

《中华人民共和国反家庭暴力法》实施五周年

(2016 年 3 月 1 日-2021 年 2 月 28 日)

系列监测报告-国家机构篇

保障妇女权利
需要更大力度

为平妇女权益机构 出品
AVON 雅芳-为平妇女支持热线 制作



2021 年 12 月 8 日发布

前言

2016年3月1日，由妇女提出、在妇女群体竭力推动下，《中华人民共和国反家庭暴力法》（以下简称《反家暴法》）正式实施，距今已有五年整。为实现《反家暴法》的立法宗旨、反映法律实施之后各方面的进展、呈现相关群体特别是受家暴影响者的需求，为平从2017年开始，连续发布《反家暴法》实施情况的系列监测报告，包括《反家暴法实施一年观察和建议》¹、《20个月走了多远：中华人民共和国反对家庭暴力法实施监测报告》、《宣传，处置，保护：国家意志尚需增强——反家暴法实施2周年观察》、《人身安全保护令作用有待充分发挥——反家暴法实施三周年基于对560份裁定书的分析》、《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》和《〈中华人民共和国反家庭暴力法〉实施四周年监测报告》²。

2021年3月1日开始，我们发布一组《反家暴法》实施五周年监测报告，分专题概述五年来我们追踪《反家暴法》落地的进展和经验、挑战和差距，并提出相应的对策建议。

《反家暴法》全文共38条，既确定了在反家暴工作中的国家首要责任和基本立场，又明确了社会组织作为反家暴工作主体之一，和政府有关部门、司法机关、人民团体、村居委会、企业事业单位共同发挥作用。同时，媒体和信息是预防、处置、服务和实现法律责任等各个环节的必需。因此，2021年的这组报告共有五篇，其中三篇是通过媒体、国家机构和民间作用的三重叙事角度，梳理五年来的反家暴工作；2019年底出现、至今仍然徘徊不去的新冠疫情给整个社会 and 每个家庭带来了新的挑战，承接2020年我们在《反家暴法》实施四周年监测报道中对这个议题的涉及，我们今年则推出了抗疫专题篇“新冠疫情期间的家庭暴力：应对措施及挑战”；继2020年之后，今年我们继续推出地方专题篇“上海受理和核发保护令情况考察”

本报告仍然基于公开文献和第一手资料。它们包括数千条新闻媒体和官方网站/微博/公号报道的信息，撰写者对民间反家暴组织与个人的访谈和座谈，以及为平妇女支持热线³的直接服务的实践经历。所引用的案例和数据除特别说明外都始自2016年3月1日《反家暴法》实施之日，截至2021年2月28日。尽管我们尽了最大的努力，本报告的数据和信息绝大多数仍为不完全统计，许多关键数据因官方信息披露不足、民间力量有所不及而无法得到全貌。

本报告中的数据和案例，一如之前，除引用具公信力的媒体的报道（用脚注注明出处）外，均由为平妇女权益机构及其伙伴机构提供，且经过当事人明确同意，关于是否使用其姓名或披露其所在地名，均遵照当事人意愿。特别感谢五年来众多家庭暴力过来人的信任，

¹ 为平妇女权益机构对反家暴法实施情况的历年监测报告，已经先后于2017年3月1日、11月28日、2018年3月6日、2019年3月、2020年4月陆续发布，2021年的五周年系列监测报告，也于2021年3月1日开始发布，详见为平妇女权益机构网站(www.equality-beijing.org)

² 阅读往期报告全文除访问为平网站(<http://www.equality-beijing.org>)外，亦可发送邮件至为平邮箱 equality-cn@hotmail.com。

³ 15117905157的号码于2021年3月1日开始启用将以雅芳-为平妇女支持热线的新名字继续运营。得益于AVON雅芳（中国）有限公司的支持，热线得以更好地提供全年无休的服务。

虽然我们难以在此道出他们的名字。感谢多年来众多机构和同行先后给予的支持和协作，特别是联合国人口基金北京办公室、联合国妇女署北京办公室、北京千千律师事务所、北京鸿雁社工服务中心、深圳维德公益法律服务中心、深圳鹏星家庭暴力防护中心、湖北监利市蓝天下妇女儿童维权协会、红枫妇女热线、橙雨伞公益、北京源众妇女家庭与社区服务中心、残障姐妹、木兰花开社区活动中心、希望田野故事屋、上海反家暴志愿小组、北京尚衡（呼和浩特）律师事务所、陕西妇女婚姻与家庭研究会、陕西家源汇社会工作服务中心、彩虹暴力终结所、云南明心社工服务中心、北京同志中心、跨儿中心、女性抗艾网络-中国等姐妹机构和群体的支持和大力协助。我们还得益于包括但不限于下列人士多年来的各种贡献（排名不分先后）：郭瑞香、杨睿侃、李硕、王青、蔡一平、袁文莉、卢小飞、丁娟、侯志明、王延萍、李琳、徐汀、周林柯、龚橙、万飞、刘萍、吕孝权、刘佳佳、龙婕妤、冯嘉昱、游希佳、海瑞、张晖、刘西重、辛颖、秦叶、何胜洋、高小帆、陈贞桦、刘姈坊、陈姿颖、熊琼、王欣怡、郭典、林淳、查颖、何锐、海珠、戴晓磊、张新宇。本报告各篇由曹芋予、夏天、郝阳、冯媛、何嫫、林爽、郑诗茵、张琬青、吴柯莹分别或合作撰写，报告中存在的疏漏、不足和错误，敬请读者指正，我们的电邮是 equality-cn@hotmail.com。

目录

一、国家级制度建设和政策文件.....	5
1. 部门规章与实施细则.....	5
2. 多部门合作机制.....	6
3. 特殊保护和发现未成年人受暴的强制报告制度.....	7
4. 涉家暴家事案件的审理.....	9
二、省级地方立法和政策文件.....	11
1. 地方立法及其内容亮点.....	11
2. 制度建设的政策文件.....	17
三、具体实施.....	20
1. 经费保障.....	20
2. 业务培训等能力建设.....	23
3. 人民调解.....	26
4. 数据统计和发布.....	28
5. 强制报告.....	34
6. 出警、告诫和其他处置.....	35
7. 救助和服务.....	40
8. 人身安全保护令.....	45
9. 涉家暴案件的审理.....	47
10. 法律责任.....	51
四、小结与建议.....	54
1. 进展与挑战.....	54
2. 我们的建议.....	62

县级以上人民政府有关部门、司法机关、人民团体、社会组织、居民委员会、村民委员会、企业事业单位，应当依照本法和有关法律规定，做好反家庭暴力工作。

各级人民政府应当对反家庭暴力工作给予必要的经费保障

——《中华人民共和国反家庭暴力法》第四条

“国家禁止任何形式的家庭暴力”，是《中华人民共和国反家庭暴力法》的庄严宣告（第一章第三条）。《中华人民共和国反家庭暴力法》（下文简称《反家暴法》）自 2016 年 3 月 1 日至 2021 年 2 月 28 日，已经实施 5 周年。国家公权力机构和政府授权的机构作为制定和落实反家庭暴力法、保障公民权益的责任主体，其作为备受万众瞩目。作为北京为平妇女权益机构的《反家暴法》实施五周年监测报告系列之国家机构篇，本专题报告的关注范围包括：中央和地方的立法和司法机构、中央和地方的政府各相关部门、群团组织 and 村居委会 5 年来贯彻实施《反家暴法》的进展，包括国家层面的制度建设、政策措施，省级地方配套的立法、政策、机制及其作用，以及村居委会在反家暴方面的履职情况。

一、 国家级制度建设和政策文件

1. 部门规章与实施细则

《反家暴法》确立了各个责任主体的责任和义务，明确了反家暴工作的基本原则。具有可操作性的实施细则和工作规范才能赋予法律以生命，将反家暴工作落到实处。在 2018 年 3 月《反家暴法》出台两周年之际，有全国政协委员提出应“遏制家庭暴力，制定《反家暴法》实施细则”。⁴

截止到 2021 年 2 月 28 日，全国性实施细则和工作规程，能检索到的只有全国妇联权益部在 2018 年 3 月 5 日下发了《妇联组织受理家庭暴力投诉工作规程》，该规程对县以上妇联维权机构和信访窗口接待处理群众有关家庭暴力的咨询投诉工作进行规范，内容包括：预防和发现家庭暴力，如何受理妇女求助，家暴投诉分级处理，对家暴投诉跟踪回访等具体内容。并以图文形式制作了操作指南。

《反家暴法》实施以来，报警已经成为最主要的求助方式。5 年来，我们能检索到的公安部的跟进工作只有间接信息。如，媒体报道：2017 年 1 月公安部举行的第二期全国公安机关规范执法视频演示培训会，要求全国公安干警收听，其中对警察处置家庭暴力警情时应该遵守的执法原则提出了要求。⁵2018 年全国人大代表、全国妇联副主席邓丽向人民代表大会提交了《关于规范妥善处置家庭暴力案件的建议》，里面提出“2017 年，公安部已

⁴ 王芳、李雪：严慧英委员提出应遏制家庭暴力,制定反家暴法实施细则.法制日报.2018 年 3 月 13 日.http://www.moj.gov.cn/subject/content/2018-03/13/323_17012.html。

⁵ 公安部：“公安部举办第二期全国公安机关规范执法视频演示培训会”，2017 年 01 月 09 日，<http://news.cctv.com/2017/01/09/ARTIUeVL6IKQ7OY25SGFT5td170109.shtml>。

在研究制定《公安机关治安民警现场执法操作指引》，建议 2018 年出台这一规定，明确规定家庭暴力案件接警、出警、取证、适用告诫制度、给予行政处罚、协助人身安全保护令执行、受害人协助安置等一系列规程，实现家庭暴力案件应对处置工作的规范化。”⁶2020 年 3 月，妇联权益部负责人答记者问中提到：公安部已经将家庭暴力职责纳入《公安部现场执法指引》，要求各地公安机关及时出警制止家庭暴力行为。⁷目前还没有查阅到这一指引的具体内容和相关报道。

依据《反家暴法》关于家暴处置的规定，公安机关具有接警、出警、取证、告诫、采取强制措施、处罚，以及协助执行人身安全保护令等职责。在《反家暴法》执法中需要涉及诸多规范性指引，包括首接责任、危险程度评估、接出警流程（如固定证据），在伦理义务上包括保护隐私、防范二次伤害，在联动义务上包括转介，在处置上还包括告诫、跟踪回访等。根据反家暴一线工作者的反馈，很多基层派出所和干警还并不知晓有关要求，没有规范的操作程序和工作标准，处警时具有个人随意性，常常将家庭暴力和普通家庭纠纷混淆，甚至不知道何为告诫书。因此容易造成暴力反复、多次报警的情况，并发生过出警无效、当事人被家暴致死，以及干警在出警中伤亡的悲剧。

2. 多部门合作机制

多部门合作是有效开展反家庭暴力的必需。《反家暴法》没有明文出现多部门、多机构合作的字样，但在第一章第四条指出“人民政府负责妇女儿童工作的机构，负责组织、协调、指导、督促有关部门做好反家庭暴力工作”。在国家层面，涉及反家暴的多部门合作机制主要有两个。第一个是 2017 年 7 月包括最高人民法院、中央社会治安综合治理委员会、最高人民检察院等 15 部门联合发布的《关于建立家事审判方式和工作机制改革联席会议制度的意见》，其中对 15 个部门的工作职责逐一明确。第二个是 2020 年 1 月最高人民检察院联合全国妇联发布的《关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作合作机制的通知》，在检察院和妇联之间设立提供案件线索、救助服务、宣传预防的合作内容。⁸

表 1 国家级多部门合作机制

颁布部门	文件名称	重要规定	发布时间
15 个部门共同签署：最高人民法院，中央综治办，最高人民检察院，教育	关于建立家事审判方式和工作机制改革联席会议制度的意见	公安部将指导各地公安机关在接到家庭暴力报案或者违反人身安全保护令再次实施的家庭暴力报案后，及时出警，并根据反家庭暴力法、治安管理处罚法等法律法规予以处置。指导各地公安机关依法追究失职父母或者侵害人的法律责任。 民政部将依法做好困境未成年人救助保护	2017 年 7 月 20 日

⁶ 邓丽代表：建议公安部规定家暴案件的处置程序和具体要求.澎湃新闻.2018 年 3 月 10 日.
https://www.sohu.com/a/225250737_260616

⁷ 反家庭暴力法实施四年来成效显著——中国妇女报专访全国妇联、最高法、公安部相关部门负责人.中国妇女报.2020 年 3 月 3 日. http://www.women.org.cn/art/2020/3/3/art_22_163956.html

⁸ 王春霞：最高检全国妇联建立合作机制共同推动保护妇女儿童权益工作.中国妇女报.2020 年
http://www.nwccw.gov.cn/2020-01/08/content_278244.htm

部，公安部，民政部，司法部，国家卫生计生委，新闻出版广电总局，国务院妇儿工委办公室，全国总工会，共青团中央，全国妇联，中国关工委，全国老龄办		工作，在有条件的地方建立反家庭暴力庇护所。 国家卫生计生委将指导医疗机构及其工作人员树立为无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的强制报告意识，开展强制报告工作。 意见还明确了中央综治办、新闻出版广电总局、国务院妇儿工委办公室、全国总工会、共青团中央、全国妇联、中国关工委和全国老龄办等部门在家事审判改革中的责任和分工。	
最高人民检察院、全国妇联	关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作机制的通知	各级妇联组织发现妇女儿童被家暴、性侵或者民事、行政合法权益被侵害等线索或涉检来信来访的，应及时将案件线索或涉检信访材料移送同级检察院。受理的检察院应当及时处置，快速办理，并将处理结果反馈妇联组织。 检察机关在办理未成年人案件中发现，有必要撤销监护权、变更抚养权或追索抚养费的，可以委托妇联组织就监护意愿、监护条件或经济状况等开展调查或者评估工作。 以“每年召开联席会议”、“建立联络员制度”、建立“培训机制”和“人员交流机制”，以保证合作的实现。	2020年1月

3. 特殊保护和发现未成年人受暴的强制报告制度

《反家暴法》第5条规定：对遭受家庭暴力的未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者这五个人群，应当给予特殊保护。并在第十四条中规定了强制报告责任“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在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当及时向公安机关报案。”

在5年间共有4部文件涉及了针对未成年人遭遇家庭暴力等其他人身侵害的强制报告

责任，其中两份文件面向幼儿托育机构，另外两份面向农村留守儿童和困境儿童。面向托育机构的包括 2016 年 3 月 1 日教育部《幼儿园工作规程》提出“幼儿园应当结合幼儿年龄特点和接受能力开展反家庭暴力教育，发现幼儿遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当依法及时向公安机关报案。”⁹和 2019 年 10 月 8 日，《国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准（试行）和托育机构管理规范（试行）的通知》第二十五条“托育机构发现婴幼儿遭受或疑似遭受家庭暴力的，应当依法及时向公安机关报案。”¹⁰

面向农村留守儿童的专门文件包括：国家卫计委 2016 年 5 月 25 日发布的《国家卫生计生委关于做好农村留守儿童健康关爱工作的通知》，规定“各级医疗机构及工作人员在工作中发现的农村留守儿童脱离监护单独居住生活或失踪、监护人丧失监护能力或不履行监护责任、疑似遭受家庭暴力、疑似遭受意外伤害或不法侵害等情况，必须强制报告。”¹¹2019 年 4 月，民政部联合教育部、公安部、司法部、财政部、人力资源社会保障部、国务院妇儿工委办公室、共青团中央、全国妇联、中国残联发布的《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》，规定了未成年救助保护机构的工作职责包括“负责对生活无着的流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无监护等未成年人实施救助，承担临时监护责任。负责协助司法部门打击拐卖儿童、对儿童实施家暴以及胁迫、诱骗或利用儿童乞讨等违法犯罪行为”；儿童主任的工作职责包括“负责及时向公安机关及其派出机构报告儿童脱离监护单独居住生活或失踪、监护人丧失监护能力或不履行监护责任、疑似遭受家庭暴力或不法侵害等情况，并协助为儿童本人及家庭提供有关支持。”¹²。2020 年 5 月由最高检等 10 部委联合签发的《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》首次将强制报告范围从托幼机构儿童、农村留守儿童或困境儿童覆盖到了全部未成年人，并且明确了检察机关依法对强制报告制度的执行情况进行法律监督与问责，“对于工作中发现相关单位执行、监管不力的，可以通过发出检察建议书等方式进行监督纠正。对公职人员长期不重视强制报告工作，不按规定落实强制报告制度要求的，监察委员会依法进行问责。”

表 2 特殊保护和发现未成年人受暴的强制报告制度

颁布部门	文件名称	重要规定	发布时间
教育部	幼儿园工作规程	幼儿园应当结合幼儿年龄特点和接受能力开展反家庭暴力教育，发现幼儿遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当依法及时向公安机关报案。	2016 年 3 月 1 日

⁹ 中华人民共和国教育部：幼儿园工作规程.2016-3-1.

http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201602/t20160229_231184.html

¹⁰ 人口监测与家庭发展司：国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准（试行）和托育机构管理规范（试行）的通知 2019-10-

14.<http://www.nhc.gov.cn/rkjcyjtfzs/s7785/201910/3dee83fb6d1246329fb848430e232203.shtml>

¹¹ 国家卫生计生委：关于做好农村留守儿童健康关爱工作的通知.2016-5-25.

<http://www.nhc.gov.cn/ldrks/s7846/201605/db26bb1b7f9140b8b4b8c2e019edca69.shtml>

¹² 中华人民共和国民政部：关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见. 2019-4-30.<http://www.mca.gov.cn/article/gk/wj/201905/20190500017508.shtml>.

卫计委（2018年更名为卫健委）	国家卫生计生委关于做好农村留守儿童健康关爱工作的通知	各级医疗机构及工作人员在工作中发现的农村留守儿童脱离监护单独居住生活或失踪、监护人丧失监护能力或不履行监护责任、疑似遭受家庭暴力、疑似遭受意外伤害或不法侵害等情况，必须强制报告。	2016年5月25日
民政部、教育部、公安部等10部门联合发文	《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》（民发〔2019〕34号）	提出加强基层儿童工作队伍建设，乡镇（街道）设立儿童督导员，村（居）设立儿童主任，明确未成年人救助保护机构、儿童督导员和村（居）儿童主任的职责。要求切实做好未成年人保护政策宣传工作，并及时向公安机关报告疑似遭受家庭暴力或不法侵害等情况。	2019年4月30日
卫健委	国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准（试行）和托育机构管理规范（试行）的通知	第二十五条托育机构发现婴幼儿遭受或疑似遭受家庭暴力的，应当依法及时向公安机关报案。	2019年10月8日
最高人民法院与国家监委、教育部、公安部、民政部、司法部、国家卫健委、共青团中央、全国妇联9部门联合发文	关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）	1. 将强制报告范围覆盖到了全部未成年人；2. 明确了负有强制报告责任的主体部门；3. 明确了检察机关依法对强制报告制度的执行情况进行法律监督，对于工作中发现相关单位执行、监管不力的，可以通过发出检察建议书等方式进行监督纠正。对公职人员长期不重视强制报告工作，不按规定落实强制报告制度要求的，监察委员会依法进行问责。	2020年5月

以上5份文件均属于儿童保护工作，虽然不是专门就反对家庭暴力工作而颁发，但在其中纳入反家暴的强制报告内容，强调了相关主体的强制报告责任。

4. 涉家暴家事案件的审理

2018年7月18日最高法发布了《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）》，家事案件是指确定身份关系的案件及基于身份关系而产生的家庭纠纷，包含了婚

姻案件及其附带案件，抚养、扶养及赡养纠纷案件，亲子关系案件，收养关系纠纷案件，同居关系纠纷案件，继承和分家析产纠纷案件等，因而涉家庭暴力的离婚案件、子女抚养权案件、同居纠纷案件等也不例外。这个文件中有 4 处提到了涉家庭暴力案件的审理。在第二章家事调解里提到“人民法院审理家事案件应当增强调解意识，但人身安全保护令申请等根据案件性质不能进行调解的案件除外”，明确了人身安全保护令申请不适用调解；在第三章家事调查部分，提到“家事调查员在调查过程中获知当事人有家庭暴力、危害未成年人合法权益等情形时，应当及时向人民法院报告，同时可向其他相关职能部门、救助机构报告”，明确了家事调查员的强制报告责任；在第四章心理疏导部分提到“存在家庭暴力行为，对当事人身心健康造成较大影响的，人民法院根据实际情况可以建议案件当事人或者未成年人接受心理疏导”；在第五部分审理规程中提到“当事人向人民法院申请人身安全保护令，应当提供其遭受家庭暴力或者存在家庭暴力风险的证据，人民法院经审查认为存在家庭暴力风险的，应当及时发出人身安全保护令”。¹³但《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见(试行)》毕竟不是全面围绕家庭暴力展开，所以不可能充分地回应涉家庭暴力司法实践中实际问题。

综上所述，截至 2021 年 2 月 28 日，五年间国家层面涉及反家暴工作共有 9 部政策文件出台，其中全面围绕《反家暴法》、落实执行层面的政策文件只有全国妇联发布的《妇联组织受理家庭暴力投诉工作规程》；部分涉及反家暴工作机制的文件包括：15 部门联合发布的《关于建立家事审判方式和工作机制改革联席会议制度的意见》和最高人民检察院联合全国妇联发布的《关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作合作机制的通知》；针对未成年人强制报告责任，有 5 部文件强调了责任机构涉家庭暴力未成年人的强制报告责任，包括针对幼儿托育机构的教育部《幼儿园工作规程》、《国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准（试行）和托育机构管理规范（试行）的通知》，针对农村留守儿童和困境儿童的《国家卫生计生委关于做好农村留守儿童健康关爱工作的通知》、十部委《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》，和最终覆盖到全部未成年人群体的 9 部委会签《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》；在《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见(试行)》有 4 处提到了涉家暴家事案件的审理。

从以上有关机制和制度的政策文件梳理中，我们认为国家层面对《反家暴法》的执行措施仍有不足之处，如：

1. 责任部门的实施措施出台乏力；除妇联外，反家暴中明确规定了具体责任的其他责任部门，如新闻传播管理部门、教育部、卫健委、司法部、公安部、检察院、法院、工会、共青团和残联，尚未就本部门一线工作人员开展反家暴工作出具体的要求和指引；
2. 多部门合作的机制，目前只限于家事审判和妇联与检察院两个部门，在机制建设上仍然缺乏全环节和其他关键部门之间的打通；
3. 对无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的强制报告，

¹³ 关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见(试行) .2018 年 7 月 18 日.http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=630903

目前出台文件已经从托育机构幼儿和农村留守儿童、困境儿童，逐步覆盖到全部未成年人群体，但对于《反家暴法》所提到的五类应以特殊保护的群体“未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者”，尤其是其中更为弱势的失能失智老人、精神障碍群体遭遇家暴，目前尚未见到包括强制报告在内的特殊保护措施。此外，已经出台的强制报告制度仍然有一些疏漏，如对强制报告的主体的个人信息的保护性措施没有具体规定，对强制报告之后公安机关的跟进工作缺乏安排等。

4. 司法程序是对家暴实施干预的重要环节，涉及公权力维护受害人合法权益和保障人身安全和利益、对施暴者施以惩戒的公平公正问题。但目前只有《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见(试行)》中零星提到了涉家暴家事案件的部分审理环节。但关于家庭暴力的不同表现形式、证据标准认定明确化、不履行强制报告等义务的责任监督、人身安全保护令的签发标准、涉家暴案件子女抚养权的判决、涉家暴案件的法律援助服务等至关重要的一系列问题仍然没有进一步的回应，这也导致司法实践难以产生实质性的进展、家暴受害人的权利不易得到及时和切实的保障。处境并没有得到显著改善。因此有论者呼吁出台《反家暴法》适用司法解释、全面解答涉家暴案件司法实践中的问题。

5. 《反家暴法》在预防、干预和处置家庭暴力方面根据以往实践提出了很多有效的机制和手段，包括预防宣传、强制报告、公安告诫制度、受害人庇护、人身安全保护令和多部门合作或联动机制。目前在国家制度层面，除了上文中提到的两部涉及不同部门合作、5部涉及部分群体的强制报告之外，对这些机制的实施细则仍然缺乏回应或回应有限，仍然需要对以上具体机制抓紧细化和完善。

二、省级地方立法和政策文件

1. 地方立法及其内容亮点

2016年3月1日，《中华人民共和国反家庭暴力法》的正式实施确立了国家级反家庭暴力的立法框架。而地方配套法规的草拟、通过和实施，则反映着反家暴工作在地方层面的具体落实，和制度建设的进一步跟进。自2018年12月至2021年3月1日，除去香港、澳门两个特别行政区之外，中国大陆31个省、自治区、直辖市中已经有山东，湖北，湖南，贵州，新疆，陕西，吉林，广东，海南，内蒙古、云南、山西等12个省级行政单位实现了地方立法，以促进《反家暴法》在本地的实施。西藏、宁夏和江苏¹⁴3个省级行政单位以修订实施妇女权益保障法的地方立法方式来跟进《反家暴法》在本地的适用。这些地方法规在家暴表现形式、保护范围、处置措施上，各有特色地对《反家暴法》进行了具体化。

表3 地方立法及亮点

地方《反家暴法》配套立法及其亮点举例			
省份	名称	通过时间	施行时间
1. 山东	山东省反家庭暴力条例	2018年11月30日	2019年1月1日

¹⁴ 截止报告发布之前，2021年12月2日，江苏省第十三届人大常委会第二十七次会议表决通过《江苏省反家庭暴力条例》，将于2022年3月1日起施行。

亮点 举例	共 6 章 54 条。《反家暴法》实施以后第一个出台的地方法规，明确强制报案义务；明确“利用新媒介或者其他手段实施的身体、精神等侵害行为”也属于家庭暴力。		
2. 湖北	湖北省反家庭暴力条例	2019 年 3 月 29 日	2019 年 6 月 1 日
亮点 举例	共 6 章 43 条。在预防措施中的规定最为完善，提出了反家暴工作的五个“纳入”：纳入各级人民政府普法工作规划；纳入教育、公安等政府部门培训和统计；纳入民政部门婚前教育；纳入村民自治章程、村规民约；纳入用人单位行为规范。		
3. 湖南	湖南省实施《中华人民共和国反家庭暴力法》办法	2019 年 5 月 30 日	2019 年 7 月 1 日
亮点 举例	共 19 条。对家庭暴力的定义扩展到精神暴力的具体行为。规定庇护所必须提供心理等配套服务，以及必须与其他救助机构分别设立。		
4. 贵州	贵州省反家庭暴力条例	2019 年 12 月 1 日	2020 年 3 月 1 日
亮点 举例	共 5 章 40 条。扩展家庭暴力定义，纳入“暴力干涉婚姻自由”；对适用人群进行扩展，将“家庭成员以外因同居、监护、寄养、扶养等关系而共同生活的人”纳入范围。		
5. 内蒙古	内蒙古自治区反家庭暴力条例	2020 年 4 月 1 日	2020 年 5 月 1 日
亮点 举例	共 40 条。设立了失信联合惩戒制度，规定加害人受到治安管理处罚或者违反人身安全保护令的，实行失信联合惩戒，增强了实施家庭暴力承担法律责任的可操作性。		
6. 新疆	新疆维吾尔自治区实施《中华人民共和国反家庭暴力法》办法	2020 年 3 月 1 日	2020 年 6 月 1 日
亮点 举例	共 6 章 38 条。细化人身安全保护令和告诫书的规定；还规定公安机关、村（居）民委员会应当定期查访加害人、受害人，监督加害人是否不再实施家庭暴力，并将监督情况记录存档。		
7. 吉林	吉林省反家庭暴力条例	2020 年 6 月 5 日	2020 年 8 月 1 日
亮点 举例	共 5 章 34 条。增加了对中止妊娠六个月内的遭受家庭暴力的妇女应当给予特殊保护的规定。规定了学校、幼儿园开展家校共建活动，提高未成年人的自我保护意识和能力。		
8. 海南	海南省实施《中华人民共和国反家庭暴力法》办法	2020 年 6 月 16 日	2020 年 8 月 1 日
亮点 举例	共 6 章 33 条。将家庭成员以外共同生活的人和目睹家庭暴力的未成年人都纳入家庭暴力范围。		

9. 广东	广东省实施《中华人民共和国反家庭暴力法》办法	2020 年 7 月 29 日	2020 年 10 月 1 日
亮点 举例	细化家暴定义，明确通过网络实施侵害行为的也是家庭暴力；完善强制报告制度，将因年老、残疾、重病、受到强制、受到威吓等原因无法报案的人员纳入保护对象；丰富人身安全保护令措施，可以申请多项保护措施、法院分批多次作出；创设性扩大保护对象，明确目睹家暴的未成年人是家庭暴力受害人。		
10. 陕西	陕西省实施《中华人民共和国反家庭暴力法》办法	2020 年 7 月 30 日	2020 年 12 月 1 日
亮点 举例	明确遭受家庭暴力或者面临家庭暴力现实危险，可依法向人民法院申请人身安全保护令，申请人身安全保护令不以造成实际损害结果为前提。		
11. 云南	云南省反家庭暴力条例	2020 年 11 月 25 日	2021 年 3 月 1 日
亮点 举例	共六章 50 条。强调隐私保护，不得泄露涉及家庭暴力案件举报人、报案人的信息；建立健全反家庭暴力监测和信息共享制度；并体现了地域特色“鼓励结合当地少数民族良好传统习俗，使用民族语言、文字开展家庭美德和反家庭暴力宣传教育。”；在法律援助上，鼓励法律服务机构对达不到法律援助标准的家庭暴力受害人，减收或者免收法律服务费用。		
12. 山西	山西省家庭暴力预防和处置办法	2021 年 1 月 15 日	2021 年 3 月 1 日
亮点 举例	共 25 条。明确村（居）民委员会、公安机关对收到家庭暴力告诫书的加害人、受害人进行定期查访，并存档；将加害人和受害人所在单位纳入人身安全保护令协助执行主体范围。		

家暴定义：家庭暴力行为方面的具体规定上，山东省¹⁵、湖南省¹⁶、广东省¹⁷包括了“侮辱、诽谤、威胁、跟踪、骚扰等”精神暴力的具体表现，湖南省和广东省、云南省包括“宣扬隐私”，贵州省还包括“暴力干涉婚姻自由”¹⁸，内蒙古还包括“过度支配占有和剥夺家庭成员的财物”¹⁹。**在施暴方式上**，山东有“利用新媒介或者其他手段”，广东有

¹⁵ 山东妇联：《山东省反家庭暴力条例》全文来了！齐鲁女性,2018-12-

3, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1618827045649105738&wfr=spider&for=pc>。

¹⁶ 华声在线：湖南省实施《中华人民共和国反家庭暴力法》办法.新华网，2019-5-31，

http://www.hn.xinhuanet.com/2019-05/31/c_1124565813.htm。

¹⁷ 《广东省实施<中华人民共和国反家庭暴力法>办法（草案）》提请审议.中国经济网,2019-11-

28, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651410061500969195&wfr=spider&for=pc>。

¹⁸ 王珩：《贵州省反家庭暴力条例》表决通过.央广网，2019-12-

2, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651777371275955274&wfr=spider&for=pc>。

¹⁹ 内蒙古兴安盟妇联：关于《内蒙古自治区反家庭暴力条例（草案）》公开听取意见的公告.2020-2-

“利用网络等手段”。

适用人群：陕西、广东省和海南省都将目睹家庭暴力的未成年人纳入家庭暴力范围，适用对家庭暴力受害人的有关规定；内蒙古自治区的规定除了“家庭成员以外，具有监护、扶养、寄养、同居等关系共同生活的人”之外，明确还适用于“曾有配偶、同居关系的人之间”²⁰，相当于将“分手暴力”的受害者纳入到了家庭暴力法保护范围。2020 年内蒙古自治区呼和浩特市已经有首例依据此规定针对“分手暴力”发出的人身安全保护令。²¹

家暴预防：各省市都明确了婚姻登记机关需要对婚姻登记当事人进行反家庭暴力宣传教育，并将相应规定纳入村规民约等具体措施，其中以湖北省²²在预防措施中提出了反家暴工作的五个“纳入”——纳入各级人民政府普法工作规划；纳入教育、公安等政府部门培训和统计；纳入民政部门婚前教育；纳入村民自治章程、村规民约；纳入用人单位行为规范。

特殊保护：对上位法中明文规定的无民事行为能力人和限制行为能力人，山东省、广东省、云南省和内蒙古等多省都进行了具体化，规定包含“因年老、残疾、重病、受到强制、受到威吓等原因无法报案的人”；广东省将“人民调解组织”纳入了强制报告的责任主体；湖北省等多省对特殊保护的群体提出“未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期妇女、重病患者遭受家庭暴力的”公安机关可当场出具**家庭暴力告诫书**；云南等多省规定“家庭暴力事实清楚，加害人拒不接受批评教育的，公安机关应当当场出具告诫书”。

人身安全保护令：在申请方式上，云南省明确，书面申请人身安全保护令确有困难的，“可以口头申请，由人民法院记入笔录”；在保护令内容上，广东省包括了“禁止被申请人以侮辱、诽谤、散布隐私等方式侵害申请人的人格尊严，责令被申请人采取措施消除影响、恢复申请人名誉”的条款，这意味着当事人可以就人格权申请人身安全保护令；山东、内蒙古等地规定，禁止被申请人在申请人的住所、学校、工作单位或者申请人经常出入场所内从事可能影响申请人生活、学习、工作的活动，禁止被申请人查阅申请人及其未成年子女户籍、学籍、收入来源等相关信息；在送达上，湖北、内蒙古、山西省还提出征得申请人同意，人身安全保护令可以送达申请人与被申请人所在单位。对于实施或违反人身安全保护令的情况，山东省规定加害人“受到刑事处罚、治安管理处罚或者被人民法院出具人身安全保护令的，应当作为不良信息记入加害人信用档案”；²³湖北省和贵州省规定“加害人违反人身安全保护令的，有关部门或者机构应当依法纳入社会信用信息平台，实行失信联合惩戒”²⁴；同时，贵州省的规定也给予改正机会，“被申请人一年内未再实施家庭暴力，

28, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659783738677493731&wfr=spider&for=pc>。

²⁰ 内蒙古兴安盟妇联：关于《内蒙古自治区反家庭暴力条例（草案）》公开听取意见的公告.2020-2-28, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659783738677493731&wfr=spider&for=pc>。

²¹ 王永钦：抗击新冠肺炎非常时期——呼和浩特市针对“分手暴力”发出首份人身安全保护令
中国妇女报.2020 年 3

月. http://weixing.cnwomen.com.cn/share/news/detail_index.html?contentType=5&contentId=186380&cId=0&from=singlemessage&isappinstalled=0&tencentShare=1。

²² 湖北妇联：《湖北省反家庭暴力条例》6 月 1 日起正式施行. 2019-6-3, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635326754958583892&wfr=spider&for=pc>。

²³ 山东妇联：《山东省反家庭暴力条例》全文来了！齐鲁女性, 2018-12-3, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1618827045649105738&wfr=spider&for=pc>。

²⁴ 湖北妇联：《湖北省反家庭暴力条例》6 月 1 日起正式施行. 2019-6-3,

可以向人民法院申请移出失信被执行人名单”。²⁵

用人单位责任：湖北省规定“用人单位应当将反家庭暴力纳入员工行为规范，对家庭暴力加害人给予批评教育，责令改正，并视情节轻重给予相应处理。”²⁶；贵州省规定，“用人单位应当将预防和制止家庭暴力纳入员工行为规范，发现本单位人员有家庭暴力情况的，及时做好教育、调解、化解工作，预防和减少家庭暴力的发生。”²⁷此外还有一些地方细则体现的主要是公职人员单位的约束，如山东省、²⁸内蒙古自治区²⁹规定“公职人员实施家庭暴力的，还应当由有关机关或者所在单位依法给予处分。

庇护救助：湖南省规定庇护所提供心理等配套服务，以及必须与其他救助机构单独设立；广东省和内蒙古不仅对临时庇护场所的设立、管理、申请、救助做了具体规定，还提出了鼓励社会资源、民间组织参与到底护场所的服务中；云南省还提出临时庇护所需要“根据性别、年龄实行分类分区救助”。

西藏、宁夏和江苏等区/省修订了实施妇女权益保障法的办法/条例，不同程度地强化了反家庭暴力工作的相关规定。

表 4 地方修订妇女权利保障法配套法规中新增的反家暴内容

地方修订妇女权利保障法配套法规中新增的反家暴内容			
省份	名称	修订时间	施行时间
西藏	西藏自治区实施《中华人民共和国妇女权益保障法》办法	2017 年 7 月 28 日	2018 年 1 月 1 日
内容 举例	首次使用“家庭暴力”的概念，围绕家庭暴力的基本原则、预防、各部门职责增设了 3 条内容。		
江苏	江苏省妇女权益保障条例	2018 年 3 月 28 日	2018 年 6 月 1 日
内容 举例	首次使用“家庭暴力”的概念，围绕家庭暴力增设 6 条内容，涉及基本原则、强制报告制度、经费保障、业务培训和统计、庇护和相关服务。特别是提出了 7 类特殊保护人群“女性未成年人、老年人、残疾人和孕期、产期、哺乳期以及患重病的妇女”；“妇女庇护场所不受侵犯，禁止任何人非法搜查或者非法侵入庇护场所”。		
宁夏	宁夏回族自治区妇女权益保障条例	2019 年 9 月 27 日	2019 年 11 月 1 日
内容 举例	新规定包括“人民政府应当通过购买服务等方式推进家庭暴力的预防、制止工作”，各责任部门“吸纳婚姻家庭咨询师、心理咨询师等专业力量……防范对		

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635326754958583892&wfr=spider&for=pc>。

²⁵王珩：《贵州省反家庭暴力条例》表决通过.央广网，2019-12-

2.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651777371275955274&wfr=spider&for=pc>。

²⁶楚天都市报：《湖北省反家庭暴力条例》6 月施行。2019-4-1，

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629566373224243933&wfr=spider&for=pc>。

²⁷王珩：《贵州省反家庭暴力条例》表决通过.央广网，2019-12-

2.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651777371275955274&wfr=spider&for=pc>。

²⁸山东妇联：《山东省反家庭暴力条例》全文来了！齐鲁女性，2018-12-

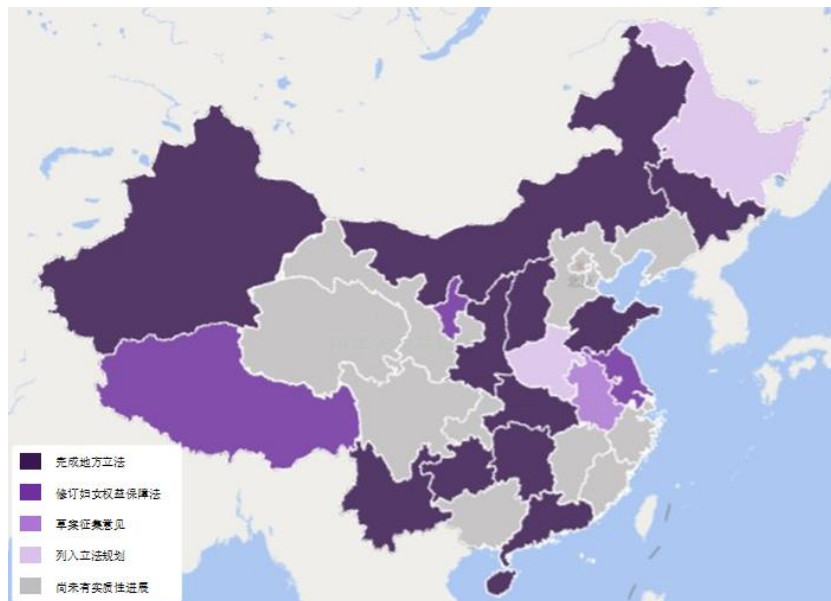
3.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1618827045649105738&wfr=spider&for=pc>。

²⁹内蒙古兴安盟妇联：关于《内蒙古自治区反家庭暴力条例（草案）》公开听取意见的公告.2020-2-

28,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659783738677493731&wfr=spider&for=pc>。

妇女实施家庭暴力”。

图 1 2016-2021 地方配套立法进展



如图 1 所示，2016 年 3 月《反家暴法》实施以来至 2021 年 2 月 29 日，除 12 省区市对反家暴有单独的地方立法，3 个省区在修订妇女权益保障法外，我国大陆尚未出台《反家暴法》配套的地方立法的 16 个省份中，也有报道显示若干进展：“《安徽省反家庭暴力条例》立法工作调研组”在省妇联领导的带队下到马鞍山市雨山区³⁰、宿州市³¹等地的法院等基层组织进行了调研，2020 年 12 月 23 日安徽省司法厅发布《安徽省反家庭暴力条例（草案征求意见稿）》。³²2018 年媒体报道河南省人大常委会已将制定《河南省预防和制止家庭暴力条例》列入地方立法规划，³³黑龙江省妇联在 2020 年向媒体介绍，妇联曾多次调研并向省人大提交了《黑龙江省反家庭暴力条例》（草案草稿），省人大已将《黑龙江省反家庭暴力条例》纳入 2021 年立法预备项目。³⁴天津市妇联从 2017 年起连续 3 年开展实施《中华人民共和国反家庭暴力法》情况调研和反家庭暴力地方性法规立法调研，³⁵2020 年江西省妇联向媒体提到，“将积极推动出台反家庭暴力法实施条例”。³⁶另外，福建有人大代表自 2016

³⁰ 《安徽省反家庭暴力条例》立法工作调研组到雨山法院调研.雨山法院.2020 年 10 月 22 日.
https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9675056。

³¹ 付雪芹：《安徽省反家庭暴力条例》立法工作调研组来宿调研.中国新闻网.2020 年 9 月 25 日.
<http://www.ah.chinanews.com/news/2020/0925/262593.shtml>。

³² 关于征询社会公众对《安徽省反家庭暴力条例（草案征求意见稿）》意见的公告.安徽省人民政府.2020 年 12 月 23 日.
<http://www.ah.gov.cn/content/article/553936771>。

³³ 大河网：河南省人大代表提交的议案有“反馈”了.2018-5-30.
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1601890030372122097&wfr=spider&for=pc>。

³⁴ 周际娜：黑龙江反家暴条例纳入立法进程！反家暴“一定要从反第一巴掌开始”. 2020 年 11 月 29 日.潇湘晨报.
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684668512046009772&wfr=spider&for=pc>。

³⁵ 张原：天津市政协妇联界委员：制定《反家庭暴力条例》.人民政协报.2021 年 2 月 19 日.
http://cppcc.china.com.cn/2021-02/19/content_77227368.htm。

³⁶ 万菁：江西召开反家庭暴力及女童保护专项协商会议.大江网.2020 年 9 月 11 日.
<https://jxfzb.jxnews.com.cn/system/2020/09/11/019035885.shtml>。

年《反家暴法》出台之初就联名提出关于制定《福建省实施〈中华人民共和国反家庭暴力法〉办法》的议案，³⁷ 2021 年 1 月在广西也有人大代表在媒体上呼吁尽快推动出台《广西壮族自治区反家庭暴力条例》。³⁸

概言之，《反家暴法》地方配套立法的现状是，2016 年 3 月国家《反家暴法》出台至 2020 年 3 月 1 日，12 省区市完成单独立法，3 省区修订妇女权益保障法配套地方立法的反家暴部分，此外，1 个省（安徽）公布草案征求意见稿，2 个省份（河南、黑龙江）纳入立法规划，尚有北京、上海、重庆、天津、四川、福建、河北、辽宁、江西、甘肃、浙江、青海、广西 13 个省区市在此期间未有立法进展的相关消息。

2. 制度建设的政策文件

《反家暴法》规定的预防、强制报告、告诫、受害人庇护和支持、监护权临时转移、人身安全保护令、以及多部门合作，需要各地各部门配套完成具体的制度建设，特别是合作联动。截止至 2017 年 7 月，全国妇联权益部披露的信息表明，在全国 24 个省区市出台贯彻实施反家庭暴力法的配套法规和政策文件共计 247 个，涉及合作或联动、强制报告、人身安全保护令制度、公安告诫和处置、以及受害人庇护等多个方面。³⁹目前政策文件的数量未见新的数据，在此我们对省一级的政策文件内容进行梳理和介绍。

合作或联动

2016 年 3 月，广西率先成立了由公、检、法、司、妇联、民政、教育、广电等 11 部门组成的反家暴联动机制。⁴⁰2016 年 10 月安徽省社会治安综合治理委员会和维护妇女儿童合法权益联席会议签发了《关于预防和制止家庭暴力的工作意见》。⁴¹2017 年《四川省反家庭暴力多部门联动工作机制工作规程》出台。2019 年 4 月上海市检察院、市妇联、市妇工委办联合发布《关于进一步加强合作建立健全妇女、儿童权益保护机制的意见》，三机构建立起信息互通及联络员制度，每年召开 1 至 2 次工作联席会议，通报妇女、儿童权益保护工作情况。⁴² 2019 年 11 月青海省八部门制定《关于加强反家庭暴力工作联动协作机制的实施意见》⁴³。同年 12 月，天津市妇联与市一中院联合签署《关于进一步加强妇女儿童权益保护的协作机制》。⁴⁴此外，还有《山东省公安厅、山东省妇女联合会关于进一步加强反家

³⁷ 省十二届人大四次会议_邹荔生等代表_关于制定《福建省实施〈中华人民共和国反家庭暴力法〉办法》的议案(第 0027 号).福建人大网.2016 年 9 月 20 日.<http://www.fjrd.gov.cn/ct/1166-118800>。

³⁸ 赵金玲：自治区人大代表建议尽快推动出台《广西壮族自治区反家庭暴力条例》反家暴以预防为主 教育惩处相结合.南宁晚报.<http://www.yybnet.net/guangxi/news/202101/11195530.html>。

³⁹ 市妇联权益部江海清：深圳举办研讨论证会 推动实施反家庭暴力法，深圳妇联网站，2017-11-27 http://www.szwomen.org.cn/Main/YZX/YWJJ/201801/t20180111_10650177.htm。

⁴⁰ 高峰：广西：让反家暴成为社会治理共同体重要一环.中国妇女网.2019 年 11 月 25 日.<http://www.cnwomens.com.cn/2019/11/25/99181795.html>。

⁴¹ 汪乔：安徽出台《关于预防和制止家庭暴力的工作意见》.凤凰网.2016 年 10 月 13 日.http://ah.ifeng.com/a/20161013/5051917_0.shtml。

⁴² 林中明：保护妇女儿童权益有实招，上海建立覆盖全市的联络员制度.检察日报.2019 年 4 月 26 日.https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201904/t20190426_416324.shtml。

⁴³ 卢晓茜：我省制定反家庭暴力制度.2019-12-17. <http://www.qh.gov.cn/zwgk/system/2019/11/17/010345674.shtml>。

⁴⁴ 全国妇联权益部：妇联+法院合推制度化，天津十项工作机制保障妇儿权益.妇女之声.2020 年 1 月 24 日。

庭暴力工作的通知》、《海南省高级人民法院、海南省公安厅、海南省妇女联合会关于贯彻落实〈中华人民共和国反家庭暴力法〉的意见》。2020 年 12 月，四川省公安厅、四川省妇女联合会共同制定了《反家庭暴力八项措施》。⁴⁵

至此，能检索到的信息表明，有 8 省区市制定了不同范围内的两部门或多部门合作或联动机制。

报告制度

目前检索到省一级细化家庭暴力强制报告制度的政策文件只有 1 个，为 2019 年 1 月云南省省妇联、省公安厅、省民政厅、省卫生健康委员会共同发布的《云南省家庭暴力强制报告制度实施办法》，是全国首个省级层面围绕家庭暴力的强制报告制度。⁴⁶同时至少 8 省市出台了针对侵害未成年人权益案件的强制报告制度，包括最早的 2019 年 3 月湖北省《关于建立侵害未成年人权益案件强制报告制度的工作办法(试行)》，⁴⁷2020 年出台文件的有河北、⁴⁸广西、⁴⁹黑龙江、⁵⁰江西、⁵¹浙江，⁵²2021 年有山西、⁵³湖南。

54

首次出现医疗机构报告家庭暴力的省级规范。辽宁省制定出台了医疗机构履行强制报告义务的实施细则或规范程序，在全省卫生健康部门强化医疗机构反家庭暴力制度化建设，建立了临床医生、医务科、卫生行政部门、公安部门的四级联动机制，对可能遭受家庭暴力的患者逐级上报，并给予患者积极有效的治疗和心理护理。⁵⁵。

至此，至少有 10 省市出台了省一级强制报告文件。

人身安全保护令

《反家暴法》实施以来，至少有 7 省份先后发布或修订落实人身安全保护令的文件。较早颁布的有 2016 年的陕西省《关于我省贯彻落实〈中华人民共和国反家庭暴力法〉全面推行“人身安全保护令”的意见》，云南省《云南省家庭暴力人身安全保护令制度实施办

<http://www.womenvoice.cn/html/report/20042089-1.htm>。

⁴⁵ 四川省公安厅：四川省妇女联合会关于印发《反家庭暴力八项措施》的通知。四川省公安厅。2021 年 1 月 14 日。<http://gat.sc.gov.cn/scgat/c103407/2021/1/14/a1ccc8ff90ac415ebb35f2f13b12329c.shtml>。

⁴⁶ 全国妇联：《云南省家庭暴力强制报告制度实施办法》出台。女性之声。2019 年 8 月 9 日。<http://www.womenvoice.cn/html/report/19083200-1.htm>。

⁴⁷：湖北出台全国首个省级层面强制报告制度保护未成年人。新京报。2019-3-13。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1627861306377583608&wfr=spider&for=pc>。

⁴⁸ 河北公安：《河北省侵害未成年人案件强制报告制度实施细则》2020 年 10 月 13 日。https://www.sohu.com/a/424278461_64464。

⁴⁹ 龙映谷：广西反家暴联动机制工作领导小组第五次全体会议召开。大众新闻网。2020 年 11 月 25 日。<http://www.ddzdzd.com/qichexia>。

⁵⁰ 韩婷澎：黑龙江省检察机关推进侵害未成年人案件强制报告制度落实 编织保护未成年人“防护网”。潇湘晨报。2020 年 8 月 11 日。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674740353523072885&wfr=spider&for=pc>。

⁵¹ 杨静：侵害未成年人案件强制报告制度，江西九部门联手落实。中国新闻网。2020 年 11 月 5 日。<http://www.jx.chinanews.com.cn/news/2020/1105/42925.html>。

⁵² 关于转发《浙江省侵害未成年人案件强制报告制度实施办法（试行）》的通知。温州市教育局。2020 年 10 月 10 日。http://www.wl.gov.cn/art/2020/10/10/art_1601949_58940116.html。

⁵³ 山西省侵害未成年人案件强制报告制度正式实施。搜狐网。2021 年 2 月 10 日。https://www.sohu.com/a/450366007_166939。

⁵⁴ 周薇：落实侵害未成年人案件强制报告制度，携手守护祖国明天。腾讯网。2021 年 1 月 22 日。<https://xw.qq.com/amphhtml/20210122A094NH00>。

⁵⁵ 省妇联权益部：辽宁省召开反家庭暴力专项协商会议。搜狐网。2020 年 11 月 25 日。https://www.sohu.com/a/434344957_120058712

法》。后来出台的有 2019 年重庆市高级人民法院发布的《人身安全保护令工作指引》⁵⁶，湖北省高级人民法院《关于实施人身安全保护令的程序规定（试行）》，广西《关于适用人身安全保护令问题的解答（修订）》，广东法院修订了《全省人身安全保护令适用指引》，⁵⁷2020 年宁夏回族自治区《关于推进人身安全保护令制度的实施办法》⁵⁸。市/地区及县区一级的保护令文件更多，如黑龙江省鹤岗市和河北省秦皇岛市，宁夏回族自治区银川市，山东省临清市，江苏省南京市高淳区等，在此不赘述。

告诫和其他处置

根据全国妇联在《反家暴法》实施四周年之际披露的信息描述，江苏（2013）、浙江（2017）、湖南（2016）、陕西（未检索到）、甘肃（未检索到）等地公安机关联合综治、民政、法院、检察院、妇联等多部门共同出台了家庭暴力告诫制度实施办法，明确告诫的适用情形、告诫书的发放、建立回访机制等。⁵⁹但其中陕西、甘肃未检索到省一级告诫制度具体信息，江苏省告诫制度检索到为 2013 年⁶⁰，另有 2015 年《辽宁省家庭暴力告诫制度实施办法（试行）》。在《反家暴法》2016 年 3 月 1 日出台到 2021 年 2 月 28 五年间出台的省一级告诫制度，上文提到的包括湖南（2016）、浙江（2017）。此外，至少还有 7 个省份也出台了实施告诫制度的政策文件，包括：2016 年《广东省公安机关反家庭暴力告诫书制度工作指引》、《云南省家庭暴力告诫制度实施办法》，2017 年《宁夏家庭暴力告诫制度实施办法》，2018 年黑龙江省《关于贯彻落实家庭暴力告诫制度的工作意见》、《江西省家庭暴力告诫制度实施办法（试行）》，2019 年《湖北省家庭暴力告诫制度实施办法》，青海省《家庭暴力告诫制度实施细则》，共 9 部。

有两个省一级公安机关出台了工作指南，它们是甘肃《全省公安机关反家庭暴力工作指南》⁶¹和《河南省公安机关办理家庭暴力案件执法指引》。在甘肃的工作指南中提出“坚决杜绝以“家务事”“非警务活动”等为由拒绝、推诿、拖延出警等不作为、慢作为问题”以及“针对部分偏远农村，派出所没有女民警的客观条件，辖区派出所要积极协调乡镇女干部、卫生院女医护人员配合民警对受害人及时开展人身伤害检查，确保调查取证的合法性”。⁶²

其他政策文件：关于预防（宣传教育）、受害人庇护等

已经出台的其他省级政策文件，内容可以归纳为：预防（宣传教育）、公安执法、受害人庇护和救助。它们分别是：

⁵⁶ 重庆市高级人民法院：重庆市高级人民法院发布人身安全保护令工作指引.重庆法院网.2019 年 11 月 27 日.<http://cqfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2019/11/id/4692907.shtml>。

⁵⁷ 潘玲娜：面临家暴怎么办？法官教你这样防守反击.人民法院报.2019 年 3 月 19 日.http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2019-03/19/content_153196.htm?div=-1。

⁵⁸ 龙映谷：广西反家暴联动机制工作领导小组第五次全体会议召开.新华网.2020 年 11 月 25 日.http://www.gx.xinhuanet.com/2020-11/25/c_1126785951.htm。

⁵⁹ 王春霞：反家庭暴力法实施四年来成效显著——中国妇女报专访全国妇联、最高法、公安部相关部门负责人.中国妇女报.2020 年 3 月 3 日. http://www.women.org.cn/art/2020/3/3/art_22_163956.html。

⁶⁰ 江苏省公安厅：关于印发《江苏省家庭暴力告诫制度实施办法（试行）》的通知.2013 年 8 月 19 日.http://gat.jiangsu.gov.cn/art/2013/8/19/art_6389_7202133.html

⁶¹ 袁鹏：甘肃印发通知规范公安机关反家暴工作 坚决杜绝以“家务事”等为由拒绝、推诿、拖延出警.女性之声.2019 年 5 月 1 日.<http://www.womenvoice.cn/html/report/19055543-1.htm>。

⁶² 袁鹏：甘肃印发通知规范公安机关反家暴工作 坚决杜绝以“家务事”等为由拒绝、推诿、拖延出警.女性之声.2019 年 5 月 1 日.<http://www.womenvoice.cn/html/report/19055543-1.htm>。

青海省《反家庭暴力法治宣传教育工作制度》；⁶³另有辽宁省妇联、省民政厅出台了《关于做好家庭暴力受害人庇护救助工作的意见》，⁶⁴分别涉及了公安执法、受害人庇护和反家暴的预防。

市、地、州一级做出的探索，有 2019 年发布的《南京市预防和制止家庭暴力工作》白皮书，包括：《实行家庭暴力告诫制度工作规范》、《关于人身安全保护令申请与实施细则》、《南京市妇联干预家庭暴力实践操作规范指南》等一系列规范制度。⁶⁵

表 5 省一级配套文件

机制建设	省一级数量
强制报告	10
告诫制度	9
联动或合作机制	8
人身安全保护令	7
公安机关工作指南	2
庇护救助	1
宣传教育	1

综上所述，省一级配套的政策文件，主要集中在强制报告制度、告诫制度、联动机制和人身安全保护令制度。

（1）从数量上看，全国只有不到三分之一的省份出台了告诫制度相关的配套文件；对公安一线的工作指南、受暴者庇护救助，以及宣传教育等预防工作仅有零星省份涉及。

（2）从实质内容上看，强制报告和联动合作机制虽然数量较多，但内容仍可完善。如虽然有 10 个地方有强制报告制度，但其中只见到云南和江苏是专门针对家庭暴力、涉及所有无完全民事行为能力者的强制报告，其余 8 部仅包括未成年人；对于 8 个建立了联动合作机制的省份来说，其中有 5 个省份只涉及了 2 或 3 个部门，并没有实现所有相关责任部门的资源整合。

制度建设本身就有很长的路要走，落实则更具挑战性。

二、 具体实施

1. 经费保障

《中华人民共和国反家庭暴力法》第四条规定：“各级人民政府应当对反家庭暴力工作给予必要的经费保障。” 在各省出台的地方条例里也对各级政府提出了经费要求，如山东省“县级以上人民政府应当将反家庭暴力工作纳入国民经济和社会发展规划，所需经费列入

⁶³ 卢晓茜：我省制定反家庭暴力制度.2019-12-17.
<http://www.qh.gov.cn/zwgk/system/2019/11/17/010345674.shtml>。

⁶⁴ 辽宁省已建 71 个家庭暴力庇护中心.东北新闻网.2018 年 3 月 2 日.
https://www.sohu.com/a/224712975_120000。

⁶⁵ 南京市政府办公厅：南京市发布全国首个反家暴工作白皮书.江苏省人民政府.2019 年 11 月 26 日.
http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/11/26/art_33718_8828290.html

本级财政预算”，湖南省“县级以上人民政府有关部门、人民法院、人民检察院、人民团体、救助管理机构、福利机构，可以通过购买服务、项目合作等方式，为家庭暴力受害人提供心理辅导、家庭纠纷调解、法律咨询等服务”。2016年在《〈山东省妇女发展“十三五”规划〉〈山东省儿童发展“十三五”规划〉》规划中明确提出将向社会组织购买服务，计划通过政府拨款的形式聘请公益律师、调解委员等向受到家暴的妇女提供法律咨询、心理调试等服务。⁶⁶目前尚不能得知以上经费落实情况。唯一一个省一级涉及经费的数据是辽宁省在反家庭暴力专项协商会议公布，民政部门2020年投入省本级福彩公益金5000万元，资助50个城市社区、100个农村社区综合服务设施项目建设，为城乡社区做好妇女儿童服务工作提供场地保障。⁶⁷但从报道来看该资金是用于服务设施和场地的硬件建设，没有提及对相应配套服务的支持，另外社区综合服务设施使用者也未注明专用于妇女和儿童或家庭暴力服务，无法得知服务于家庭暴力工作的资源配置情况。

在具体项目层面，自2016年3月截止至2021年3月，在中国政府采购网⁶⁸以“家庭暴力”和“家暴”进行全文搜索，可查询到政府采购竞标成功的家暴项目10项，其中1项为硬件设施的购买，9项涉及服务，总金额约760万。虽然该网站发布的信息不能反映政府购买服务的全貌，但仍有一些趋势可供参考，比如10个项目中广东省有6项，占数量最多；2016年即《反家暴法》出台第一年项目在各年份中最多，有4项；采购单位最多为妇联，其次为救助站；服务提供机构除了一个研究型机构、一个法律服务机构外，其余都为社会工作服务机构；除去广东省佛山市顺德区的项目2016和2017各购买一次，体现了一定的持续性，其余项目基本为1年期或一次性项目。

表6 中国政府采购网家暴服务项目(2016.3-2021.3)

序号	年度	地区	招标单位	项目名称	数额	服务机构
1	2016	山东潍坊	潍坊市救助管理站	“反家暴庇护中心”专业社工购买服务项目	18.4万	潍坊市众智社会工作服务中心
2	2016	福建省厦门市思明区	厦门市思明区妇女联合会	“和合之家”反家暴服务中心社会工作服务	42.8万	和合之家”反家暴服务中心
3	2016	广东佛山市顺德区容桂街道	佛山市顺德区容桂街道农业和社会工作局	容桂家庭暴力防护中心社工服务项目	46.4万	佛山市顺德区容桂街道鹏星社会工作服务社

⁶⁶ 齐鲁晚报:山东将向社会购买服务帮助被家暴妇女.中国政府采购网.2016年4月26日.http://www.ccgp.gov.cn/gpsr/gdtp/201605/t20160504_6738311.htm。

⁶⁷ 省妇联权益部: 辽宁省召开反家庭暴力专项协商会议.搜狐网.2020年11月25日.https://www.sohu.com/a/434344957_120058712

⁶⁸ 中国政府采购网 <http://www.ccgp.gov.cn/>

4	2016	广东省 佛山市 顺德区	佛山市顺德区 区妇女联合会	妇女维权与信息服务站 (顺德站) 服务项目、 区妇联家暴社工支援服 务项目	64 万	佛山市顺德 区乐从镇锐 智社会工作 服务中心
5	2017	广东省 佛山市 顺德区	佛山市顺德区 区妇女联合会	妇女维权与信息服务站 (顺德站) 服务项目、 区妇联家暴社工支援服 务项目	212.5 万	佛山市顺德 区乐从镇锐 智社会工作 服务中心
6	2017	北京	北京市救助 管理事务中 心	基层紧急救助(家庭暴 力) 庇护站和基层儿童 服务体系建设项目	152.3 万	北京慈幼儿 童福利研究 中心
7	2018	广东省 江门市	江门市妇女 联合会	平安家园和谐侨乡服务 项目	50 万	江门市侨乡 妇女法律服 务中心
8	2019	广东省 东莞市	东莞市妇女 联合会	白玉兰家“圆”行动— —东莞市反家暴社工援 助计划项目	105 万	东莞市鹏星 社会工作服 务社
9	2020	广西玉 林市	玉林市救助 站	家庭暴力庇护中心配套 设备采购	19.27 万	未知
10	2020	广东省 深圳市 宝安区	深圳市宝安区 社会救助综 合服务中心	困境未成年人和家暴受 害者救助保护社工服务 项目	49.3 万	深圳市集爱 社会工作服 务与发展中 心

由于无法获得家庭暴力服务项目占政府采购项目总体情况，为平整理了部分可获得数据，从广东省深圳市福田区、广东省广州市、浙江省宁波市和上海市四地 2019 年至 2021 年政府采购信息可以发现，在这些公布采购项目的地区，反家暴项目都只有 1 到 2 项，占全部项目比重均低于 6%。表 7 中上海市的 68 个“政府购买妇女儿童家庭服务”的服务项目中，反家暴项目占比仅在 1%到 3.5%之间。

表 7 2019-2021 政府购买服务及反家暴项目统计

2019年-2021年政府购买服务及反家暴项目统计（广东、浙江、上海）				
年度	地区	政府购买服务总数	反家暴项目数	反家暴项目数占比
2019年	广东省深圳市福田区	79个	1	1.27%
	广东省广州市	23个	1	4.35%
	浙江省宁波市	22个	0	0
	上海市	31个	1	3.23%
2020年	广东省深圳市福田区	38个	0	0
	广东省广州市	23个	1	4.35%
	浙江省宁波市	19个	1	5.26%
	上海市	68个	1	1.47%
2021年	广东省深圳市福田区	暂未公布		
	广东省广州市			
	浙江省宁波市			
	上海市	63个	2	3.17%
注：其中上海市政府购买项目总数及总金额，特指“政府购买妇女儿童家庭服务”				

2. 业务培训等能力建设

《中华人民共和国反家庭暴力法》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。医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录。”

在国家层面，相关责任部门开展的培训有两个。一是2016年4月最高人民法院和澳大利亚人权委员会主办、云南省高级人民法院承办的法院系统反家庭暴力专题培训班，全国各级法院及部分反家暴联动机制试点各成员单位的代表100余人参加。⁶⁹另一个是公安部2017年1月举行的第二期全国公安机关规范执法视频演示培训会，要求全国公安干警收听，其中包括如何处置家庭暴力警情。⁷⁰此后在区域性新闻报道中可以见到2020年在广东省的一些基层公安部门里举办了专门的反家庭暴力执法业务培训班，如阳山县、⁷¹蓬江区、⁷²新会区。⁷³

在省级层面如表8所示，至少有19个省份的省级责任单位主持了24次反家暴相关培训或能力建设活动，其中，湖南省、贵州省、海南省和陕西省各进行省级培训2次，其他省份各1次；有超过半数（13次）的培训是在2016年3-6月开展的，即《反家暴法》实施之后的三个月内，自《反家暴法》颁布实施的三个月之后检索到的业务培训和能力建设活动信息锐减。其次较为集中的培训阶段就是2020年《反家暴法》颁布四周年时，有内蒙古、海南和陕西⁷⁴三个省级培训开展，培训涉及的人员既包括妇联、公安、司法等系统的工作人员，也包括基层社区工作人员、12333、12345和12338妇女维权服务热线⁷⁵的服务人员、社会组织工作人员和志愿者。⁷⁶2019年5月贵州省的妇联联合省公安厅开展“履行公安职能，做好反家暴工作”培训单次覆盖人群最多，以电视电话会议的形式开到省市县乡，省设主会场，各市（州）、贵安新区、县（市、区）、乡（镇、街道）设分会场，全省共计6000余人在省主会场或分会场参训。⁷⁷此外在广西、广东和河北三省虽然没有检索到省级培训的具体事件报道，但能够从有关责任部门在接受媒体采访中获知其全省范围内责任部门培训的相关工作计划。如2020年，广东省妇联提到将在2020年年底对全省妇联维权

⁶⁹ 罗书臻：法院系统反家庭暴力专题培训班开班。人民法院报.2016年4月27

日.http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c53553/2016-04/29/content_11744552.shtml。

⁷⁰ 公安部：“公安部举办第二期全国公安机关规范执法视频演示培训会”，2017年01月09日，<http://news.cctv.com/2017/01/09/ARTIUeVL6IKQ7OY25SGFT5td170109.shtml>。

⁷¹ 阳山公安：阳山公安举办《反家庭暴力法》执法指引培训班.2020年4月30日.<https://www.163.com/dy/article/FBGCVJS30514GU7E.html>。

⁷² 胡晴晴：蓬江区举办反家庭暴力执法业务培训班 推进婚姻家庭纠纷预防化解工作落实落细.蓬江资讯.2020年12月1日.http://www.jiangmen.gov.cn/home/sqdt/pkzx/content/post_2198044.html。

⁷³ 葵乡警讯：《反家暴法》培训班走进新会公安分局.葵乡警讯.2020年4月25日.<https://www.163.com/dy/article/FSACI78M0514U4Q9.html>。

⁷⁴ 孙倩：陕西省妇联、省公安厅、省高院联合举办反家暴专题培训班.潇湘晨报.2020年12月2日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684937767331097953&wfr=spider&for=pc>。

⁷⁵ 注：12333为提供人力资源和社会保障领域公共服务的咨询电话，12345为各地市人民政府设立的专门受理热线事项的公共服务平台，12338为全国妇联设立的妇女维权热线，为妇女儿童提供法律、婚姻、家庭、心理、教育等方面的咨询，并受理有关妇女儿童侵权案件的投诉。

⁷⁶ 海南省妇联权益部：海南省妇联强化12338热线工作人员专项提升培训.澎湃新闻.2020年7月11日.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8390617。

⁷⁷ 省妇联联合省公安厅开展“履行公安职能，做好反家暴工作”培训.贵州妇联.2019年5月31日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635036013311902069&wfr=spider&for=pc>。

干部进行专题培训。⁷⁸能够检索到省级责任部门开展培训的省份总计 19 个，占有省份的 61%。

表 8 开展省级培训的省份

年度	开展省级培训的省份
2016 年	安徽，福建，贵州，黑龙江， 湖南（2 次） ，海南，吉林，江苏，青海，陕西，四川，西藏，宁夏
2017 年	无
2018 年	北京
2019 年	湖北， 贵州（3 次）
2020 年	内蒙古， 海南（2 次） ， 陕西（2 次）

5 年来，培训方面中的可喜现象包括：

（1）更多关于基层单位的培训信息

如福建省在 2018 年的信息中发布，开办全省妇联系统举办反家庭暴力专题培训班 1318 场，培训 7 万余人次，全省县以上妇联维权干部学习宣传反家庭暴力法。⁷⁹还有上文提到的 2019 年 5 月贵州省妇联联合省公安厅开展的培训，以电视电话会议的形式开到了省市县乡。

80

（2）利用媒体或新媒体方式开展培训

如贵州 2019 年所进行的两次省级培训。包括 3 月由贵州省妇联联合电视媒体采用线上直播的方式播放了《你真的了解对儿童的暴力吗？》直播课，结合小视频等，全省妇联干部、老师、家长、学生和群众共 9 万余人次收看。⁸¹

（3）出现系统性培训方案

在除以上提到的单次培训之外，河北省早在 2016 年即提出了系统性的培训方案，显现出把培训作为有规划性的工作。如报道中提到，河北省省妇联建立了领导干部和执法人员培训考核长效机制，包含了四个“纳入”——将《反家庭暴力法》宣传纳入法宣办全省领导干部法律知识考试内容；纳入省法制办行政执法人员执法资格考核题库；纳入省政法委法律大讲堂教育课程，实现对全省公、检、法、司政法干警普遍轮训，全面提高政法干警依法保护受暴妇女合法权益的责任意识；纳入全省普法规划内容，提高全社会反家暴和妇女依法维权意识。⁸²对该方案的实施情况，目前没有看到后续报道。

（4）反家暴内容纳入新入职干警培训

⁷⁸ 黎慧莹：广东 10 月 1 日起实施反家庭暴力法办法.广州日报.2020 年 7 月 30

日.<http://jx.people.com.cn/gb/n2/2020/0730/c186330-34194365.html>。

⁷⁹ 福建妇联：泉州创立 13 个“妇女援助中心”，反家暴法施行两周年，细数全省各地市的“治暴”战果.http://www.360doc.com/content/19/0404/16/59320440_826423407.shtml

⁸⁰ 贵州省妇联：省妇联联合省公安厅开展“履行公安职能，做好反家暴工作”培训.2019 年 5 月 31

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1635036013311902069&wfr=spider&for=pc>。

⁸¹ 贵州省妇联新媒体中心：为妇女儿童维权撑起“保护伞”.2019 年 3 月 14

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630294099868307028&wfr=spider&for=pc>。

⁸² 河北省妇联未雨绸缪 河北省反家暴工作走在全国前列.衡水频道.2016 年 3 月 2

日.<http://hs.hebei.com.cn/system/2016/03/02/016695656.shtml>

近年来，内蒙古自治区⁸³和湖北省⁸⁴新招录民警入警培训中纳入了反家暴内容。

培训方面仍然存在值得进一步完善之处：一，《反家暴法》规定相关部门具有开展业务培训的责任，但截至目前能检索到的开展了省级相关部门业务培训的省份只有 61%，全国还有近四成的省份未见培训报道，并且检索到的培训活动有超过 50%是在《反家暴法》实施三个月内开展的。二，单次培训尚不足提升反家暴能力，需要更多的系统性培训方案。如新警入职培训内容应全方位纳入反家暴相关知识。三，对培训具体内容和质量缺乏反馈。

家庭暴力和涉家暴案件往往也会蕴含对执法人员人身安全的威胁。系统而专业的培训可以改变家暴只是“家务事”的观念，提升对家庭暴力危险性的认知，加强处置过程中的安全防范能力，减少家庭暴力造成的受害者及公职人员的伤亡悲剧。

案例一

2020 年 10 月，浙江嘉兴派出所民警接到家暴报警后立即赶往，遭到施暴者袭击。三位民警经法医学人体损伤程度鉴定，其中两位民警所受损伤均达轻微伤范围。

⁸⁵

——《“家暴男”持刀袭警，判刑！》浙江天平

案例二

2019 年 10 月 2 日凌晨 1 时许，浙江台州市公安局路桥分局民警王歆和辅警梁峰、林新志在家暴警情出警时造成了二死一伤的伤亡后果。⁸⁶

——《舍命掩护群众，台州两名警员中弹牺牲，一名负伤！》台州日报

发布指导性案例，可以作为以司法系统和其他责任部门提升本系统工作人员反家暴能力的一种方式。2017 年 3 月，最高人民法院发布实施反家庭暴力法十大典型案例，指导法院系统妥善审理家庭暴力案件；⁸⁷ 2018 年 11 月 18 日，最高人民检察院发布《关于印发最高人民检察院第十一批指导性案例的通知》，其中涉及了一起继母虐待未成年继女案。该案例指导意义在于确认了：抚养人对未成年人未尽抚养义务，实施虐待或者其他严重侵害未成年人合法权益的行为，不适宜继续担任抚养人的，检察机关可以支持未成年人或者其他监护人向人民法院提起变更抚养权诉讼，并依法提出适用禁止令的建议。⁸⁸但值得注意的是，该起指导案件并没有引用《反家暴法》。2020 年 11 月，最高人民法院与全国妇联、中国女

⁸³ 内蒙古首次将如何干预家庭暴力纳入新入职警察培训课程.中国妇女网.2020 年 11 月 18 日.<http://www.cnwomen.com.cn/2020/11/18/99213430.html>

⁸⁴ 省妇联联手省公安厅,反家暴课程首进公安民警入警培训.湖北网络广播电视台.2019 年 3 月 20 日.<http://news.hbtv.com.cn/p/1684793.html>

⁸⁵ “家暴男”持刀袭警，判刑！浙江天平.2020 年 10 月 23 日.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_9684766

⁸⁶ 舍命掩护群众，台州两名警员中弹牺牲，一名负伤！台州日报.2019 年 10 月 27 日.https://www.sohu.com/a/349879954_100188379

⁸⁷ 最高法公布实施反家庭暴力法十大典型案例.中国网.2017 年 3 月 1 日.http://www.china.com.cn/legal/2017-03/08/content_40428360.htm

⁸⁸ 关于印发最高人民检察院第十一批指导性案例的通知.最高检.2018 年 11 月 18 日.https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/201811/t20181118_399386.shtml#2

法官协会 25 日下午联合发布人身安全保护令十大典型案例，⁸⁹强调了人身安全保护令的适用。

省级层面由司法系统发布的指导案例，包括 2016 年 4 月陕西高院公布 10 起涉家暴典型案例；⁹⁰2017 年 3 月广西壮族自治区反家暴联动机制工作领导小组⁹¹、2018 年 3 月北京市妇联联合北京市高级人民法院发布反家庭暴力典型案例；⁹²2020 年 3 月贵州公安厅发布 1 起、⁹³2021 年 1 月重庆市高法院发布十起反家庭暴力典型案例。⁹⁴除了这些直指家庭暴力案件的典型案例外，2019 年 11 月广西壮族自治区反家暴联动机制工作领导小组、⁹⁵2019 年湖北省⁹⁶发布依法维护妇女儿童合法权益案例，在其中也包括了家暴案件。

3. 人民调解

《中华人民共和国反家庭暴力法》第十条规定：“人民调解组织应当依法调解家庭纠纷，预防和减少家庭暴力的发生。”目前从媒体报道的家暴信息来看，参与婚姻家庭纠纷调解的主体不仅有司法部门主管的人民调解，还包括公安部门、民政部门、妇联、社区等。如辽宁省报告 2017 年至 2020 年涉家暴警情 18169 起，调解处理 17414 起，⁹⁷可见辽宁公安部门因家暴报警之后调解处理的比例高达 95.8%。另外，在一些反家暴工作的专项会议上也提及了婚姻家庭纠纷的调解数量，如广西反家暴联动机制工作领导小组第五次全体会议公布联动机制成员单位 2020 年 1 月到 9 月共调解婚姻家庭纠纷案件 26897 件。⁹⁸

从具体案例来看，具备家庭暴力专业水平的调解能够起到教育施暴者、阻止暴力的效果。如湖南岳阳市一则社区信息记录，“妻子向社区反映遭遇家暴”之后，“社区民警、社区书记、网格员一起上门……普及《妇女权益保障法》《反家庭暴力法》等法律法规，并对其丈夫进行批评教育”。⁹⁹又如一则安徽合肥的信息显示，妻子向社区妇联求助，妇联“对相关情况进行详细记录”“对丈夫进行批评教育，并告知‘家庭暴力行为破坏家庭和睦，伤

⁸⁹ 人身安全保护令十大典型案例发布 向家庭暴力说不.央广网.2020 年 11 月 26

日.<https://gov.163.com/20/1126/10/FSBRA5M9002398HK.html>

⁹⁰ 陕高院公布 10 起涉家暴典型案例 人身保护令助受害者维权.2016 年 4 月 11 日.新华网.<http://www.huaxia.com/zjsx/xwsc/2016/04/4795662.html>

⁹¹ 广西实施《反家暴法》一周年 发布十个反家暴典型案例.中国新闻网.2017 年 3 月 1 日.<http://www.gx.chinanews.com/sz/2017-03-01/detail-ifzanvsu6089783.shtml>

⁹² 北京发布反家庭暴力典型案例.中国法院网.2018 年 3 月 27 日.<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/03/id/3249398.shtml>

⁹³ 反家暴典型案例：绥阳县宽阔镇代某某被殴打案.2020 年 3 月 11 日.贵州省公安厅.http://gat.guizhou.gov.cn/ztzl/zxzt/qgpf/yasfal/202009/t20200915_63139453.html

⁹⁴ 重庆法院反家庭暴力典型案例.腾讯新闻.2021 年 1 月 11 日.<https://new.qq.com/rain/a/20210111A0EM5T00>

⁹⁵ 化解家庭矛盾,推动反家暴工作, 广西法院 326 份人身安全保护令“很给力”.广西日报.2019 年 11 月 27 日.<http://courtapp.chinacourt.org/zixun-xiangqing-202691.html>

⁹⁶ 人身安全保护令 为家暴受害者撑起法治保护伞.湖北省妇联.2019 年 9 月.https://mp.weixin.qq.com/s/1yaCBHRE6oRDh_9SndCAw

⁹⁷ 辽宁日报：辽宁联防联控落实维护妇女儿童权益五项机制.2020 年 11 月 27 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684481327848953146&wfr=spider&for=pc>。

⁹⁸ 龙映谷：广西反家暴联动机制工作领导小组第五次全体会议召开.新华网.2020 年 11 月 25 日.http://www.gx.xinhuanet.com/2020-11/25/c_1126785951.htm。

⁹⁹ 莫流洁：携手调解家暴 促进家庭和谐.红网.2020 年 9 月 24 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1678676535066677369&wfr=spider&for=pc>。

害夫妻感情，影响孩子身心健康等，家庭暴力是违法行为……对构成犯罪的按照《刑法》有关法律规定追究刑事责任。”最终“女士情绪稳定，男方认识到自己的错误，答应不再使用暴力手段，社区也将跟踪回访”。¹⁰⁰

另一方面，在有关调解的信息中也可以发现有一些不当处置，尤其是公安执法角色和人民调解组织的调解角色混淆。《中华人民共和国反家庭暴力法》第十六条中规定，对于“家庭暴力情节较轻，依法不给予治安管理处罚的，由公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书。”如在一则海南某村的信息中提到，派出所接到一男子殴打父母的报警后，调解员、网格员和派出所共同赶到，“他本人写下保证书，以后要是继续闹家庭打父母，就按保证书交由派出所处理。”¹⁰¹派出所对于家暴报警并没有签发《反家暴法》明文规定的告诫书，却采用要求施暴者写《保证书》的调解方式，其实是混淆了家庭暴力的处置和调解。

调解机构和相关部门实施调解也需要家庭暴力相关培训，否则就会造成二次伤害。在辽宁省朝阳市司法局 2018 年发布的一份《关于家庭暴力调解工作的调研报告》中提到，“家庭暴力的主要原因有女性在经济上的不独立及自我保护能力差”，¹⁰²显示出具有调解责任的机构本身仍然对家庭暴力缺乏基本认知、归咎受害人。又如在河北省电视台一档节目的视频里，两名基层民警花一个多小时对家庭暴力进行调解，最终得到了丈夫道歉、妻子原谅的结局，但从视频中可以看到，家中的儿童始终处于现场看民警与夫妻双方对质，并且民警当着施暴者的面多次询问报警的妻子，是否同意把丈夫“拘了”，¹⁰³不仅给妻子造成压力，并且让妻子承担丈夫是否接受相应惩罚的责任。两位民警及时出警、认真介入已经属于积极作为，但调解存在不规范的方式仍然会对受暴者造成伤害。

2017 年 3 月《全国妇联、中央综治办、最高人民法院等关于做好婚姻家庭纠纷预防化解工作的意见》发布，其指导思想是“以调解为重要渠道，以防范婚姻家庭纠纷激化引发命案为重点”，¹⁰⁴一些报道显示，会有省市在配合这一意见所展开的“婚姻家庭纠纷排查化解”行动中，进行了家庭暴力的调解和排查。省一级如辽宁全省妇联组织开展婚姻家庭纠纷排查化解，2017 年以来共排查婚姻家庭纠纷 8240 户，其中家暴隐患 1131 户，重点跟踪家暴家庭 263 户；¹⁰⁵而 2020 年 12 月在湖北省维护妇女儿童权益暨“平安家庭”建设中也提出了婚姻家庭矛盾纠纷排查将纳入网格化管理系统，以惩治家庭暴力、性侵未成年人犯罪为重点，对重点人群和高风险家庭实行台账管理。¹⁰⁶在更基层的案例里，如河南省焦作市宁郭镇在执行排查工作时“通过微信群、各村广播、村妇联会议等广泛宣传《反家暴法》”，并且“村妇联主席、副主席、执委、权益组等对本村家庭住户排查，发现长期存在婚姻家

¹⁰⁰ 经开区：燎原社区调解家暴纠纷促进家庭和谐.肥东宣传网.2018 年 8 月 10 日.<https://www.fdxcb.gov.cn/display.asp?id=105525>。

¹⁰¹ 陈振川：家庭暴力调解篇.2017 年 6 月 5 日.美篇.<https://www.meipian.cn/lbhhm0q>。

¹⁰² 司法局：关于家庭暴力调解工作的调研报告.2018 年 5 月 22 日.朝阳市人民政府网.http://www.zgcy.gov.cn/ZGCY/zwgk/20180522/004031009_243b046a-dbb1-4d42-a449-1ce5de38f3cd.htm。

¹⁰³ 河北经济：民警调解家庭暴力：腾讯视频.<https://v.qq.com/x/page/x0196dzqzaf.html>。

¹⁰⁴ 全国妇联、中央综治办、最高人民法院等关于做好婚姻家庭纠纷预防化解工作的意见.2017 年 3 月 17 日.北大法宝.<https://www.pkulaw.com/chl/293099.html>。

¹⁰⁵ 辽宁日报：辽宁联防联控落实维护妇女儿童权益五项机制.2020 年 11 月 27 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684481327848953146&wfr=spider&for=pc>。

¹⁰⁶ 刘丁维：婚姻家庭矛盾纠纷排查将纳入网格化管理系统.楚天都市报.2020 年 12 月 25 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1687060870429925662&wfr=spider&for=pc>。

庭纠纷的户，逐项认真填写登记表”，目前“已排查一起因家庭暴力引发的家庭纠纷”。¹⁰⁷

因而，虽然从具体的案例中可以看到专业的调解能够起到教育施暴者、阻止暴力的效果，但也仍然可见调解过程中的不当处理，包括对执法干预和调解的混淆，以及调解缺乏规范。已有的一些调解数据没有说明是普通婚姻家庭纠纷调解还是涉及家庭暴力的调解，将家庭纠纷调解量作为家庭暴力工作成果，忽视了受暴者具体的求助诉求和是否愿意“求和”。也一定程度反映出目前相关部门对家庭矛盾纠纷和家庭暴力的处置之间往往不做区分。调解被置于处理婚姻家庭事件首选的情况下。涉及家庭暴力的调解过程如何规范，如何区别调和与调离的不同调解方向，调解和好的家暴事件如何对已经发生的家庭暴力事实予以证据留存，这些问题都迫切需要正视。

4. 数据统计和发布

《中华人民共和国反家庭暴力法》第七条要求：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。医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录。

数据是认识家暴现状、了解反家暴工作进展、合理分配反家暴资源的基础。2021 年 3 月 1 日之前，尚未发现在国家级或省级层面的数据统计和发布的具体部署，只检索到 2016 年《反家暴法》实施之初，有上海市妇儿工委提到建立统一的家庭暴力分类和统计口径。

108

全国性数据只有最高法在《反家暴法》周年前后有人身安全保护令的数据，另有全国妇联在四周年之际公布包括公安出警、妇联系统投诉和家庭暴力告诫书的统计数据。民政部公布的侵害未成年人权益被撤销监护人资格案件涉及了针对未成年人的家庭暴力问题，但并没有采用家庭暴力概念作为统计口径。另外，最高人民检察院 2016 年提到过家庭暴力犯罪的人数。

表 9 国家一级统计数据

发布部门	发布项目	数字	起止时间
全国妇联	综合信息	全国派出所预防制止家庭暴力行为 617 万余起；辽宁省公安机关出具家庭暴力告诫书 862 份，上海市 792 份，浙江省 1399 份；2018 年妇联系统收到家暴投诉 39371 件，比上一年少了 4700 多件，降低 11%，2019 年家暴投诉为 36002 件，比上一年减少了 3300 件，降低 8.4%。	2016.3-2020.3
民政部	侵害未成年人权益	至少 69 起：遗弃或拒不履行监护职责	2014.12-2017.8

¹⁰⁷ 宁郭镇：认真开展婚姻家庭纠纷排查工作。焦作市城乡一体化示范区.2018 年 9 月 6

日.http://www.jzgxq.com/Mobile/index/mobile_con/aid/9362.html

¹⁰⁸ 家暴不再是个人私事——反家庭暴力上海有法可依.东方网.2016 年 3 月 1

日.<http://sh.eastday.com/m/20160301/u1ai9237490.html>

	被撤销监护人资格案件	共28例，强奸、性侵和猥亵共18例，虐待和暴力伤害共11例。	
民政部	侵害未成年人权益被撤销监护人资格案件	110例，其中，遗弃或拒不履行监护职责案件占比最高，达33%；其次为疏忽、虐待或暴力伤害案例达25%，强奸、性侵或猥亵以及父母因服刑戒毒等原因无抚养能力的案件各占21%。	2014.12-2018.12
最高法	人身安全保护令	1284份	2016.3-2017.6
最高法	人身安全保护令	审查5632件，核发3560份	2016.3-2018.11
最高法	人身安全保护令	审查5860件，核发3718份	2016.3-2018.12
最高法	人身安全保护令	核发人身安全保护令5749份	2016.3-2019.12
最高法	人身安全保护令	核发人身安全保护令7918份	2016.3-2020 ¹⁰⁹
最高检	起诉家庭暴力犯罪	5134人	2016-2017

在省一级，目前为止我们查询到共有19个省份发布了省一级的家庭暴力相关的统计数字35条，发布时间集中于在《反家暴法》颁布实施的前两年和每年的3月上中旬和11月下旬到12月上旬，发布项目以人身安全保护令为主，其中安徽省法院连续三年发布人身安全保护令信息，广西自治区由广西省联动机制领导小组连续四年定期发布信息，并且发布信息综合了公安的告诫书、法院的人身安全保护令、妇联和民政的庇护信息以及检查机关的涉家暴犯罪数据，信息较为全面和持续。

表10 省一级统计数据

发布或涉及发布的部门	发布项目	数字	起止时间
安徽省法院 省妇联	人身安全保护令	53份	2016.3-2017.3
安徽省法院	人身安全保护令	105份	2016.3-2018.3
安徽省法院 省妇联	人身安全保护令	206份	2018.1-6
北京市法院	人身安全保护令	海淀法院受理24份，核发23份，1份由申请人撤回；门头沟法院受理7份，发放7份；石景山法院受理5份，核发4份，1份由申请人撤回。	2016.3-2017.3
北京市妇联 市法院	综合信息	2016年妇联组织接到涉家庭暴力信访投诉438件次，2017年404件次，	2016.3-2018.3

¹⁰⁹ http://www.legaldaily.com.cn/legal_case/content/2021-03/12/content_8455568.htm 全国法院5年发出7918份人身安全保护令，法制日报2021年3月12日。

		分别占据全年信访总量的 18.7%和 15.7%，在 7 大类 113 个小项的分类中，均居第一，投诉主体 97%以上为女性。两年来，全市法院共发出人身安全保护令 145 份。2016 年至 2017 年离婚一审判决书共 17463 份，当事人反映有家庭暴力情节的有 1867 份，占比近 11%。	
重庆市法院	人身安全保护令	318 份	2019.1-12
重庆市法院	人身安全保护令	受理 996 份，核发 786 份	截至 2020 年 12 月
福建省媒体	综合信息	公安破获涉及家暴案件 1.2 万余起，出具治安调解书 700 余份，发放告知卡、救助卡 90 余万张；人身保护令裁定 105 份。	2016.3-2018.3
福建省妇联 省妇儿工委	综合信息	受理人身安全保护令案件 313 份，核发 243 份；接处家暴警情 1.3 万多起，9 个市级的“反家庭暴力庇护中心”救助对象 38 人次。	2016.3-2020.9
广东省高院	人身安全保护令	核发 146 份，同比增长 22%。	2018.1-12
广西省联动 机制领导小 组	综合信息	公安机关共发出《家庭暴力告诫书》1519 份，法院系统发出人身安全保护令 64 个，民政部门与妇联联合挂牌成立了“反家暴庇护中心（所）” 32 个，庇护救助家庭暴力受害人 184 人次。	2016.3-2017.3
广西联动机 制领导小组	综合信息	全区建立反家暴联动机制 56 个，庇护救助家庭暴力受害人 327 人次，人民法院发布人身安全保护令 307 个。	2016.3-2018.12
广西省联动 机制领导小 组	综合信息	人身安全保护令 326 份，检察机关提起公诉涉及家庭暴力犯罪案件 503 件 619 人，公安机关在 2019 年 1—10 月期间发出家庭暴力告诫书 2739 份，民政部门成立反家暴庇护中（所）45 个	2016.5-2019.10
广西省联动 机制领导小 组	综合信息	全区公安机关接到家暴警情 821 次，发出《家庭暴力告诫书》614 份，日均发出两份；全区法院共受理一审家事案件 48506 件，发出人身安全保	2020.1-10

		护令 78 份；全区检察机关共批准逮捕涉及家庭暴力犯罪案件 36 件 37 人，受理审查起诉 39 件 40 人。	
贵州省妇联	综合信息	人身安全保护令 41 份，妇联共收到家暴案例投诉达到 939 件，比 2015 年增加 212 件。	2016-2017
贵州省妇联	家暴案例投诉比例	家庭暴力投诉件在婚姻家庭类投诉件中三年占比分别为 38.4%、41.8%、49.2%。	2016-2018
湖北省公安厅 省妇联	综合信息	涉家暴警情数近 5 万件，全省妇联系统受理涉家暴的信访投诉量 4052 件次，投诉主体 97%以上为女性	2016-2018
江西省妇儿 工委	综合信息	受理人身安全保护令 155 件；公安机关 2020 年以来发《家庭暴力告诫书》116 份；反家庭暴力庇护中心 11 个。	2016.3-2020.8
江苏省法院	人身安全保护令	275 份	2016.3-2017.2
江苏省法院	人身安全保护令	317 份	2018
江苏省妇联	涉及家暴案件	2426 件	2016
江苏省法院	人身安全保护令	973 份	2016-2018
辽宁省妇联	综合信息	妇联接访家暴 1505 件，公安机关共接到家庭暴力报警 3152 起，实施家庭暴力告诫 429 起，行政处罚 143 起，刑事处罚 14 起，处理涉家庭暴力违法人员 573 人，家庭暴力庇护中心 71 个，获得庇护救助受暴妇女十余个。	2016-2018
辽宁省妇儿 工委	综合信息	法院受理案件 23 件，发出人身安全保护令 31 份；涉家暴警情 18169 起，调解处理 17414 起，出具告诫书 487 份，行政处罚 168 起，刑事处罚 18 起；庇护中心 69 个；妇联 2019 年排查婚姻家庭纠纷 8240 户，其中家暴隐患 1131 户，重点跟踪家暴家庭 263 户。	2017-2020
宁夏妇联	综合信息	维权工作站接待 9000 余人次，免费代写法律文书件 1800 余件，提供法律援助 260 余件，其中涉及家暴的案	2016.3-2018

		件占到法律援助案件的 80%左右。	
山东省法院	人身安全保护令	62 份	2016. 3-2016. 12
山东省法院	人身安全保护令	161 份	2016. 3-2019. 11
陕西省法院	人身安全保护令	54 份	2016-2017. 3
上海市妇联	综合信息	全市公安机关共依法受理、妥善处置家暴类矛盾纠纷 2700 多起，共开具告诫书 44 份；全市法院共收到人身安全保护令申请 106 件，结案 99 件，其中，裁定发出人身安全保护令 35 份	2016. 3-11
上海市法院	人身安全保护令	38 份	2018. 1-12
上海市法院	人身安全保护令	申请 249 起，裁定 93 份	2016. 3-2018. 11
四川省妇联	审结涉家暴案件	刑事案件 68 件，民事案件 292 起	2016. 3-2017. 3
天津妇联	综合信息	出具告诫书 37 份，作出人身安全保护令 31 份	2016. 3-2017. 8
浙江省法院	人身安全保护令	114 份	2016. 3-2017. 3
浙江省法院	人身安全保护令	受理人身安全保护令申请 821 份，发出 677 份；2020 年 1 至 10 月底，受理 164 份，发出 146 份，男性申请 6 份。	2016. 3-2020. 11

梳理上述数据，可以看出存在如下问题：

首先，数据缺乏。有数据发布的省份共 19 个，全国尚有超过 61%的省份尚无任何数据披露。发布数量从 2018 年开始锐减，直到 2020 年才有所回升。家暴庇护所数量和使用次数、不同部门信访案件中涉及家庭暴力案件数等、家暴警情数字和不同处理分类结果，涉家暴刑事案件数等，几乎没有统计数据，更谈不上求助者的性别、年龄和城乡分布等信息，无法预示应该如何改善工作。

表 11 数据发布省份统计

《反家暴法》实施年度	省份	省份数
第一周年	安徽，北京，贵州，江苏（2），山东，陕西，上海，天津，四川，浙江，广西	11
第二周年	安徽，北京，福建，广西，贵州，湖北，辽宁，宁夏	8
第三周年	安徽，广东，广西，江苏（2），上海（2）	5
第四周年	重庆，广西，江西，辽宁，山东	5
第五周年	重庆，福建，浙江	3

其次，数据项目单一、零碎、不统一，时间不连贯，无法呈现反家暴工作的进展和需

求。如贵州省发布的两个数据虽然都由妇联提供并且都为家暴案例投诉项目，但仍然无法形成对照并获知进展，一则公布 2016 年至 2017 年妇联共收到家暴案例投诉 939 件，¹¹⁰另一则公布 2016 年至 2018 年家庭暴力投诉件在婚姻家庭类投诉件中占比分别为 38.4%、41.8%、49.2%，¹¹¹由于不知道投诉件总量，我们仍然无法获知家暴投诉的具体规模和变化趋势。只有广西自治区做到了由联动机制每年连续发布数据，其他各省份大部分只发布过两次或一次，并且发布项目有 17 条仅包含人身安全保护令的数据，占全部信息的一半。发布信息项目超过一项的只占总数约 41%。

从主体上来看，主动公布的责任部门以妇联为主，公安部门（通过妇联）和法院系统其次。司法、教育、民政的数据更加稀少。民政部门披露的未成年人监护权转移的案例报告中，并未援引《反家暴法》。卫生健康、新闻出版和广播电视、老年工作部门、残联和工会的反家暴的数据目前仍是几斤空白。并且其中相当一些是由媒体采访而被动发布的信息。

据为平妇女权益机构的媒体监测，2016 年 3 月 1 日《反家暴法》实施到 2020 年底，有报道的家暴夺命案至少有 1101 起，致死 1436 人，其中妇女占 74.58%，未成年人占 8.31%。2020 年被报道死于家人之手的儿童至少有 37 人，占 16.7%，为历年最高；女性（含女童）至少有 151 人，占 68.3%；男性 55 人，占 25%，其余有 7%性别不详。

表 12 《反家暴法》实施后至 2020 年底媒体报道的涉家暴命案情况

《反家暴法》实施后至 2020 年底媒体报道的涉家暴命案情况 ¹¹²							
年度	妇女被害案和家暴命案	其中家暴相关命案数	家暴致死人数	其中未成年人	未成年人占比	其中至少有女性（含女童）人数	女性占比
2020 年	222	159	222	37	16.7%	151	68.3%
2019 年	320	132	203	20	9.85%	130	64.04%
2018 年	534	190	236	25	10.59%	151	63.98%
2017 年	512	233	286	12	4.20%	215	75.17%
2016-3-12	419	387	489	24	4.91%	424	86.71%
合计	2007	1101	1436	118	8.31%	1071	74.58%

媒体报道只是现实中的涉家暴命案的小部分。由于这方面的信息很少披露，媒体监测的数据最多只能窥斑见豹。可见，要解释其中女性占比究竟高达什么成都、未成年人占比在 2020 年达到新高的现象是否反应了令人担忧的现实，需要更多国家相关机构进行数据的搜集和披露。

¹¹⁰ 谭书婧：反家暴！我省发出 41 张人身保护令.多彩贵州网.2017 年 3 月 1

日.<http://fzgz.gog.cn/system/2017/03/01/015456766.shtml>。

¹¹¹ 《贵州省反家庭暴力条例》表决通过！禁止任何形式的家庭暴力.贵阳日报.2019 年 12 月 2

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651804915561295467&wfr=spider&for=pc>。

¹¹² 案例搜集和数据统计：李健（2016-2018），熊琼（2018-2019），郭典（2019-2020）。数据核对：冯媛，2020 年数据补充：夏天。

5. 强制报告

《中华人民共和国反家庭暴力法》第十四条规定,“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在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的,应当及时向公安机关报案。公安机关应当对报案人的信息予以保密。”同时,第三十五条规定,“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。”提出了不履行强制报告的责任部门的法律责任。由于数据信息有限目前无法对全国实施的总体情况进行追踪,但仍有一些和未成年人相关的进展可在案例和报道中看到。

有两地进行了强制报告方式上的技术配套。2020年1月浙江省杭州市检察院联合支付宝发布了“未成年人保护检察监督线索举报一杭州”小程序,开通了教育、医疗行业的强制报告通道和群众提供涉及侵害未成年人线索的通道,至3月底收到各类举报线索40余条。¹¹³同年7月重庆九龙坡区人民检察院、公安局探索开发的“强制报告”APP上线试运行,据悉是全国首个以“强制报告”命名的APP,并将逐步在全市推广,以解决侵害未成年人犯罪“发现难”。¹¹⁴遗憾的是两个程序保护的目标对象目前只有未成年人,还没有扩大到其他强制报告覆盖的家庭暴力受害群体。

另一个实践进展是将强制报告的工作通过排查常规化。2016年福建省漳州市检察院为解决留守儿童遭侵害发现难、发现晚等问题,联合妇联、公安、法院出台《关于组建春蕾安全员队伍的工作意见(试行)》,组建以农村妇女主任为主体的2000余人、覆盖所有基层组织的春蕾安全员队伍。安全员在常规巡查过程中发现了一起养父性侵养女案,向检察机关通报使案件进入了司法程序。¹¹⁵2019年至2020年下半年进行常规走访5000余次,提前介入53起未成年人遭受侵害案件。¹¹⁶2020年5月,这一模式从漳州市进一步推广到省一级,福建省检察院、省民政厅、省妇联联合发起了“春蕾安全员”,围绕反性侵、反暴力、反漠视三个方面。¹¹⁷

在媒体报道中,有一些强制报告的成功案例。但也有悲剧性的案例,敦促有强制报告责任的部门发挥作用。

案例一

2016年清明节当天,陕西汉中11岁女孩雯雯(化名)被父亲打两小时后去世。华商报记者了解到,悲剧发生前,邻居、物业、学校等都发现雯雯时常遭到家暴,邻居曾

¹¹³ 浙江杭州:推出全国首个侵害未成年人线索举报小程序.正义网.2020年1月14

日.https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202001/t20200114_452815.shtml

¹¹⁴ 为孩子们撑起保护伞!全国首个“强制报告”APP在重庆九龙坡区上线.重庆晨报.2020年7月25

日.https://www.cqcb.com/shuangcheng/2020-07-25/2741453_pc.html

¹¹⁵ 张仁平:2000名春蕾安全员守护困境儿童.检查日报.2019年12月13

日.http://newspaper.jcrb.com/2019/20191213/20191213_002/20191213_002_1.htm。

¹¹⁶ 保护困境儿童安全,福建漳州首创“春蕾安全员”机制.中国新闻网.2020年11月7

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683601601950886600&wfr=spider&for=pc>

¹¹⁷ 涵江检察:春蕾安全员在行动,健康人生,绿色无毒.澎湃新闻.2020年6月26

日.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8003088

警告过施暴的雯雯父亲，物业曾“和她爸去说”，学校也曾批评雯雯父亲，但最终女孩还是被殴打身亡。¹¹⁸

——《11岁女孩清明节身亡 生前屡遭家暴》，华商报

案例二

2019年6月7日，一位16岁初中女生杨瑞立长期被父亲家暴最终致死。此前的4月18日，这名女生曾给学校和相关部门写下一封《求助信》，“因为我父亲重男轻女和家暴的影响，已严重危害到了我的人身安全和学习生活”。她先后找过班主任、思想品德老师、街道办事处、报警等方式求助。在2019年上半年，杨家的矛盾接近爆发的顶点时，学校、街道办事处的司法调解等多个部门介入调解。但在职权范围内的努力过后，收效甚微。¹¹⁹

——《16岁女孩中考前被父亲杀害：长期遭家暴》北京青年报

案例三

2020年8月，江西上饶一名12岁男童被父母殴打致死，报道中写道夫妻“曾把孩子送到镇上的医院，当时大夫检查了就说，‘孩子没救了，你们这是家暴，赶紧把遗体领回去，不然我们要报警了。’”¹²⁰

——《警方确认12岁男童被父母吊打惨死，爷爷披露当日细节》纵向新闻

根据《反家暴法》，以上三个案例中涉及了多个具有强制报告责任的部门，包括学校、医院、居委会、街道办事处等，但在案例一和案例二中，不止一家机构的工作人员发现了针对未成年人实施的家庭暴力，却仍然把它当一般家庭矛盾进行调解和批评，没有一家履行强制报告制度。尤其是在案例二中，受害人多次主动求助和报警，仍然没有得到任何有效干预。而在案例三中，从报道中可知医院大夫对家暴有认知、有强制报告责任或有了解，在恶性暴力事件已经致人死亡这样严重的结果已经发生之后，却采取息事宁人的态度，让施暴者“赶紧把遗体领回去”。

根据为平的媒体报道监测，《反家暴法》实施5年间有报道的涉家暴命案中未成年人共118人，2020年37人为历年最高，成为现实中的严峻挑战。

6. 出警、告诫和其他处置

《中华人民共和国反家庭暴力法》在第十三条里提到“有关单位接到家庭暴力投诉、反映或者求助后，应当给予帮助、处理。”第十五条、十六条和十七条则着重强调了公安机关接到家庭暴力报案后的一系列处置，包括“及时出警”“调查取证”“协助受害人就医、鉴定伤情”，对于无民事行为能力人、限制民事行为能力人还应当“通知并协助民政

¹¹⁸ 11岁女孩清明节身亡 生前屡遭家暴, 汉中市汉台区开展《反家庭暴力法》学习宣传教育活动, 并规定——学校发现学生遭遇家暴按校园重大安全事故上报。

<http://news.163.com/16/0416/06/BKOM760J00014AEE.html>

¹¹⁹ 16岁女孩中考前被父亲杀害: 长期遭家暴. 北京青年报. 2019年6月5

日. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1637277283543113681&wfr=spider&for=pc>

¹²⁰ 警方确认12岁男童被父母吊打惨死, 爷爷披露当日细节. 纵向新闻. 2020年8月15

日. https://news.china.com/socialgd/10000169/20200815/38640949_1.html

部门将其安置到临时庇护场所、救助管理机构或者福利机构”；第十六条和第十七条规定了对于告诫书的使用以及下达，包括“家庭暴力情节较轻，依法不给予治安管理处罚的，由公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书。告诫书应当包括加害人的身份信息、家庭暴力的事实陈述、禁止加害人实施家庭暴力等内容，”以及“公安机关应当将告诫书送交加害人、受害人，并通知居民委员会、村民委员会。居民委员会、村民委员会、公安派出所应当对收到告诫书的加害人、受害人进行查访，监督加害人不再实施家庭暴力。”

目前来看，公安机关已经超越妇联成为接收家暴求助的主体。《反家暴法》实施四周年时，全国派出所共参与调处化解家庭矛盾纠纷 825 万余起，有效预防制止家庭暴力行为 617 万余起。¹²¹全国妇联系统 2018 年收到家暴投诉 39371 件，比上一年少了 4700 多件，降低 11%，2019 年家暴投诉为 36002 件，比上一年减少了 3300 件，降低 8.4%。¹²²2016 年北京市妇联组织接到涉及家庭暴力的信访投诉 438 件次，2017 年 404 件次，分别占据全年信访总量的 18.7%和 15.7%，在 7 大类 113 个小项的分类中，居第一位。¹²³辽宁省 2017 年至 2020 年三年共涉家暴警情 18169 起，出具告诫书 487 份，行政处罚 168 起，刑事处罚 18 起。¹²⁴

目前尚没有全国各渠道的求助汇总数据和家暴发生客观情况的摸底数据，但有区域性数据显示《反家暴法》实施之后，人们增强了“家暴不是家务事”的认知，越来越倾向于报警干预或诉诸司法途径，而不是传统地找妇联投诉，如上海市虹口区的统计，2015 年至 2018 年，虹口区司法、公安 110 联动受理案件中关于婚姻家庭纠纷分别为 2839 件、2911 件、3041 件、2749 件，其中涉家暴案件数据分别是 141 件、150 件、442 件、339 件。¹²⁵可见 2016 年之后司法和公安受理案件显著增加。

家暴处置的规范制定有所进展。在处置的规范性上，除了妇联出台了唯一一个国家级处置流程，公安系统也出现了两个省一级的公安培训，江苏省在 2016 年由省公安厅出台了家庭暴力警情处置现场执行标准，2019 年将反家暴纳入年度执法质量考评范围。¹²⁶

来自市县一级的实践进展包括：江苏省常州市实施了家庭暴力接警的分级和回访，妇联与公安机关派出所建立 93 个反家暴联调室，将家暴案件分为低危、中危和高危案件，低危、中危案件由反家暴联调室调解员处理，没有达成调解协议的中危案件和高危案件，由公安机关、妇联和村（社区）等部门共同干预，采取隔离庇护、矛盾化解、心理疏导、跟

¹²¹ 荣维毅：中国落实消除“对妇女的暴力”战略目标：进展与建议.中国妇女研究网.2020 年 9 月 1 日.<http://www.wsic.ac.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=129&id=279>

¹²² 厚植反家庭暴力的法治土壤.人民网.2021 年 1 月 12 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1688631370284062940&wfr=spider&for=pc>.

¹²³ 王梦遥：北京两年发出 145 份家暴人身保护令.新京报.2018 年 3 月 28 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1596116993708646504&wfr=spider&for=pc>.

¹²⁴ 省妇联权益部：辽宁省召开反家庭暴力专项协商会议.搜狐网.2020 年 11 月 25 日.https://www.sohu.com/a/434344957_120058712.

¹²⁵ 顾杰、侍佳妮：家暴不是家务事，上海这些反家庭暴力庇护机构就在身边，上观新闻 2019-11-28，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=191344>

¹²⁶ 《反家庭暴力法》四周年 反对家庭暴力，江苏妇联在行动.江苏省妇联.2020 年 2 月 28 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659791293382399420&wfr=spider&for=pc>

踪回访等综合手段。¹²⁷2016年4月广东深圳公安局也推出了反家暴案件执法指引。¹²⁸浙江省江干区公安分局对涉及家庭暴力的违法嫌疑人实行“一次告诫、二次传唤、三次拘留”三级行为惩防机制,根据家庭暴力案件的具体情节实行分类处理。

各地出具告诫书情况不一,广西数量最为可观。告诫书是《反家暴法》规定的由公安机关针对情节较轻的家庭暴力行为的处置方式,已知数据显示告诫书发放量极少。如本报告第三章第2部分所检索到的信息,江西省公安机关2020年以来发布116份。2016至2017年度,天津市发放37份,上海市44份,只有广西自治区的数量可观,达1519份。广西另披露2019年1—10月期间发出家庭暴力告诫书2739份;虽然2020年1—10月期间广西省发放告诫书614份,日均2份,¹²⁹数量虽较往年下降,但家暴警情总体共821次,告诫书下达比例已经高达75%;相比之下,辽宁省2017至2020年涉家暴警情18169起,调解处理17414起,出具告诫书487份,调解处理与出具告诫书之比仅为97:3。

广西自治区对告诫书的执行和落实可在媒体报道中见到实质推进。据报道,2016年3月《反家暴法》一经实施,广西妇联、公安、司法等部门即共同创建了自治区级反家暴联动机制,由自治区高级人民法院副院长担任组长。联动机制之下公安机关对告诫制度积极推动,“各级公安机关积极实施并推进告诫制度的规范化,解决以往处置家暴案件中口头警告约束力不强、效果不明显、存在家暴恶化升级风险的问题,同时有利于及时固定存在家庭暴力的证据,为受害人将来可能面临的诉讼提供有力支持。”¹³⁰一年之后,2017年广西壮族自治区公安厅、自治区高级人民法院、自治区妇女联合会联合下发了《广西壮族自治区家庭暴力告诫制度实施办法(试行)》,规定当家庭暴力情节较为轻微,达不到行政处罚程度时,将由公安机关对家庭暴力加害人出具《家庭暴力告诫书》。加害人经告诫后拒不改正,再次实施家庭暴力,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。¹³¹同时,联合领导小组每年定期发布信息,对告诫制度的执行进行监督。在一则广西桂林的基层警务信息里可以看到,某辖区接到家暴警情后,派出所民警主动“与区妇联取得联系,对受害人进行心理疏导”,与妇联对接后,又“将受害者丈夫传唤至派出所”,虽然施暴者“拒不承认实施家暴”,派出所民警并没有轻易地调解了事,而是继续“全面调查了解,掌握了事情的经过”,最终“对施暴男子进行批评教育后……依据相关法律,对其开具了《家庭暴力告诫书》,督促施暴男子改正违法行为”。¹³²可以说非常规地进行了履职,主动联动,维护受害者权益并为其链接资源,并惩戒了施暴者。

¹²⁷ 《反家庭暴力法》四周年 反对家庭暴力,江苏妇联在行动.江苏省妇联.2020年2月28

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659791293382399420&wfr=spider&for=pc>

¹²⁸ 广东深圳公安局推出反家暴案件执法指引.2016年4月29

日.http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c53628/2016-04/29/content_11817987.shtml。

¹²⁹ 高峰:广西今年日均发出两份家暴告诫书.中国妇女网.2020年11月27

日.<http://www.cnwomen.com.cn/2020/11/27/99214299.html>。

¹³⁰ 廖梦若:广西贯彻实施《反家暴法》一周年共发出《家庭暴力告诫书》1519份,起诉故意伤害案件44件46人.中国长安网.2017年3月3日.http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c53712/2017-03/03/content_12051711.shtml。

¹³¹ 谢洋:今年前10个月广西公安机关发出2739份家庭暴力告诫书.中国青年报.2019年11月25

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651177395113686280&wfr=spider&for=pc>。

¹³² 桂林警讯:打老婆?桂林市公安局开具首份《家庭暴力告诫书》!每日桂林.2020年9月7

日.<https://www.163.com/dy/article/FLTKTB5F0514FUT7.html>

但具体案例中仍然可见迫切需要规范的处置。有基于一线观察认为,“处理家暴的材料记录往往只有‘夫妻闹矛盾’这种抹煞家暴性质的表述。”¹³³在很多警情通告或司法判决中也往往用“家庭/感情纠纷”等模糊字眼,很少出现“家庭暴力”。如在2020年4月四川省攀枝花中级人民法院公布的一起案件中描述,“犯罪嫌疑人何经刚与蒋小梅曾是一对恋人,两人分手后,何经刚对蒋小梅实施了非法拘禁行为,并致其跳车逃离时受伤达轻伤二级,双方矛盾进一步加剧。后来,蒋小梅报案,何经刚对其实施了报复杀人行为。他到蒋小梅所在的工作单位将其拦下,连捅9刀,终致蒋小梅抢救无效身亡。”¹³⁴其中“非法拘禁”和“连捅9刀”都已经是情节恶劣的家庭暴力行为,同时当事人日记显示自2016年开始就多次报警求助,但文书全篇中并没有提及家庭暴力,也没有显示家庭暴力的相关干预,如告诫书或人身安全保护令;又如2020年4月四川省阿坝州黑水县公安局官方抖音号“黑水公安”发布警情通报称,“经查,克某某……因妻子离家出走心生不满,通过录制殴打其儿子的视频威胁其妻子返回家中。目前,……依法对克某某作出行政拘留五日处罚。”¹³⁵同样没有提及家庭暴力,在媒体报道中更是将家庭暴力简单描述为“因家庭矛盾打儿子”。

图2 新闻信息示例

安徽网首页 » 国内新闻

男子因家庭矛盾打儿子 警方：已行拘 孩子由母亲照顾

发布时间：2020-04-18 08:34

来源：澎湃新闻

(图片来源于网络)

在以下两个警情通报中同样如此,一则描述为“因情感纠纷故意伤害致女友死亡”,一则描述为“因家庭矛盾行凶,致女儿、儿子死亡,妻子岳母受伤”,皆不提及家庭暴力。

¹³³ 黄海涛:反家庭暴力法作为裁判规则之实效性分析.人民司法,2019年07期。

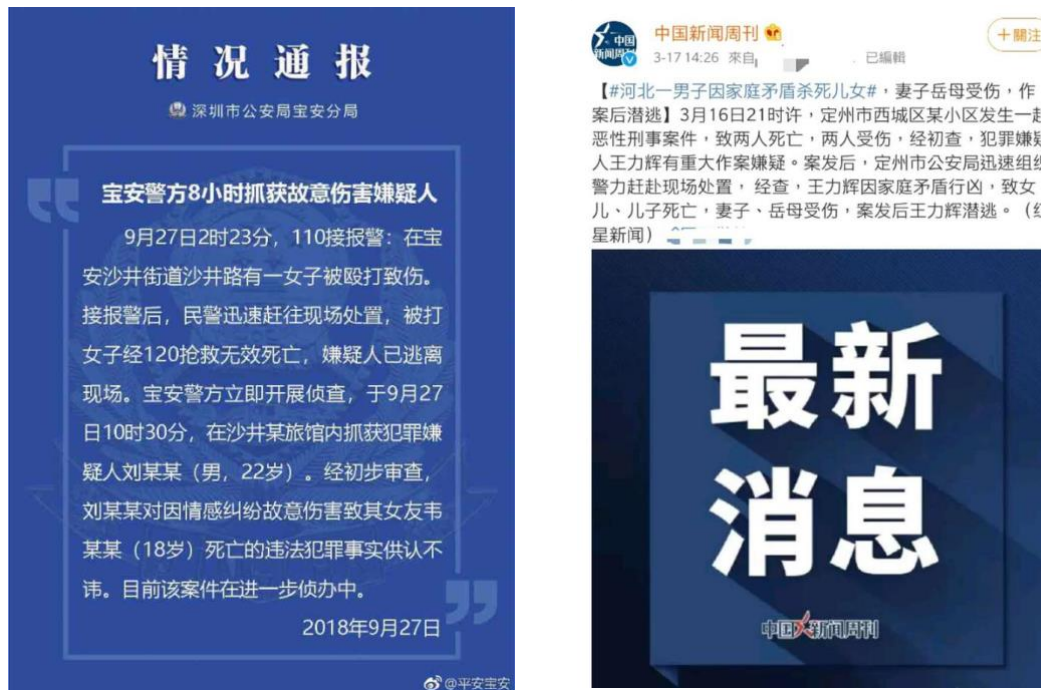
¹³⁴ 感情纠纷!四川一女子遭男朋友连捅9刀致死.网易号.2020年4月15

日.<https://www.163.com/dy/article/FA7CIB07054305FM.html>。

¹³⁵ 四川阿坝男子因家庭矛盾殴打儿子,警方:已行拘,孩子由母亲照顾.环球网.2020年4月17

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664228427116673474&wfr=spider&for=pc>。

图 3 通报信息示例



(图片来源于网络)

在下面的案例中，前者表达了对接警处置不善的歉意，后者则是西安女性最终将公安机关告上法庭。

案例一

2020 年 2 月底，有微博上曝光女性遭遇男友暴力伤害之后报警求助，受到调解员不当处置和推诿，调解员语气强硬地质问她“要弄死他吗？”“你早干嘛去了？”并附上了录音。引发舆论关注后，深圳市公安局南山分局于次日发表情况通报，告知已经依法处理了施暴者，还就调解员的不当行为表达歉意。¹³⁶

——《深圳警方回应“女子被家暴报警遭冷遇”：向当事人致歉》新京报

案例二

2021 年 1 月，西安一名女子认为自己多次因遭遇家暴报警，但被派出所认定为打架，使自己也遭遇了处罚，故在离婚之后将公安机关告上法庭，法院最终判决警方“办案程序违法”。¹³⁷

——《“抵抗”家暴被按“打架”处罚，西安一女子起诉派出所胜诉》澎湃新闻

因此，在出警、告诫和其他处置方面可以看到，人们增强了“家暴不是家务事”的认

¹³⁶ 新京报：深圳警方回应“女子被家暴报警遭冷遇”：向当事人致歉.2020-2-

27.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659695300508826008&wfr=spider&for=pc>

¹³⁷ “抵抗”家暴被按“打架”处罚，西安一女子起诉派出所胜诉.澎湃新闻.2021 年 1 月 24 日.https://m.thepaper.cn/baijiahao_10924881

知，越来越倾向于报警干预或诉诸司法途径，而不是传统地找妇联投诉，同时家暴处置的规范制定在各地可见一些进展，尤其是广西对于告诫书的实践效果显著，2020年1-10月可有75%的家暴警情可以收到警方下达的告诫书。但在具体案例中仍然可见处置规范的落实不足，公安和司法部门的通报或判决书中关于家暴的记录往往只有“夫妻闹矛盾”这种抹煞家暴性质的表述，或用“家庭/感情纠纷”等模糊字眼

7. 救助和服务

《中华人民共和国反家庭暴力法》第十八条规定了“县级或者设区的市级人民政府可以单独或者依托救助管理机构设立临时庇护场所，为家庭暴力受害人提供临时生活帮助”又在第十九条提出“法律援助机构应当依法为家庭暴力受害人提供法律援助”、“人民法院应当依法对家庭暴力受害人缓收、减收或者免收诉讼费用”，第二十二条中规定“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。”明确了向受害人提供的救助包括：设置临时庇护场所、提供临时生活帮助、提供法律援助和必要时的心理辅导。这些措施的建设情况如何、作用发挥如何，我们可以从一些报道中看到一些地区的进展和不足。

(1) 庇护场所及其配套服务

庇护场所普遍设立但使用严重不足，配套服务整体上需完善。2016年全国妇联接受采访时披露，全国已有家暴庇护场所2000余家，共为受害人提供庇护服务149人次；¹³⁸另据2020年9月中国人民公安大学荣维毅教授的报告，“2015年以来，妇联系统为受暴妇女儿童提供救助/庇护机构2009个，救助/庇护妇女儿童近9200人次。”¹³⁹如果统计口径一致，那么《反家暴法》实施五年来庇护服务人次增长显著。省一级的庇护所数量，根据媒体报道不完全统计如下：

表 13 省一级庇护场所

年度	省份	庇护所数量	服务人次
2016	四川	97	未检索到
2017	山东	110	未检索到
2018	福建	9	38（至2020年9月）
2018	辽宁	71	10余（2016-2018）
2019	广西	45	184（2016）
2020	江西	11	未检索到

从已有数据来看，可以说在庇护所硬件配置上已有基本保障，但使用情况和家暴警情数量进行比则相差悬殊。如福建省截止2020年9月接处家暴警情1.3万多起，但庇护所仅

¹³⁸ 姚雪青：对受害者帮助有限，扬州家暴庇护所遇冷。人民日报，2016-9-12。

<http://js.people.com.cn/n2/2016/0912/c360302-28986462.html>

¹³⁹ 荣维毅：中国落实消除“对妇女的暴力”战略目标：进展与建议。中国妇女研究网，2020年9月1日。<http://www.wsic.ac.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=129&id=279>

使用 38 次。¹⁴⁰很多城市家暴庇护所的使用不足频繁遭受媒体追问,涉及了包括济南、^{141、142、}¹⁴³杭州、¹⁴⁴扬州、¹⁴⁵合肥、¹⁴⁶厦门¹⁴⁷等多地。使用不足的原因首先是入住门槛高,并存在对庇护求助者推诿的现象。如需要公安的告诫书、人民法院出具的人身安全保护令或社区提供的证明等。加之不同部门之间“踢皮球”,如让先报警或走法律程序,再来寻求庇护所保护,或表示不了解庇护所情况,更让人却步。**其次**是庇护所设置不够合理,如福建省的 9 个反家庭暴力庇护中心皆是由救助管理站挂牌成立。¹⁴⁸2020 年新京报记者联系采访了北京、上海、广州、成都、南宁、昆明等地反家暴庇护中心,发现多处庇护所依托救助站,家暴求助人员和流浪人员住同一个屋檐下,庇护所等同于流浪乞讨人员救助站的设置影响了转介者和求助者的使用意愿。**再次**,大部分庇护所受限于经费、预算等支持,无法配套相应服务,仅充当短期临时住所无法回应家暴求助者的需求,使其发挥的作用有限。**第四**,家暴庇护所的知晓率较低,也影响了求助者的使用。如记者在 2016 年对上海两家反家暴庇护所进行调研,发现有仅有 13.7%的民众表示曾听说过。¹⁴⁹各种原因,造成庇护设施形同虚设。如北京各区东城、西城、丰台、密云、怀柔、石景山、海淀、房山等救助管理站负责人均表示,近年来几乎没有家暴案例送往救助站。¹⁵⁰

综上,庇护所设置整体上未能发挥作用,但在一些基层地区不乏一些试图将庇护所功能落到实处的探索,它们的特点或是扩展了庇护所的庇护功能,辅之以专职人员或志愿者提供法律咨询、矛盾调处或心理辅导等扩展性的服务,如浙江省安吉市梅溪镇、¹⁵¹青海省民西宁市救助管理站的反家暴庇护中心等;¹⁵²或是适度降低入住寻求庇护所需要的申请条件,如上海市嘉定区的庇护所,紧急情况下如不具备各种官方证明材料可以特殊情况特殊处理。¹⁵³此外,在江苏省常州市妇联还创新了社会化庇护模式,通过购买服务的形式,与

¹⁴⁰ 福建省妇联:向家暴说“不”!反家暴法施行两周年,福建各部门这样一起“治暴”.2018-3-2.<http://dy.163.com/v2/article/detail/DBTTGB9J0514JETS.html>

¹⁴¹ 徐从芬:反家暴庇护所成立至今无人来.济南时报,2016-4-27.
<http://jnsb.e23.cn/shtml/jnsb/20160427/1549053.shtml>

¹⁴² 王杰:反家暴庇护所一年接收 14 名妇女,打热线的越来越少.齐鲁晚报,2017-3-14.<https://epaper.qjwb.com.cn/qjwb/content/20170314/articlec02002fm.htm>

¹⁴³ 好看视频:探访济南家暴庇护所,三年仅接受 26 人.2019-12-8.<https://haokan.baidu.com/v?pd=wisenatural&vid=4205295894399362026>

¹⁴⁴ 喻惠婷,傅心怡:杭州家暴庇护所门可罗雀的背后.浙江忘了广播电视台.2018-11-28.
<http://i.cztv.com/view/13048955.html>

¹⁴⁵ 姚雪青:对受害者帮助有限,扬州家暴庇护所遇冷.人民日报,2016-9-12.
<http://js.people.com.cn/n2/2016/0912/c360302-28986462.html>

¹⁴⁶ 网易:尴尬的反家暴庇护所,成立一年无人问津.2017-3-4.
<http://help.3g.163.com/17/0304/11/CEM9ISNC00964LHA.html>

¹⁴⁷ 彭怡郡,白斌斌:厦门反家暴机构鲜有人求助.2016-3-1.<https://fj.qq.com/a/20160301/012693.htm>

¹⁴⁸ 福建省妇联:向家暴说“不”!反家暴法施行两周年,福建各部门这样一起“治暴”.2018-3-2.
<http://dy.163.com/v2/article/detail/DBTTGB9J0514JETS.html>

¹⁴⁹ 张柏森,王恩泽:上海市反家暴庇护所制度实施现状的调研报告.2016-10-17.
<http://www.spcsc.sh.cn/n1939/n1944/n1945/n2300/u1ai134682.html>

¹⁵⁰ 王俊等:反家暴“避风港”的尴尬与困境.新京报.2020 年 11 月 25 日.
http://www.xinhuanet.com/legal/2020-11/25/c_1126782447.htm

¹⁵¹ 梅溪镇成立全县首家反家暴庇护所.安吉新闻网,2016-9-13.
<http://ajnews.zjol.com.cn/ajnews/system/2016/09/13/020730849.shtml>

¹⁵² 雷洁:我省建立首个 市级反家暴庇护中心,2018 年 6 月 29 日,青海法制报,
http://epaper.tibet3.com/qhfb/html/2018-06/29/content_517632.htm

¹⁵³ 陈伊萍:上海嘉定启用反家暴庇护所:必要时受助者可入住,全天有监控.澎湃新闻,2018-03-12。

快捷连锁酒店签订“家庭暴力社会庇护点”合作协议，庇护点设在连锁酒店内，借助酒店服务体系，增加酒店应急预案，受暴人更乐于接受并能够解决庇护房间空置和人力资源的问题。同时妇联通过购买服务为受暴人在庇护期提供庇护救助、司法鉴定、24 小时陪护、法律咨询、法律援（帮）助、心理疏导、申请人身安全保护令、人民调解等 10 多项庇护期服务，庇护结束进行庇护期干预效果评估和回访工作。¹⁵⁴从文本措施上看是一个非常全面的服务链条了。

（2）临时生活帮助与其他服务

对当事人服务类型增加，施暴者干预仍呈空白，资金救济仅见一例。

各地涌现了许多类型的服务。如广东省广州市白云区团区委“青年地带”项目、¹⁵⁵上海市浦东新区妇联反家暴“幸福维权联盟”和“婚姻家庭关爱站（点）”“智雅女校”、¹⁵⁶上海市杨浦区定海路街道第二睦邻中心“反家暴中心”。¹⁵⁷

一些地方看到心理方面服务的重要性。如：上海虹口区在 2018 年初和复旦大学人口与发展政策研究中心、心理咨询专业机构成立“家庭暴力干预及评估指标体系研究”课题组，探索建立受暴者、施暴者的心理评估量表，并从社会学视角分析家庭成员、社会环境对家暴的影响，形成了《家庭暴力受暴者综合评估表》和《家庭暴力施暴者综合评估表》。¹⁵⁸
¹⁵⁹2018 年 11 月北京桥爱慈善基金会联合北京市民政局、北京市妇女联合会、中国科学院心理研究所全国心理援助联盟、北京市妇女儿童社会服务中心举办为期两天的“国际消除家庭暴力日家庭心理自护培训班”。¹⁶⁰宁夏自治区银川市金凤区妇联联合宁夏医元心理咨询预约服务中心发起“百名反家暴心理服务志愿讲师培养计划”，培训有专业能力的反家暴心理服务志愿者。¹⁶¹

多专业的协同服务得到一定的开展。如：广东省东莞市妇联对于遭受家暴的未成年人提供“社工+律师+心理咨询师”的服务队伍，针对家庭暴力案件进行干预，对虐待儿童的父母进行心理疏导，对受害的儿童，提供身体和心理的救治。¹⁶²2018 年湖南长沙市天心区人民法院设立了“中国白丝带志愿者”心灵驿站，每周星期二下午派一名志愿者驻法院开展日常性的心理咨询。针对家暴案件，法官首先进行预判，征求当事人的同意后，会交给

https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2026355

¹⁵⁴ 中国妇女报：“常州模式”落地落实反家暴工作.中华全国妇女联合会.2018 年 11 月 23

日.http://www.women.org.cn/art/2018/11/23/art_22_159319.html。

¹⁵⁵ 反家暴没有隐秘角落.广州白云法院.2020 年 11 月 25 日.<http://www.yidianzixun.com/article/0S2OP08e>

¹⁵⁶ 顾杰：家暴不是家务事，上海这些反家庭暴力庇护机构就在身边.上观新闻，2019-11-28，

<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=191344>

¹⁵⁷ 聚焦家暴，维护一方平安.上海市人民政府网.2018-1-

24.<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2315/nw15343/u21aw1285190.html>

¹⁵⁸ <https://www.jfdaily.com/journal/2019-03-20/getArticle.htm?id=268214>

¹⁵⁹ 《反家庭暴力法》四周年 反对家庭暴力，江苏妇联在行动.江苏省妇联.2020 年 2 月 28

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659791293382399420&wfr=spider&for=pc>

¹⁶⁰ 国际消除家庭暴力日家庭心理自护培训班在京召开.新浪网，2018-11-26，

<http://gongyi.sina.com.cn/gyzx/2018-11-26/doc-ihpevhck7806169.shtml>

¹⁶¹ 金凤区“百名反家暴心理服务志愿讲师培养计划”首期培训班即将开课.2019 年 11 月 1

日.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4859007

¹⁶² 南方日报：东莞市提供法律心理服务打造队伍干预家暴.人民网，2017-3-8.

<http://gd.people.com.cn/GB/n2/2017/0309/c123932-29827662.html>

派驻的心理咨询师来进行心理疏导。同时，每一个案心理干预情况会被制成报告材料向法院反馈，而这些材料也将作为审理案件的参考依据。¹⁶³湖南长沙市开福区鑫晨婚姻家庭综合服务中心在开福区妇联主导下运行“反家暴多机构合作”机制，由社工、妇工以及公、检、法、律师组成反家暴专家团队，接待咨询、跟踪个案。¹⁶⁴对于庇护需求可以转介至长沙市隐蔽性庇护所，法律咨询可以转介到妇联信访部门或司法局的公共法律服务中心，具体补助政策和就业指导可以和人力资源与社会保障部门沟通。在云南，2017年由省妇联维权服务中心联合昆明市妇联、云南家和妇女儿童服务中心、昆明市五华区明心社会工作服务中心共同发起了云南反家暴网络，可以受理家暴受害者求助，为其提供庇护、法律咨询、法律援助、司法鉴定援助、矛盾调解、心理疏导、生活帮助等综合性服务。¹⁶⁵这可视作为一种责任部门和社会组织合作，构建反家暴社会支持体系构建的探索，但目前服务和运营情况没有检索到进一步的信息。总体而言，能够检索到的这样多专业的协调服务信息尚非常有限，覆盖面非常小，导致接受服务的人有限，无法满足受暴者当前巨大的服务需求。2020年广东的一篇媒体报道中提到了“各地法院主动延伸司法职能，与专业心理咨询机构合作，为家暴受害人提供精神疏导，对施暴者给予心理干预。”¹⁶⁶是目前检索到的少有的官方责任部门提到对施暴者实施干预的实践，但没有介绍具体信息和细节，除此之外施暴者干预工作目前仍呈现空白。

临时生活帮助主要体现为对受害人的经济救助，目前看到江苏省无锡市妇联联合当地法院共同设立反家暴救助金，制订《反家暴救助金管理使用办法》，并委托公益组织设立专项账户进行管理，定向援助因家暴受到伤害的妇女儿童、老人等弱势群体，帮助她们解决基本生活、医疗困难及因诉讼、执行而产生的费用。¹⁶⁷该中心在2018年收到了价值6万元的全国首笔反家暴救助捐赠资金，由一名曾遭受家庭暴力的当事人定向捐赠。¹⁶⁸

有地区进行了志愿者队伍建立的工作。如福建省漳州市媒体报道，全市共有11支反家暴志愿者队伍，4960名志愿者，2000多名春蕾儿童安全员，3000多名妇女维权志愿者，7名市级妇女儿童维权法律顾问，合理推进反家暴工作。¹⁶⁹

（3）法律援助及其他相关法律服务

2017年司法部网站上发布了一则《司法部对十二届全国人大五次会议第9335号建议的答复》其中提到了涉家庭暴力案件的法律援助问题和普法宣传问题，一是“将家庭暴力等

¹⁶³ 长沙天心区法院再启“预判+心理干预”，设“心灵驿站”遏制家暴.华声在线，2018-3-8.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1594330611162889233&wfr=spider&for=pc>

¹⁶⁴ 反家暴社工家庭服务“开福模式”正在形成.湖南省综合门户网站，2018年2月8日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1591825907378410704&wfr=spider&for=pc>

¹⁶⁵ 云南省建立反家暴社会支持体系.2017年11月21日.http://m.xinhuanet.com/yn/2017-11/21/c_136768718.htm

¹⁶⁶ 广东法院近四年发出人身安全保护令805份.广东法院网.2020年9月30日.<http://www.gdcourts.gov.cn/index.php?v=show&cid=62&id=55624>

¹⁶⁷ 无锡探索家事审判：建财产查询平台防隐匿，设反家暴救助金.法制日报.2018年3月8日.http://m.thepaper.cn/quickApp_jump.jsp?contid=2021684

¹⁶⁸ 无锡获捐全国首笔反家暴救助金.法治射阳.2018年3月7日.http://www.fzsy.gov.cn/fzsy/tszs/20180308/017_cd57a283-e25c-40a2-b7eb-97a084f23a86.htm

¹⁶⁹ 福建妇联：泉州创立13个“妇女援助中心”，反家暴法施行两周年，细数全省各地市的“治暴”战果..http://www.360doc.com/content/19/0404/16/59320440_826423407.shtml

权益保护事项纳入法律援助补充事项范围，降低经济困难标准”，二是确立“谁执法谁普法”的普法责任制，将普法责任细化。

对家庭暴力受害人的法律援助情况目前没有明确统计数字。2019 年在为平的《反家暴法》实施四周年监测报告中，我们检索到司法部 2019 年 3 月公布“全国各级司法行政机关和法律援助机构把妇女作为法律援助重点服务对象……2018 年，全国共为 36.1 万女性提供法律援助，占受援人总数的 24%。”¹⁷⁰在这里，妇女占受援人数总数不足四分之一，¹⁷¹这一数字目前没有得到进一步更新，仍然无从知道其中家庭暴力受暴妇女获得援助的比例。

在法律援助的机构设置上，媒体报道有福建省在县级以上 94 个行政区域均设立了法律援助中心，1104 个乡镇（街道）司法所 100%建立法律援助站，各村居设立 16761 个联络员，提到了“城区半小时，农村一小时”法律援助服务圈，方便家庭暴力受害人及时获得法律帮助和法律援助。¹⁷²但尚不清楚这些机构实际提供的涉家暴案件法律援助数量。

也有一些省份提供了涉妇女儿童的法援助案件或法律服务数量。如 2017 至 2020 辽宁省共受理涉妇女咨询近 11 万件次，办理涉妇女儿童法律援助案件 3.5 万件；2019 至 2020 年江西省共办理各类涉妇女儿童法律援助案件 1.3 万余件；¹⁷³2020 年山东省共办理法律援助案件 12.2 万件，其中妇女儿童受援人数 3.7 万余人次。¹⁷⁴江西省省司法厅针对妇女儿童法律援助案件，放宽经济困难审查标准，扩大援助范围。¹⁷⁵但这些法律援助数据并没有涉家庭暴力案件的具体分类，不能得知家庭暴力的法律援助现状。

能够明确提到涉家暴案件的法律援助数字非常有限，目前只看到 2012 年至 2020 年黑龙江省妇联依托中彩金法律援助项目为 752 名妇女提供了法律援助，对遭受家庭暴力请求法律援助的 107 名妇女做到了“应援尽援”。¹⁷⁶

伤情鉴定服务中，一些地方对家庭暴力受暴者进行了费用减免。据 2018 年的报道，宁夏回族自治区银川市第一人民医院司法鉴定中心是全区最早设立的一家家庭暴力损伤鉴定机构。对 400 余名身心受到伤害的家暴受害者提供伤情及伤残鉴定，并为 366 位生活困难的妇女儿童减免了鉴定费用 10 万余元，为家暴受害妇女依法维权提供了证据支撑。¹⁷⁷2019 年，江西省成立了妇女儿童司法鉴定援助中心，为遭受家庭暴力等人身权益受侵害及有其他维权需要的妇女儿童当事人提供司法鉴定公益服务。对符合法律援助条件的当事人，实行鉴定

¹⁷⁰ 司法部网站：“各地法援机构推出系列服务妇女举措 去年全国 36.1 万女性获法律援助”，2019-03-10，http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/10/content_5372576.htm

¹⁷¹ 不仅 2018 年，如 2015 年妇女也只占 19 亿法援经费的受益者的 24%左右，参见刘子阳：“去年各地办理法律援助案件 132 万余件 法援覆盖面不断扩大渠道更加畅通”，2016-10-13 法制日报-法制网，http://www.moj.gov.cn/subject/content/2016-10/13/1192_3231239.html

¹⁷² 福建妇联：泉州创立 13 个“妇女援助中心”，反家暴法施行两周年，细数全省各地市的“治暴”战果。http://www.360doc.com/content/19/0404/16/59320440_826423407.shtml

¹⁷³ 江西今年已办理各类涉妇女儿童法援案件逾 1.3 万件.中国新闻网.2019 年 12 月 24 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1653803682673129401&wfr=spider&for=pc>

¹⁷⁴ 山东律师搭建服务保障妇女儿童合法权益新平台.中国律师网.2020 年 11 月 24 日.<http://www.acla.org.cn/article/page/detailById/31488>

¹⁷⁵ 江西召开反家庭暴力及女童保护专项协商会议.中国江西网.2020 年 9 月 11 日.<https://jxfzb.jxnews.com.cn/system/2020/09/11/01>

¹⁷⁶ 黑龙江省公安、妇联等多部门建立联防联控工作机制 打出“组合拳”构筑反家暴“铜墙铁壁”.中国妇女报.2020 年 5 月 7 日.http://www.nwccw.gov.cn/2020-05/07/content_284029.htm

¹⁷⁷ 宁夏女儿：实施《反家庭暴力法》，看看宁夏怎么做. 搜狐网，2018-7-

13. https://www.sohu.com/a/241068792_689791

费减免等优惠政策。¹⁷⁸

8. 人身安全保护令

《中华人民共和国反家庭暴力法》第四章专章 10 条内容论述了人身安全保护令的申请条件、申请方式、保护措施、送达执行等具体情况。2016 年 7 月 13 日在《反家暴法》颁布实施后不久，最高人民法院在《关于人身安全保护令案件相关程序问题的批复》中明确，向法院申请人身安全保护令不收取诉讼费用，申请人也不需要提供担保，申请人可在正在进行的家事纠纷案件中申请，若在其申请的人民法院并无正在进行的家事案件诉讼，也可由法官以独任审理的方式审理。根据媒体报道，2020 年 10 月 15 日，十三届全国人大常委会第二十二次会议听取最高人民法院报告。报告显示，全国法院累计发出人身安全保护令 6649 份。¹⁷⁹但几个月后，这个数字上升到 7918。¹⁸⁰将最高人民法院在不同时间发布的人身安全保护令相关数字整理如下表 14 所示，可知截止到 2018 年核发率为 63%，此后核发率不得而知。与全国派出所四年制止家庭暴力行为 617 万余起、2019 年全国妇联受理家暴投诉 36002 件的家暴求助总数相比，人身安全保护令的核发数量仍然极低。

表 14 全国 2016 年 3 月以来人身安全保护令核发情况

总况	核发量和核发率	年度	年度核发数
2016. 3-2017. 6	核发 1284 份	2016	687
2016. 3-2018. 12	审查 5860 份，核发 3718 份， 核发率为 63%	2018	1589
截至 2019. 12	核发 5749 份，核发率不详	2019	2004
截至 2020 年	核发 7918 份，核发率不详	2020	2169

在省一级共有陕西、云南、重庆、湖北、广西、宁夏、广东 7 省份先后发布或修订落实人身安全保护令的文件。其中广东法院修订了《全省人身安全保护裁定适用指引》规范，将人身安全保护令作为家暴预防体系的中心，预防范围拓展到非法同居男女间、兄弟间发生的暴力，发出的禁令涵盖了禁施暴令、禁联络令、禁处分财产令、迁出令、限制探视子女令等众多新类型。¹⁸¹但省一级关于人身安全保护令申请和核发的信息发布情况非常有限，信息零星且不持续，无法让人了解本地保护令落地的具体情况。

实践中的一些可喜之处包括：其一，出现残联、妇联代为申请的案例。2018 年福建发

¹⁷⁸ 江西省成立首家妇女儿童司法鉴定援助中心. 司法部政府网, 2019-10-22. http://www.moj.gov.cn/Department/content/2019-10/22/612_3234276.html

¹⁷⁹ 王春霞：全国法院累计发出人身安全保护令 6649 份. 中国妇女报. 2020 年 10 月 15 日. <http://www.cnwomen.com.cn/2020/10/15/99210457.html>

¹⁸⁰ 全国法院 5 年发出 7918 份人身安全保护令, http://www.legaldaily.com.cn/legal_case/content/2021-03/12/content_8455568.htm

¹⁸¹ 面临家暴怎么办？广东法院教你这样保护自己. 南方日报. 2019 年 3 月 1 日. <http://www.anyv.net/index.php/article-3182551>

生一起残联代为残疾人申获“人身安全保护令”的案例，¹⁸²2016年黑龙江省¹⁸³和吉林、广西自治区¹⁸⁴等地都发生了第一份由妇联组织代为申请的人身安全保护令。其二，广州和重庆开通线上申请通道，重庆将人身安全保护令的申请前移至派出所和妇联组织，打通法院与受害人之间的信息障碍。在广州黄埔法院，申请人微信登录黄埔家事审判公众号上传个人信息、报警回执等相关材料即可申请立案，¹⁸⁵重庆对遭受家庭暴力行为或者面临家庭暴力风险的，派出所接处警、妇联组织在接待群众时，协助受害人通过重庆市智慧法院易诉平台向法院申请人身安全保护令。¹⁸⁶

人身安全保护令申请和核发数总量仍少、核发率不高，导致本应受到保护家暴受害者并没有得到它的有效保护。分别发生在2020年和2021年的四川拉姆烧伤致死案、湖北小芳遭前夫砍伤致死案的报道中，没有见到人身安全保护令、告诫书的信息。

案例一

2020年9月，四川的拉姆在直播中遭前夫泼油纵火，伤重不治离世。她已在家暴中沉默隐忍了十几年，多次报警，并到马尔康市和金川县妇联求助，并于5月18日向金川县人民法院提起诉讼，以常年遭受家暴为由要求离婚。离婚时曾以为“自己安全了”，却再遭前夫威胁、施暴，为此拉姆躲到了亲戚家里。因为找不到拉姆，唐某转而殴打姐姐卓玛。从3月到6月，三个月时间里，拉姆两次离婚、并向当地妇联求助，她和家人也多次报警。但拉姆最终在直播时被前夫纵火，不治身亡。¹⁸⁷

——《被前夫纵火烧伤去世的拉姆曾晒离婚证，说感觉自己安全了》中国青年网

案例二

2021年1月湖北一小区有妇女被丈夫砍伤致死。她生前多次报警和就医、向邻居求助，“她说如果以后楼上有什么动静，让我上去看一下，要不然她被打死了娘家人都不知道。”受害者被砍半年前就曾写下遗书。据受害者姐姐描述，妹夫不止一次威胁过妹妹，“说你要是敢和我离婚的话，我就把你杀了。而在起诉离婚过程中，“开庭的时候男方去了，当时他就跪下认错。法院那边看到他认错，就说可以调解，一直拖到现在。”¹⁸⁸在此期间被害人就曾在抽屉里发现一把斧头，预料到生命危险。遇害这一天是法院通知被害人和其丈夫在家中见面，为离婚分割财产而评估住房，法院的人也在。

——《女子欲离婚遭丈夫砍杀，死者姐姐发声》潇湘晨报

¹⁸² 福建省莆田市城厢区残联代为残疾人申获“人身安全保护令”。中国残联.2018年8月14日.http://www.cdcpf.org.cn/dfdt/201808/t20180814_634443.shtml

¹⁸³ 黑龙江反家暴条例纳入立法进程！反家暴“一定要从反第一巴掌开始”。2020年11月29日.潇湘晨报.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684668512046009772&wfr=spider&for=pc>

¹⁸⁴ 广西实施《反家暴法》一周年 发布十个反家暴典型案例.中国新闻网.2017年3月1日.<http://www.gx.chinanews.com/sz/2017-03-01/detail-ifzanvsu6089783.shtml>

¹⁸⁵ 广东法院近四年发出人身安全保护令805份.广东法院网.2020年9月30日.<http://www.gdcourts.gov.cn/index.php?v=show&cid=62&id=55624>

¹⁸⁶ 反家暴 重庆创新推出一站式人身安全保护令申请机制.新华社.2021年1月11日.http://www.cq.xinhuanet.com/2021-01/11/c_1126969368.htm

¹⁸⁷ 心碎！被前夫纵火烧伤去世的拉姆曾晒离婚证，说感觉自己安全了……中国青年网.2020年11月21日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683930939512574565&wfr=spider&for=pc>。

¹⁸⁸ 女子欲离婚遭丈夫砍杀，死者姐姐发声.潇湘晨报.2021年1月16日.<https://zx.sina.cn/sh/2021-01-16/zx-ikftpnx7818155.d.html>

在这两起悲剧中，受害人都曾“多次报警”、“起诉离婚”、“求助家人”，试图摆脱暴力，也清楚地知道到自己面临的人身威胁——“害怕再次施暴，躲到了亲戚家里”，施暴者显现出明显的施暴倾向和威胁——“杀害妹妹早有迹象”，但从报道的信息显示，即使两个当事人都已经遭遇家暴并处于家暴现实风险之下，并且都以报警、诉讼离婚、求助妇联等多种渠道寻求公权力介入干预，却没有任何一个责任部门引入人身安全保护令，并使其发挥效力，可见人身安全保护令应用之不足。

而一些具备《反家暴法》相关知识、主动申请人身安全保护令的求助者在申请过程中还往往受到推诿。在为平妇女权益机构热线咨询的案例中，有一名求助者描述自己在离婚诉讼过程中一直遭遇丈夫的人身威胁，曾三次向法院申请人身安全保护令遭到拒绝，法官回复下达保护令需要有证据表明确实遭遇家暴，如“身上有伤”，漠视《反家暴法》明文规定“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”中对“现实危险”的强调；另外一个案例中，法官在求助者咨询申请保护令相关事宜时直言“不用申请，保护令申请了也没有用。”

综上所述，人身安全保护令核发在全国以及地方有所推进，已有残联、妇联等责任机构代为申请的案例出现，并有一些地方开庭线上申请通道，为申请减少客观障碍，但相比家暴的报警等求助数据，保护令发放总量仍然极低。人身安全保护令申请和核发数量过少、应用不足，现实中求助者的申请也会受到推诿，导致本应受到保护家暴受害者并没有得到它的有效保护，造成家暴致死悲剧。

9. 涉家暴案件的审理：家暴认定、损害赔偿和子女抚养权、以暴制暴案件

《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十一条规定“监护人实施家庭暴力严重侵害被监护人合法权益的，人民法院可以根据被监护人的近亲属、居民委员会、村民委员会、县级人民政府民政部门等有关人员或者单位的申请，依法撤销其监护人资格，另行指定监护人。被撤销监护人资格的加害人，应当继续负担相应的赡养、扶养、抚养费用。”根据民政部的数据，2014年至2017年8月，全国至少有69起侵害未成年人权益被撤销监护人资格案件。其中，遗弃或拒不履行监护职责共28例，强奸、性侵和猥亵共18例，虐待和暴力伤害共11例，成为三种最为高发的主要类型。¹⁸⁹这一数据在2018年底增加至110例，其中遗弃或拒不履行监护职责案件占比33%，疏忽、虐待或暴力伤害案例达25%，强奸、性侵或猥亵以及父母因服刑戒毒等原因无抚养能力的案件各占21%。¹⁹⁰2018年，检察机关共对未成年人遭受家庭虐待的案件批准逮捕17件19人，提起公诉17件20人。¹⁹¹2020年，检察机关支持起诉、建议撤销监护案件513件，是2019年的6.3倍。¹⁹²检察机关在促进涉家暴儿童监护权案件的审理中的作用日益增加。

¹⁸⁹ 法制日报：全国至少69例撤销监护权案件 遗弃强奸虐待三类最为高发.2017-8-19.http://hn.ifeng.com/a/20170819/5926661_0.shtml

¹⁹⁰ 张柳：29省份110例撤销未成年人监护权案件呈现六大特点.中国公益研究院.2019年11月29日.http://www.bnu1.org/show_1326.html

¹⁹¹ 反对家庭暴力，我们在您身边——纪念反家庭暴力法实施三周年，<http://ft.people.com.cn/fangtanDetail.do?pid=16851>

¹⁹² 孟亚旭：最高检：2018年至2020年，全国共批准逮捕侵害未成年人犯罪12.6万人.北京青年报.2021年4月29日.<https://t.yinet.cn/baijia/30726162.html>。

在涉家暴审理过程和审判机制的进展上,2016 年最高人民法院在全国范围内选择北京市东城区人民法院等 100 个左右的基层人民法院和中级人民法院开展为期两年的家事审判方式和工作机制改革试点,探索引入家事调查员、社工陪护及儿童心理专家等多种方式和家事纠纷综合协调解决机制。¹⁹³有多地基层法院在这次试点工作中对涉家暴案件审理进行了探索,包括上海 4 家试点法院与公安、司法、民政、妇联等部门建立了反家暴协作机制;湖北省武汉市硚口区人民法院探索建立了反家庭暴力红黄蓝分级预警制度;北京市西城区人民法院建立了人身安全保护令案件的立案绿色通道。¹⁹⁴其中尤其突出了反家暴工作的是,在这次的改革试点中,广东高院联合省妇联率先在全国推行家事调查员制度,从 2017 年 10 月起“切实解决家暴案件举证难、调查取证难、家暴认定难等问题。家事调查员受法院委托就家暴情况、严重程度等事项展开调查并出具家事调查报告,为法院掌握案情、及时发出保护令提供协助。全省共有 79 家法院聘任 865 名家事调查员”。¹⁹⁵广东省还修订了《全省人身安全保护裁定适用指引》等规范,创设涉家暴离婚案件的专门审理规则,指导各地法院与公安、妇联、民政、基层组织建立常态化协作机制。¹⁹⁶北京西城法院探索对涉家暴离婚案件当事人适用的分别庭审规则,分别询问双方意见,既避免受害方受到二次伤害,有利于当事人完整地陈述事实、表达意见。¹⁹⁷这些试点结束后,2018 年 7 月 18 日最高院发布了《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见(试行)》,¹⁹⁸在本报告第一章的国家级政策建设部分已经提及,在此不再赘述。以上这些家事审判改革内容从试点的实践到意见出台,涉及了涉家暴案件的举证调查和审理规则、多部门协作以及分级预警。但具体落实在实践当中,仍然面临着家暴认定难,受害者损害赔偿和子女抚养权权益难以保障,以及以暴制暴案件的量刑过重问题。

(1) 家暴认定、受害者损害赔偿和子女抚养权权益

《反家暴法》第二十条规定“人民法院审理涉及家庭暴力的案件,可以根据公安机关出警记录、告诫书、伤情鉴定意见等证据,认定家庭暴力事实。”家暴事实的认定是受害人追究施暴者责任和维护自身权益的基础,使得受害人可以在离婚损害赔偿和子女抚养权分配中获得保护。

但家暴认定难,受害者损害赔偿和子女抚养权权益也还仍然难以保障。根据学者研究 2016-2018 年间涉及家庭暴力的 400 起离婚诉讼,超过一半案件的当事人除自我陈述外,还提供了其他证据证明家庭暴力发生。法院认定构成家庭暴力的占样本总数的 22.75%;未确认构成家庭暴力的有 255 件,占总样本数的 63.75%;另有 54 件是否构成家庭暴力情况不

¹⁹³ 我国法院将开展家事审判改革试点 探索引入家事调查员.新华社.2016 年 5 月 12

日.<http://jxncxfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2016/05/id/1870984.shtml>

¹⁹⁴ 为社会建设奠基 为幸福生活护航——人民法院家事审判方式和工作机制改革综述.中国法院报.2018 年 7 月 20 日.<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/07/id/3398212.shtml>

¹⁹⁵ 广东法院近四年发出人身安全保护令 805 份.广东法院网.2020 年 9 月 30

日.<http://www.gdcourts.gov.cn/index.php?v=show&cid=62&id=55624>

¹⁹⁶ 面临家暴怎么办?广东法院教你这样保护自己.南方日报.2019 年 3 月 1

日.<http://www.anyv.net/index.php/article-3182551>

¹⁹⁷ 北京西城法院:涉家暴离婚案分别庭审 避免二次伤害.人民网.2019 年 11 月 28 日.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651445903548977072&wfr=spider&for=pc>

¹⁹⁸ 关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见(试行).2018 年 7 月 18 日.http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=630903

详, 占 13.5%。¹⁹⁹根据最高人民法院公布的司法大数据, 2016 年 1 月至 2017 年 12 月两年间, 全国离婚纠纷一审审结案件中, 因家庭暴力原因申请离婚的占比 14.86%, 家庭暴力成为仅次于“感情破裂”之后排名第二的离婚原因。²⁰⁰2016 年至 2017 年两年间, 北京市法院对受理的离婚案件作出一审判决书共 17463 份, 其中, 当事人反映有家庭暴力情节的有 1867 份, 占比近 11%。²⁰¹据广西调研, 2014 至 2016 年期间各抽样法院涉家暴民事案件均呈直线上升趋势, 增长率为 358.33%。其中离婚纠纷案件占涉家暴民事案件总数比例最多, 为 73%。²⁰²涉家暴离婚案件比重不低, 但其中的家暴认定率却极低。全国各中级法院在 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间的 102 件涉及家庭暴力的二审终审的婚姻家庭类纠纷案件判决书, 只有 4 起案件被法院认定为家暴。²⁰³深圳五美律师事务所 2017 对广东省涉家暴离婚案件进行了统计, 北京市千千律师事务所对全国涉家暴离婚案件进行了抽样统计, 非常一致地发现仅有 8% 的案件被认定存在家暴行为。^{204、205}在五美的统计中, 有 52% 的案件法院未对受害人提出对方有家暴这一主张做出回应; 40% 的案件中, 法院未认定存在家暴行为; 在千千的统计中比例大致相当, 有 66% 的案件法院对家庭暴力避而不谈, 有 26% 的案件家庭暴力没有被认定, 而不认定的理由包括证据不足、或者将原告描述的暴力情形定性为“双方互殴”、“双方因家庭琐事产生的争执或矛盾”甚至“殴打”。

《中华人民共和国婚姻法》第四十六条规定, “有下列情形之一的, 导致离婚的, 无过错方有权请求损害赔偿: (一) 重婚的; (二) 有配偶者与他人同居的; (三) 实施家庭暴力的; (四) 虐待、遗弃家庭成员的。”实施家庭暴力者可作为过错方, 无过错方有权请求损害赔偿; 《最高法婚姻司法解释一》第二十八条规定, “损害赔偿”, 包括物质损害赔偿和精神损害赔偿。”2016 年 11 月 30 日, 最高人民法院在《第八次全国法院民事商事审判工作会议(民事部分)纪要》中提到, “对涉及家庭暴力的离婚案件中”应加强对未成年人权益的保护, “从未成年子女利益最大化的原则出发, 对于实施家庭暴力的父母一方, 一般不宜判决其直接抚养未成年子女”, 体现了涉家暴离婚案件中未成年子女抚养权归属的司法意见。以上两个为家庭暴力受害者争取损害赔偿和子女抚养权提供了法律和政策依据。

但在上文提到的千千的统计中发现, 仅 23 名原告(8.95%)主张了与家庭暴力相关的损害赔偿。而最终也只有 7 人(30.43%)获得了法官较低程度的支持。并通过相关分析发现, 认定家暴和子女抚养权分配并不相关,²⁰⁶即涉家暴离婚诉讼中抚养权的分配主

¹⁹⁹ 厦门大学法学院教授蒋月曾在《我国反家庭暴力法适用效果评析》

, 转引自 http://life.china.com.cn/2021-02/10/content_41468762.htm

²⁰⁰ 最高人民法院信息中心, 司法案例研究院(2016). 司法大数据专题报告之离婚纠纷. 中国司法大数据服务网. 查询日期 2021 年 2 月 22 日. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2016/12/id/2491837.shtml>

²⁰¹ 王梦遥: 北京两年发出 145 份家暴人身保护令. 新京报. 2018 年 3 月 28

日. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1596116993708646504&wfr=spider&for=pc>。

²⁰² 林金文, 何艳斌, 罗建勇, 王彩念, 郝欣欣, 邵资源, 叶坚, 周媛: 广西高院关于涉家庭暴力案件的调研报告. 人民法院报, 2018-02-01, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/02/id/3196409.shtml>

²⁰³ 黄海涛: 反家庭暴力法作为裁判规则之实效性分析. 人民司法, 2019 年 07 期.

²⁰⁴ 卓冬青, 李小非: 1000 份涉家暴判决书告诉我们的那些事. 家事法律圈,

<https://mp.weixin.qq.com/s/q4FeBzp9pC1y9WPEXykUug>

²⁰⁵ 当家暴受害者走上法庭——2020 年 257 份涉家暴离婚判决书研究. 北京市千千律师事务所. <https://mp.weixin.qq.com/s/W-kofiyHOoAaocOgE3oVJA>

²⁰⁶ 当家暴受害者走上法庭——2020 年 257 份涉家暴离婚判决书研究. 北京市千千律师事务所. <https://mp.weixin.qq.com/s/W-kofiyHOoAaocOgE3oVJA>

要受包括子女意愿、子女生活环境、抚养者经济能力以及法官观念的影响，抚养一方是否实施家庭暴力并不一定成为关键因素。同样的研究，在北京源众家庭与社区发展服务中心发布的《北京市涉家庭暴力案件司法大数据分析报告》中发现，320 份涉家暴案件中，家暴受害人就精神损害赔偿主张获得法院支持率仅为 25.3%，精神损害赔偿的额度亦偏低，平均数仅为 8107 元。²⁰⁷

涉家庭暴力诉讼案件家庭暴力认定率低，以及认定家暴后，施暴方作为过错方，并没有在子女抚养权分配和离婚损害赔偿、财产分割中承担相应后果，使得《反家暴法》在司法的效应仍然难以发挥。

（2）以暴制暴案件量刑

“以暴制暴”，是指家庭暴力受害者，尤其是女性，在安全长期遭受威胁和侵害中，由于多种原因，最终使用暴力而导致施暴者死亡。这类案件一直层出不穷。据北京为平妇女权益机构的研究，中国裁判文书网上仅 2020 年就有 60 余份涉及家庭暴力致人死亡案件的裁判文件，其中约三分之一的被告为男性家暴施害人致死受害人，近三分之二（42 份判决书）的被告是家暴受害人致死家暴施害人，分布在全国东、中、西部的 20 个省市区。42 份家暴受害者“以暴制暴”案的裁判文书中，33 份被告为女性（或主犯为女性）、9 份为男性（或主犯为男性）。女性被告的被害人均为实施家暴的丈夫，男性被告的被害人均为实施家暴的父或子。从罪名来看，四分之三为故意杀人，不到四分之一为故意伤害罪；从刑期来看，女性更重，女性中 3 年以下轻刑的女性为 6%，3 年以上 10 年以下的占 33%，10 年及以上有期徒刑占 39%；无期和死缓 21%。

具体而言，这些案件中被判实刑的大多是长期遭受家暴、多方介入无果的妇女，案发前并无杀夫预谋，而是在反抗和防卫中导致对方死亡。如得到媒体报道的多个案例，²⁰⁸包括得到公公婆婆等家人谅解的山西妇女，²⁰⁹以及发生在 2020 年 7 月，重庆市第二中级人民法院以故意杀人案开庭审理的一起案件——重庆妇女刘某会的再婚丈夫蒋某银欲性侵其女儿，被刘某会制止，刘某会遭蒋某银殴打，并威胁将继续对其女实施性侵害。凌晨时分，刘某会持铁锤多次击打俯卧在床上的蒋某银，致其死亡。刘某称，丈夫长期对她和孩子以及公公婆婆实施家暴和威胁。²¹⁰

早在 2015 年 3 月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部出台的《关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见》第二十条指出：“充分考虑案件中的防卫因素和过错责任。对于长期遭受家庭暴力后，在激愤、恐惧状态下为了防止再次遭受家庭暴力，或者为了摆

²⁰⁷ 源众发布《反家庭暴力法》实施 5 周年北京市涉家庭暴力案件司法大数据分析报告. 北京源众家庭与社区发展服务中心. 2021 年 3 月 1 日. <https://mp.weixin.qq.com/s/bEH9w1j3CZwogEmqKxkw1A>

²⁰⁸ 女子遭家暴后用木棒反杀丈夫，一审被认定防卫过当获刑 7 年. 2020 年 12 月 7 日. 潇湘晨报: https://weibo.com/1700648435/Jxo1M3GMi?refer_flag=1001030103_&type=comment#_rnd1611373081927; 结婚 50 年深夜杀夫，一个农村女人被家暴吞噬的大半生 2020 年 12 月 25 日. 新京报 <https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404586111073649054>; 女子遭家暴持刀反杀情人，被法院认定防卫过当. 2021 年 1 月 27 日. 潇湘晨报. https://www.sohu.com/a/442601574_120914498

²⁰⁹ 山西女子不堪忍受长期家暴锤杀丈夫获刑六年，婆婆称理解儿媳. 2021 年 1 月 6 日. <https://new.qq.com/rain/a/20210106A09QDN00>

²¹⁰ 女子凌晨杀夫称为保护女儿不被继父强奸，是否正当防卫成焦点. 2020 年 12 月 24 日，<https://news.163.com/20/1224/19/FUKT72OL0001899O.html>

脱家庭暴力而故意杀害、伤害施暴人，被告人的行为具有防卫因素，施暴人在案件起因上具有明显过错或者直接责任的，可以酌情从宽处罚。”²¹¹

但上述 2020 年的几十份裁判文书让我们看到，**家庭暴力受害者“以暴制暴”中的防卫因素，尚未得到足够的重视**。2020 年 9 月最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布了《关于依法适用正当防卫制度的指导意见》，特别是其第 14 条要求：“准确把握防卫过当的刑罚裁量。防卫过当应当负刑事责任，但是应当减轻或者免除处罚。要综合考虑案件情况，特别是不法侵害人的过错程度、不法侵害的严重程度以及防卫人面对不法侵害的恐慌、紧张等心理，确保刑罚裁量适当、公正。对于因侵害人实施严重贬损他人人格尊严、严重违反伦理道德的不法侵害，或者多次、长期实施不法侵害所引发的防卫过当行为，在量刑时应当充分考虑，以确保案件处理既经得起法律检验，又符合社会公平正义观念。”²¹²两高两部的文件精神，明确将“长期的家庭暴力”视为被害人的过错，并要求考虑妇女的防卫因素，具备这两点可在量刑时酌情从宽。为平的上述研究和报道的众多案例中可以看到，仍然需要呼吁这个精神在实践中进一步落实，并思考在司法实践中进一步强化保护妇女权利的理念。

10. 法律责任

《反家暴法》第三十三条至三十六条规定了相关责任主体的法律责任，其中可以分为家庭暴力加害人施加暴力以及违反人身安全保护令所应承担的法律责任，以及对家庭暴力具有干预职责的责任人员不依法履职的法律责任。

（1）家暴行为人的法律责任

《中华人民共和国反家庭暴力法》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。”以《刑法》规定的罪名为基础、以行为种类来分，家庭暴力犯罪主要有故意伤害罪、虐待罪、遗弃罪和暴力干涉婚姻自由罪。2016 年，检察机关共起诉家庭暴力犯罪 5134 人；²¹³2018 年，检察机关共对未成年人遭受家庭虐待的案件批准逮捕 17 件 19 人，提起公诉 17 件 20 人。²¹⁴目前这些数据还没有进一步更新，所以尚不能形成对照。根据本报告前文数据统计和发布部分的汇总，在省一级数据具有连续性的包括：广西自治区 2016-2019 年检察机关提起公诉涉及家庭暴力犯罪案件 503 件 619 人，2020 年 1-10 月批准逮捕涉及家庭暴力犯罪案件 36 件 37 人，受理审查起诉 39 件 40 人；辽宁省 2016-2018 年行政处罚 143 起，刑事处罚 14 起，2017-2020 年行政处罚 168 起，刑事处罚 18 起。

《反家暴法》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

²¹¹ 最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部：关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见.2015 年 3 月 5 日.https://www.spp.gov.cn/flfg/201503/t20150305_92175.shtml

²¹² 最高人民法院 最高人民检察院 公安部 关于依法适用正当防卫制度的指导意见.2020 年 9 月 3 日.https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202009/t20200903_478782.shtml#1

²¹³ 2016 年检察机关共起诉家庭暴力犯罪 5134 人. 正义网. 2017 年 3 月 12 日.https://www.spp.gov.cn/zdgz/201703/t20170312_184912.shtml

²¹⁴ 反对家庭暴力，我们在您身边——纪念反家庭暴力法实施三周年，
<http://ft.people.com.cn/fangtanDetail.do?pid=16851>

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。”家暴行为人的法律责任包括加害人的法律责任和被申请人违反人身安全保护令的责任。其中加害人的法律责任包括治安处罚和刑事责任，违反人身安全保护令的法律责任包括刑事责任，以及训诫、罚款和拘留。对于违反人身安全保护令的被申请人，各地都已出现了个别案例的判决，散见于相关报道中，包括 2016 年浙江温州²¹⁵、江苏省南京市²¹⁶、2016 年湖北衡阳、²¹⁷2018 年广西壮族自治区南宁市兴宁区、²¹⁸2018 年北京市东城区、²¹⁹2019 年浙江丽水市松阳县、²²⁰2019 年广东省珠海市香洲区、²²¹2019 年重庆市潼南区、²²²2020 年陕西西安²²³等，在这里不再列举。2018 年湖南省长沙市天心区法院的法官统计了自己 2017 年度办理的 57 件人身安全保护令案件，其中对违反人身安全保护令和妨碍民事诉讼的当事人执行了 9 次民事强制措施。但他认为，“拘留这一强制措施，在违反人身安全保护令的司法实践中应用的概率非常低，尚未产生足够的震慑效果。”²²⁴值得关注的是，在 2020 年 11 月最高人民法院与全国妇联、中国女法官协会 25 日下午联合发布人身安全保护令十大典型案例中，²²⁵有两起是对违反人身安全保护令采取的惩戒，分别对加害人处以了拘留 5 日、拘留 15 日以及 1000 元罚款的行政处罚；目前尚未检索到因违法人身安全保护令而受到刑事处分的报道。

家暴案件加害人量刑过轻的问题曾在 2020 年引发舆论关注和讨论。起因是一则题为《山东一女子因不孕遭婆家虐待致死》的报道记录了山东女子方洋洋的遭遇。据报道，年仅 22 岁的方洋洋在婚后两年来，遭遇虐待、饿饭和挨冻。在 2019 年 12 月某日方洋洋从早上 8 点半到晚上 6 点半，10 个小时里遭到了 4 次殴打、1 次拽翻在地、1 次罚站和 1 次饿饭，最终死亡。2020 年 1 月 22 日，山东省德州市禹城市法院做出一审判决。方洋洋公公张吉林、婆婆刘兰英和丈夫张丙，分别因虐待罪被判处有期徒刑三年、两年两个月和两年，其中张丙缓刑三年。²²⁶舆论谴责的除了方洋洋所遭受的长期施暴行为没有得到干预，更多

²¹⁵ 王益敏：法院两次颁发人身安全保护令，他还是对妻子纠缠不休.浙江新闻，2016-3-7，<http://zjnews.zjol.com.cn/system/2016/03/11/021060317.shtml>

²¹⁶ 环球网：不分昼夜跟踪骚扰，男子离婚时违反人身安全保护令被罚.2018-5-19，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1600856775268733988&wfr=spider&for=pc>

²¹⁷ 全国首份违反人身保护令“罚单”开出.法邦网，2016-4-20.https://www.fabao365.com/zhuannan/view_20125.html

²¹⁸ 南宁 1074 交通台：南宁人注意！兴宁区法院首次对违反人身安全保护令者开出罚单.搜狐网.2018-06-13. https://www.sohu.com/a/235576526_394526

²¹⁹ 北京市东城法院强制执行违反人身安全保护令案件.2018-5-18.<http://dcqfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2018/05/id/3321405.shtml>

²²⁰ 男子违反人身安全保护令对妻子再施暴，被拘留 5 天.网易新闻，2019-12-13.<https://news.163.com/19/1213/13/F09F1HJB00018AOR.html>

²²¹ 魏蒙：珠海一违反人身安全保护令的家暴施暴者被拘留.中国法院网.2019-6-19，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/06/id/4082260.shtml>

²²² 潼南法院对首例违反人身安全保护令者开出罚单.腾讯网.2019-12-26.<https://new.qq.com/omn/20191231/20191231A0ASHH00.html>

²²³ 西安未央法院：违反人身安全保护令？严惩！陕西法制网.2020 年 4 月 23 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1665010063813120627&wfr=spider&for=pc>

²²⁴ 童广峰：违反人身保护令，拘留措施不应沉睡.中国妇女报，2018-12-12，http://www.nwccw.gov.cn/2018-12/12/content_233647.htm

²²⁵ 人身安全保护令十大典型案例发布 向家庭暴力说不.央广网.2020 年 11 月 26 日.<https://gov.163.com/20/1126/10/FSBRA5M9002398HK.html>

²²⁶ 何国胜:22 岁方洋洋死了，“罪名”是生不出孩子.南风窗.2020 年 11 月 21

集中在对加害人过轻的量刑——应该定性为虐待罪还是故意伤害？应该从轻还是从重？三人长期合力实施家庭暴力，最终致人死亡，情节严重，社会影响也极为恶劣，却只获得了最高 3 年的有期徒刑，如此量刑让施暴于家人的恶性无法得到公正合理审判。最终由于舆论的极大关注而发回重审。

图 4 方某案舆论热搜截图



（图片来源于网络）

（2）反家暴责任主体的法律责任

《反家暴法》第三十五条规定“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。”第三十六条规定“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。”因而，具有反家暴责任的主体部门工作人员不履行职责也应当承担法律责任。在本报告第三章第 6 部分出警、告诫和其他处置中提到了两起公安部门因处置不当而承担责任的案例，但如在本报告第四部分强制报告中所述，目前对于责任主体不履行强制报告的追责还没有得到充分重视。在以下这一起性质恶劣的虐童致死案中涉及了多个责任主体的失灵。

2020 年 4 月 28 日，黑龙江一名 4 岁女童被亲生父亲和同居女友虐待至颅内出血的事件被网友在微博上曝光。据报道，邻居曾听到连续打骂四五个小时而上前提醒，但父亲回答“孩子不听话”。早在 4 月 13 日，涵涵就曾因鼻梁骨折住过一次院。当时因为发现孩子身上有多处伤痕，医生报了警。但于传龙和曲婷婷辩称，孩子有自虐倾向，身上的伤疤都是孩子自己弄的，又说部分伤口是孩子跳舞摔的，结果事情不了了之。涵涵在家中被虐待的情况，也曾引起当地社区工作人员的注意。二三月份，在他们一家隔离期满之后，社区人员需要为他们每人拍一张照片作存底，工作人员发现涵涵脸上布满伤疤，于是问了一句“这孩子脸怎么了？”曲婷婷解释为吃海鲜过敏，自己挠的。

社区内部也曾接到相关人员对涵涵遭遇家暴的反映。据知情人士透露，社区曾就此进行过讨论，但最后发现能做的事情有限，“一方面，我们没有证据证明曲婷婷虐童，另一方面，大家也都知道曲婷婷泼辣不好惹。”上述知情人称。“毕竟是人家的家事，我

们也不好强插手。”另一名社区工作人员透露，他们曾就此问题询问过曲婷婷的邻居，因为害怕影响邻里关系，大家的回答都很小心谨慎，只是说偶尔能听到一些声音。社区最后想到的办法，是通过宣传板报呼吁关注家暴儿童现象，“算是一种婉转的警告提醒吧。”²²⁷

——《黑龙江 4 岁女童遭虐打，父亲“继母”被批捕》北京青年报

最早能够发现女童受到虐待的是邻居，在“上前提醒”发现无效后“去社区投诉”，都没有起到效果；在报道中显示社区至少两次发现暴力行为，包括疫情筛查和接到邻居反映，但只是婉转警告；唯一履行强制报告责任的是医生，在因虐待就医而报警之后家庭暴力反而也没有得到尽职的调查和有效干预，每一个环节的疏忽都最终让一个年幼生命没有得到应有的保护。但目前除了女童父母作为加害人被批捕，并没有对这些失职部门采取任何问责。前述 2020 年报道死于家人之手的儿童占被家暴夺命人数的近 17%。希望这个令人痛心的数字，可以让更多机构行动起来，及时预警。

四、小结与建议

“国家禁止任何形式的家庭暴力”，是《中华人民共和国反家庭暴力法》的庄严宣告（第一章第三条），奠定了我国应对家庭暴力的基础。至 2021 年 2 月 28 日，《反家暴法》已经走过了 5 年的历程，国家公权力机构作为执行主体，5 年间开展的工作万众瞩目。作为北京为平妇女权益机构的《反家暴法》实施五周年监测报告系列之国家机构篇，本专题报告的关注范围包括：中央和地方的立法和司法机构、中央和地方的政府各相关部门、群团组织和村居委会 5 年来贯彻实施《反家暴法》的进展，包括国家层面的制度建设、政策措施，省级地方配套的立法、政策、机制及其作用，以及村居委会在反家暴方面的履职情况。在其中我们看到了一些可喜的进展，也同时存在严峻的考验，保障妇女权益仍然需要更大力度的政策配套和执行落实。

1. 进展与挑战

（1）国家级制度建设和政策文件

截至 2021 年 2 月 28 日，五年间国家层面涉及反家暴工作共有 9 部政策文件出台，其中全面围绕《反家暴法》、落实执行层面的政策文件有全国妇联发布的《妇联组织受理家庭暴力投诉工作规程》；部分涉及反家暴工作机制的包括 15 部门联合发布的《关于建立家事审判方式和工作机制改革联席会议制度的意见》和最高人民检察院联合全国妇联发布的《关于建立共同推动保护妇女儿童权益工作合作机制的通知》；针对未成年人强制报告责任，有 5 部文件强调了责任机构涉家庭暴力未成年人的强制报告责任，包括针对幼儿托育机构的教育部《幼儿园工作规程》、《国家卫生健康委关于印发托育机构设置标准（试行）和托育机构管理规范（试行）的通知》，针对农村留守儿童和困境儿童的《国家卫生计生委关于做好农村留守儿童健康关爱工作的通知》、十部委《关于进一步健全农村留守儿童和困

境儿童关爱服务体系的意见》，和最终覆盖到全部未成年人群体的9部委会签《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》；在《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）》有4处提到了涉家暴家事案件的审理。从以上有关机制和制度的政策文件梳理中，我们认为国家层面对《反家暴法》的执行措施仍有不足之处，如：

1. 责任部门的实施措施出台乏力；除妇联外，反家暴中明确规定了具体责任的其他责任部门如新闻传播管理部门、教育部、卫健委、司法部、公安部、检察院、法院、工会、共青团和残联，尚未就本部门一线工作人员开展反家暴工作的出台具体的要求和指引；

2. 多部门合作的机制，目前只限于家事审判和妇联与检察院两个部门，在机制建设上仍然缺乏全环节和其他关键部门之间的打通；

3. 对无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的强制报告，目前出台文件已经从托育机构幼儿和农村留守儿童、困境儿童，逐步覆盖到全部未成年人群体，但对于《反家暴法》所提到的五类应以特殊保护的群体“未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者”，尤其是失能失智老人、精神发育迟滞群体等，目前尚未见到包括强制报告在内的其他特殊保护措施。此外，已经出台的强制报告制度缺乏具体、可操作性的规定，如对强制报告的主体的个人信息保护性措施没有具体规定，对强制报告之后公安机关的跟进工作缺乏安排等，导致了落实乏力。

4. 涉家暴案件走入司法程序是对家暴实施干预的重要环节，涉及公权力维护受害人合法权益和保障人身安全、对施暴者施以惩戒的公平公正问题，关系到当事人双方的切身利益。但目前只有《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）》中零星提到了涉家暴家事案件的部分审理环节。但关于家庭暴力定义的细化、证据标准认定明确化、不履行强制报告等义务的责任监督、人身安全保护令的签发标准、涉家暴案件子女抚养权的判决、涉家暴案件的法律援助服务等至关重要的一系列问题仍然没有得到回应，这也导致司法实践难以产生实质性的进展、受害人处境并没有得到显著改善。需要考虑出台《反家暴法》司法解释、建设性回应涉家暴案件司法实践中的问题。

5. 《反家暴法》在预防、干预和处置家庭暴力方面根据以往实践提出了很多有效的机制和手段，包括预防宣传、强制报告、公安告诫制度、受害人庇护、人身安全保护令和多部门合作或联动机制。目前在国家制度层面除了上文中提到的两部涉及不同部门合作、5部涉及部分群体的强制报告之外，对这些机制的实施细则仍然缺乏。

（2）省级地方立法和政策文件

自2018年12月至2021年3月1日，除去香港、澳门两个特别行政区之外，中国大陆31个省、自治区、直辖市中已经有山东，湖北，湖南，贵州，新疆，陕西，吉林，广东，海南，内蒙古、云南、山西12个省区市完成单独立法，以促进《反家暴法》在本地的实施。西藏、宁夏和江苏3省区修订妇女权益保障法配套地方立法的反家暴部分，这些地方立法在家暴表现形式、保护范围、处置措施上，各有特色地对《反家暴法》的有进一步的具体化。目前，此外，安徽省公布了草案征求意见稿，河南、黑龙江纳入立法规划，尚有北京、上海、重庆、天津、四川、福建、河北、辽宁、江西、甘肃、浙江、青海、广西13个省级行政区未有立法进展的相关消息。

《反家暴法》规定的预防、强制报告、告诫、受害人庇护和支持、监护权临时转移、

人身安全保护令，以及多部门合作，需要各地各部门配套完成具体的制度建设。截止至2017年7月，全国妇联权益部披露的信息表明，在全国24个省区市出台贯彻实施反家庭暴力法的配套法规和政策文件共计247个。²²⁸我们对省一级的政策文件进行搜索和整理发现至少有38部（见下表），主要集中在强制报告制度、告诫制度、联动机制和人身安全保护令制度。

机制建设	省一级数量
强制报告	10
告诫制度	9
联动或合作机制	8
人身安全保护令	7
公安机关工作指南	2
庇护救助	1
宣传教育	1

（1）从数量上看，数量最多的告诫制度所占比例也仅占全部省份的约三分之一；对公安一线的工作指南、受暴者庇护救助，以及宣传教育等预防工作仅有零星省份涉及。

（2）从实质内容上看，数量似乎比较多的强制报告、和联动合作机制也仍有加强空间，如强制报告制度虽然也有10部，但其中只有两部是专门针对家庭暴力的专项强制报告，其余8部为针对侵害未成年人的强制报告，并不涉及除未成年人以外的其他群体。

（3）对于8个建立了联动合作机制的省份来说，其中有5个省份只涉及了2或3个部门，并没有实现相关责任部门的整合。

制度建设本身就有很长的路要走，落实则更具挑战。

（1） 落实和执行

经费保障：《中华人民共和国反家庭暴力法》第四条规定：“各级人民政府应当对反家庭暴力工作给予必要的经费保障。”目前尚没有检索到经费落实情况的数据。在具体项目层面，自2016年3月截止至2021年3月，在中国政府采购网²²⁹以“家庭暴力”和“家暴”进行全文搜索，可查询到政府采购竞标成功的家暴项目10项，其中1项为硬件设施的购买，9项涉及服务，总金额约760万。10个项目中广东省有6项，占数量最多；2016年即《反家暴法》出台第一年项目在各年份中最多，有4项；采购单位最多为妇联，其次为救助站；服务提供机构除了一个研究型机构、一个法律服务机构外，其余都为社会工作服务机构；除去广东省佛山市顺德区的项目2016和2017各购买一次，体现了一定的持续性，其余项目基本为1年期或一次性项目。

参考为平整理的广东省深圳市福田区、广东省广州市、浙江省宁波市和上海市四地2019年至2021年政府采购信息进行横向对比，可以发现，在这些地区，反家暴项目只有1

²²⁸ 市妇联权益部江海清：深圳举办研讨论证会 推动实施反家庭暴力法，深圳妇联网站，2017-11-27 http://www.szwomen.org.cn/Main/YZX/YWJJ/201801/t20180111_10650177.htm。

²²⁹ 中国政府采购网 <http://www.ccgp.gov.cn/>

到 2 项，占全部项目比重均不足 6%。

业务指导与培训：在国家层面，相关责任部门开展的培训有两个。一是 2016 年 4 月全国各级法院及部分反家暴联动机制试点各成员单位的代表参加的培训。²³⁰另一个是公安部 2017 年 1 月举行的第二期全国公安机关规范执法视频演示培训会。²³¹在省级层面至少有 19 个省份的省级责任单位主持了 24 次反家暴培训或能力建设活动，占有所有省份的 61%。培训方面中的可喜现象包括有更多关于基层单位的培训信息、开始利用媒体或新媒体方式、突破单次培训模式开始出现系统性培训方案、在内蒙古自治区和湖北省反家暴内容进入新入职警官培训课程。

培训方面，仍然存在值得进一步完善之处。**其一**，《反家暴法》规定相关责任部门具有开展业务培训的责任，但截至目前全国还有近四成的省份未见培训报道，并且检索到的培训活动有超过 50%是在《反家暴法》实施三个月内开展的。**其二**，单次培训尚不足提升反家暴能力，需要更多的系统性培训方案。如新警入职培训内容应全方位纳入反家暴相关知识。**其三**，对培训具体内容和质量缺乏反馈。对于一线工作人员来说，迫切需要重视家庭暴力的危害，提升处理家庭暴力案件的能力。

发布指导性案例，可以作为以司法系统和其他责任部门提升本系统工作人员反家暴能力的一种方式。2017 年 3 月，最高人民法院发布实施反家庭暴力法十大典型案例，指导法院系统妥善审理家庭暴力案件；²³² 2018 年 11 月 18 日，最高人民检察院发布《关于印发最高人民检察院第十一批指导性案例的通知》，其中涉及了一起继母虐待未成年继女案。²³³ 2020 年 11 月，最高人民法院与全国妇联、中国女法官协会 25 日下午联合发布人身安全保护令十大典型案例，²³⁴强调了人身安全保护令的适用。

调解：从媒体报道的家暴信息来看，目前参与婚姻家庭纠纷调解的主体包括了公安部门、司法部门、民政部门、妇联、社区等。如辽宁省报告 2017 年至 2020 年涉家暴警情 18169 起，调解处理 17414 起，²³⁵此处显示的调解主体是公安部门，因家暴报警之后调解处理的比例高达 95.8%。另外，在一些反家暴工作的专项会议上也提及了婚姻家庭纠纷的调解数量，如广西反家暴联动机制工作领导小组第五次全体会议公布联动机制成员单位 2020 年 1 月到 9 月共调解婚姻家庭纠纷案件 26897 件。²³⁶

从具体案例来看，具备家庭暴力专业水平的调解能够起到教育施暴者、阻止暴力的效果，但也仍然可见调解过程中的不当处理，包括对执法干预和调解的混淆，以及调解缺乏

²³⁰ 罗书臻：法院系统反家庭暴力专题培训班开班.人民法院报.2016 年 4 月 27

日.http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c53553/2016-04/29/content_11744552.shtml。

²³¹ 公安部：“公安部举办第二期全国公安机关规范执法视频演示培训会”，2017 年 01 月 09 日，<http://news.cctv.com/2017/01/09/ARTIUeVL6IKQ7OY25SGFT5td170109.shtml>。

²³² 最高法公布实施反家庭暴力法十大典型案例.中国网.2017 年 3 月 1

日.http://www.china.com.cn/legal/2017-03/08/content_40428360.htm

²³³ 关于印发最高人民检察院第十一批指导性案例的通知.最高检.2018 年 11 月 18

日.https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/201811/t20181118_399386.shtml#2。

²³⁴ 人身安全保护令十大典型案例发布 向家庭暴力说不.央广网.2020 年 11 月 26

日.<https://gov.163.com/20/1126/10/FSBRA5M9002398HK.html>

²³⁵ 辽宁日报：辽宁联防联控落实维护妇女儿童权益五项机制.2020 年 11 月 27

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684481327848953146&wfr=spider&for=pc>。

²³⁶ 龙映谷：广西反家暴联动机制工作领导小组第五次全体会议召开.新华网.2020 年 11 月 25 日.http://www.gx.xinhuanet.com/2020-11/25/c_1126785951.htm。

规范。已有的一些调解数据没有说明是普通婚姻家庭纠纷调解还是涉及家庭暴力的调解，将家庭纠纷调解量作为家庭暴力工作成果，忽视了受暴者具体的求助诉求是否愿意“求和”。也一定程度反映出目前相关部门对家庭矛盾纠纷和家庭暴力的处置之间往往不做区分。哪些部门具有调解功能，调解过程如何规范，如何区别调和与调离的不同调解方向，调解和好的家暴事件如何对已经发生的家庭暴力事实予以证据留存，这些问题都有待进一步回答。

数据统计和发布：数据是认识家暴现状、了解反家暴工作进展、合理分配反家暴资源的基础。截止 2021 年 3 月 1 日，尚未发现在国家级或省级层面的数据统计和发布的具体部署，只检索到 2016 年《反家暴法》实施之初，有上海市妇儿工委提到建立统一的家庭暴力分类和统计口径。²³⁷

在省一级，目前为止我们查询到共有 19 个省份发布了省一级的家庭暴力相关的统计数字 35 条，发布时间集中于在《反家暴法》颁布实施的前两年和每年的 3 月上中旬和 11 月下旬到 12 月上旬，发布项目以人身安全保护令为主，其中安徽省法院连续 3 年发布人身安全保护令信息，广西自治区由广西省联动机制领导小组连续 4 年定期发布信息，并且发布信息综合了公安的告诫书、法院的人身安全保护令、妇联和民政的庇护信息以及检查机关的涉家暴犯罪数据，信息最为全面和持续。在数据统计和发布方面从可以看出以下改进空间：

首先，数据缺乏。有数据发布的省份共 19 个，全国尚有超过 61% 的省份尚无任何数据披露，发布数量从 2018 年开始锐减家暴庇护所数量和使用次数、不同部门信访案件中涉及家庭暴力案件数等、家暴警情数字和不同处理分类结果，涉家暴刑事案件数等，几乎没有统计数据，更谈不上求助者的性别、年龄和城乡分布等信息，无法预示应该如何改善工作。

数据发布省份统计

《反家暴法》实施年度	省份	省份数
第一周年	安徽，北京，贵州，江苏（2），山东，陕西，上海，天津，四川，浙江，广西	11
第二周年	安徽，北京，福建，广西，贵州，湖北，辽宁，宁夏	8
第三周年	安徽，广东，广西，江苏（2），上海（2）	5
第四周年	重庆，广西，江西，辽宁，山东	5
第五周年	重庆，福建，浙江	3

其次，数据项目单一、零碎、不统一，时间不连贯，无法呈现反家暴工作的进展和需求。只有广西自治区做到了由联动机制每年连续发布数据，其他各省份大部分只发布过两次或一次，并且发布项目多集中为人身安全保护令信息，有 17 条，占全部信息的一半。发布信息项目超过一项的只占总数约 41%。

最后，从主体上来看，主动公布的责任部门以妇联为主，公安部门（通过妇联）和法

²³⁷ 家暴不再是个人私事——反家庭暴力上海有法可依. 东方网. 2016 年 3 月 1 日. <http://sh.eastday.com/m/20160301/u1ai9237490.html>

院系统其次。司法、教育、民政的数据更加稀少。民政部门披露的未成年人监护权转移的案列报告中，并未援引《反家暴法》。卫生健康、新闻出版和广播电视、老年工作部门、残联和工会方面反家暴的数据目前仍是空白。

家暴是造成妇女（包括女童）死亡的重大因素。按最高人民法院 2015 年的数据，涉及家暴的命案占杀人案总数的大约百分之十。我国目前的十万人中凶杀案受害者人数数据不一，联合国的数据低于一些报道披露的比例，最近的数据为 0.53/10 万（2018 年），死亡人数 7523 人²³⁸。据此推算，全国 2017 年家暴致死人数约 750 多人；若以为平的媒体监测中各类家暴致死的女性占 75%，每年有超过 564 名女性（包括女童）死于各类家暴，平均每天有超过 2 人死于家庭暴力，每两天有超过 3 名女性因家暴死亡。另有一些研究发现，家庭暴力、情感纠纷、强奸杀人等性别暴力相关的案件占 4000 例故意杀人罪的 45%。²³⁹世界范围内，在凶杀率较低的国家，亲密伴侣或家庭成员所为的凶杀占有所有凶杀案的比例高达 60%。²⁴⁰我国目前家暴命案具体情况如何，需要什么样的针对性措施，有赖于公安和司法部门的权威数据。

强制报告：目前有两地进行了强制报告方式上的技术配套。2020 年 1 月浙江省杭州市检察院联合支付宝发布了“未成年人保护检察监督线索举报—杭州”小程序，²⁴¹同年 7 月重庆九龙坡区人民检察院、公安局探索开发的“强制报告”APP 上线试运行。²⁴²遗憾的是两个程序保护的目标对象目前只有未成年人，还没有扩大到其他强制报告覆盖的家庭暴力受害群体。

另一个实践进展是将强制报告的工作通过排查常规化。2016 年福建省漳州市组建以农村妇女主任为主体的 2000 余人，²⁴³2019 年至 2020 年下半年进行常规走访 5000 余次，提前介入 53 起未成年人遭受侵害案件。²⁴⁴2020 年 5 月，这一模式从漳州市进一步推广到省一级。²⁴⁵在媒体报道中，有一些强制报告的成功案例，但也有悲剧性的案例，如 2016 年清明节当天，陕西汉中 11 岁女孩雯雯、2019 年 6 月 7 日 16 岁初中女生杨瑞立、2020 年 8 月，

²³⁸ 王义保等：“中国城市安全感状况与评价（2018）”，《公共安全感蓝皮书（2018）》社科文献出版社，北京，41 页；2017 年这个数字为 0.81，2016 年这个数字为 0.62，韦长伟，“中国城市治安安全感报告（2018）”，《公共安全感蓝皮书（2018）》社科文献出版社，北京，107 页。及时更新的世界杀人案（分性别）发生率：<https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-estimates-of-number-of-homicides>；根据联合国毒品与犯罪办公室的及时更新信息，2018 年为 0.53，死亡人数为 7525：<https://data.unodc.org/data/homicide/Homicide%20rate%20by%20sex>

²³⁹ 高维俭、查国防：“故意杀人案件中加害人与被害人关系的实证分析”，《中国人民公安大学学报：社科版》2006 年第 2 期 p70~78 转引自原中国研究服务中心：<http://ww2.usc.cuhk.edu.hk/PaperCollection/Details.aspx?id=6104>

²⁴⁰ 全世界犯罪和刑事司法现状 秘书长的报告，2015 年，https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ACONF222_4_c_V1500368.pdf

²⁴¹ 浙江杭州：推出全国首个侵害未成年人线索举报小程序.正义网.2020 年 1 月 14 日.https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202001/t20200114_452815.shtml

²⁴² 为孩子们撑起保护伞！全国首个“强制报告”APP 在重庆九龙坡区上线.重庆晨报.2020 年 7 月 25 日.https://www.cqcb.com/shuangcheng/2020-07-25/2741453_pc.html

²⁴³ 张仁平：2000 名春蕾安全员守护困境儿童.检查日报.2019 年 12 月 13 日.http://newspaper.jcrb.com/2019/20191213/20191213_002/20191213_002_1.htm。

²⁴⁴ 保护困境儿童安全，福建漳州首创“春蕾安全员”机制.中国新闻网.2020 年 11 月 7 日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1683601601950886600&wfr=spider&for=pc>

²⁴⁵ 涵江检察：春蕾安全员在行动，健康人生，绿色无毒.澎湃新闻.2020 年 6 月 26 日.https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8003088

江西上饶一名 12 岁男童遭家暴致死的案件都出现了有关责任部门不履行强制报告最终错失干预时机的悲剧。根据上文为平的媒体报道监测,《反家暴法》实施 5 年间媒体报道中的涉家暴命案中未成年人共 118 人,2020 年 37 人达到了历年最高,敦促有强制报告责任的部门发挥作用。

出警、告诫和其他处置: 目前信息所反映出的求助主体主要为公安机关和妇联。据统计,《反家暴法》实施四周年以来,全国派出所共参与调处化解家庭矛盾纠纷 825 万余起,有效预防制止家庭暴力行为 617 万余起。²⁴⁶全国妇联系统 2018 年收到家暴投诉 39371 件,比上一年少了 4700 多件,降低 11%,2019 年家暴投诉为 36002 件,比上一年减少了 3300 件,降低 8.4%。²⁴⁷ 全国妇联数据和北京市妇联数据都显示出妇联接收的涉家庭暴力投诉总数在逐年减少,有区域性数据显示《反家暴法》实施之后,人们增强了“家暴不是家务事”的认知,越来越倾向于报警干预或诉诸司法途径,而不是传统地找妇联投诉;家暴处置的规范制定有所进展,江苏省在 2016 年由省公安厅出台了家庭暴力警情处置现场执行标准,2019 年将反家暴纳入年度执法质量考评范围。²⁴⁸各地出具告诫书情况不一,广西实践效果显著。

但具体案例中仍然可见处置规范的情况。有基于一线观察认为,“处理家暴的材料记录往往只有‘夫妻闹矛盾’这种抹煞家暴性质的表述。”²⁴⁹在很多警情通告或司法判决中也往往用“家庭/感情纠纷”等模糊字眼,很少出现“家庭暴力”。

救助和服务: 庇护场所的使用依然严重不足,配套服务需完善。有部分地区可向受害者提供心理服务,除广东的一则没有介绍具体信息和细节的新闻外,并没有任何责任部门发布有关施暴人干预的服务,这部分工作目前仍呈现空白。在受害人的经济救助方面,目前看到一例实践,即江苏省无锡市妇联联合当地法院共同设立反家暴救助金,制订《反家暴救助金管理使用办法》。仅有几个省份公布了向妇女儿童提供的法律援助数字,但其中并没有明确提到涉家暴案件的法律援助数字,目前只看到 2012 年至 2020 年黑龙江省妇联依托中彩金法律援助项目对遭受家庭暴力请求法律援助的 107 名妇女提供了服务。

人身安全保护令: 全国范围的人身安全保护令核发数从目前公布数据来看每年两千份左右。一些可喜之处包括出现残联、妇联代为申请的案例。2018 年福建发生一起残联代为残疾人申获“人身安全保护令”的案例²⁵⁰2016 年黑龙江省²⁵¹和吉林、广西自治区²⁵²等地都发生了第一份由妇联组织代为申请的人身安全保护令。在渠道上,广州和重庆开通线上申请通道,重庆将人身安全保护令的申请前移至派出所和妇联组织,打通法院与受害人之间

²⁴⁶ 荣维毅:中国落实消除“对妇女的暴力”战略目标:进展与建议.中国妇女研究网.2020 年 9 月 1 日.<http://www.wsic.ac.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=129&id=279>

²⁴⁷ 厚植反家庭暴力的法治土壤.人民网.2021 年 1 月 12 日.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1688631370284062940&wfr=spider&for=pc>。

²⁴⁸ 《反家庭暴力法》四周年 反对家庭暴力,江苏妇联在行动.江苏省妇联.2020 年 2 月 28 日.

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659791293382399420&wfr=spider&for=pc>

²⁴⁹ 黄涛:反家庭暴力法作为裁判规则之实效性分析.人民司法.2019 年 07 期。

²⁵⁰ 福建省莆田市城厢区残联代为残疾人申获“人身安全保护令”.中国残联.2018 年 8 月 14 日.

http://www.cdpc.org.cn/dfdt/201808/t20180814_634443.shtml

²⁵¹ 黑龙江反家暴条例纳入立法进程!反家暴“一定要从反第一巴掌开始”.2020 年 11 月 29 日.潇湘晨报.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684668512046009772&wfr=spider&for=pc>

²⁵² 广西实施《反家暴法》一周年 发布十个反家暴典型案例.中国新闻网.2017 年 3 月 1 日.

<http://www.gx.chinanews.com/sz/2017-03-01/detail-1fzanvsu6089783.shtml>

的信息障碍。在广州黄埔法院，申请人微信登录黄埔家事审判公众号上传个人信息、报警回执等相关材料即可申请立案，²⁵³重庆对遭受家庭暴力行为或者面临家庭暴力风险的，派出所接处警、妇联组织在接待群众时，协助受害人通过重庆市智慧法院易诉平台向法院申请人身安全保护令。²⁵⁴其三，2019年出现了在浙江温州首例男性人身安全保护，2020年在浙江也下发了6起由男性申请的人身安全保护令体现了家庭暴力不分性别。²⁵⁵但总的来说，人身安全保护令的申请和核发的数量仍很低。

涉家暴案件的审理：检察机关支持起诉、建议撤销监护案件逐年增加，在促进涉家暴儿童监护权案件中的作用日益增加。在涉家暴审理过程和审判机制的进展上，2016年最高人民法院在全国范围内选择北京市东城区人民法院等100个左右的基层人民法院和中级人民法院开展为期两年的家事审判方式和工作机制改革试点，探索引入家事调查员、社工陪护及儿童心理专家等多种方式和家事纠纷综合协调解决机制。但在具体落实在实践当中，仍然有家庭暴力认定率低，无论是调解还是判决中，仍然存在法院的调解员和法官对家暴的主张要么不闻不问、要么证据标准过高、即使认定家暴实施存在也在调解/裁定/判决书中不明确提及或避重就轻的情况，导致家暴受害者或者处境无法改善、或者得不到相应的判词；施暴方作为过错方，并没有在监护权或子女直接抚养、离婚损害赔偿和财产分割、赡养继承中承担相应后果，以及涉家暴刑事案件中受害妇女“以暴制暴”案件的定罪和量刑公平问题。

法律责任：家暴行为人的法律责任包括加害人的法律责任和被申请人违反人身安全保护令的责任。2016年，检察机关起诉家庭暴力犯罪5134人；2018年，检察机关共对未成年人遭受家庭虐待的案件批准逮捕17件19人，提起公诉17件20人。²⁵⁶由于缺乏更充分的数据尚不能形成对照。对于违反人身安全保护令的被申请人，各地都已出现了个别案例的判决，散见于相关报道中，在2020年11月最高人民法院与全国妇联、中国女法官协会25日下午联合发布人身安全保护令十大典型案例中，²⁵⁷有两起是对违反人身安全保护令采取的惩戒，具有示范效应。

对加害人的惩戒尚无更多数据披露，但受暴妇女以暴制暴犯罪案件并导致施暴者的死亡的案件，2020年仅在媒体上公开报道的发生或宣判的至少有6起，都有如下特征：（1）妇女长期受到丈夫的家庭暴力及虐待，经历过求助未果；（2）妇女在某个突发事件之下不堪承受，乘丈夫不备实施杀害行为，并在杀夫时意志坚决，反映出义无反顾的态度；（3）往往一经报道即受到社会关注，公众对妇女体现出同情；（4）大部分不具备正当防卫的条件，被认定为“防卫过当”，判处5至7年的有期徒刑。“防卫过当”仍然强调了将防卫的

²⁵³ 广东法院近四年发出人身安全保护令805份.广东法院网.2020年9月30

日.<http://www.gdcourts.gov.cn/index.php?v=show&cid=62&id=55624>

²⁵⁴ 反家暴 重庆创新推出一站式人身安全保护令申请机制.新华社.2021年1月11

日.http://www.cq.xinhuanet.com/2021-01/11/c_1126969368.htm

²⁵⁵ “首例男性人身安全保护令”：家暴不分性别.人民日报.2019年11月27

日.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=165134694949088880&wfr=spider&for=pc>

²⁵⁶ 反对家庭暴力，我们在您身边——纪念反家庭暴力法实施三周年，

<http://ft.people.com.cn/fangtanDetail.do?pid=16851>

²⁵⁷ 人身安全保护令十大典型案例发布 向家庭暴力说不.央广网.2020年11月26

日.<https://gov.163.com/20/1126/10/FSBRA5M9002398HK.html>

“正当性”作为轻判要素，没有考虑到以暴制暴的妇女其杀夫行为往往不具备正当防卫的时间要件和限制条件，这也是前文中所列举的案例中都被判定为“防卫过当”的原因。将受暴妇女以暴制暴看做是在不足以造成致命伤害的情形下所实施的严重反击行为，其实是割裂了整个长期、持续的受暴过程，将受暴妇女的杀夫行为单独评价，对受暴妇女极为不公。

《反家暴法》规定，对于具有反家暴责任的主体部门因处置不力也应当承担法律责任。目前在广东和陕西有媒体报道了两起公安部门因接警处置不当而承担责任的案例，但目前对于责任主体不履行强制报告的追责还没有得到充分重视。尤其是在一些性质恶劣的家暴致死案中往往涉及了多个责任主体的失灵，却不见问责发生。

2. 我们的建议

盘点进展，总结挑战，报告将一如既往地各个国家机构提出如下政策建议。

全国和地方各级人大和政协：各级人大常委会，应持续开展执法调研和执法检查，加快出台反家暴地方配套法规。在已经出台政策和措施的地方，人大和政协应该开展执法检查、相关视察和调研，促进落实，并研究新情况、发现解决方案。全国人大在本届任满之前启动修法程序以完善《反家暴法》，并确保地方立法和国家修法过程中能够吸纳社会组织、基层工作人员、受家暴影响人群和专家学者的有效参与。

各级人大代表和政协委员：充分利用视察、考察的机会，广泛接触受家暴影响者和反家暴一线工作者，了解本地本届别反家暴工作状况和需求，适时提出意见和建议；充分利用各级两会的机会，提交有关议案和提案，并通过两会发言、媒体采访等机会，建言献策。

国务院：明确国务院和地方各级妇女儿童工作委员会在反家暴多机构合作中的牵头地位，协助地方形成有效的多机构合作的工作模式，加大政府购买服务中的反家暴支出，加强反家暴工作的数据和统计工作，并在每年3月1日（《反家暴法》施行周年之际）和11月25日（消除对妇女的暴力国际日）前定期公布信息。各责任机构在参加本级妇女儿童工作委员会的年度会议时提交有关反家暴的教育和培训的上年度报告和下年度计划，并发布在国务院妇儿工委和本机构官方网站。落实对五个特殊保护群体的具体保护措施，让强制报告、临时撤销监护权等制度普惠应该覆盖的人群。

新闻传播管理部门和各类媒体：对新闻业从业者提供培训，提升对家庭暴力事件的敏感度。在进行新闻报道的时候，采取中立的、不责备受害者的语言，保护受害者和涉案未成年人的隐私。要重视开展性别平等、反对家庭暴力的宣传，注重有关反家暴信息的发布，不断提升信息质量，发挥媒体在提升意识和预防方面的作用；运用不同媒介平台、信息报道和公益广告等不同形式、不同语言和文字传递各机构的职责、受暴者的权利、各类反家暴服务信息（包括热线电话和庇护服务信息），少数民族、听力和视力障碍者也可以便捷地获取和使用。

教育部：制定指导性意见，设置强制报告的具体操作规范，促进托幼机构和各级教育机构开展性别平等和预防家庭暴力、反家庭暴力教育，推动教职员工了解和遵循《反家暴法》关于强制报告的规定，以便及早发现和处理对儿童的家庭暴力。宣传享有零暴力的儿

童生活是每一个儿童的权利，保护儿童免受暴力伤害。评估教育机构及其负责人的指标体系中，要包括性别平等和反家暴教育、强制报告的知晓和实施情况。将性别平等和反家暴内容纳入学历教育和在职培训中，特别是师范院校、医护院校、法律专业中。

卫健委：用整体性的思路，出台医疗保健系统落实对遭遇家庭暴力的未成年人、残疾人、老年人、重病人和孕产妇的特殊保护措施；将诊疗中如何识别、记录和处理家庭暴力的相关内容，包括对没有民事能力的就诊者遭遇或疑似遭遇家庭暴力的强制报告要求，纳入医护人员的业务培训和工作要求，以及所属教育机构的专业培养计划；在公共卫生工作中，包括精神卫生和艾滋病防治中纳入性别平等和反家暴内容。

民政部：鼓励和支持更多社会组织注册并开展反家暴工作。加大宣传力度，增加公众对庇护和临时生活救助的知晓度，便于当事人的申请和使用。对所属救助和庇护机构、福利机构开展反家暴能力建设，提升工作人员对家庭暴力的识别和处理能力，改善家暴庇护所的人员和设施配备。在基层政权建设和社区治理中，将反家暴纳入工作计划和考评体系，促使村居委会发挥《反家暴法》规定的职能，特别是在社区工作中定期排查家暴高危隐患，重视《反家暴法》明文规定的五个受特殊保护群体，特别是幼童、失能失智老人、精神障碍者的安全保障。全面激活并完善对这些群体的家暴强制报告制度，并积极对接社会资源，作好相关服务。

司法部：加大普法力度，特别是对有反家暴职责的机构和行业的普法教育，改变反家暴责任者的意识和能力落后于法律要求和求助者需求的局面。让更多的家暴受害者受惠于法律服务、法律援助，并公布分性别统计数据。对调解员的培训和考评内容中纳入性别平等、家暴识别和反家暴原则等内容，杜绝在调解中将家庭暴力和家庭矛盾混为一谈、“各打五十大板”的做法，杜绝以家庭和谐为由牺牲家庭成员平等权益的惯性做法，以使调解能够起到预防家庭矛盾升级、遏制家庭暴力发生的作用。鼓励和支持律师协会开展性别平等和反家暴的培训、交流和研讨活动。

公安部：考虑到目前公安机关已经是求助主体的现实，增加女性警察的比例，并切实参与反家暴工作；将反家暴内容纳入公安业务培训和公安系统院校的教学内容，侧重于提升110接警中心和一线警务工作者对家庭暴力的识别、防范和处置能力。鼓励基层派出所对轻微家庭暴力积极使用告诫书，以规范执法，从而更好地保障遭遇家暴的当事人的权益和安全，并减轻110和当值公安人员反复接警反复出警的无谓负担，乃至减少对警察和辅警的生命威胁；在告诫书等处置办法中，探索责令施害人参加《反家暴法》学习、矫治自己的认知和行为等内容，以落实《反家暴法》关于施害人的有关规定。加强公安机关与社区基层组织、社会工作机构以及其他家庭暴力相关民间组织的合作与沟通，促进家庭暴力处置中的多部门合作，以满足群众在家庭暴力中的多方面需求，同时减轻公安机关在处理家庭暴力事件中压力；同时，营造有利环境，让从事性别平等和反家暴工作的民间力量能够安心、顺畅地开展工作。

检察院：继续开展《反家暴法》的宣传教育工作，注重数据和信息的统计和发布，以及对工作人员的培训；促使更多基层检察院继续运用民事支持起诉等手段，协助家暴受害者通过赡养、抚养、离婚、监护权等诉讼得到维权；继续运用提前介入等监察职能，对家庭暴力，特别是监护人实施侵害的案件，注重引导公安机关侦察取证；对需要提起公诉的

家庭暴力施害者，避免以家庭矛盾、亲友原谅等理由“法外留情”，对防卫、紧急避险和多方求助无门而“以暴制暴”的受害者，在提起公诉时需正视和充分考量施害人的违法和犯罪行为。

法院：进一步重视数据和信息发布工作，重视对法官进行《反家暴法》的相关培训。人身安全保护令方面，改变一些地方立案大厅对申请者的推诿和拒绝现象，改变将调解和核发保护令对立起来的思路，提高保护令的核发率，特别是迁出令和其他保护措施申请的核准率；在涉家暴的离婚、赡养、扶养、监护等民事裁判中，重视对家暴的认定，特别是对身体暴力之外的精神、经济、性等各种形式的家庭暴力的识别，以受害者的权利和安全为首要考虑；在涉家暴的刑事案件审理中，注重理解《反家暴法》的精神，增加对《反家暴法》的引用；加大执行力度，让实施家暴者切实承担法律责任和相应后果。

工会、共青团、妇联和残联组织：在本系统加强对《反家暴法》职责的认识和履职能力，杜绝有意无意造成对当事人的再度伤害的现象，提升反家暴工作质量，特别是服务求助者的质量，积极开展《反家暴法》所规定接受投诉、求助、强制报告、代为报案、协助获得告诫书等处置，代为申请保护令、协助执行保护令、对施暴者进行反家暴教育和心理辅导等工作。参考《妇联组织受理家庭暴力投诉工作规程》，出台本组织系统内部的反家暴工作规程，以指导基层反家暴工作。

用人单位：机关、团体、企业、社会组织等用人单位，应了解《反家暴法》对单位责任的相关规定，认识到家庭暴力事实上影响着工作场所，损害职场安全和工作氛围、工作产出和工作质量，损害员工和雇主双方的利益。单位有责任接受员工的反映和求助，有责任对施暴员工进行处理，以遏制家庭暴力对工作场所的影响。

社会组织和公益服务机构：不断提升对《反家暴法》的理解，提升机构和员工、志愿者的反家暴能力，开发更多有效的宣传、教育和服务产品，促进其他反家暴责任方积极作为，让求助者得到高质量的服务并增强自身维权和改善境遇的能力；加强对现实中各种情况和问题的探索，加强行业和区域的分享和交流，以贡献更多针对不同情况的多样的解决方案，从而促进政策、措施和法规的完善。

由于可以获得的信息非常有限，我们相信对于一些信息和实践的查询和整理仍然不够完善，在呈现《反家暴法》实施五年来的进展和不足时，在严谨性和完整度上仍有不足，尤其是随着《反家暴法》施行时间的持续增加，将越来越需要更多力量、尤其是国家机构开展监测评估进展的工作。在这个过程中，为平妇女权益机构将持续守望，以监测见证和促进改善。我们看到，通过当事人的驱动、通过各责任方的回应，通过各方力量的促进，有意义的改变正在发生。