻关系的占大多数，在80个明确申请人和被申请人关系的案例中，四分之三（74%，59起）为夫妻关系，第二位为父女关系（6%，5起）。

保护令申请人最小7岁，4%的申请人为未成年人。中青年占申请人的七成，尤以31-40岁年龄段的申请人为多，超过总数的40%。61岁及以上的老年人比例高达22%，且71-90的年龄组占有所有申请人的12%（11位）。**年龄最大的申请人为83岁**。未能检索到重病患者、残疾人、孕期和哺乳期的妇女这几个《反家暴法》明文规定的特殊保护群体的申请。性少数群体的申请也未能检索到。

申请人自述暴力持续时间平均为45.6个月（3年零8个月）。文书记载最短的暴力持续时间是三天，最长的时间达528个月（44年）。

近七成申请者自述遭遇两种以上暴力。肢体和精神暴力最普遍。在83例体现出暴力类型的裁定书中，95%（79起）为肢体暴力，57%（47起）为精神暴力，35%为破坏财物（22起）。2%（2起）婚内性暴力。体现同时受到两种及以上暴力的占68%（56起）。

逾半数的申请没有代理人。有代理人的申请占总数的46%，其中绝大多数（37例，占总数的40%）为律师代理。未成年人申请的三例均为母亲代理申请，被申请人为父亲。《反家暴法》第二十三条规定：“当事人是无民事行为能力人、限制民事行为能力人，或者因受到强制、威吓等原因无法申请人身安全保护令的，其近亲属、公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构可以代为申请。”然而本报告尚未发现在上海市有相关机构代为受害者申请保护令的情况。

保护令申请的核发率为54%。在核发保护令的51个案例中，88%（45起）给予了6个月的保护令有效期。申请人有无代理人的核发率几无差别（55%：53%）。三分之一的申请被驳回（34%，31起），12%的申请被撤回（11起）。**涉及未成年人的三例均被核准或部分核准。在涉及11位老人的10份保护令申请中，6例申请被驳回，仅4例核发。**其中3起涉及老年人重组家庭，以及继子女对继父母与父母的家庭暴力，均被裁定驳回。核发率各区之间极不平衡。除仅有1例的普陀区和静安区核发率为100%外，受理数量最多的浦东新区核发率最高，为75%，受理数量其次的嘉定区和虹口区的核发率均为55%，略超过平均核发率。青浦区和松江区分别受理2例核发率均为50%，闵行区核发率为36%。从驳回率来看，宝山区驳回率较高，受理的6份申请中有83%（5份）被驳回，然后依次是黄浦区75%，金山区66%，青浦、松江、杨浦三区均为50%，闵行区45%。从撤回率来看，长宁区100%（仅1例申请），奉贤区67%，杨浦区25%。

高达七成的申请提交了证据。而且超过半数（51%，41 份）的申请提交了两项证据。另有 28%（23 份）未显示申请人是否提供证据。在被驳回的 31 份案例中，52%（15 份）的裁定书都提到“证据不足”。提交了两项及更多证据的申请中仍有 15%（6 份）被驳回。

有警方的家暴告诫书仍可能无法得到保护令。证据中即使包括了告诫书，仍然有三分之一的可能被驳回申请。本研究检索到 3 份保护令申请中，提交了警方出具的家暴告诫书，表明公安部门已经证实了家庭暴力的存在，并对施暴人做出了告诫。但其中仍有一例申请被驳回。

越具体的保护措施申请越难得到核准。在《反家暴法》规定的可以申请的四类保护措施中，第一项“禁止被申请人实施家庭暴力”是申请最多的，占全部申请的 93%（76 例）；此项和“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属”“禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所内活动”的核发率均在 60% 左右。有近三成申请保护措施为“责令被申请人迁出申请人住所”，但这项申请的核发率仅为 22%。看来法官更倾向于批准更笼统的保护措施，即“禁止被申请人实施家庭暴力”。更具体的保护措施的发率明显偏低，而“责令被申请人迁出申请人住所”获准的仅占二成。有一例申请的是“人身安全保护令生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产”，属于《反家暴法》规定的“其他保护措施”，但被驳回。

34%（31 起）的申请被驳回，有关理由大致为五种。被驳回的申请绝大多仅被告知“不符合条件”。32% 的裁定书在驳回时仅称“申请不符合《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十七条规定的发出人身安全保护令的条件”，而没有具体释明理由。释明理由的可以归纳为五类：

- 1) 申请人与被申请人不住在一起。法官似乎认为只要不住在一起，就不需要保护令。
- 2) 申请人接受调解，或被申请人主动认错。
- 3) 暴力发生的频率低或非近期发生。
- 4) 申请人和被申请人间存在其他纠纷。
- 5) 被申请人声称申请人有过错。

近八成申请在法定时间内处理完毕。各有 30% 的申请在 24 和 48 小时之内处理完毕，总共 75%（68 起）的申请在 72 小时内处理完毕。4% 的申请未知时间，有二成左右的申请没有在反家暴规定的时间内处理完毕，最长的达 22 天，且未说明超时原因。在这些超时处理的申请中，被核发和被驳回的几率相同。

特定程序的适用。本研究发发现“申请人复议”有 3 例，且 3 例复议都被法院驳回。“被申请人复议”6 例，其中 5 例均为被申请人否认对申请人实施家庭暴力，亦被法院驳回。申请撤销的比例较高，达 12%，且 100% 被法院通过。至于申请人撤销申请的原因，绝大多数裁判文书并未显示。“申请延长”的情况有 4 例，其中 2 例核发，2 例被驳回。

违反保护令而未体现承担责任。本报告检索到 2 份裁定书提及被申请人违反保护令，但均未体现处罚情况。而《反家暴法》第三十二条规定“人身安全保护令由人民法院执行，公安

机关以及居民委员会、村民委员会等应当协助执行。”第三十四条规定：“被申请人违反人身安全保护令，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，人民法院应当给予训诫，可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、十五日以下拘留。”

综上，本报告认为，通过梳理上海市上传的保护令裁定文书，发现保护令的申请量不大，核发率不高而且各区之间不平衡，如果这些发现多少反映了上海实施保护令制度的现状的话，那么，保护令在遏制和防范家暴方面的作用远未充分发挥。但研究也发现了一些积极之处。如未成年人的三例申请均被核发保护令，再就是受理了一例男女朋友之间的保护令申请，以及在有些案例中拨开申请人是否有过错的干扰而聚焦家暴的预防，在(2016)沪0106民保令1号中，法院认定被申请人确实存在掌掴申请人的暴力行为，并造成了申请人一定的伤害后果的发生，并核准了保护令申请。被申请人称因申请人有外遇，才采取暴力。与上述(2018)沪0109民保令5号恰好相反，该案中法院没有因“申请人疑似出轨”而“体谅”被申请人殴打的行为，而是依法核发保护令，值得鼓励。

（二）讨论：上海保护令实施的现状初探

1. 保护令申请数量较少，核发率较低

根据新闻报道和有关研究，《反家暴法》实施以来，上海保护令的申请和核发确实数量较少。

据上海市妇联统计显示，2016年上海治安系统涉及家暴的接警数量将近3000件，截至2016年11月份，公安机关共开具告诫书仅44份；上海市法院系统共受理人身安全保护令申请106起，其中支持申请出具裁定的只有35起。即上海申请人身安全保护令的人数尚不到家暴报警人数的一成，裁定被核准的不足三分之一，一些区尚未实现零的突破。⁷

2017年，上海针对家暴签发38件人身保护令⁸。2018年，上海全市法院人身安全保护令申请审查案件收案86件，结案89件，作出人身保护令38件，驳回申请21件，当事人自行撤回申请或按撤回申请处理30件⁹。2018年11月，《反家庭暴力法》近三年时，上海市法院系统共受理人身安全保护令申请249起，结案247起，其中裁定发出人身安全保护令93件，¹⁰核发率为37%。2019年，上海法院签发人身保护令23件。¹¹

⁷ 孔雯瓊，“反家暴法將滿一年 上海申請保護令者人數稀少”，香港文汇报。

<http://news.wenweipo.com/2017/02/22/IN1702220041.htm>，2017年2月22日。

⁸ 王闲乐、简工博，“让‘虐童入刑’成为公众常识”，澎湃新闻。

https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2921770，2019年1月29日。

⁹ 杨卉、朱晓荣，“上海一高校女教师遭博士丈夫家暴 保护令助其脱离困境”，新浪上海。

<http://sh.sina.com.cn/news/s/2019-03-01/detail-ihrfqzkc0375075.shtml>，2019年3月1日。

¹⁰ 王川，“上海法院系统3年发出93件人身安全保护令”，上海法制报第1版。

据上述报道推估，反家暴法实施以来，上海市保护令申请数量没有逐年增加，核发量有所下降。实施第一年上海全市受理保护令申请超过 100 起，第二年和第三年受理量不超过第一年。虽然 2018 年保护令核发率达 43%，但三年间保护令核发率平均不足四成。结合本报告检索到的数据，可见 2019 年 10 月从中国裁判文书网上检索到的传自上海各法院的保护令申请，大约占实际受理案件的三分之一。上传的案例中，核发率为 54%，高于实际核发率（37%）。

本研究的样本中，保护令申请撤回的比例较高，达 12%，且这些撤回 100% 被法院通过。至于申请人撤销申请的原因，绝大多数裁判文书并未显示。另据报道，上海法院通过积极开展法制教育和司法调解工作，一些施害人主动承诺保证不再实施家庭暴力，2016 年结案的 99 起保护令申请中，37 件案件是受害人自愿撤回申请。如上海一毫耄老人因房产户口矛盾导致儿子和自己矛盾恶化，2017 年 1 月 11 日向法院申请人身安全保护令，称其报警 30 余次并向居委会求助。其他子女前来照顾也会被儿子辱骂，女儿来照顾时却不被允许使用灶具。徐汇法院收到申请后，当天下午立即召集双方到法院问询，但儿子因故无法前来。法官又向居委会及双方了解情况，并实地查看，得知老人现靠大女儿 24 小时守护照顾，老人指责儿子殴打的情况因无他人在场，真实性无法判断。但儿子脾气火爆，辱骂他人的情况确会发生。法官对双方调解，严肃批评儿子火爆脾气。儿子允许其兄姐使用灶具帮助老人做饭。老人提交的 110 接报警登记表只能反映其多次报警，其未能提交其他证据予以佐证。门急诊就医记录册也不能证明其手肘的伤情是儿子造成。由于儿子否认实施过家庭暴力行为，所以在案证据不足以证明其目前遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险。1 月 13 日，徐汇法院作出裁定，驳回了老人的申请。从上述叙述中看出，法院更注重花精力在调解上，而不是核发保护令。¹²一般而言，没有施暴者会承认自己施暴，正如几乎所有民事和刑事案件的侵权或犯罪者都不会轻易承认。法院用儿子的否认来驳回老人的申请，尽管法院已经发现的儿子对老人有辱骂，一方面，儿子不到法院参加双方问询，另一方面则采信儿子否认实施家暴的说法。如此得出结论认为老人“不足以证明其目前遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险”，无异于鼓励被申请人，而打击申请人运用保护令的积极性。

本研究中，浦东新区法院的案例为 28 件，居各区之首，占总样本的 31%。据浦东新区法院法官的研究文章，从 2016 年 3 月 1 日至 2018 年 3 月 17 日的两年间，该院总共受理人身安全保护令类案件总计 80 件，其中申请人身安全保护令的有 72 件，申请人身安全保护令变更的有 8 件。¹³据浦东法院数据显示，2019 年已经发出人身安全保护令 18 件，2018 年 37

http://www.shfzb.com.cn/html/2018-11/26/content_726127.html, 2018 年 11 月 26 日。

¹¹ 陈静、王笈，“上海：2019 年 1251 人次‘父母官’出庭应诉”，中国新闻网。

<https://m.chinanews.com/wap/detail/zw/sh/2020/01-18/9063522.shtml>, 2020 年 1 月 18 日。

¹² 为平妇女权益机构（Equality），“反家暴法实施一周年观察和建议”。

<http://www.equality-beijing.org/newinfo.aspx?id=24>, 2017 年 2 月 28 日。

¹³ 李朋、李尚伟，“人身安全保护令司法适用问题与建议”，上海市浦东新区人民法院。

<https://xw.qq.com/cmsid/20190610A00HBH00>, 2019 年 6 月 10 日。

件。¹⁴对照上述近三年上海市法院系统共受理人身安全保护令申请 249 起的数据,可以判断,浦东新区受理人身安全保护令的数量至少占上海全市的三分之一以上。浦东新区人口超过 500 万(上海人口最少的静安区约 25 万人,人口次多的闵行区近 250 万),截至 2016 年底,上海全市常住人口为 2419.7 万人。可见,浦东新区人口占上海常住人口约五分之一,保护令受理量占三分之一之上。其中 2018 年上海核发的 38 件保护令,37 件来自浦东新区法院。根据同样的推算方式,虹口区常住人口 80 多万,占上海常住人口的 3%,保护令受理案量则占全市的 6%左右。2016 年 3 月《反家暴法》实施后至 2017 年 2 月的一年间,申请人身安全保护令的案例较多;第二年(2017 年 3 月至 2018 年 2 月)则同比下降 58.33%,这期间共受理并审结涉人身安全保护令案件 5 件,5 件案件均为人身安全保护令申请案件(即“民保令”号案件),非因离婚等家事案件派生。其中,法院依法作出人身安全保护令裁定的案件 3 件,占人身安全保护令申请案件总数的 60%,申请人撤回申请案件 1 件。¹⁵保护令申请占 2017 年全区涉家暴案 442 件的不足百分之一。2018 年全区涉家庭暴力案件为 339 件。其中 2018 年 8 月至 2019 年 2 月间,虹口各辖区派出所共处置家暴案件 100 起,开具家庭暴力告诫书 5 份,同期虹口区法院受理并审结了涉人身安全保护令案件 7 件¹⁶。保护令占 2018 年该区涉家暴案件的 2%。

可见,事在人为,同样在上海,不同区域保护令制度的适用和效果大有差别,浦东新区和虹口区的例子,应该可以促进其他区的实践,改变上海保护令核发比例大大落后于全国平均水平的状态。

有调研表明,将近三分之二的上海民众知道保护令,知晓率在反家暴法规定的诸多措施中最高。上海市女律师联谊会的《反家暴法》实施现状调研数据显示,《反家暴法》中的多项保护措施知晓率中对人身安全保护令的知晓率为 64%,对告诫书的知晓率为 50%,而对庇护所的知晓率仅为 39%。¹⁷较高的知晓率,本应是发挥保护令制度作用的优势之一,但核发率如此之低,只会使保护令制度有名无实。

¹⁴ 劳动报,“沪多家法院已建家暴审理绿色通道”。

<http://www.shwomen.org/shnx/wqrd/content/d674f0c5-8eb1-4dc1-a30d-4a33adc4670e.html>, 2019 年 11 月 28 日。

¹⁵ 周楠、龙钢,“虹口区发布《反家庭暴力白皮书》,涉人身安全保护令案件同比下降 58%”,上观新闻。<http://sh.sina.com.cn/news/s/2019-03-01/detail-ihrfqzkc0375075.shtml>, 2018 年 3 月 8 日。

¹⁶ 解放日报,“虹口首创《家庭暴力施暴者综合评估表》 对家暴零容忍”。http://sh.xinhuanet.com/2019-03/20/c_137909028.htm, 2019 年 03 月 20 日。

¹⁷ 孔雯瓊,“反家暴法將滿一年 上海申請保護令者人數稀少”,香港文汇报。<http://news.wenweipo.com/2017/02/22/IN1702220041.htm>, 2017 年 2 月 22 日。

2. 特殊保护群体等弱势群体的保护措施

本报告研究范围内，未成年人申请的案例仅占 4%（3 起），申请人均为女童，分别为 7 岁、11 岁、11 岁，均由母亲代理申请，被申请人均为父亲。其中两例因“给申请人造成严重身心伤害”而申请禁止被申请人接触受暴女童，但法院并未支持。

在（2016）沪 0115 民保令 37 号中，法官提出，“鉴于双方现分开居住，并轮流接送照顾小孩，难免会有正常接触，故申请人要求禁止被申请人接触申请人的诉请，本院不予支持。”在（2016）沪 0115 民保令 35 号之一中，法院认定被申请人存在家暴事实，“故作为预防性的人身保障措施，禁止复议申请人对蔡某某实施家庭暴力，有事实和法律依据”。但同时，法院也认为“虽然双方已经感情生隙，但是复议申请人毕竟对孩子享有探视权，在其采用合法合理方式的前提下，其探视权应得到保障，故而本院撤销禁止复议申请人接触蔡某某及其相关近亲属该项人身保护措施，维持其余人身保护措施”。

未成年人除了作为家庭暴力的直接受害者之外，被迫目睹暴力也侵害了受保护权的被侵害。目前一些地方“实施《反家暴法》”办法已明确把目睹家庭暴力的未成年人视为家庭暴力受害人¹⁸。本报告搜索到的有目睹暴力儿童的案件中，即便父母之间的家暴行为被法院认定存在，法院往往还是允许施暴者接触未成年孩子。例如，（2016）沪 0115 民保令 37 号与（2016）沪 0115 民保令 35 号之一，两例均认定家暴并核发保护令，但均驳回了禁止被申请人跟踪、骚扰或接触未成年子女的请求。

可以看出，这样的裁定，更多还是基于“维持现状”的考虑，并且强调保障家暴行为人的权利，而没有限制未成年子女与行为人的经常接触，令保护令中其他核准的内容在现实中执行的难度增加，未成年子女免于暴力的权利难以得到保障。

老人申请保护令的核准难的问题，则是本研究发现的另一问题。如（2017）沪 0101 民保令 1 号，申请人 78 岁高龄，被申请人为其子。申请人称近八年内，被申请人多次殴打并跟踪、骚扰申请人。后来申请人更换门锁，被申请人仍踢门十几次。此外，被申请人还扬言要杀自己的亲生儿子。综上，申请人向法院提出申请：1、禁止被申请人对申请人实施殴打等家庭暴力。2、禁止被申请人跟踪、接触、骚扰申请人。3、禁止被申请人进入申请人住所。4、禁止被申请人用言语恐吓申请人。两天后，“本院经审查认为，陈某某的申请不符合《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十七条规定的发出人身安全保护令的条件，本院依照《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十七条之规定，裁定如下：驳回申请人陈某某的申请。

本研究发发现老年人的申请中六成未被核准，而 61 岁及以上的老年人在申请人中比例高达 22%，且 71-90 的年龄组占有所有申请人的 12%（11 位），年龄最大的申请人为 83 岁，受暴

¹⁸ 黄姝伦、陈芷楠，“广东抵制精神暴力拟入法 孩子目睹家暴视为受害人”，财新网。
<http://m.caixin.com/red/2019-12-04/101490225.html?s=070b69ea9b66bda8cebf59bfb383b7ccd644acfd9552d9e021c0489d8ba4aec84d41c9bb6ff81aa&code=0&msg=%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%96%B9%E7%99%BB%E5%BD%95%E6%88%90%E5%8A%9F+>, 2019 年 12 月 4 日。

岁月长达 44 年。在涉及 11 位老人的 10 份保护令申请中，6 例申请被驳回，仅 4 例核发，且核发的裁定书中也存在驳回某些急需且特定的保护措施的情况。10 起老年人的申请中 3 起涉及老年人重组家庭，以及继子女对继父母与父母的家庭暴力，均被裁定驳回。随着社会老龄化改变着家庭的组织方式，老年人的重组家庭增加，重组家庭中的暴力情况也值得社会各界关注与提高对该议题的认识水平。

《反家暴法》明文特殊保护的另外三个群体——重病人士、残障人士、孕期及哺乳期妇女——未能检索到相关保护令文书，也未能检索到性少数群体的相关保护令文书。

3. 核发标准过于严苛的问题

1) 证据审查过分严格

高达七成的申请提出了证据，而且超过半数（51%，41 份）的申请提交了两项证据。另有 28%（23 份）未显示申请人是否提供证据。在被驳回的 31 份案例中，52%（15 份）的裁定书都提到“证据不足”。提交了两项及更多证据的申请中仍有 15%（6 份）被驳回。

证据中即使包括了警方的家暴告诫书，仍然有三分之一的可能被驳回申请。考虑到家暴有隐秘性、控制性等特征，受害者取证本身就存在很大风险和困难，而保护令本身也仅是一种预防性的文件。因此，如果司法部门对证据持有过高的标准，未能考虑到受暴者的现实困难处境，恐怕无法真正保护受害者，制止更多的暴力。

一则报道显示，2016 年 8 月 26 日，聂小兰又一次遭到丈夫的暴打，导致血尿和多处软组织挫伤。这次她终于下决心向法院起诉离婚。害怕离婚诉讼期间再遭到丈夫殴打，聂小兰向法院申请人身安全保护令。但是，她的申请被法院驳回了。闵行区人民法院审判员沈会川解释：“被驳回是因为她当时没有提供相应的证据，因为申请的话要有明确的申请人和被申请人。要有遭受家庭暴力的证据，证明已经遭受家庭暴力，或面临家庭暴力的威胁，这样我们才能发放人身安全保护令。”按理，如此严重的家暴，即使申请者没有提交相应的证据，法院在审查时发现可以请她提交证据而不是驳回了之，因为不少申请者可能在驳回后不再有条件或勇气继续申请。幸好聂小兰没有放弃。她赶紧去派出所调取了之前的报警记录、询问笔录和验伤单，找出了被打伤后去医院的诊断记录，还去居委会开了证明。此外，还有丈夫 5 年来写下的多份。她赶紧去派出所调取了之前的报警记录、询问笔录和验伤单，找出了被打伤后去法院解释，聂小兰的证据之所以管用，是因为它们相互关联，形成了一个完整的“证据链”。“有的申请人虽然提供了证据，但证据是单一的、孤立的，不能有效证明家暴的事实。”法官沈会川介绍，“比如只提供报警记录，但是没有相应的询问笔录，我们很难判断到底是什么原因报的警。或者是只提供医院的诊断记录，我们也无法断定是在家暴中受伤”。¹⁹

¹⁹ 中华网，“被妻子怀疑有外遇 上海 84 岁老教授屡遭家暴被推下楼”。
http://news.china.com/socialgd/10000169/20161209/30071875_2.html, 2016 年 12 月 9 日。

由此可以看出，法官采用的证据标准非常之高，而保护令作为人身安全裁定，并不是要对被申请人惩罚和定罪，因此无需对申请人提交的证据采用如此严苛的标准。

2) 多重和特定保护措施核发过于严苛

多重暴力现象突出。大多数（近七成）申请者自述遭遇两种以上暴力。肢体和精神暴力最普遍。在 83 例体现出暴力类型的裁定书中，95%（79 起）为肢体暴力，57%（47 起）为精神暴力，35%为破坏财物（22 起）。2%（2 起）婚内性暴力。体现同时受到两种及以上暴力的占 68%（56 起）。这体现出暴力的复合性质，即受暴者遭遇家庭暴力时所遭受的通常是多种不同维度的伤害。这也要求法院在审查申请时，重视具体情况，核准具体的保护措施，特别是多重保护措施。

从本研究的样本中，我们发现《反家暴法》规定的可以申请的四类保护措施中，第一项“禁止被申请人实施家庭暴力”最综合，也是申请最多的，占全部申请的 93%（76 起）；此项和“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属”“禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或其他申请人经常出入的场所内活动”在核准的申请措施中获准率均为 60% 左右。有近三成申请保护措施为“责令被申请人迁出申请人住所”，但这项申请的核准率大幅下降，仅为 22%。看来法官更倾向于批准更笼统的保护措施，即“禁止被申请人实施家庭暴力”。《反家暴法》明文的“其他保护措施”中，有一人申请“人身安全保护令生效期间，一方不得擅自处理价值较大的夫妻共同财产”，未被核准。

大多数情况下，法官不给出具体的驳回理由。如（2017）沪 0112 民保令 2 号，申请人称其女婿因房产争议多次对其进行殴打、恐吓，曾导致其轻伤二级。现申请人请求法院：1、禁止被申请人实施家庭暴力；2、禁止接触、跟踪、骚扰；3、不经申请人许可不得进入其住所；4、赔偿申请人因受伤致残而形成的医疗费人民币 32,000 元。法官认为：“经本院审查认为，结合双方的陈述，综观双方近期生活状况及矛盾争执的原因等情形，申请人李某某的申请不符合发出人身安全保护令的条件”，因此驳回申请人的申请。

从有时释明的驳回考虑看，法官显然受自己的安全观、家庭观、性别观的影响，而不是单纯根据法律的规定。如本报告研究发现部分所述，不核发保护令的原因包括：申请人与被申请人不住在一起，被申请人的主动认错，暴力发生的频率低或非近期，申请人和被申请人间其他纠纷的存在，如“家庭琐事发生争执”、“房屋权属分配问题”，以及被申请人声称申请人有过错。如（2018）沪 0109 民保令 5 号，法院因“申请人疑似出轨”而“体谅”被申请人殴打的行为。

从这些理由可见，部分法官对是否核发保护令的权衡，没有着眼于保护申请人将来免遭家暴的危险，这也影响发挥保护令的核发，影响保护令制度发挥其应有的作用。

4. 代为申请保护令的问题

有代理人的保护令申请占总数的 46%，其中绝大多数为律师代理。部分为家人代理，如为未成年人申请的三例均为母亲代理申请，被申请人均为父亲。未检索到《反家暴法》规定的“公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构”代为受害者申请保护令的情况。

2018 年，上海市妇联与上海市高级人民法院联合制定了《关于进一步加强合作建立健全妇女、儿童权益保护工作机制的意见》，其中包括代为申请保护令的内容。根据《反家暴法》，当事人如果是无民事行为能力人、限制民事行为能力人，或者因受到强制、威吓等原因无法自行申请人身安全保护令的，妇联收到求助后，可代为向法院申请人身安全保护令。上海这份《意见》指出，人民法院对严重侵害妇女、儿童权益的侵权之诉或人身安全保护令申请等涉及人身权益诉讼的，应开通“绿色通道”，迅捷、快速审理案件。对于妇联代为申请人身安全保护令的案件，人民法院受理后，应及时作出人身安全保护令裁定，并送达申请人、被申请人、公安机关、居（村）民委员会以及妇联组织。²⁰

据报道，居住在上海的一位女同性恋向父母出柜后，遭到强烈反对，被父母收缴身份证、钱包、手机等，并不准其与女友见面和联系。在反抗中，父亲对当事人有肢体暴力，手臂被打成青紫，并威胁会去其女友家里打女友。当事人从家里逃出来，暂住在女友家，后被父母和警察抓当事人回去，父母说其偷了家人 10 万块钱，被带回家中。其间有三次报警，第一次为受暴者女友报警，警察上门说家里没有人，受暴者说开门后，发现警察已经离去；第二、三次受暴者为自己报警，两次报警都被父亲发现，父亲对警察说这是家务事，警察管不了，最终警察未处理。受暴者女友向当地妇联咨询，对方态度较好，并咨询律师。妇联反馈是，这个算不上轻伤，不算是家暴，而且《反家暴法》管的是夫妻之间的，并提出需要证据²¹。再如 2019 年 3 月牵动人心的“蝴蝶事件”，蝴蝶（网名）因向父母“出柜”，且她的恋爱对象为跨性别女性。被双亲从国外骗回上海后失去行动自由，与外界失联。蝴蝶第一次逃出家庭，被父母报警说被人拐卖，警方在机场截获了蝴蝶，将她交给父母。此后蝴蝶再次失去自由。各地志愿者为之呼吁奔波，但在求助了多个公权力部门后，当事人的状态依然令人担忧。

从保护令制度的角度，这两起例子，其实警方、妇联都可代为申请保护令。可惜他们不仅没有代为申请保护令，也没有在他们的职责范围内采取反家暴措施，蝴蝶的案例中，警方甚至是在帮助父母实施家庭暴力。

²⁰ 王川，“上海法院系统 3 年发出 93 件人身安全保护令”，上海法制报第 1 版。

http://www.shfzb.com.cn/html/2018-11/26/content_726127.html，2018 年 11 月 26 日。

²¹ 为平妇女权益机构（Equality），“反家暴法实施一周年观察和建议”。

<http://www.equality-beijing.org/newinfo.aspx?id=24>，2017 年 2 月 28 日。

5. 对违反保护令的处理

《反家暴法》第三十二条规定“人身安全保护令由人民法院执行,公安机关以及居民委员会、村民委员会等应当协助执行。”第三十四条规定:“被申请人违反人身安全保护令,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,人民法院应当给予训诫,可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、十五日以下拘留。”

本报告检索到 2 份裁定书提及被申请人违反保护令,但均未体现处罚情况。若事实上违反保护令的加害者确实未收到惩罚,则对经历了“暴力、求助、收集证据、申请保护令”等艰难过程的受害者是极大不公平,对司法机关的威信力也是一大挑战。

据研究,从司法统计来看,浦东法院 80 件人身安全保护令案件只有 1 件因被申请人违反人身安全保护令而被司法拘留。研究者认为除了立法规定上的因素之外,司法实务中也应加强法院与公安机关在人身安全保护令执行上的信息共享与业务沟通。同时引导居委会、村委会自治功能下的家事矛盾化解,深入挖掘妇联、社会 NGO 组织等组织协助执行职能,形成人身安全保护令执行主体明确、协助执行机构多样的立体执行框架结构。执行方式在《反家暴法》中规定的较为简单,对于违反情形根据程度不同选择处罚方式,执行力度较弱。建议人身安全保护令裁定中明确具体实施措施,将《反家暴法》中第 29 条的规定进行细化,例如该条第一款在裁定作出时可以具化为:“将家暴实施者带离施害住所或者将受害人暂时安置到底护所等,禁止被申请人实施家暴”。²²

(2018)沪 0115 民保令 3 号、18 和 19 号,为同一申请人与被申请人,二人为母女关系,时年 73 岁的申请人称被申请人长期对本人实施家庭暴力、骚扰、辱骂、殴打,曾造成申请人腹部受伤,2018 年 1 月 16 日上午,被申请人用菜刀再次对申请人实施家庭暴力,导致申请人左颜面部软组织损伤。现申请人、被申请人不居住在一处,但被申请人经常以看望其外婆为由上门骚扰。故请求:1、禁止被申请人实施家庭暴力;2、禁止被申请人骚扰、殴打、接触申请人;3、责令被申请人迁出申请人住所。法院经审查认为,申请人提供的上海市公安局验伤通知书、与被申请人之间的短信记录、居委会证明等证据已证实,申请人的确遭受了被申请人的言语辱骂以及家庭暴力。且被申请人经本院通知(2018 年 2 月 8 日下午),拒绝到庭进行答辩。鉴于双方目前正处于明显的冲突状态,申请人确有面临家庭暴力的现实危险。鉴于被申请人现并未与申请人一同居住,故本院对申请人第三项请求不予处理。故法院第一次于 2018 年 2 月 11 日出具了(2018)沪 0115 民保令 3 号。其间被申请人违反保护令,申请人再度申请已核准的亮相保护措施,被法院驳回,理由是保护令“目前仍在有效期内,尚未失效”。其实,根据《反家暴法》,应对违反保护令的被申请人予以处罚,法院可以采取罚款、拘留等强制性措施。但是法院却以保护令仍在有效期内为由来驳回申请人的请求。该保护令六个月有效期过后,申请人再次请求法院:1、禁止被申请人实施家庭暴力;2、禁止被申请人骚扰、辱骂、殴打、接触申请人。法院经审查认为,申请人提

²² 李朋,李尚伟,“人身安全保护令司法适用问题与建议”,上海市浦东新区人民法院。
<https://xw.qq.com/cmsid/20190610A00HBH00>, 2019 年 6 月 10 日。

供的短信记录等材料，可以证明被申请人确对申请人造成一定的骚扰，裁定禁止被申请人骚扰申请人，但驳回申请人提出的其余申请内容。

从这个案例中，我们看到，保护令的要旨主要是避免申请人继续受暴，那么，这个案例中，保护令形式上虽然核发，但实际最有效力的保护措施则被驳回，违反保护令的行为法院也视若无睹，让保护令发挥的作用相当局限。

研究中也发现了上海实施保护令方面诸多好的做法和积极之处。未成年人的三例申请均被核发保护令，受理了一例男女朋友之间的保护令申请，以及在有些案例中拨开干扰，在被申请人声称申请人有过错的情况下仍聚焦家暴的预防而核发保护令，如(2016)沪0106民保令1号，被申请人称因申请人有外遇，才采取暴力。法院认定被申请人确实存在暴力行为并造成了一定的伤害后果，核准了保护令申请。这些做法都值得鼓励。

但总的来看，本报告的发现以及其他报道和研究均表明：《反家暴法》实施以来，上海市保护令的申请量不大，而且没有逐年增加；核发量不高，仅占申请的三分之一；核发量2019年有所减少，而且各区之间很不平衡。可以说，保护令在遏制和防范家暴方面的作用远未充分发挥。

（三）加强保护令制度实施的政策建议

作为在很多方面世界领先的大都市，上海有常住人口约2400万，家暴警情每年数千，但保护令申请每年只有百余件，核发量不到40件。为更好地发挥保护令的作用，根据从本研究样本中的发现，以及参考其他报道和研究而作的上述讨论，我们提出四条系统性建议和对司法机关的若干具体建议。

1. 加强宣传，让更多人了解保护令、运用保护令

法院及其他责任方，如宣传部门、妇联，应运用各种形式加强《反家暴法》的宣传，提升对保护令的知晓度。上海是一个媒体高度发达的城市，传统媒体和互联网络都应该更多地发布反家暴信息，鼓励当事人运用保护令来维权。让更多民众了解一旦受暴自己所拥有的权利，以及服务信息，了解不同的责任部门的职责，落实上海市妇儿工委牵头市公安局、市高院等10部委共同印发的《上海市实施〈中华人民共和国反家庭暴力法〉主要工作部门职责分工》。尤其需要加强公众对《反家暴法》明文特殊保护的群体的知晓度，提升对未成年人、老年人、重病人、残疾人和孕产妇保护措施的了解，提升这些人群运用保护令维权的能力，并给与力所能及的协助。律师常常是家暴当事人的代理人，对律师群体的《反家暴法》宣传、提升他们运用《反家暴法》的能力非常关键。

2. 加强问责，提升相关机构尤其是国家机关对反家暴职责的认识和履行能力。

各级妇联，尤其是基层妇联，公安派出所，以及残联，应了解自己的职责，代为申请保护令，协助执行保护令。杜绝在保护令申请方面的不作为、和起反作用的现象。反家暴责任机构应积极帮助受害者，特别是协助其申请人身安全保护令，积极地为

有需要的当事人代为申请保护令，特别是对未成年人、老年人、重病人、残疾人和孕产妇，以及被胁迫或失去自由的当事人如性少数群体代为申请保护令、协助执行保护令。

3. 加强多机构合作，实现保护令和其他反家暴措施的合力

保护令和其他反家暴措施常常需要跨部门、跨领域甚至跨地区的合作，才能充分有效地实施。新闻媒体和其他宣传手段，有关责任部门对保护令的积极态度，是提升保护令申请量的重要前提。心理咨询机构、医疗机构的咨询和就诊记录，社会组织的服务，妇联、社区和其他机构的求助和调解记录，公安机关的接警、处理情况、出警记录，特别是告诫书，对保护令申请的核准几率、有效执行密切相关，需要提升这些机构对反家暴工作，特别是保护令的认识，积极履责，方能促进保护令制度的良好实施。如《反家暴法》第二十二条规定，“工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、居民委员会、村民委员会等应当对实施家庭暴力的加害人进行法治教育，必要时可以对加害人、受害人进行心理辅导。”这些机构需要鼓励服务群体中的当事人申请保护令中的“其他措施”，如请求法院责令被申请人接受法制教育和心理辅导，从而实现对施暴者的心理与社会干预。目前情况下，当务之急是加强公安机关对保护令执行的协助力度，加强公安对法院执行保护令的支持。

4. 加强统计和信息公开，主动披露反家暴数据和措施实施情况

保护令相关数据是评估和完善这项反家暴措施适用情况和成效的依据。《反家暴法》第七条规定：“县级以上人民政府有关部门、司法机关、妇女联合会应当将预防和制止家庭暴力纳入业务培训和统计工作。”无论是上传至法律裁判文书网的审判文件，还是其他基础数据，如涉及家暴特别是特殊保护人群的家暴的警情数据、保护令申请、核发、撤回和驳回的数据，目前都存在数量少、不规律的问题。亟待改变这种家暴相关的信息和数据稀少、零碎而且缺乏可及性的现状，以便更好地了解反家暴措施的实施情况、有效情况，了解和调整人财物的资源需求和使用情况，了解反家暴的进展、差距和未来努力方向。建议从 2020 年开始逐年逐项公布上海市法院、检察院、公安、司法、民政、医疗、教育、宣传部门以及群众团体开展反家暴工作的数据和信息。

5. 加强法院系统对保护令的实施工作

5.1 加强能力建设，提升法官对家庭暴力的理解，以及对保护令的理解和运用能力。遵循《反家暴法》的规定，加强对法官的培训，提升法官对陈陈相因的性别观念的觉察和反思能力，理解到性别陈规是滋生、助长和维持家庭暴力的重要根源，公权力的介入是维护家庭成员安全、保障家庭和睦的重要手段，避免在审查和裁定时认同和强化了陈陈相因的性别观念、避免内化的性别不平等、男主女从等社会文化、对攻击性占有性的男性气质的习焉不察甚至合理化的情况，杜绝对任何形式的家庭暴力默许和纵容。**提高对非肢体暴力的意识与关注**，看到精神暴力的普遍存在，以及性暴力、经济控制、破坏财物等暴力形式，提升对目睹暴力儿童、成年子女或继子女及其配偶对老人的家庭暴力等现象的认识，改变老年人申请保护令核发率更低的现状。

5.2 提升受理量、核发率，更加积极地受理保护令申请。

降低撤回率和驳回率，提高核发率。尤其是看到家暴对弱势与边缘群体的影响，如未成年人、老年人、重病人、残障人、孕产妇和性少数群体，因为他们面临更多的限制与挑战，更容易受到家暴的伤害。改变这些群体申请保护令数量少甚至没有的情况，改变申请撤回率高、保护措施驳回率高的局面。

5.3 增加对迁出令/驱逐令的核准率。

这是《反家暴法》保护令中规定的第三种保护措施，本研究发现它的核准率仅有二成。而研究和常识都表明，受害人继续居住在安全、熟悉的场所，对自己和其他家人的生活和工作都至关重要。相比受害人离家或入住庇护所，施害人暂时迁出是最简单易行的，而且是让施害人自己来承受其施害行为的后果，而不是让家暴后果继续加诸受害者。目前这种迁出令核准率过低的局面亟待迅速改变，以实现受害人和其他家人在现实可行的情况下增加生活的安全和便利。

5.4 改变证据标准过于严苛的现状。

考虑到家暴隐秘性、控制性的特征，受害者取证本身就存在很大风险和困难，保护令并不是通常意义上的判决，而是一种预防性的法律措施。因此，亟待改变目前对证据过于苛求的现状，杜绝申请人持有公安机关签发的告诫书都申请不到保护令的现象。

5.5 调研逾期处理的现象，提出改进措施。

如本研究发现的占 21% 的申请逾期处理的情况多少符合现实，那么，亟待对这个现象进行调研，分析其缘由和影响因素，改变如此之高的逾期处理的状况，尽快给当事人安全。

5.6 有效执行保护令，严肃追究违反保护令者。

目前看来，绝大多数保护令能自动履行。一些地方的妇联、社区也能积极协助执行。因此，法院应该更加严肃地对待违反保护令的现象，不能继续视若无睹，而要用足现有法律赋予的空间，加大违反人身安全保护令的惩戒力度。

国家禁止一切形式的家庭暴力。在《反家暴法》实施四周年之际，我们希望这份研究报告的发布，可以贡献于上海加强反家暴工作、展现国际大都市的风采。

四、附录：《中华人民共和国反家庭暴力法 第四章 人身安全保护令；第五章 法律责任；第六章 附则》

中华人民共和国反家庭暴力法

第四章 人身安全保护令

第二十三条 当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险，向人民法院申请人身安全保护令的，人民法院应当受理。

当事人是无民事行为能力人、限制民事行为能力人，或者因受到强制、威吓等原因无法申请人身安全保护令的，其近亲属、公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构可以代为申请。

第二十四条 申请人身安全保护令应当以书面方式提出；书面申请确有困难的，可以口头申请，由人民法院记入笔录。

第二十五条 人身安全保护令案件由申请人或者被申请人居住地、家庭暴力发生地的基层人民法院管辖。

第二十六条 人身安全保护令由人民法院以裁定形式作出。

第二十七条 作出人身安全保护令，应当具备下列条件：

- （一）有明确的被申请人；
- （二）有具体的请求；
- （三）有遭受家庭暴力或者面临家庭暴力现实危险的情形。

第二十八条 人民法院受理申请后，应当在七十二小时内作出人身安全保护令或者驳回申请；情况紧急的，应当在二十四小时内作出。

第二十九条 人身安全保护令可以包括下列措施：

- （一）禁止被申请人实施家庭暴力；
- （二）禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属；
- （三）责令被申请人迁出申请人住所；
- （四）保护申请人人身安全的其他措施。

第三十条 人身安全保护令的有效期不超过六个月，自作出之日起生效。人身安全保护令失效前，人民法院可以根据申请人的申请撤销、变更或者延长。

第三十一条 申请人对驳回申请不服或者被申请人对人身安全保护令不服的，可以自裁定生效之日起五日内向作出裁定的人民法院申请复议一次。人民法院依法作出人身安全保护令的，复议期间不停止人身安全保护令的执行。

第三十二条 人民法院作出人身安全保护令后，应当送达申请人、被申请人、公安机关以及居民委员会、村民委员会等有关组织。人身安全保护令由人民法院执行，公安机关以及居民委员会、村民委员会等应当协助执行。

第五章 法律责任

第三十三条 加害人实施家庭暴力，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十四条 被申请人违反人身安全保护令，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，人民法院应当给予训诫，可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、十五日以下拘留。

第三十五条 学校、幼儿园、医疗机构、居民委员会、村民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员未依照本法第十四条规定向公安机关报案，造成严重后果的，由上级主管部门或者本单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第三十六条 负有反家庭暴力职责的国家工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附则

第三十七条 家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴力行为，参照本法规定执行。

第三十八条 本法自 2016 年 3 月 1 日起施行。