

《中华人民共和国反家庭暴力法》实施五周年

系列监测报告

新冠疫情期间的家庭暴力：应对措施及挑战

为平妇女权益机构 出品



郝阳、冯媛、何嫒撰文

2021年3月6日

《中华人民共和国反家庭暴力法》实施五周年监测报告

总序

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。为促进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、呈现现实中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》、《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》¹。

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。这组专题报告分别考察反家暴宣传和信息传播，中央和地方一级公权力机构和群团组织的响应、民间力量的发挥、疫情时期的反家暴。

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，本次五周年监测报告通过媒体、国家和民间三重叙事的角度，梳理五年来的反家暴工作。而2019年底出现、至今仍然徘徊不去的新冠疫情给整个社会和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，我们今年专门推出了“疫情时期的反家庭”专题篇。

本报告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、微信公号报道的信息，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²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，覆盖5年时间，信息来自6大新闻网站、12个国家级责任单位、省级妇联的网站，以及5-8家民间反家暴公益信息平台。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。

¹ 为平妇女权益机构（Equality）：反家暴法实施一周年观察和建议.2017-2-28, <http://www.equality-beijing.org/newinfo.aspx?id=24>；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。

² 15117905157 的热线号码于2021年3月1日开始启用将启用“AVON 雅芳-为平妇女支持热线”的新名字。感谢 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。

本报告中的数据和案例，除引用具公信力的媒体的报道者（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，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，虽然我们难以在此道出他们的名字。感谢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、陕西省妇女理论婚姻家庭研究会、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、刘姃坊，陈姿颖、熊琼、王欣怡、郭典、林淳、查颖、何锐、海珠、戴晓磊、陈婷婷。本报告各专题由曹苧予、夏天、郝阳、冯媛、何嫫分别或合作撰写，报告中若存在缺点和错误，敬请读者指正。

新冠疫情期间的家庭暴力：应对措施及挑战

一、 背景：新冠疫情期间家庭暴力激增

在曾经发生的大流行病（如埃博拉病毒³和寨卡病毒⁴）中，各种形式的基于性别的暴力行为（包括家庭暴力）随之增加。新冠疫情也不例外。由于隔离和社交距离等措施以及本来就存在的性别不平等状况，新冠疫情期间全球的家庭暴力事件猛增。⁵ 根据联合国人口基金预测，全球每三个月的封锁，都会增加一千五百万例的性别暴力事件。⁶

在中国，疫情期间的观察表明，诸多因素例如封城和居家隔离造成无法正常外出和日常活动、和家人长时间共居一室，以及对病毒的恐慌、心理焦虑，还有疫情下工作停滞造成经济压力增加，外加社区已有的支持机制在疫情期间停摆，以及原本存在的性别不平等等问题等，都会导致家庭暴力事件的增长。⁷

2020年1月下旬的农历新年前，新冠疫情爆发和随之而来的封锁，一些公益机构收到了大量与家庭暴力相关的咨询，几乎是平时的两倍或三倍。据媒体报告，湖北省监利县蓝天下妇女儿童维权协会2020年2月服务的家暴案例有175起，是1月的近两倍，是2019年同期的三倍多。⁸其中绝大部分是丈夫对妻子的暴力。2020年1月底武汉封城到4月初，源众家庭与社区发展服务中心的“受暴妇女儿童帮助热线”一共接到来自全国各地15个省市的40余起咨询，其中86%涉家暴类，比往年同期增长了21%。⁹为平妇女支持热线收到的求助和咨询，在春节期间和其后的月份也是历年最高，全年服务300多人次，而之前的年最高记录为170人次。

³ UNDP, *Ebola Recovery in Sierra Leone: Tackling the Rise in Sexual and Gender-Based Violence and Teenage Pregnancy during the Ebola Crisis* (2015).

⁴ Oxfam International, *Gender Analysis: Study of the Impact of the Zika Virus on Women, Girls, Boys and Men* (2017).

⁵ UN Women, *From Insight to Action* (2020), www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142

⁶ UNFPA, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage* (2020), www.unfpa.org/resources/impact-covid-19-pandemic-family-planning-and-ending-gender-based-violence-female-genital

⁷ UKAid, *Impact of COVID-19 Pandemic on Violence against Women and Girls: VAWG Helpdesk Research Report* (2020).

⁸ 曹颖，“疫情中的家暴受害者：被削弱的自救系统”，南方周末，<https://www.infzm.com/contents/179582>，2020年3月21日

⁹ “疫情下的家暴：母女俩怀揣200元被困小镇40多天”，搜狐网，https://www.sohu.com/a/385662809_617289，2020年4月4日

“北京-可持续目标 5 促进组”于 2020 年 9 月 23 日通过微信发布了“2020 年中国女性状况问卷”，到 11 月初共回收到 2 万余份问卷结果。调查根据其中完成度 96% 以上的 11204 份问卷，¹⁰就疫情期间的家暴问题进行了初步分析。

调查结果显示，每一个群体在疫情中都不同程度地遭受某种暴力。多元性别人群受到各项暴力的比例高于顺性别人群。从表 1 可见，高达 47% 的间性人以及 38% 的跨性别人士（男跨女和女跨男均如此）报告在疫情期间自己和家人曾遭受某种形式的暴力，其中为被辱骂攻击占到 28% 到 45%。在顺性别人群中，女性遭受的暴力普遍高于男性。27% 的女性报告在疫情期间曾遭受某种形式的暴力，19% 为被辱骂攻击。

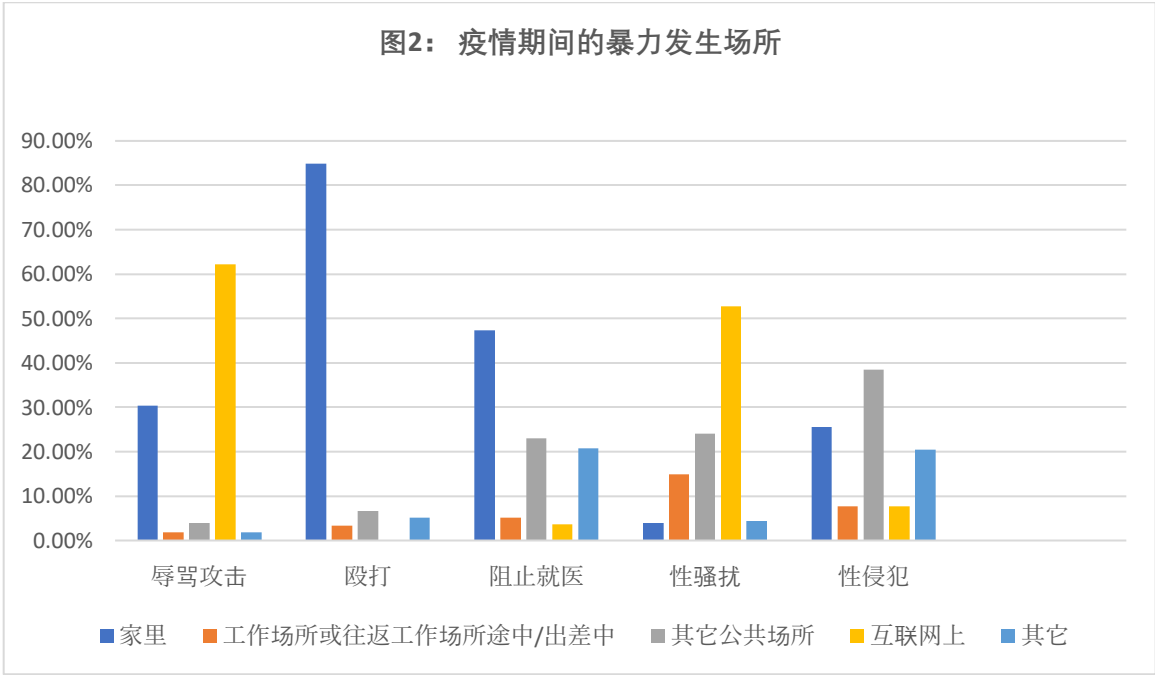
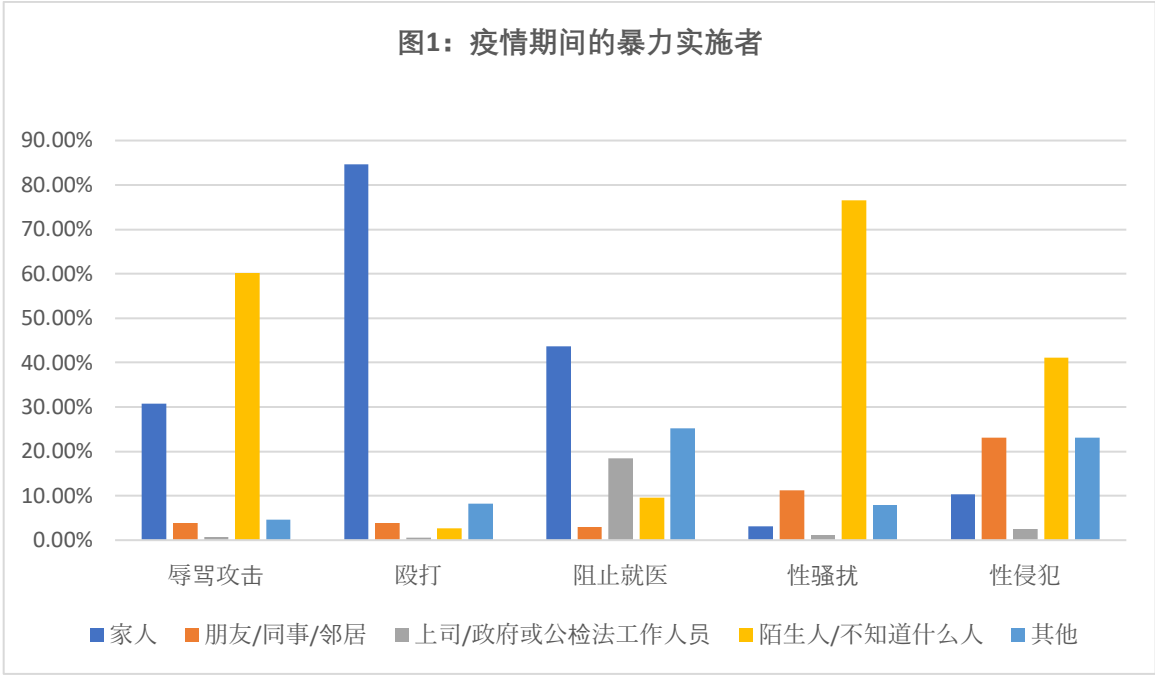
表 1：疫情期间，受访者和家人在现实中或者网络上的不愉快的经历

	女性	跨女	跨男	间性人	其他	男性
被辱骂攻击	19.2%	28.6%	28.3%	44.4%	33.7%	16.2%
被殴打	2.0%	8.6%	3.4%	2.8%	6.9%	0.9%
不给治病	1.4%	5.7%	2.4%	5.6%	2.0%	1.0%
经济控制	7.1%	11.4%	11.1%	11.1%	14.9%	4.2%
被性骚扰	7.3%	11.4%	10.8%	22.2%	10.9%	3.0%
被性侵犯	0.6%	0.0%	1.3%	2.8%	2.0%	0.0%
其他	3.5%	5.7%	5.1%	2.8%	3.0%	3.3%
无以上经历	73.2%	62.9%	62.3%	52.8%	63.4%	78.6%
总人数	10042	35	297	36	101	693

一些特定群体受到了更多的暴力。例如几乎一半的残障人士和约四成的多元性别人群反映在疫情期间遭受到了某种形式的暴力行为，其中 33% 的受访残障人士和多元性别人群疫情期间曾遭遇辱骂攻击。遭遇到经济控制的残障人士和多元性别人群的比例则分别是 17% 和 13%。

¹⁰ 这 11204 位答卷人来自中国大陆 31 个省自治区直辖市，还包括少量目前居住在海外的同胞，总共覆盖了 43 个民族。其中，90% 为（顺性别）女性，6% 为（顺性别）男性，4% 为非常规性别（自认为不属于现有常规性别类型的人群）。40 岁以下的受访者占到了总数的 96%；大专、本科及以上学历者占总体答卷人数的 85%。

疫情期间来自家人的暴力行为令人警醒。调查显示家是疫情期间暴力普遍发生的场所。高达 85% 的殴打来自家人。此外，三分之一的辱骂行为，超过四成的阻止就医行为来自家人，发生在家里。另外， 调查显示 26%的性侵犯发生在家中，10%的性侵犯来自于家人。



二、 疫情期间应对家庭暴力的举措和实践

随着疫情蔓延也在全世界不断增加的家庭暴力被称为新冠病毒肺炎的‘影子疫情’。¹¹ 在中国，为了预防和制止疫情期间的家暴事件，更好地落实反家暴法保护受害人，妇联、社会组织、民间力量以及司法系统都做了不同程度的响应。

（一）妇联、社会组织以及民间力量的响应

长沙市妇联、市直妇工委联合开展 2020 年“抗疫防暴 人人有责”的反家暴专题普法宣传活动。使用全国妇联设计的“反家暴的单位责任”和“反家暴报告制度、告诫制度、人身安全保护令制度”两张主题海报用于宣传。¹² 鉴于新冠疫情防控的特殊情况，广州市妇联等发布了《疫情期间家暴受害者维权指南》。¹³

民间发起的“反家暴小疫苗”活动由绿芽基金会在 2020 年 3 月 1 日推出，时值反家暴法实施四周年之际。这个活动通过网络呼吁社会公众共同参与消灭“家庭暴力病毒”，大家关怀自己所在社区，及时制止和干预身边的家庭暴力。该行动发起七天后，有千余人参与，超过五十位参与者将《给邻居的反家暴倡议书》张贴在北京、上海、广州、深圳、武汉、大连、四川攀枝花、河南洛阳等 23 个城市的社区里。¹⁴

北京为平从 2020 年 2 月起通过各种形式的网上活动，如线上讲座、线上工作坊，对公众讲解居家抗疫中如何预防和遏止家庭暴力，如何自助；对积极的旁观者传递“非专业人士”如何以正确的理念和适当的方式助人反家暴，累计听众数千人。北京东城区源众家庭与社区发展服务中心联合北京市两高律师事务所婚姻家庭部主任团队，共同发起“疫期反家暴 法援行动月”活动。开展反家暴普法宣传、开通求助通道，为受害人提供有针对性的法律咨询及公益法律服务。¹⁵

¹¹ UN Women, *The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19*, <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

¹² “抗疫防暴 人人有责《中华人民共和国反对家庭暴力法》实施四周年普法宣传活动”，搜狐网，https://m.sohu.com/a/376547245_390721?spm=smwp.media.fd-s.2.1582934400050UJ4Qvtp，2020 年 2 月 28 日

¹³ “疫情期间遇到家暴怎么办？市妇联发布维权指南”，广州日报，www.sohu.com/a/376959674_120152148，2020 年 3 月 1 日

¹⁴ 参见注释 6

¹⁵ “第六期周报 | 杨团：全球治理课题将是和平、反贫困和防控大流行病的结合”，善达网，<http://www.shanda960.com/shandaguan/article/19714>，2020 年 3 月 8 日

来自国内一线反家暴机构的专业人士编写了《疫情期间家暴防护实用手册》，¹⁶提供了家暴基本知识、预防家暴、自救与求助，精彩案例，家暴受害人救助资源等信息。卓明灾害信息服务中心在《湖北省新冠病毒危机卓明形式报告（五）》中将“注意家庭暴力高发现象”作为疫区需求之一进行分析，并明确建议提升社区工作者和一线志愿者对家庭暴力的意识，鼓励他们在发现家庭暴力迹象时积极处理和转介。¹⁷

（二）司法系统新冠疫情期间提供的临时应对措施

新冠疫情使许多机构不得不进行调整并提供远程在线服务，包括司法系统对案件管理系统数字化，以及进行在线法律咨询和开庭。

重庆市巴南区法院于2020年3月全面推出了在线申请人身安全保护令的程序。为家暴幸存者提供三种在线申请的渠道：重庆法院公众服务网进入“易诉”平台申请、向派出所报警由派出所协助网上申请、以及通过微信应用平台小程序。¹⁸而根据检索中国裁判文书网，2020年春节期间，巴南的多个保护令申请在法院恢复审理工作后得到核发。

“法院受理申请后，承办法官会在一个工作日内完成查阅申请人提交上传的证据，并通过电话、微信等网络载体向事发地派出所、涉案当事人、妇联组织等进行调查询问，固定证据、查明事实、作出判断，24小时内可作出支持申请或者驳回申请的裁定。”¹⁹自新冠疫情爆发以来至2020年3月底，巴南法院通过使用信息通信技术加强了疫情期间的司法服务，已经接受了11份在线保护令申请，并做出了支持九份申请的裁决。²⁰

宁波镇海和四川眉山²¹等地方法院能够利用电话，微信等方式进行电子办案和网上开庭，来受理家暴幸存者的保护令申请。深圳宝安地方法院的法官使用法官采用“云庭”在线进行询问并制作

¹⁶ 手册主编刘西重，编委万薇、万飞、刘秀、李洪涛、何胜洋、陈锦贤

¹⁷ 参见注释 15

¹⁸ “重庆巴南：人身安全保护令铸起反家暴防护盾”，人民法院报，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/03/id/4862388.shtml>，2020年3月23日

¹⁹ 同上

²⁰ 同上

²¹ “特别的关怀 疫情期间的人身安全保护令”，眉山市中级人民法院，www.msfy.gov.cn/Showarticles.asp?ID=10080，2020年3月11日

笔录,全程录音录像,当事人在笔录上使用电子签名并回传。在审核相关证据后,法院于当日通过“微法院”线上送达人身安全保护裁定。²²

成功案例:

2020年2月17日凌晨,深圳市宝安区发生一起高危家暴案件。张某(女)被丈夫李某家暴,报警求助。民警到场后,李某认错求情。民警离开后,李某不间断对张某施暴,多次有掐脖子等高危行为,从凌晨1点半持续至早上8点。

2月18日上午,张某向社区妇联求助。街道妇联立即启动高危家暴个案多部门联席会议,并指定一名个案管理员负责全程跟进。工作人员协助张某再次报警。警方开具伤情鉴定委托书;鉴定结果为“轻微伤”。警方依法对李某作出拘留十天罚款200元的行政处罚。

2月24日,张某网络申请人身安全保护令。2月25日,为克服疫情期间当事人无法到庭参与调查的困难,法官采用“云庭”在线进行询问并制作笔录。当日,宝安法院通过“微法院”线上送达人身安全保护裁定。

经各部门有效介入,目前张某与丈夫分居,脱离家暴环境,身心状态良好。

摘自《疫情期间家暴防护实用手册》

三、 新冠疫情期间应对家庭暴力的挑战

尽管各责任机构包括妇联、司法系统,以及社会组织还有民间力量开展了不同程度的响应和行动,新冠疫情的特殊时期给反家暴法的执行和实践带来了新的挑战。疫情期间各种封锁、停业、居家隔离、相关责任人忙于抗疫、社会机构资源向防疫倾斜等原因,使原本就不足的反家暴社会支持网络被进一步削弱,导致受暴者的支持系统失灵。家暴发生后当事人想要获得帮助变得尤为困难。限制出行,封路,公共交通停驶,酒店停止营业等还使得受害者的自助系统也被削弱,暴

²² “深圳宝安法院全流程网上完成发出人身安全保护令”,法制日报, http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2020-03/01/content_8131354.htm, 2020年3月1日

力发生了也很难逃离，无处可去。疫情高峰期间一名受暴妇女带着女儿逃到陌生小镇，身上却只有 200 多块，被困 40 多天。²³

（一）获得支持服务的机会有限，使得家暴幸存者更加脆弱

居家隔离政策并没有考虑家暴受害人面临的特殊情况。警察、律师、社工、庇护所、社区调解员等这些正常状况下受暴妇女最先联系的反家暴一线服务人员，在疫情中由于精力用于抗疫、隔离政策的限制，或者由于本身对家暴和反家暴法的理解不足等原因，使得提供的支持较平时更为有限。

例如，在对 10 家反家暴机构的小组访谈中，各机构都普遍提到由于疫情防控，社工无法进社区服务，提供法律援助的律师无法出差，无法办案出庭等。一些卫生保健机构和庇护所为应对疫情的爆发，可能取消原有的家暴服务，或者在疫情期间转变为其他功能。²⁴ 接受访谈的反家暴机构反映，“平时庇护就难，在疫情中更难。”由于新冠爆发后原有就为数不多的庇护所转成他用，或者酒店停业，无配套紧急救助资金等原因，出现家暴受害人无处庇护的困境。

2020 年 3 月 4 日，内蒙古呼和浩特市新城区人民法院发出疫情以来的首份人身安全保护令。作者在与反家暴机构的小组访谈中也提及这个案例。在这个分手暴力的案例中，由于不堪前夫骚扰，受害人家中没法呆，疫情期间无法住庇护站，无奈与母亲开车逃到郊外，最后在车里面呆了 22 天，直到拿到人身安全保护令。“法院发出人身安全保护令后，由于疫情无法送达，只能邮寄，中间又耽误好几天”，接受访谈的反家暴机构反映。

有报道说，因为正忙于抗疫，一些警察不愿干预家暴事件或警告家暴施害人，拒绝或拖延出警。²⁵ 在对反家暴机构的访谈中也有提及多次报警，警察以抗疫为由拖延出警的情况，以及疫情影响警察出警，由于封路，警车不能进入小区或村庄办案。另外，疫情时期，不仅家暴受害者求助难，拘留施暴者也面临挑战。为避免聚集性感染事件，警察会考虑疫情，优先采取制止、调解、要求

²³ 参见注释 9

²⁴ W. Zhang, *Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic*, www.sixthtone.com/news/1005253/domestic-violence-cases-surge-during-covid-19-epidemic

²⁵ W. Zhang, *Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic*, www.sixthtone.com/news/1005253/domestic-violence-cases-surge-during-covid-19-epidemic

写保证书、出示家庭暴力告诫书、罚款等方式惩罚施暴者。²⁶媒体曾报道的一起家暴案例中，受害人住院的第二天，家暴的丈夫就被保释。由于疫情影响，派出所无法拘留施害人，而是采取监视居住的方式。²⁷

（二）反家暴责任人意识有待提高，多部门合作机制不健全，反家暴资源短缺等短板在疫情中更加凸显

另一个引发舆论关注案例，²⁸是一位深圳的女性在微博上发布了她与调解员的录音，她在遭受男友的家庭暴力时，调解员对事件的处理不合规。当事人称，当她和调解员陈述男友要打死她后，调解员回复“他喝醉酒的话你也信？你就害怕了？”当她要求依法追究对方的法律责任时，调解员说：“有这个必要吗？要弄死他吗？”

这个案例反映了家暴服务的一线人员对家暴和反家暴法的认识有限，这和疫情之前也许没有什么变化，但是在疫情下家暴频发、支持系统受限的特殊时期则会使家暴受害者的处境与平日相比更加危急。这一点在下一章节疫情中人身安全保护令执行的挑战中会更多讨论到。

除此之外，和反家暴机构的小组访谈反馈，原本就发展艰难的多部门联动机制在疫情下更加困难，疫情期间大家的精力都在抗疫上，多部门联动衔接不上，缺乏多部门联动流程和操作指南。“平时没有准备好，在疫情中这种短板被放大”，“多部门合作显得随机和仓促”。

另外，反家暴从业人员普遍反映，反家暴机构在疫情影响下发展不容乐观。疫情使得原本就紧缺的反家暴资源更加短缺。“一些公益基金会原本计划分配给反家暴公益项目的资金，在疫情爆发后紧急转为抗疫资金了。”

（三）新冠疫情期间人身安全保护令的执行情况和挑战

新冠疫情期间全国法院做出的人身安全保护令情况如何？2020年10月上传到中国裁判文书网 (<https://wenshu.court.gov.cn>)、在2020年1月1日至5月31日做出的的283篇人身安全保

²⁶ “中国家庭 那些因疫情而生的家暴”，澎湃新闻，https://www.sohu.com/a/378436762_260616，2020年3月8日

²⁷ 参见注释9

²⁸ 参见注释26

护令，可以让人以窥斑见豹。对这 283 篇保护令的文本研究²⁹着眼于这一时期中国法院在保护令核发中和平时相比有何共性和特点，保护令在疫情期间的效应及挑战。³⁰

1. 新冠疫情期间上网保护令的数量

截止 2020 年 10 月 7 日，中国裁判文书网上一共有 283 份在 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 5 月 31 日期间做出的关于人身安全保护令的判决书。保护令的总数与往年同期相比没有太大变化。但是，与前几年相比，2020 年前五个月作出保护令裁决的法院数量有所减少（147 个法院，比 2017 年以来每年的同期都要少）。

表 2. 历年同期上网的保护令数量一览（2016 年-2020 年）

时间段	上网保护令文书总数
2016. 3. 1-2016. 5. 31 ³¹	157, 来自 113 个法院, 23 个省
2017. 1. 1-2017. 5. 31	231, 来自 149 个法院, 26 个省
2018. 1. 1-2018. 5. 31	251, 来自 149 个法院, 26 个省
2019. 1. -2019. 5. 31	284, 来自 168 个法院, 26 个省
2020. 1. 1-2020. 5. 31	283, 来自 147 个法院, 25 个省

保护令在不同地区的分布也不均匀。在 147 个作出判决的法院中，有一些法院接受了较多保护令的申请，例如重庆巴南区人民法院 2020 年 1-5 月受理了约 90 份保护令申请，其中 45 份文书已经上网。³² 彭水苗族人民法院和重庆市土家族自治县³³法院在 1-5 月受理了 29 份申请。2019 年，

²⁹ 此项研究由瑞典罗尔·瓦伦堡人权与人道法研究所支持，研究者冯媛、郝阳。

³⁰ 此项研究的局限性：本研究只能根据上网的保护令信息，与此同时，信息不断更新造成的变化，包括一些文书上网后又被撤下，更多新文书不断上传而研究样本的滞后性，造成整体信息难以把握，无法据此推断整体的保护令申请和核发情况；另外，本研究只聚焦汉文的保护令裁定，少数民族语言的法律文书，由于数量的局限、内容的可获得性差，加之难以找到汉文和民族语文兼通的研究同伴而无法得到深入研究。

³¹ 自 2016 年 3 月 1 日反家暴法开始实施之后的数据。

³² 巴南区在重庆市的西南，地势以丘陵为主，常住人口约 107 万，户籍人口中农业人口占 36%。

³³ 该县农业人口占多数，户籍人口 70 多万，苗族占 30 余万，土家族人口约占 9 万；常住人口 40 多万。

该县受理了至少 89 件保护令申请。受理保护令数量第三位多的是山东武城县人民法院，受理了大约 19 份申请。³⁴

其他一些法院的裁决则少得多。例如，北京市朝阳区、浙江乐清市和瑞安市在 1-5 月期间，受理了九起保护令申请。有几个前几年受理保护令申请较多的县，北京西城、上海浦东、南京栖霞、江苏句容，2020 年 1-5 月的受理量不理想。北京西城 2020 年前五个月受理了约六起申请，而 2019 年全年至少 34 起；江苏句容 2019 年受理了至少 15 起，但 2020 年 6 月才发出第 3 号保护令。

表 3 部分法院历年保护令申请受理数量对比

	2016	2017	2018	2019	2020（前五个月）
重庆巴南				至少 158	约 90
重庆彭水				至少 89	29
湖南宁乡				至少 11（截止 10 月）	最多 3
北京朝阳	至少 21	至少 14（截止 8 月）	至少 18（截止 11 月）	至少 16（截止 9 月）	9
北京海淀		至少 30（截止 8 月）		至少 21（截止 7 月）	
北京西城		15 号（截止 9 月）	至少 37	至少 34（截止 11 月）	6（截止 4 月）
上海浦东	至少 41	至少 26	至少 31	至少 18	4
江苏南京栖霞		至少 10	至少 8（截止 9 月）	至少 12	5
江苏句容				至少 15	最多 2
浙江瑞安	至少 7	至少 11（截止 9 月）	至少 12	至少 19	9

³⁴ 该县位于山东西北，常住人口约 39 万，是传统农业县。

浙江乐清			至少 7		约 9
广西柳江				至少 11	约 4

其次，根据国家疫情防控政策，³⁵ 研究将 2020 年 1-5 月分为五个小阶段（见表 4）。虽然 2020 年 1-5 月上网保护令的总体数量和往年同期相比变化不大，对裁判文书网上可访问的保护令判决文件的分析表明在疫情发展的不同阶段，上网保护令的数量呈波动趋势。

在 2020 年 1 月 23 日至 2 月 21 日这一疫情最严重的时期，法院做出的保护令裁定最少（只有 13 项）。这 13 项判决中有将近一半（六份）是由重庆市巴南区人民法院发出的。

疫情高峰期，裁判文书只有 13 篇。有需要保护令的家暴受害者难以提出申请并得到受理，区区 13 篇文书的数量折射了这个现实。对中国人而言，疫情高峰、控制级别最严时期和中国最重要的节日春节重叠，这一时期是家庭暴力的高发期，保护令的潜在需求高峰。但法院不能如常开放，当事人无法及时、顺场地申请到保护令。一方面，全国各地法院，和国家机关、企事业单位一样，春节正常放假的时间为七天。但时值疫情高峰期，即使春节假期结束后，公职人员一切以抗疫防疫为重，或被抽调参加统一的抗疫行动，或者为了防疫而暂停开放、延迟开放案件受理和裁判。这导致裁判文书网上 1 月 24 日到 2 月 6 日期间没有保护令。而此前此后保护令数量都是这个时段的三至五倍。

关于疫情最严重时期的这 13 份上网保护令的文书内容，将在本文后面部分再做分析。此后疫情逐步受控的三个阶段，上网的保护令文书数量逐步大幅度上升，并在疫情的第三个月超过疫情前的数量。

表 4 抗疫不同阶段保护令上网数量

	全国	重庆市	重庆市巴南区	湖北省	北京市
疫情蔓延前 2020. 1. 1-2020. 1. 22	63	18	13	0	3

³⁵ “抗击新冠肺炎疫情的中国行动”，国务院新闻办公室，http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.htm，2020 年 6 月 7 日

	全国	重庆市	重庆市巴南区	湖北省	北京市
居家隔离最严时期 2020. 1. 23-2020. 2. 21	13	6	6	1	1
逐步取消通行限制、各机构逐步恢复运作 2020. 2. 22-2020. 3. 24	48	8	5	1	2
引入健康码、强调“有力有序推动复工复产提速扩面”阶段 2020. 3. 25-2020. 4. 29	84	25	17	1	8
进一步降低进阶级别、进入“常态化疫情防控阶段” 2020. 4. 30-2020. 5. 31	75	21	4	1	5
合计	283	67 (24%)	45 (16%)	4 (1.4%)	19 (6.8%)

2. 保护令判决书的内容分析

2.1 保护令的申请人情况

保护令的申请人呈多元化的趋势，妇女占绝大多数。这反映了家庭暴力的普遍性以及家庭暴力受害者权利意识的增强。在反家暴法特殊保护的五个群体（未成年人，老年人，残疾人，孕妇和哺乳期妇女以及重病患者）中，六十岁以上的妇女在保护令申请人中占相当比例。在疫情期间老年妇女遭受来自其伴侣，成年子女，其他家庭成员或看护人的家庭暴力。值得注意的是，在疫情高峰时期发出的十三份保护令中，有五名申请人是六十岁以上的老年妇女。

283 份保护令申请中，未成年人有数例，有一例残障男性申请人，作为重病患者的申请者很少。少数民族申请人的数量在上网保护令文书中占比约 7%，至少 20 例³⁶，只有一例为被驳回。流动人口的保护令申请也有多例。其中大多在居住地申请。其中仍然是妇女为申请人的主体。

³⁶ 壮族 5 例、苗族 4 例、回族和土家族分别为 3 例、布依族 2 例、蒙古族、羌族、维吾尔族、满族、彝族、畲族分别为 1 例，其中几乎都是成年女性

“北京-可持续发展目标促进组”2020年9月开展的在线调查表明，36%的残障妇女在新冠疫情时期经历了各种暴力对待，性少数残障人士的这个比例高达50%以上，其中遭遇家庭成员暴力的比例也高于总体水平。但在这项研究中的283份保护令裁定书中，只有一例申请者为残障男性，这进一步表明，由于残障妇女在获取信息和保护服务方面面临的挑战，以及依赖家庭成员的日常照顾等，家暴是一种更为隐蔽的现象。新冠疫情期间的情况与疫情之前相比，没有显著变化。根据对2016年至2018年间560份法院判决书的研究³⁷，只有四名来自残障人士的保护令申请。然而，疫情中的封锁和限制，司法措施的延迟和法律服务的数字化可能使无能力举报暴力或获取支持系统的残障妇女处境更加恶化。

此外，没有发现公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构代为申请保护令的情况（反家暴法第二十三条规定，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。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、救助管理机构代为申请保护令的情况）。这种情况和疫情之前类似，根据2018年3月至2020年2月对1172项保护令判决的分析，第三方仅提交了约2%的申请。³⁸

2.2 保护令的核准情况：

大多数申请人获得了保护令。疫情各阶段，即1月23日到5月31日期间上网的保护令文书中，82%的申请都获得了核准，这和疫情公开前的比例相当。而获准的保护令中绝大多数（90%）有效期为6个月，其次为3个月（约占7%）。这期间上网的重庆市巴南区的45份保护令，只有一例被驳回，核准率达98%。重庆彭水苗族土家族自治县上网的7份保护令申请均获的批准。

³⁷ 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：基于对560份裁定书的分析”，为平妇女权益机构，<http://www.equality-beijing.org/newinfo.aspx?id=73>

³⁸ “大数据 反家暴法实施四周年，人身安全保护令赢了没有？”，五美律师事务所，https://mp.weixin.qq.com/s/gWatqAVkFvx3nGOk1J-u_g，2020年3月7日

表 5 分阶段上网保护令内容简析

	6 个月有 效期	5 个月 有效期	4 个月 有效期	3 个月 有效期	其他	合计核准（含部分核 准）	驳回	撤回	文书总 数
1. 1- 1. 22	48			3	1（无时 限）	52，核发率 84%	11		63
1. 23- 2. 21	11			1		12，核发率 92%	1		13
2. 22- 3. 24	35	2		2	1（2 个月 有效）	40，核发率 83%	8		48
3. 25- 4. 29	59		1	7	1（10 个 月有效）	68，核发率 81%	16		84
4. 30- 5. 31	55			3	2	60，核发率 80%	14	1	75
合计	209	2	1	16	5	232，核发率 82%	50	1	283

2.3 保护令受理的及时性

上网的保护令裁决书中，大多数没有体现具体的申请日期，只有立案和裁决日期，且基本上都是立案当日作出裁决，这给分析裁决是否及时带来困难。但是，进一步的分析表明，一些保护令的案件处理有延误：即在 1 月底或 2 月初发生家暴事件或提交保护令申请，但直到 3 月中旬法院才立案裁决。例如，根据保护令文件（2020）渝 0102 民保令 1 号³⁹，法院直到 3 月 18 日才针对 1 月 28 日的家暴事件保护令申请进行立案，该保护令最终于 3 月 19 日发出。另一个案件（2020）京 0102 民保令 5 号表明⁴⁰，最近的家暴发生在 2 月 1 日至 5 日之间，施虐者殴打并骚扰了幸存者及其父母几次，警察也介入其中，但直到 3 月 10 日才立案。

³⁹wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=d71c20c9946c43bca8f7abd500a87b1a

⁴⁰wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=b4a331b9cd9c4f55838aab84000c497

2.4 对 2020 年 1 月 23 日至 2 月 21 日疫情最高峰时期 13 份上网保护令的分析

疫情最严重时期的 13 份上网保护令，大多数申请人是妇女（10 例），其中五名申请人是六十岁以上的老年妇女，申请禁止她们的丈夫（三例）和成年子女（两例）的家暴行为。

这 13 份保护令文书中有六份为重庆市巴南区人民法院作出的裁定，其余分别为北京（部分驳回）、浙江、江苏、上海、四川（两份，其中一例为驳回）、湖北。

疫情最高峰时期的保护令核准率最高。1 月 23 日到 2 月 21 日期间上网的 13 份保护令，12 份核准，达 92%。这个比例在 2020 年前五个月的各个时段的文书中最高，也远远高于实际中保护令的核准率。而且所申请的保护措施大都获得准许，折扣较少。11 份有效期为六个月，一份为三个月

巴南法院保护令判决书的信息最为具体确切，六份中有五份写明了申请日期（均为 1 月 23 日到 28 日春节期间）、立案日期（均为 2 月 18 日或 19 日），从中可以看出即使在春节放假期间，该院申请渠道也保持通畅，但春节后由于疫情影响，恢复立案和审理的时间滞后和延迟了 20 天左右。

2.5 保护令的驳回情况

283 份上网保护令中，有 50 份裁定为驳回申请，占总数 18%。驳回申请的常见理由是“不符合申请条件”。至少有 38 份文书（占总数 76%）使用了这样的字眼。其中多份文书中，在简述申请人的理由和请求后，法官在没有任何依据或推论的情况下，只是这样简单的一句话就结束审理。

云南省景洪市法院（2020）云 2801 民保令 1 号（节选）

申请人因无法忍受被申请人的家暴，又无法与被申请人协议一致离婚，已向人民法院具状起诉（案号为（2020）云 2801 民初 4612 号）。近期被申请人收到通知后，又多次到申请人住处和上班处对申请人进行纠缠、威胁和殴打，致使申请人每天都处于惊恐之中，无法正常生活和工作。2020 年 3 月 3 日深夜，被申请人又来到申请人住处殴打申请人，致使申请人在疫情期间连家也不敢回。综上，申请人依法提出申请。

本院经审查认为，申请人的申请不符合发出人身安全保护令的条件。

依照《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十六条、第二十七条、第二十八条规定，裁定如下：

驳回申请人申请。

反家暴法指出，“遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险”是发布保护令的唯一条件，但是现实中许多法院并未充分考虑到申请人可能面临的实际危险。很多保护令的驳回裁定理由是认为申请人没有提供足够的证据证明有正在实施的家暴行为或未来有遭遇家暴的实际危险。

反家暴法设立人身安全保护令的初衷是制止和预防可能发生或继续发生的家庭暴力。但是在许多情况下，法官对家暴定义和反家暴法的理解有限，这成为批准保护令申请的主要障碍。例如，当涉及到家暴的构成时，法官在理解家暴时与法律定义不一致，觉得“言语冲突或轻微的肢体接触，并无严重的肢体冲突，也未造成更为严重的后果”，即使有公安机关的伤情鉴定，也只描述为“互相揪打等暴力行为”和“纠纷”。因财务和财产纠纷产生家暴而申请保护令的案件并不罕见，但由于法官对家暴的保守理解，很难获得批准。

在另一些情况下，由于双方在公安机关主持下达成了治安调解协议、约定不再发生冲突，法官认为申请人没有提供相应证据证明有正在实施的家暴行为和有遭遇家暴的现实危险。有几例，甚至在有公安机关告诫书的情况下，法官也驳回了保护令申请。

上海市闵行区人民法院民事裁定书（2020）沪0112民保令2号（节选）

……

本院经审查认为：结合原告提供的证据和双方的陈述，双方婚后在共同生活期间虽因琐事多次发生纠纷并报警，申请人也曾因2017年10月15日的纠纷致轻微伤，但双方主要为言语冲突或轻微的肢体接触，并无严重的肢体冲突，也未造成更为严重的后果。现申请人已另行向本院提起了离婚诉讼，双方事实上也已处于分居状态，无任何证据证明被申请人近期仍在对申请人实施家庭暴力或仍有言语威胁恐吓申请人等行为。同时，被申请人亦保证在诉讼期间未经申请人同意不会去申请人的住处，也不会前往申请人的工作单位骚扰申请人，更不会对申请人进行任何伤害和骚扰行为。因此，本院认为申请人当前并未遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险，申请人的申请不符合《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十七条规定的发出人身安全保护令的条件。依照《中华人民共和国反家庭暴力法》第二十六条、第二十七条、第二十八条之规定，裁定如下：

驳回申请人的申请。

如不服本裁定，可以自本裁定生效之日起五日内向本院申请复议一次。

太湖县人民法院 （2020）皖 0825 民保令 1 号 （节选）

本院经审查申请人提供的身份证复印件、结婚证复印件、太湖县公安局刑事科学技术室太公（刑技）鉴（损伤）字[2019]116 号法医学人体损伤程度鉴定书、太湖县公安局太公（晋熙）调解字[2019]267 号治安调解协议书、太湖县公安局晋熙派出所受案回执等证据后认为，当事人申请人人身安全保护令，应当提供充分的证据证实其正在遭受家庭暴力或者面临家庭暴力现实危险的情形。本案中，申请人提供的证据表明申请人曾与被申请人发生过互相揪打等暴力行为，经公安机关调解，双方达成了治安调解协议，约定不再发生冲突，此次纠纷已得以处理。对此后被申请人及其亲属是否有正在对申请人实施家庭暴力的行为及其有可能实施家庭暴力现实危险的情形，申请人未提供相应证据予以证明，故本院对其申请人人身安全保护令的请求不予支持。依照《中华人民共和国反家庭暴力法》第二条、第二十七条、第二十八、第三十一条之规定，裁定如下：

驳回申请人的申请。

在保护令申请中，大多数申请人都有非常具体的要求，例如禁止被申请人殴打，威胁，骚扰或跟踪申请人及其家人和朋友，其中责令被申请人迁出申请人住所也许是最难获得批准的。反家暴法规定的一项人身安全保护令的保护措施是“责令被申请人迁出申请人住所”，但根据对 560 份保护令判决文件的研究，⁴¹ 在这方面提出的申请中有近三分之二被拒绝了。法院给出的主要原因是：“被告人在这所房子里住了很长时间，没有其他住所”或“该房子属于被告人”，没有考虑申请人的安全和需求，背离了保护令的初衷。

在新冠疫情期间，获得迁出令依然很困难。在疫情爆发的 1 月 23 日至 5 月 31 日之间，一共有 13 份上网保护令包含迁出令的请求，只有四份被完全批准，另外三份被部分批准（迁出的部分没有获批），剩余六份申请被拒绝。

先前对保护令的研究指出，迫切需要增强法官对家暴定义和反家暴法中保护令规定的理解，以及将反家暴培训纳入司法部门的定期培训和日常工作中。与疫情前相比，在新冠疫情期间，法官对反家暴法的理解不足和能力有限等造成实施保护令的挑战这一情况并未改变，然而当疫情中家暴事件激增，居家隔离和封锁政策导致的各种限制，使妇女获得及时保护和服务的机会减少，面

⁴¹参见注释 37

临的情况更糟。因此，有效地签发保护令对于挽救妇女和其他弱势群体的生命而言显得更加至关重要。

四、反思与建议

- 公共卫生危机期间的紧急响应政策应考虑将保护妇女免受暴力侵害作为一项不可妥协的议程。确保妇女组织被视为基本的服务提供者，并在诸如新冠疫情这样的公共卫生紧急事件中得到足够的资源，以应对妇女和女孩增加的需求。同时应考虑例如残障妇女等的最弱势群体的需求。
- 确保为家暴幸存者提供远程服务，包括法律咨询和司法服务等。例如，应在正常情况下为包括司法机构在内的利益相关者提供能力建设，并制定紧急情况下执行反家暴法的技术指导和紧急情况下的人身安全保护令执行机制。应向反家暴责任人提供支持，使其有能力为家暴幸存者建立在线或远程服务。同时，需要确保弱势群体妇女能够及时获得信息，获得远程服务的协助并对其进行运用网络的能力建设。
- 应提高司法部门，特别是法官对家庭暴力的定义和保护令机制的认识和执行能力。反家暴培训应纳入其日常工作中。提高保护令的申请率和核发率，充分考虑申请人面临的实际危险，并避免对家暴幸存者证据标准要求过高。此外，在新冠疫情封锁和隔离政策实施下，法院应考虑家暴幸存者所面临的可能危险情况，对其具体需求比如迁出令做出更快速的反应。
- 在新冠疫情高峰时期，法院迅速处理保护令申请并在紧急情况下保护家暴幸存者显得尤为至关重要。对现有可查阅的判决文件的分析表明，很多保护令的申请日期，立案日期和裁决日期之间存在时间差距，这意味着很多保护令没有及时得到受理。此外，大多数判决没有记录申请时间，因此难以评估立案和裁决是否及时完成。建议法院重视保护令申请的紧迫性，并缩短从提交申请到作出裁决的时间，从而更及时地受理保护令申请。判决文件也应更加标准化，并在明确记录提交申请的日期。
- 加强数据收集，并就巴南法院等地方法院的良好做法汇编案例研究，例如其在新冠疫情期间提供远程服务更好为家暴幸存者提供保护的实践。