

《中华人民共和国反家庭暴力法》

实施十周年

(2016年3月1日-2026年2月28日)

系列监测报告-概述篇

反家庭暴力法及其实施：成就和挑战交织的进程

北京为平妇女支持热线¹ 出品



2026年3月

¹ 为平妇女支持热线 (15117905157) 全年无休，热线和电邮 (equality-cn@hotmail.com) 可提供中英双语服务

前言

至 2026 年 2 月 28 日,《中华人民共和国反家庭暴力法》(以下简称《反家暴法》)已实施十周年。2017 年 3 月 1 日以来,北京为平妇女权益机构持续发布民间监测报告²,以期勾画我国反对家庭暴力的进展,了解存在的挑战,提出对策建议,与社会各界共同促进妇女权益、家庭安全、社会和谐。此次陆续发表的十周年监测报告共 3 篇,分为概述篇³、法治篇和责任主体案例篇,敬请各界读者关注和指正。我们的梳理和思考、建议,一定有各种不周全之处。敬请各界读者不吝提出批评、意见和建议,联系电邮 equality-cn@hotmail.com。

摘要

《反家庭暴力法》堪称中国历史上第一部由妇女提议、妇女驱动多方协力通过和实现的法律。这个过程中,“家庭暴力”,从社会与法律语汇中都缺乏的概念,到逐步被纳入法律条文,再到专门法通过和施行,各个阶段都体现出各个妇女群体的能动性。

本文第一部分回顾自 20 世纪 90 年代至 2015 年间推动制定反家庭暴力专门法的历程;第二部分解读《反家庭暴力法》的文本,并比较了最初政府提交的草案和立法机关审议后的两个版本;第三部分概述法律实施十年的进展与挑战。

一. 立法来由: 20 年间自上而下体制中自下而上的倡导

“家庭暴力” 20 世纪 90 年代开始出现在简体中文世界。90 年代中期的媒体中,特别是《中国妇女报》上,这个词日益多见。接着,地方性政策法规,在妇女维权干部的推动下,分别在长沙市和湖南省先后出台。2000 年 3 月 31 日,湖南省人大常委会通过了《关于预防和制止家庭暴力的决议》,这是中国第一部打击家庭暴力的地方性法规,也是“家庭暴力”概念首次出现在中国法律体系中。

2001 年修订《婚姻法》时,伴随着热烈的反家暴讨论,以至于中央电视台的经济节目中都有这个内容。2001 年 4 月 28 日,《中华人民共和国婚姻法(修正案)》正式通过。它有三个条款,包括明确禁止家庭暴力,援助受害者和施暴者的法律责任。这标志着国家级立法首次明确处理家庭暴力问题。

² 北京为平之前历年所发布的反家暴法实施监测报告详见: <http://www.equality-beijing.org/newinfo.aspx?id=90>。

³ 本篇基于 Gordana Malešević: *Challenges for Chinese Women in the Early Twenty-First Century*, (World Scientific, 2025)一书第八章。在此为适应反家暴法实施十周年及适合简体中文读者的习惯做了更新和改写。英文版作者是冯媛、郝阳,中文版为映佳初译、郝阳校改和修订,冯媛改写和编辑。

2003 年和 2009 年，民间组织反家庭暴力网络和全国妇联分别编撰的反家暴法律草案文本，先后被提交给国家立法机构——全国人大。2010 年，全国人大代表提交了反家暴网络增订后的法律草案。此后历年全国“两会”的提案、议案的不断建言，以及舆论的千呼万唤，得来 2014 年国务院法制办的《〈反家暴法〉征求意见稿》和全国人大 2015 年的两次征求公众意见稿。2015 年 12 月，北京世妇会二十周年全球评估过程落幕之际，该法得以通过，并于 2016 年 3 月 1 日正式施行。此后，在监测和促进法律执行方面，民间力量继续发挥着关键作用。



常言道，成功需要“天时、地利、人和”，这也是中国反家庭暴力法治进展的成功之道。

“天时”因素让“家庭暴力”议题在 20 世纪 90 年代中期出现。此前，这个词在中国大陆的法律和日常用语中都几乎不存在。尽管 1990 年 9 月，全国妇联和国家统计局首次对中国妇女状况的调查显示，20%的妇女（分别为 16%城市妇女和 21%农村妇女）在严重的婚姻冲突中遭受过配偶的身体暴力（陶和蒋，1993）。北京东城区妇联维权干部皮晓明律师写了一篇《家庭暴力白皮书》，但被多家媒体拒载，因为把关人认为中国不存在家庭暴力这个问题。1991 年 7 月，《中国妇女》杂志发表了这篇文章，这是媒体首次引入家庭暴力的概念（北京千千律师事务所，2018）。据《中国妇女报》资料室检索，1992 年该报的两篇报道和《新民晚报》的一篇报道中都出现了“家庭暴力”一词（冯，2021）。

1994年为“国际家庭年”，这年秋天开始的紧锣密鼓地迎接1995年联合国在北京召开第四次世界妇女大会的宣传，成为重要转折点。1994年，至少有八家报纸报道了家庭暴力话题，相关报道数量已超过两位数（冯，2021）。1995年，仅《中国妇女报》就至少刊发了66篇相关的报道（冯，2021）。家庭暴力议题进一步进入公共视野。对妇女的暴力，在1995年9月联合国世妇会通过的《北京宣言》和《行动纲领》中，被列为12个优先关注领域之一。其中，反思了对公共领域与私人领域的截然二分，剖析了对妇女暴力的成因及机制，提出了相应的战略目标与行动措施；保护妇女免受暴力侵害，被确立为国家责任。

1999年，联合国大会将11月25日设立为“消除对妇女暴力国际日”。2000年开始，中国妇女团体每年都举办活动，纪念这一日子，并融入到国际性的“反对针对妇女暴力16日行动”（11月25日至12月10日）。这与每年三月——三八国际妇女节及三月上中旬全国“两会”有关报道，共同组成提醒社会关注的两个高峰时段，逐渐成为提升反家庭暴力公众认知、倡导政策及法治进程的重要节点。

1995年联合国第四次世界妇女大会之后，全球范围内反家庭暴力立法取得了显著进展，中国周边国家也不例外。2000年前后，全球有60多个国家制定了反家庭暴力法律（联合国，2006）；到2013年，国家数已增至125个以上（联合国妇女署，2011）。这一国际发展趋势对中国而言形成了一定的动力。五年一次的全面评估北京世妇会后续行动（如2000年的“北京+5”、2005年的“北京+10”等），成为展示进展、交流经验及推动反暴力目标的契机。这些进程为倡导行动创造了持续性的政策窗口，帮助了中国妇女权益倡导者在国内推动反家庭暴力立法。

“天时”之外，“地利”因素，即北京-中国作为世妇会东道主，中国妇女在全球本地交织互融时代的主体性，是成功推动的第二个关键因素。主办第四次世妇会之际，中国妇女群体践行联合国理念——来自民众的非政府组织被视为良好治理的合作伙伴——由此得到充权赋能。世妇会前后，一批妇女非政府组织——包括官方支持的组织与独立的群体——产生或重新活跃起来，成为中国民间社会中最为可见且最具行动力的一个组成部分。

这一地缘优势不仅使中国政府，也特别使妇女组织与妇女行动者，对《北京行动纲领》及其中反家庭暴力议题产生了强烈的拥有感和认同感。这让家庭暴力议题不再被视为一种“外国的问题”，而是我们自己面临的现实问题、需要在此地予以回应；也使反家庭暴力不再被当作西方的舶来品，而成为人类社会的共同使命。这就是“全球本地交织互融”（glocality），即全球影响与本地情境的互动状态（冯，2018）。

1993年开始，媒体对家庭暴力议题的报道不断增加。专家、记者以及来自国家计划生育委员会、国务院妇女儿童工作委员会和中华全国妇女联合会等机构的官员，对性别平等的认识不断提升。随着国际机构（联合国机构、多边和双边官方发展合作以及非政府组织）与中国政府部门、学术界及民间团体之间的合作交流的深入，对推动妇女权利与性别平等（包括反家庭暴力）的关注在增强。

中国妇女非政府群体有效发挥北京和中国作为世界妇女大会东道主的地利之优势，强调国际承诺和本国基本国策在落实实践，以将家庭暴力议题纳入妇女发展的战略与行动重点（吴等，2019）。专家学者、偏远山区的少数民族妇女、大学生以及不断扩大的网民群体纷纷以不同方式发声。可以说，这一进程的成功，源于各利益相关方对这个议题的共同拥有感以及投入所形成的合力。

孟子云：“天时不如地利，地利不如人和。”“人和”——多方主体志同道合、共进协力的结果，才有反家庭暴力的成功立法。多部门多机构参与，在推动立法进程中发挥了各自不可或缺、不可替代的作用。

95 北京世妇会后，妇女权利和反家暴方面的国际资金和技术合作机会逐渐增加。以联合国有关机构、瑞典国际开发合作署、加拿大国际开发署和澳大利亚国际发展署等各种多边和双边赠款为代表的官方合作项目相继开展，一些国际非政府组织，也启动了多个项目。中方司法机构、政府部门、妇联和学术界人士通过“走出去请进来”（出访和邀请外部专家来华），了解了国际上不同的经验和做法。在反家庭暴力进入立法的关键时期（2014-2015 年），联合国驻中国的多机构组织了许多会议和专家咨询，来自不同国家的专家参加了这些会议和咨询，提供了详细的技术建议。

官方交流与合作外，民间团体和网络在推进反家庭暴力工作方面发挥了至关重要的作用。

1998 年上半年，4 名中国学者和发展工作者和其他约 10 名亚洲各地的专家在印度讨论了对妇女的暴力。1999 年春季，几位妇女权利领域的官员和专家访问瑞典。1999 年年中，四个国家的官方、民间和学术机构达成资助意向，这些都促成和助力了反家暴网络的孕育和启动。

2000 年 6 月至 2014 年 4 月，反家暴网络/研究中心在其存续期间开展了大量的活动。其目标之一，就是推动出台预防和制止家庭暴力的专门法律。2003 年和 2009 年，反家暴网络先是编纂、继而增订完善了防治家庭暴力的法律建议稿，阐明了民间社会组织对未来立法的愿景，以“专家建议稿”的形式由人大代表提交给全国人大。⁴除了直接的立法提案外，其他工作，如调查家庭暴力的发生率和司法人员的知识和态度，开展多部门干预模式的试点，开展能力建设，制定工具和手册，进行典型案例的影响力诉讼、新闻和影视方面的媒体合作等，都大大促进了妇女权利和家庭暴力方面的公众认识，法律思维、司法实践和机制建设的进展。其中许多内容后来被吸纳为正式政策，例如下文的七部委《关于预防和制止家庭暴力的若干意见》，以及最高人民法院出台的《关于审理涉

⁴ 2010 年的立法建议稿被扩展为共八章 112 条，内容包括：总则、行政干预、社会干预、民事法律干预、刑事法律干预、证据、法律责任以及附则。其主要内容包括：确立预防和惩治家庭暴力的五项基本原则，吸收先进立法理念；对家庭暴力作出明确且全面的定义，以最大限度保护受害者；设立反家庭暴力委员会以协调多部门合作；构建涵盖行政、司法与社会干预的多元化预防与惩治体系；建立民事保护令制度，通过直接而有力的预防措施实现对受害者的快速、有效救济；完善证据规则与举证责任分配，引入“受虐妇女综合征”概念，以减轻受害者的法律责任；通过整合行政、民事与刑事责任，明确家庭暴力的法律责任并确保与现有法律体系的一致性，其中包括设立七类民事责任，以弥补当时中国法律在家庭暴力规制方面的不足

及家庭暴力案件的指导意见》。



地方层面，以各省级妇联为主体进行推动、反家庭暴力网络积极参与，促成了全国 25 个省市区的反家庭暴力相关法律、决定及政策的制定与出台。到 2015 年，除上海、广东和西藏外的省区市都制定了应对家庭暴力的专门地方法规或多机构文件，形成了“地方包围中央”的态势，为制定国家级反家暴法创造了条件（冯，2021）。

2008 年，全国妇联联合中共中央宣传部、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部和卫生部联合印发 7 部委《关于预防和制止家庭暴力的若干意见》，实际上形成了最初的反家庭暴力政策和机制。文件中的一些内容后来被纳入反家庭暴力法，而其中某些条款比后来的法律更加具体和可操作。

2012 年，民间妇女推动反家暴立法进程的努力进一步增强。更多妇女群体加入还带来了各种富有创意的社会动员方式。年轻的行动者以行为艺术等形式，给倡导注入了新的吸引力。例如，2012 年情人节，北京前门大街出现了身穿染血婚纱的受伤的新娘，这场行为艺术引发了公众广泛关注。同年，“反对性别暴力 16 日行动”期间一场网络行动的成果，则是 2013 年全国人民代表大会召开期间青年行动者提交给全国人大的有 1.2 万个签名的请愿书，呼吁加快反家暴立法进程，并增加透明度，并确保妇女及非政府组织参与反家暴。十余家国内外媒体报道了这一轮行动。



2014年11月，国务院法制办发布了《反家庭暴力法》草案以征求公众意见。基层工作者包括残障人士、女性艾滋病病毒感染者、家庭暴力幸存者、性少数社区、女律师和各种非政府妇女组织提供了多方面的反馈。北京、广州和陕西等省的若干个非政府组织组成的“反家暴立法民间倡导工作组”⁵举办专门的研讨会，对亲密关系冲突和暴力进行在线调查，监测和分析媒体报道，研究中国各地和其他国家的立法和实践经验，最终汇集了17个利益相关方的意见，包括残障人士和女性艾滋病病毒感染者团体，于2014年12月提交了42项修订建议。

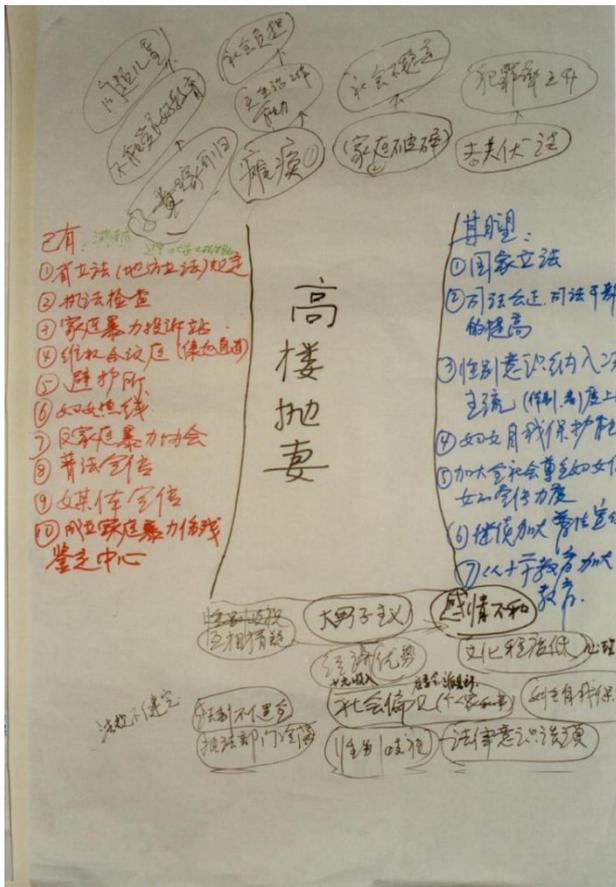
2015年8月，《反家庭暴力法》草案经过立法机构初步审议后，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议公开征求公众意见。为此，“反家暴立法民间倡导工作组”联合1261名个人和14个组织合作，提出了38项修订建议，并于2015年10月提交给全国人大常委会。这期间，全国人大共收到8000余名个人提交的4万多条意见建议(冯，2015)。

媒体在反家暴立法中十分关键。从1996年长沙⁶一起家暴到2011年的一起名人家暴案等事件，是妇女媒体和女记者对这一问题的关注，凸显了严重的暴力侵害妇女行为和司法公正问题。2001年播出的电视剧《不要和陌生人说话》让中国观众了解了家庭暴力，多年后这部电视剧仍有强大的影响力。2014年秋季播出的《中国反家庭暴力纪事》电视

⁵ 反家庭暴力立法民间倡导工作组成员包括：北京源众性别发展中心、同语、广州新媒体女性网络、北京为平妇女权益机构、昆明明心社会工作服务中心、南昌益心益意公益服务中心、中国社会科学院公法研究中心、北京博源拓智公共咨询中心、中国性别与发展网络、中山大学性别教育论坛、广州山泉剧社、安徽益和公益服务中心以及安徽向日葵儿童公益中心。

⁶ 1996年初，长沙一名女性被其前夫从高楼抛下致死。《中国妇女报》随后发起了一系列以“向家庭暴力宣战”为主题的报道与讨论。这是中国首次围绕家庭暴力议题的强烈且深入的舆论。

节目则进一步获得了权威机构的认可，在法律呼之欲出阶段进一步提高了上上下下的意识。



由此，家庭暴力从“不是问题”或
个人私事，转变为一个与妇女人权
和国家义务有关的广泛认可和关
注的话题，媒体通过影响公众和决
策者的理解和反应，在推进立法方
面发挥了不可替代的作用。

二. 文本：13个月过程及《反家 庭暴力法》的亮点与不足

2015年，即联合国北京世妇会20
年后，中国反家暴法通过并颁布。
从某种角度看，国家似乎将此立法
视为落实国际承诺的一个重要指
标。从2014年11月至12月，国
务院法制办公室公布《反家庭暴力
法（草案）》并征求意见，到全国
人大常委会2015年8月和12月先
后对法律草案进行审议并通过，历
时13个月。

在立法过程中，共有两个草案版本先后公开征求意见，妇女组织针对草案进行了分析并提出修改建议。2014年国务院法制办公布的初稿共六章41条；2015年8月提交立法机关首次审议的修订稿缩减为35条；最终于2015年12月通过的正式法律为38条。各版本的章节名称与顺序基本保持一致，但具体内容发生了较大调整。

自2014年11月25日至12月24日以及至2015年10月初，围绕国务院法制办的草案收到了热烈的社会反馈。反家庭暴力立法民间倡导工作组向国务院法制办公室提交的42条修改建议，包括20条修改现有条文、2条删除条文以及20条建议新增条文。这些倡议的公布，在公开征求意见期间促成了大量意见的涌入。2015年10月全国人大常委会征求意见期间，该工作组提交了38条修订建议，其中包括24条修改建议和14条新增建议。这些建议重点强调：家庭暴力定义至少应涵盖精神暴力与性暴力；应加强多部门协作机制；明确证据规则与法律责任；并赋予更多组织代表受害者申请保护令的权利。



全国人大 2015 年 12 月通过的《反家庭暴力法》共分为六章，包括：第一章总则；第二章家庭暴力的预防；第三章家庭暴力的处置；第四章人身安全保护令；第五章法律责任；第六章附则。其中，大多数条文均在 2014 年的初稿基础上有所改进。与 2015 年 8 月征求意见的版本相比，至少有 34 处变化。法律文本中，有 23 条内容较之前的草案有改进，但仍有约 16 至 17 条出现退步或存在问题，其中部分关键不足源于倡导意见未被采纳。

总的来说，《反家暴法》标志着中国在保护公众免受家庭暴力侵害方面迈出了重要一步，法律明文纳入了精神暴力，并将共同生活纳入适用范围，在一定程度上回应了妇女和女童的现实需求，如公安机关出具告诫书，法院签发人身安全保护令和监护权临时转移，政府设立庇护场所和临时生活救助，媒体、残障人组织以及社会服务机构等主体的作用，并强调尊重受害者意愿与隐私。最终文本展现出立法过程中吸收了来自多方利益相关者的广泛意见，是合力倡导的成果。反家暴法法律文本的相关亮点的分析如下。

整体思路与基本原则，该法首次强调国家在应对家庭暴力问题中的责任，为家庭暴力预防、服务提供与司法干预建立了法律框架。第一条规定了该法的宗旨：“为了预防和制止家庭暴力，保护家庭成员的合法权益，维护平等、和睦、文明的家庭关系，促进家庭和谐、社会稳定，制定本法”。国家责任理念也体现在经费保障等条款之中。法律所界定的责任主体范围广泛，包括国家机关、党和国家领导下的群团组织、社会力量、教育机构、用人单位、家庭以及个人，体现出较为全面的治理思路。

内容方面的重大突破包括：家庭暴力涵盖了各种形式以及保护范围较更广。法律将家庭暴力定义为“家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为”。不仅覆盖婚姻关系，也包括同居关系及其他共同生活的关系。法律中使用“等”或“其他”等表述，为司法实践留下了一定裁量空间，从而使不同的暴力形式能够被纳入法律调整范围。与此同时，采用“侵害”一词，强调对家庭成员权利侵犯的性质而不是聚焦于一般人心目中的伤害表现/后果；明确提出

“国家禁止任何形式的家庭暴力”，体现了对家庭暴力“零容忍”的理念。此外，法律还特别强调对易受家庭暴力侵害群体的特殊保护，在第五条中明确提及残疾人、未成年人、老年人、孕期和哺乳期妇女以及重病患者等群体。（第五条）。

《反家庭暴力法》还创设了若干重要机制与制度，以干预、救济和预防未来可能的暴力，如：

- 强制报告和监护权临时转移制度：适用于遭遇或疑似遭遇家庭暴力的无民事行为能力或限制民事行为能力者，这包括未成年人和某些类型的精神或智力残障人士。
- 告诫书制度：由公安机关出具，适用于情节较轻、依法不给予治安管理处罚的家暴行为人。告诫书应当记录加害人的身份信息、家庭暴力的事实、禁止加害人再实施家庭暴力等内容。（第十六条）告诫书有助于教育和威慑施暴者，也可以作为确定家庭暴力事实的证据。
- 人身安全保护令：适用于任何遭受家庭暴力或面临现实的家庭暴力危险的人。可以向受害者或施暴者住所或暴力发生地的法院提交申请。人民法院应当受理。法院必须在接受申请后 72 小时内作出裁决（批准或拒绝），在紧急情况下，必须在 24 小时内作出裁定。（第二十三条）当事人是无民事行为能力人、限制民事行为能力人，或者因受到强制、威吓等原因无法申请人身安全保护令的，其近亲属、公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构可以代为申请。



从文本解读的角度，现有《反家庭暴力法》未来的改进空间包括：

性别意识。整部法律使用性别中立的语言，没有将家庭暴力视为一种基于性别的暴力，没有明文纳入约会暴力、分手后暴力、经济暴力和性暴力等常见的家暴形式，没能有力体现“国家禁止任何形式的家庭暴力”（第三条）的说法。

从性别视角来看，家庭暴力是一个跨部门问题，需要多部门合作应对。第四条规定：“县级以上人民政府有关部门、司法机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、社会工

作服务机构、教育机构、医疗机构、福利机构等应当按照各自职责，做好家庭暴力预防和制止工作。”虽然法律提到县级以上儿童和妇女工作委员会作为领导机构，以及全国妇联的重要作用，但它并没有明确要求多部门协调。妇儿工委通常只与其成员举行一年一度的协调会议，有限的人力资源和预算严重限制了其有效协调和调动资源的能力。此外，《反家庭暴力法》没有包括建立多部门机制以协调主要利益相关方、促进信息共享、确定工作程序或分配预算的法定条款。

全国妇联及地方妇联在反家庭暴力工作中发挥着关键作用，包括开展培训、收集数据、为幸存者提供服务以及推动对施暴者行为的干预。然而，其影响力在很大程度上仍属于“软性”，由于缺乏在治理结构中正式的制度性地位，其在推动系统性变革方面的权威性与实际影响力受到一定限制。

《反家庭暴力法》并未明确将妇女（包括女童）视为一个格外受家暴影响的群体，尽管她们是家庭暴力最主要的受害者。直到立法过程的最后阶段，文本中才出现了女性生命周期的两个特定阶段——第五条规定：“未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期妇女以及重病患者遭受家庭暴力的，应当给予特殊保护。”这种有限的表述，反映出法律不足以全面回应特定性别面临家庭暴力的弱势处境。

这就呈现出一种两难且有问题的局面：一方面，法律赋予国家妇女事务机构较为重要的职责；另一方面，却未明确将家庭暴力界定为针对女性的性别暴力。同时，法律也未给予妇女儿童工作委员会或妇联组织足够的法定授权，使其能够有效履行相关职责。

缺乏性别意识与以下几方面的差距或许交互相关。

- 定义与适用范围：尽管与之前的两版草案相比已明显改进，但正式通过的法律条文中，关于家庭暴力的定义仍然相对狭窄，主要聚焦于身体暴力，而对其他常见形式的暴力关注不足，例如抢夺或藏匿子女、阻碍一方父母探视等行为，更不用说性暴力与经济控制等形式。这一定义上的局限，影响了实践中对家庭暴力的识别，也限制了受害者获得充分法律与社会救济的可能性。此外，《反家庭暴力法》的适用范围主要涵盖婚姻关系，并扩展至共同生活关系，但未将已离婚配偶或已分手的同居伴侣仍遭受暴力的情形明确纳入保护范围，对于同性伴侣关系的适用性也存在模糊性。

- 数据、统计与经费保障：在最终通过的法律文本中，第七条将数据收集工作交由司法机关、妇联以及表述较为模糊的“有关部门”负责，而未像2014年初稿那样对具体责任主体作出明确规定。此外，法律在经费保障方面缺乏进一步细化，未明确将反家庭暴力相关资金纳入财政预算安排。

- 预防、教育和矫正施暴者：法律仅规定由工会、妇联等组织开展“法治宣传教育”和“心理辅导”（第二十二条），但未充分纳入司法机关的介入机制（例如通过法院保护令提出接受反家暴法教育的强制性要求），也缺乏执法部门的衔接措施（如警方转介机制），从而在施暴者矫治与系统性干预方面存在明显不足。

- 服务提供与服务人员培训：法律仅简要提及庇护场所和临时生活救助，却未涵盖住房、

就业、儿童照护及子女就学等关键需求。与2014年草案相比，最早的草案包含了对医务人员开展家庭暴力专业培训的要求，而最终文本仅保留了对诊疗记录的保存规定（第七条）。这一变化存在问题，因为医疗人员往往是受害者最早接触到、甚至唯一接触到的外部专业人员，若缺乏必要培训，多数医务人员难以有效识别并帮助受害者。此外，最终文本中也未再提及对其他服务提供者的专业培训要求。

- 责任机构：在《反家庭暴力法》中，一些关键机构的角色和责任被弱化甚至缺失，例如检察机关和司法行政部门。乡镇政府被明确赋予的职责主要限于预防工作，而用人单位（企事业单位）的职责也明显不足。另一个广受关注的问题是公安机关在执行法院人身安全保护令中的角色。在立法最后阶段，公安机关的职责被明显弱化，其地位甚至低于居民委员会。此外，公安机关在将受害者转介至庇护场所方面的职责，也仅限于无民事行为能力或限制民事行为能力人员。关于证据规则，最终文本删除了2014年初稿中关于合理分配举证责任以及赋予法院主动调查职责的相关规定。

三. 实施：十年来的进展和挑战

2016年3月1日至今，反家暴法实施的进展主要体现在以下方面。

国家层面的立法：最醒目的进展包括2022年对《妇女权益保障法》的修订。这一修订特别将离婚、终止约会或同居关系后发生的暴力纳入申请人身安全保护令的范围，有效地补充了《反家庭暴力法》。2021年8月颁布的《法律援助法》，申请法律援助的家庭暴力受害者不受经济困难条件的限制（第三十二条），并确保披露个人隐私将受到制裁或惩罚。2021年10月通过的《家庭教育促进法》包括两项促进《反家庭暴力法》施行的规定。2022年《家庭教育促进法》实施以来，一些地方比较积极地通过“家庭教育指导令”、“家庭教育责任告知书”来加强对未成年人的反家暴工作。2025年6月27日通过的修订后的《治安管理处罚法》在正当防卫和滋扰、纠缠、跟踪和违反保护令的处罚方面，进一步强化了反家暴方面的措施。



政策措施：《反家庭暴力法》实施以来，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、民政部等多个国家级机构制定了一系列规范性文件，涉及的措施包括儿童保护、强制报告、保护令、告诫书、法律援助、多部门合作中的责任和分工，以及妇联处理家庭暴力案件的程序。最高人民法院（2023年）、最高人民检察院和中华全国妇女联合会（2022年和2023年）出版的多批“反家庭暴力典型案例”，为各级司法机关处理案件提供指导，并规定了执行《反家庭暴力法》的相关标准。

地方立法：截至2026年2月，已有20个省、自治区和直辖市完成了省级反家暴的专门法规。⁷此外，《妇女权益保障法》修订后，有5个省区⁸修订了其中关于家庭暴力的内容。⁹许多地方立法规定对家庭暴力的定义有更好的措辞，进一步增强了《反家庭暴力法》的适用性，明确了相关部门的具体职责，并规定了资金保障、专业培训、法律公众教育活动和信息数据共享的条款。例如，江苏、黑龙江和甘肃将不当控制和剥夺财产纳入家庭暴力的范畴。江苏、青海、黑龙江和甘肃将强迫性行为和性骚扰归类为家庭暴力下的“性暴力”。青海和黑龙江也将“网络虐待”视为家庭暴力的一部分。此外，黑龙江将“强迫他人目睹暴力”列入“精神暴力”类别。在省以下的地方一级，仅以2021年到2024年2月29日期间为例，至少发布了35份关于防治家庭暴力的市级、区级和县级政策文件。

责任主体的相关努力凸显了在加强对家庭暴力受害者保护与支持方面持续推进的工作。例如

人民检察院：虽然《反家庭暴力法》中并未明文将检察机关列为责任主体，但人民检察院在实践中已主动通过多种方式积极介入，包括但不限于：

- 开展反家庭暴力法律法规宣传和典型案例发布，提升认知。
- 在涉家庭暴力的刑事案件中依法提起公诉；对于长期遭受家庭暴力而实施反抗的当事人，依法提出从宽处罚建议，或在符合法律规定的情况下作出不起诉决定。
- 在民事家庭暴力案件中，为受害者提供法律咨询、证据收集支持、出庭意见、法律援助指引，并协助其提起诉讼或申请人身安全保护令。
- 推动建立和完善家庭暴力案件的强制报告制度。
- 通过司法救助等方式，为受害者及其子女提供经济及其他支持。
- 通过案例指导加强对基层检察机关的支持。
- 通过回访等方式防止家庭暴力犯罪再次发生。

人民法院：以人身安全保护令为例，全国而言，仅民法典实施的五年来，就已经审结人

⁷ 这些省份是：山东、湖北、湖南、贵州、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区、吉林、海南、广东、陕西、云南、山西、江苏、安徽、河南、河北、青海、黑龙江、甘肃和辽宁。

⁸ 这些省份是：西藏自治区、宁夏回族自治区、上海市、四川省和福建省。

⁹ 目前还没有检索到关于北京、天津、江西和浙江这方面的地方立法进展。

人身安全保护令申请 3.3 万件；¹⁰最高人民法院牵头的七部门《关于加强人身安全保护令制度贯彻实施的意见》2022 年 3 月 3 日实施后，保护令核发数有了显著提升。重庆市巴南区人民法院联合区公安分局和妇联，于 2017 年建立了“一站式人身安全保护令申请机制”，公安机关可及时出具家庭暴力证明并同步通知妇联，由妇联提供心理辅导并协助收集证据，法院则通过线上方式签发保护令，并现场送达公安机关，使整个申请流程最短可缩短至 30 分钟。该机制显著提高了该县人身安全保护令的签发数量（刘，2024）。



社会组织与公民社会团体持续推动相关法律与政策的发展，并对其实施过程进行监督和参与。他们积极利用公开征求意见等机会提出建议，其中部分内容获得采纳。例如，2021 年，两家地方性非政府组织——北京千千和为平机构——联合 780 名个人，就《法律援助法》和《家庭教育促进法》与《反家庭暴力法》的衔接问题提交了多项建议。自 2017 年 3 月 1 日起，民间组织持续定期发布《反家庭暴力法》实施情况的监测报告，其他妇女组织、女记者及律师群体也开展了专项监测工作。这些组织与行动者在公众教育、服务提供、个案援助、能力建设与培训，以及反家暴相关研究和工具开发等方面发挥了重要作用。中国目前唯一全年无休、面向家庭

暴力幸存者的热线服务，也由一家妇女组织运营。

令人欣慰的进展还有：各地派出所 2023 年共出具了 9.8 万份告诫书，超过 2016-2021 年的总和（9.5 万份）；对没有或限制民事行为能力者遭遇或疑似遭遇家暴的强制报告制度，已经在湖南、广东省深圳市的一些区域落地；告诫书制度在湖北省监利县全面实施，出具告诫书已经成为警察干预家暴的常规动作；越来越多的施暴者为其行为承担了法律后果。

要克服执行《反家庭暴力法》所面临的种种挑战，至少需要解决以下问题。

- 与其他法律的衔接：

反家庭暴力措施尚未在其他相关法律的制定与修订过程中得到充分整合。例如，2023 年和 2024 年的《学前教育法》征求意见草案并未涉及反家庭暴力教育与强制报告制度之间的衔接问题。又如，《治安管理处罚法》虽然提及书面告诫制度，但未覆盖其他家庭暴力情形，对一方父母（通常为母亲）被另一方抢夺、藏匿子女或阻碍其行使探视、

¹⁰ 最高人民法院工作报告，2026 年 3 月

抚养和教育等监护权利的情况缺乏规制。此类“父母抢夺子女”行为既是针对儿童的直接家庭暴力，也剥夺了儿童与另一方父母交往的权利，并对儿童的受教育权造成影响。然而，此类暴力行为的法律责任在《未成年人保护法》及现行民事、刑事法律中仍缺乏明确规定。2026年2月27日全国人大公布的《社会救助法草案》（二次审议稿），只字未提家庭暴力。

- 具有实质意义的司法指引:

部分司法解释往往只是重复法律条文中已有的内容，甚至在某些方面出现倒退。例如，最高人民法院于2022年8月1日施行的关于人身安全保护令的规定，虽然明确列举了儿媳、女婿、公婆、岳父母及其他具有监护、抚养、寄养关系的人员，但未明确纳入同居等非婚亲密关系，而这类关系在《反家庭暴力法》中本已被明确涵盖，仅在司法解释中以“等”字笼统处理。事实上，在当时已签发的一万多份保护令中，许多案件已涵盖恋爱、同居、离婚多年后以及分手后的暴力情形。此类司法解释可能在实践中产生反向效果，削弱法律适用。

此外，调解结案的离婚案件往往最能反映家庭暴力在司法审理中的被淡化现象。法院在调解过程中通常更关注子女抚养权及夫妻共同财产分割，使家庭暴力问题逐步被边缘化直至消失（贺，2019）。在要求被申请人搬离共同住所的人身安全保护令申请中，约三分之二被驳回。在新冠疫情期间，2020年1月23日至5月31日严格封控阶段，此类申请中仅有13件中的4件获得完全批准（冯和郝，2021）。

- 责任机构的实施动力:

多数根据《反家庭暴力法》被赋予职责的政府部门，尚未建立具体的操作规范、实施指引及针对一线工作人员的必要培训，导致相关工作很大程度上依赖工作人员个人的意识与既有能力。这意味着，许多负责部门的工作人员仍以性别刻板印象对待受害者，常出现责怪受害者、优先维持稳定而非保障受害者安全与权利的情况。其结果是，强制报告、临时监护转移、庇护与临时生活救助、告诫书、保护令以及施暴者矫治等制度在很多地方仍然处于“沉睡”状态或极少被实际适用。受暴者获得庇护、接受法律援助等相关服务的情况，没有任何数据和统计。

由于缺乏多部门协作以及各部门之间有机联动的合作机制，有效实践难以推广，优秀经验也难以实现规模化复制。其中一个突出的例子是重庆市巴南区人民法院：自2017年下半年至2024年3月，共受理人身安全保护令申请818件，签发704件，签发率达到86%（北京为平，2024）。相比之下，拥有约2600万人口的上海，在八年间仅受理约788至968件保护令申请，签发约280至300件，签发率仅为29%至38%（林等，2024）。相关报告还指出，一些案件中申请人被鼓励撤回申请并转向调解，从而削弱了人身安全保护令制度的保护目的。

- 服务资源:

地方政府很少将反家庭暴力工作纳入政府购买服务目录。根据能检索到的零星资料，用

于家庭暴力预防项目的预算仅占相关资金总额的 1.6%至 9%。¹¹在后疫情时代，由于地方政府财政压力加大，相关服务进一步缩减。

提供服务的机构数量下降：北京为平于 2022 年对非政府组织开展的调查显示，积极从事性别暴力防治工作的组织数量显著下降，从 2018 年的 73 家减少至 2022 年分布于 20 个省份的约 37 家。其中约 10 家分别位于北京和广东。多数服务热线仅在正常工作时间运行，限制了服务可及性。此外，仅有 17 家社会组织（约占 2018 年受访组织的 23%）能够为西部欠发达地区农村受害者提供延伸服务。

- 数据与信息:

	申请	核发	来源
2016		687	
2017		1469	
2018		1589	
2019		2004	
2020		2169	
2021		2999	总计10917份
2022		3971	https://m.bjnews.com.cn/detail/167852174714288.html 2022年比上年上升31%
2023		5695	同比增长41.5%，法制日报 https://epaper.legaldaily.com.cn/fzrb/content/20240327/Article105007GN.html
2024		6351	

有关家庭暴力的数据仍然分散且碎片化，现有信息十分有限，缺乏系统性。2020 年全国妇女地位第四期调查中的家庭暴力发生率数据尚未公开，最高人民法院对人身安全保护令的申请数或核发量等数据也不再对外发布。媒体对家庭暴力议题的报道数量有限且缺乏持续性。根据北京为平（2024）的监测报告，自 2016 年 3 月 1 日至 2024 年 2 月 29 日，中国大陆媒体以“家庭暴力”为标题的新闻报道，在《反家庭暴力法》于 2016 年 3

¹¹ 例如，2017 年浙江省宁波市妇联资助的八个项目中，仅有一个项目聚焦于家庭暴力干预。该项目获得经费 6 万元，占总预算的 9%。更多详情可参见：http://zfx.ningbo.gov.cn/art/2017/3/24/art_2452_961405.html

月实施时曾短暂上升，但此后整体保持在较低水平。到 2023 年，相关报道数量降至历史最低点，波动极小且缺乏明显高峰。媒体审查也在一定程度上导致重大家庭暴力案件在国内媒体中的报道不足。过去十余年间，由全国主要媒体负责人评选的“年度十大性别平等新闻事件”中，反家庭暴力内容曾长期占据重要位置，但近年来这一趋势明显减弱，2023 年甚至未开展该项评选。

官方层面的反家庭暴力传播同样较为有限。北京为平（2021）的报告显示，在五年时间内，八个国家级责任机构发布的与家庭暴力相关的信息不足 100 条，且总体呈下降趋势。例如，公安部在监测的第五年才首次发布相关信息。缺乏系统性数据，以及反家庭暴力议题在公共讨论中的能见度下降，进一步凸显了当前在有效应对家庭暴力方面所面临的挑战。



结语

中国的反家庭暴力法治是全球本地（glocal）语境下，由妇女推动取得的一个独特成果，也是自 1995 年在北京召开的联合国第四次世界妇女大会以来具有历史性意义的胜利。

实践中，“性别中立”，往往掩饰甚至强化了成为业已存在的性别盲视甚至性别偏见，从而成为法律文本及其实施的内在制约。这在相当程度上妨碍了妇女以及性少数权利的充分实现。

在继续运用现有法律应对家庭暴力问题的同时，推动法律修订已成为倡导者面临的下一项关键挑战。未来中国反家庭暴力工作的走向，将在很大程度上取决于是否修法、何时修法以及如何通过修法使法律更具包容性和性别敏感。

参考文献

北京千千律师事务所。（2018）。《中国反家庭暴力大事记（1990—2017）》。中国发展简报。

北京为平。（2021）。《中华人民共和国反家庭暴力法实施五周年监测报告》。

北京为平。（2024）。《中华人民共和国反家庭暴力法实施八周年监测报告》。

Feng, Y. (2018). Women leveraging the state in a glocal China: From the rise of feminist NGOs to the legislation on anti-domestic violence. 载于 Wu, G., Feng, Y., Lansdowne, H. (编), *Gender Dynamics, Feminist Activism and Social Transformation in China* (第 187—214 页)。Routledge。

Feng, Y. (2021). From Cairo to Beijing, from Beijing+25 to 2030: Progress and prospects of China's Civil Report for Gender-Based Violence Prevention and Response. Beijing Equality & UNFPA。

Feng, Y., Hao, Y. (2021). The effectiveness of protection orders for addressing domestic violence during the COVID-19 pandemic in China. 载于 *Gender and Human Rights in the Context of COVID-19 Pandemic: Findings from Four Countries* (第 58—87 页)。Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law。

冯媛。（2015）。《在敏感和脱敏之间前行：中国民间推进妇女人权 20 年》。《台湾人权学刊》，3 (2)，153—166。

贺欣。（2019）。《为何司法会淡化家庭暴力？》。《中国法律评论》，4，6—22。

联合国。（2006）。More countries have laws banning domestic violence, says UN women's rights official. UN News. 取自：<https://news.un.org>

联合国妇女署。（2011）。《世界妇女发展进展报告（2011-2012）》。

刘秀荣。(2024年3月21日)。《人民法院报 | 为家暴受害者撑起司法保护伞》。
取自: <http://cqgy.cqfygzfw.gov.cn/article/detail/2024/03/id/7860550.shtml>

司法部、公安部等八个国家部委。(2024)。《关于加强家庭暴力告诫制度贯彻实施的意见》。

陶春芳、蒋永萍(编)。(1993)。《中国妇女地位概观》。中国妇女出版社。

中华全国妇女联合会等。(2008)。《关于预防和制止家庭暴力的若干意见》。

最高人民法院。(2023)。《中国反家暴十大典型案例》。取自:

<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/403572.html>

最高人民法院。(2025)。《最高人民法院发布2025年中国反家暴典型案例》。

取自: <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/482111.html>

最高人民法院。(2026)。《最高人民法院工作报告——2026年3月9日在第十四届全国人民代表大会第四次会议上》。取自:

https://legal.gmw.cn/2026-03/09/content_38636565.htm

最高人民检察院。(2021)。《家庭暴力犯罪典型案例》。取自:

https://mp.weixin.qq.com/s/f2V1iUNiVVxVkWyiN_R5Sww

最高人民检察院、中华全国妇女联合会。(2022)。《妇女权益保护公益诉讼典型案例》。取自: <https://mp.weixin.qq.com/s/aShCCqkU828JhNV82ilNqw>

最高人民检察院、中华全国妇女联合会。(2023)。《检察机关与妇联司法救助协作典型案例(第一批)》。取自:

<https://mp.weixin.qq.com/s/AGgiAlhznyUnjdoCBM-rDg>