

2017年3月8日

《反家庭暴力法》实施情况 调研报告

北京源众性别发展中心

一、调研背景和目标

《中华人民共和国反家庭暴力法》于2015年12月27日通过，并于2016年3月1日起实施。该法律从保护当事人合法权益、维护平等和谐文明的家庭关系等目的出发，借鉴了国内外立法与实践经验，对家庭暴力的预防、处置、法律责任进行了规定，是一部预防和制止家庭暴力的专门法，在中国反家暴法制化进程中具有里程碑意义。截止目前，《反家暴法》实施已经一年，法律实施情况如何，存在哪些困难和障碍，有哪些问题和挑战，已经有所凸显。特别是由于《反家暴法》虽然有诸多实体性规定，但总体看仍侧重于宣示和倡导，法律中相关机制的规定较为原则，可操作性不够强，因此，在不同层面上制定《反家暴法》的实施细则或实施办法，应该是下一步贯彻落实该法的一个重要内容。在这个前提下，实地调研和了解法律的执行情况，特别是了解出现的困难和挑战，对推动《反家暴法》的有效实施，并为部门和地方制定具体实施办法应具有一定的参考作用。

鉴于此，北京源众性别发展中心、北京为平妇女机构、北京同语、广州新媒体女性等多家关注妇女权益的公益组织共同开展了反家暴法执行情况的研究，通过部分地方的实地调研、对媒体报道的统计分析、网络问卷调查以及对性少数人群之间暴力调查等方式，从多种视角来反映反家暴法的执行情况，发现反家庭暴力存在的问题和挑战，并提出相应建议。

北京源众性别发展中心承担了实地调研工作，在湖南长沙、湘乡以及河北邱县开展了反家暴法实施情况调研，并形成了本报告。虽然这个报告只是对三个地方执行情况的反映，可能有不全面之处，但是在调研过程中我们尽量体现调研对象的广泛性和代表性，有政府主要责任部门、从事反家暴工作的社会组织，基层法官、派出所民警、妇联干部等一线政府部门的工作人员，有提供直接服务的律师、社工、心理咨询师，还有家暴受害人，包含了反家暴工作主要的利益相关方，他们的很多感受是真切的，也是真实的，反映出来的问题也确实是目前在实践中遇到的，因此我们在此基础上形成的调研报告能对推动反家暴法的有效实施和完善具有参考意义。

二、调研方法

（一）涉及家庭暴力的立法介绍与简要分析

这部分主要以《反家庭暴力法》为重点，对涉及家庭暴力的相关法律、地方性法规、部门规范性文件进行梳理和简要分析，并着重发现其中的不足和空白，以期在未来实施细则的制定中逐步得以完善。

（二）实地调研

1、调研地点：湖南省长沙市、湘乡市以及河北省邱县。这三个调研地，都不同程度地开展了多机构合作干预家暴的项目工作，对实施反家暴法有一定的基础。因此，我们在调研中也专门了解了多机构合作干预家暴工作的开展对反家暴法的执行是否具有积极的借鉴作用和影响。

2、调研时间：2016年10月下旬，长沙；2016年12月26日—12月28日，湘乡；2017年1月中旬，河北省邱县。

3、调研方法：1)反家暴主要责任部门的小型座谈会；2)相关人群的一对一访谈。

4、调研对象

1)反家暴工作相关责任部门：调研地的妇联、公安、法院、民政（救助站）、司法（法律援助）、卫生（医院）、社会组织等。2)家庭暴力受害人。3)直接服务提供者：律师、社工、心理咨询师。参与调研的总共近50人。

5、调研的主要内容

座谈以《反家庭暴力法》的应用、实施效果与建议为主要调研内容，除了一般性问题之外，还依据不同部门进行了不同问题设计。如公安与法院着重关注告诫书与人身安全保护令的发放等问题，从实务角度探讨了人身安全保护令的申请与签发流程。妇联与民政侧重于在实施法律过程中的宣传、引导与一些法律规定的具体落实。教育部门对目睹儿童与遭受家庭暴力的儿童的有关预防措施进行了探讨。卫生部门则对医生在接诊时如何保护受害人的利益提出建议。此外还重点探讨了对家庭暴力进行多部门合作干预的重要性，包括对受害人进行法律救助、心理诊疗、庇护所建设等问题。为使调查更具针对性与有效性，这次调研提前给被调研者提交了问题清单。

一对一访谈的对象包括调研地反家暴核心部门：妇联干部、公安局或基层派出所局长或所长、基层法院民庭庭长、民政（救助站）领导、律师、社工等提供法律服务的人以及家暴受害人，还访谈了一名施暴人，主要了解被调查者对反家暴法执行的具体感受，并听取他们的建议。例如，从立法上看人身安全保护令和告诫制度是立法亮点，但因为缺少标准与具体流程的规定，在实践中告诫书和人身安全保护令的发放情况到底如何？是否对家暴次数、后果有具体要求？如当地是否有庇护机构，人员配备情况，效果如何？如当地是否有反家暴的专项资金及经费支持？等等，此外，我们也着重询问了被调查者对完善反家暴法的具体建议。

三、涉及家庭暴力立法的介绍与简要分析

（一）反家暴法之前的相关立法情况

我国关于反家庭暴力的立法较晚。在《反家庭暴力法》制定之前，我国关于反家庭暴力的规定只是散见于《婚姻法》、《妇女权益保障法》、《未成年人保护法》、《老年人权益保障法》和一些地方性法规以及部门的规范性文件中。

2001年修正的《婚姻法》首次以法律的形式明确规定“禁止家庭暴力，禁止家庭成员间的虐待和遗弃”，并将家庭暴力列入了离婚的法定要件中（第三十二条），规定实施家庭暴力行为的，视为夫妻感情确已破裂。同时，家庭暴力也是可以请求离婚损害赔偿的法定情形之一（第四十六条），并规定了居委会（村委会）对家暴行为有劝阻、调解的职责，公安机关有行政处罚的职责（第四十三条）这体现了我国处置家庭

暴力的决心，也表现了我国婚姻家庭暴力制度从废除旧家庭习俗的原则向追求婚姻家庭质量的转变，并开始重视婚姻家庭中对个人权益的保护。

之后，在对特定弱势群体制定的专门法律中也开始纳入禁止家庭暴力的内容，如修正后的《妇女权益保障法》，《未成年人保护法》、《老年人权益保障法》等法律，就有关家庭暴力方面也进行了相关规定，但主要还是体现宣示和倡导的目的，除了《妇女权益保障法》中的一些实体性规定之外，如进一步明确了相关部门职责，增加了司法和民政的责任（第四十六条），明确家暴受害者可以提起民事诉讼，将家暴赔偿之诉由婚姻存续期间扩展到普通民事诉讼，扩大了救济范围（第五十八条）等，其他法律基本没有实体性规定。

除了相关法律，我国专门针对妇女儿童发展和权益保护的政策文件《中国妇女发展纲要》（2011-2020）和《儿童保护发展纲要》（2011-2020）以及展现我国人权保护举措的重要文件《国家人权行动计划》的第一期（2009-2010）和第二期（2012-2015）也将反家庭暴力的内容纳入，说明我国已经将家庭暴力问题纳入了人权保护的视野。

各省市的立法主要是从家庭暴力的定义、各部门职责等方面进行规定，由于地方立法权限的限制，这些地方立法主要还是宣示和倡导作用，缺乏实体性的规定，在家暴处置、救助机制和法律责任等方面也很难进行突破。

一些责任部门也开始以单独或是联合发文的方式出台了相关预防和制止家庭暴力的指导意见，这些意见主要立足于解决实践中的具体问题，具有较强的可操作性。主要包括：

2008年，全国妇联、中宣部等七个部委联合出台的《关于预防和制止家庭暴力若干意见》，七部委意见首次明确了多机构合作干预家暴，明确提出警察对家暴案件必须接警，并规定了具体程序，首次规定了医疗机构的职责，明确医疗诊断可作为家暴证据，首次将家暴案件纳入法律援助的受案范围，扩大了法律救济途径。2008年3月，最高人民法院应用法学研究所颁布了《涉及家庭暴力婚姻案件审理指南》，并首批确定在全国9家基层法院进行试点，后期试点达200多家。指南对基层法院审理涉家暴案件提供了从理念到实操的全面指导，对家庭暴力的实质、家暴受害人和施暴人心理行

为模式等方面进行了阐述；首次确立了对家暴受害者的人身安全保护措施，这一措施被《反家暴法》吸收，并进行了专章规定，成为家暴处置中非常重要的制度设计；2014年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合发布《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》，该意见最大的意义在于关注受暴力未成年人的特殊保护问题，并针对性地建立了多项创新性制度：如国家临时监护制度，强制报案制度，申请撤销监护权的具体措施，并创新性地设立了相关配套机制，如社会观护，会商制度等。由于《反家庭暴力法》对受家暴未成年人的优先、特殊保护并没有具体或者详细的规定，在现有法律框架之下，该意见对受暴力未成年人的保护措施更为有效和具体。2015年3月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合发布《关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见》。该意见有多个突破和创新即使在《反家暴法》实施之后，很多规定依然可以适用，比如对反家暴法没有涉及的关于虐待罪与故意伤害、故意杀人罪的区分、以暴制暴案件的定罪量刑问题仍具有实践指导意义。

（二）《反家暴法》的简要介绍和分析

1、《反家庭暴力法》的亮点

1) 突出权利保护和国家责任。反家暴法第一条即明确立法的首要目的是保护家庭成员的合法权益，凸显了对人的权利的关注和保护，这是一个立法理念上的巨大进步。强调反家暴工作是国家、社会和每个家庭共同的责任（第三条第二款），这也是非常重要的。因为即使在现在，认为家庭暴力是私事，是家丑，公权力应少介入的观念仍有很大影响力，这个原则既是反家暴工作的必然要求，也是对传统陈旧观念的挑战和纠正。

2) 对家庭暴力的界定有突破。一是家暴类型有所扩大。除了身体暴力，反家暴法明确了精神暴力也是家庭暴力，将经常性的威胁、谩骂等精神暴力纳入家暴范围；二是保护对象扩大，反家暴法第37条规定，家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴力行为，参照本法规定执行，这说明包括同居、寄养、监护等在内的共同生活人员间发生的暴力，也属于家庭暴力，受害人将得到法律的保护。

此外，该法第二条的定义中没有将损害结果作为家暴认定的要件，这意味着无论是否造成实际损害，只要实施了相关身体和精神暴力行为就可以构成家暴，这也是立法理念的进步。

3) 强调了预防和公众宣传教育。在之前涉及反家暴的相关法律中，主要关注家暴发生之后的处置和救济，预防性规定不足，而《反家暴法》认识到了预防和公众宣传教育在家庭暴力防治中的重要意义，明确了预防为主的原则，并对反家暴的预防进行了专章规定。

4) 明确了各相关部门职责并确立了社会组织在反家暴中的作用。反家暴法规定，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、企业事业单位都有反家暴的义务，同时明确县级以上人民政府负责妇女儿童工作机构是反家暴工作的牵头部门。同时肯定了社会组织的作用，除了反家暴的预防，在对家暴的处置和受害人救助等方面都将社会服务机构纳入，说明法律肯定并鼓励社会组织在社工支持、心理辅导、法律服务等方面所发挥的积极作用。

5) 确立了多项反家暴处置机制，包含了家暴的发现、处理、受害人救助等不同层面。比较重要的包括强制报案制度，告诫书制度，人身保护令制度，庇护制度，此外，还规定了法律援助，撤销施暴监护人资格，对加害人、受害人的心理辅导等内容。

2、《反家庭暴力法》不足之处

1) 对家庭暴力的界定仍不够全面和完备：一是在家庭暴力的类型上未纳入性暴力和经济控制。性暴力是家庭暴力中常见的表现形式，在实践中也发现，严重的家庭暴力基本上都伴随有性暴力。而经济控制不仅是一个对家暴受害人非常有效的控制手段，而且因由经济控制，家暴受害人往往陷入经济困境而难以寻求救济或是走出暴力环境。二是在保护对象上没有将前配偶关系纳入。很多时候暴力关系并不因为一纸离婚书就停止，它具有延续性和持续性，前配偶之间的暴力与家庭成员间的暴力有着诸多一致性，如发生在私密空间，具有长期性、反复性等特点。更重要的是，前配偶之间发生暴力的比例也非常高，反家暴法未能将其纳入，意味着这部分人群发生的暴力

无法适用针对家暴的特殊处置和救济机制，比如告诫书、人身安全保护令、庇护等，对受害人的保护是不利的。

2) 对弱势人群的优先、特殊保护缺乏具体措施。除了针对未成年人在内的无民事行为能力、限制民事行为能力家暴受害人的强制报案制度、针对监护人对被监护人施暴做出的撤销监护人资格的相关规定之外，对特殊保护人群的特殊保护措施基本没有体现。

3) 各部门职责不清晰，未能明确多机构共同干预家暴的机制。虽然《反家庭暴力法》对相关责任部门的职责有所明确，但较为原则、笼统。此外，由于反家暴是一个系统工程，一个家暴案件往往涉及报警、求助、就医、伤情鉴定、庇护、人身安全保护、法律援助等方面，多部门协调、联动是很重要的。多机构合作干预家暴先是源于域外的经验，在我国也进行了很多很好的实践探索，但在《反家暴法》中更多强调的是各司其责，多机构合作干预家暴的工作机制没有得到明确。

4) 相关处置、救助机制的规定较为笼统，可操作性不够。虽然《反家暴法》建立了一系列有针对性的、特殊的处置和救助制度和机制，但是在法律中的相关规定依然简略、笼统，在实践中缺乏可操作性。比如强制报告、告诫书制度缺乏具体流程、内容、法律责任等规定。庇护更是只有简单的一条规定，而从现实需求以及国外的立法经验来看，庇护都是一个较为复杂、专业性要求较高的救济制度。人身安全保护令的规定虽然相对较为详细，而且专章进行规定，但是在保护令的内容和执行的有效性等方面，仍有不足和不清晰之处，事实上，从我们调研情况看，告诫和保护令制度的执行在实践中是也困难和问题比较多的。

此外，反家暴工作的要求相比，在处置、救助机制上还有空白。如对施暴人强制性心理辅导和矫治，对家暴目睹儿童的保护，以暴制暴案件的处理原则等，这些问题都未能在《反家庭暴力法》中得到体现。

5) 对证据的规定过于简略，而且没有解决证明标准和举证责任的问题，反家暴法第20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。这是该法对证据问题的唯一一条规定，却只强调了公安机关相关材料的证据效力，子女、邻居、亲友的证人证言，照

片、录音、录像等视听资料，短信、微信、微博、邮件等电子资料，医院的诊断证明、向妇联居委会等投诉的资料等证据类型都没有在法律中得到体现。

6) 法律责任简略，力度不够。《反家暴法》法律责任的规定较为简单、模糊，且未能与各部门的职责和义务对应，也没有与法律规定的处置措施对应，如告诫制度、强制报告制度就没有规定相应的法律责任，一旦有违反，无法有效追究责任人相应责任，而且法律责任的力度不够，民事、刑事责任的规定只是含糊带过，很难起到应有的震慑作用。

(三) 反家暴法实施之后的立法状况

反家暴法颁布实施后，许多地方和部门也纷纷出台了相关配套措施。据全国妇联统计，截至到2016年11月中旬，全国已经有17个省区市出台了110份贯彻落实反家庭暴力法的配套政策文件，如民政部、全国妇联联合下发的《关于做好家庭暴力受害人庇护救助工作指导意见》，明确了救助管理机构开展相关工作的原则、任务和要求，湖南省妇联、公安厅制定的《湖南省家庭暴力告诫制度实施办法》，这也是反家暴法实施后较早出台的地方性实施办法，长沙市妇联下发的《关于参与人身安全保护令工作的意见》，明确了妇联参与家暴受害人申请保护令的三种途径。此外，上海市出台了《实施〈反家庭暴力法〉主要工作部门职责分工（试行）》，南京市相关职能部门共同制定了《关于人身安全保护令申请与执行的实施细则（试行）》等。

四、调研的主要发现

(一) 总体评价

1、基层责任部门充分认可出台反家暴专门法的必要性和重要意义。

在三个调研地对各部门的访谈中，几乎所有部门都充分肯定了制定反家暴法的必要性和意义。大家认为反家暴法出台最重要的意义就是让反家暴工作有法可依了，湘乡市一个部门负责人提到，反家暴法出台之前开展相关工作要找角度，法律出台之后就有了依据。其次，大家认为反家暴法对各部门职责分工的规定也非常必要，有的被调查者谈到，反家暴法对各部门具体职责进行规定，明确了职责，避免了推诿。一位教育部门的负责人特别提到了反家暴法第14条强制报案制度，她认为这个规定非常必要，以前幼儿园、学校老师发现有孩子疑似遭受家暴可能含糊一下就过去了，而反家

暴法规定了学校、幼儿园发现未成年人遭受或疑似遭受家暴不报告要承担法律责任，从而强调了教育机构的责任，也促进我们重视这个工作。一个家暴受害人则开心地表示反家暴法实行之后，她专门买了一本反家暴法的单行本放到了丈夫的床头，还特别将施暴人承担法律责任以及相关处置机制的规定用彩色笔进行了标识。她说她发现丈夫背着她偷偷看了这个法律，之后也没有再打过她了，她认为反家暴法是能够真正保护受害人的。

2、调研地都开展了不同形式学习宣传培训工作，但总体看在培训宣传的力度上和重视程度上不足。

调研中三个地方都介绍了各自开展反家暴宣传、培训的情况，主要包括报纸、电视的公众宣传，反家暴宣传、讲座，还有对责任部门的培训等。但整体看，调研地的宣传、教育更多是集中在对法律出台的宣传，具体内容的宣传不够，培训的深度、系统性不够，而且针对一线具体工作人员的培训很少，很多基层派出所民警和基层法院的法官都表示没有接受过反家暴法的培训。一些律师和社会服务机构工作人员也表示没有机会和渠道接受反家暴法的学习和培训。在源众开展的一次对基层妇女干部的培训中，问到之前是否接受过反家暴法培训，举手表示接受过其他培训的人员不足百分之十。对此，一位基层责任部门的负责人表示，并不是她们不愿意开展培训，而是没有这方面的经费和专家力量。

在调研过程中，我们也感觉相关部门对反家暴法重视不够。有的部门领导表示，上边工作千条线，下面工作一根针，需要重视和开展的工作太多了，家庭暴力毕竟是私事，作为政府部门也不好过多干预。一些基层派出所则表示工作压力、强度都很大，对反家暴工作心有余而力不足。

3、反家暴法所确立的相关处置机制在各个调研地都得到不同程度的开展，但执行效果还有待提高。

调研中发现，作为反家暴法最重要的处置机制的告诫书、保护令发出数量不多，有的调研地只有零星的几起，有的甚至没有。对无民事行为能力人和限制民事行为能力人特殊保护的强制报告制度基本没有能够启动。调研地主动寻求庇护的受害人也非常少，甚至没有。据我们对家暴受害人的访谈，大部分受害人认为对公权力介入家暴

的效果还有待提高。一些受害人表示无论是保护令还是告诫书，申请过程并不顺畅，没有感受到公权力部门对受害人有力的支持。有的一线工作人员对家暴的认识和理念也有不足，有责备受害人的现象。有法官甚至对受害人说你既然选择了这样的丈夫，你就应该承担受暴的结果。

4、调研地对制定反家暴法具体细则以及建立多机构协同机制的紧迫性具有共识。

在调研过程中，很多基层法官、妇联干部、基层民警都表示反家暴法的可操作性不强，对各相关部门的工作要求没有具体化，这也影响了反家暴法的具体落实，他们希望能够尽快出台反家暴法的具体实施细则。同时，很多基层工作人员表示反家暴工作需要强有力的牵头部门，多机构协调反家暴机制的建立很重要。

（二）调研地《反家庭暴力法》的具体执行情况

1、反家暴法的培训和宣传

反家暴法正式实施之后，长沙、湘乡、邱县等地多次组织妇联、法官、警察以及与反家暴工作相关人员进行反家暴法的培训，并针对人身安全保护令、告诫书的发放及如何进行家庭暴力个案处理进行专题培训，通过培训和学习，提高了对家庭暴力问题的认识，明确了各自在反家庭暴力中的职责。如长沙市妇联向公众发放了9万余份宣传资料，并与公安部门联合，拟在市级、区县、乡镇街道三级开展针对公安民警和妇联干部的培训，预计到2017年11月份开展将185场培训。此外，调研地通过多层次的学校、法官、公安、社区培训等，开始建立社区心理、法律咨询和服务试点。如邱县妇联和教育局重视对目睹儿童的关注，对其进行相应心理干预，经济帮扶，同时还建立了专门的关注家庭小组，防止学生遭受家庭暴力或遭受暴力之后可以进行求助。社会服务机构长沙寸草心团队通过参加培训，提升了家庭暴力案件的处理能力，一年多来共办理家庭暴力案件22例。

2、人民法院颁发人身安全保护令的相关情况

调查显示，人身安全保护令颁发的情况程度不一，2016年3月1日之后，长沙全市共发出了近60份保护令，湘乡发出了8份，邱县发出了1份。全国性的相关统计数据也显示了这个特点，反家暴法实施10天内，全国12个省区市首发保护令。2016年3月1

日，反家暴法实施当天，北京、湖南、福建、江苏、浙江、山东等地分别核发了开出了各自省份的首张人身安全保护令。此后10天内，四川、天津、河南、海南、陕西、上海等地也先后签发了首张“保护令”。浙江基层法院2016年发出共110多件人身安全保护令。陕西全省核发保护令50份，南京中级人民法院共签发31份“人身安全保护令”。对以精神伤害为主的家暴，也核发了保护令，如天津河东区3月4日对一起电话、微信、骚扰等肢体暴力的侵害，在24小时内核发了保护令。2016年4月20日，在全国妇联、北京市妇联和河北省妇联协调下，北京东城区人民法院核发了首份跨省保护令。

在保护令的申请上，反家暴工作突出的长沙市妇联进行了积极探索，反家暴法第二十三条第二款规定，当事人是无民事行为能力人、限制民事行为能力人，或者因受到强制、威吓等原因无法申请人身安全保护令的，其近亲属、公安机关、妇女联合会、居民委员会、村民委员会、救助管理机构可以代为申请，为此，长沙市在全国率先尝试实施代为申请人身安全保护令，并积极协助家暴受害人申请保护令。长沙市在全市发出的近60份保护令中，5份由长沙市妇联代为申请，28份由妇联组织协助申请。

值得注意的一个问题是，我们调查了解到的和媒体报道的多是保护令发放的情况，但保护令执行情况如何，违反保护令的比例以及如何有效应对，则媒体报道较少，妇联或是法院还没有这方面公开的数据。

3、公安部门出具告诫书的情况

总体看，调研地告诫书发放的进展亦不均衡，而且与家暴投诉量相比，告诫书的发放比例偏低。湘乡市派出所先后接到多起家庭暴力受害人报警或投诉，但直到10月份才发放了第一例告诫书。河北邱县也是到2016年12月22日发了第一个告诫书。由于在反家暴法正式实施之前长沙市的公安、妇联就开始积极推动告诫制度的执行，2015年11月份即制定《长沙市家庭暴力告诫制度实施办法》，并进行部署落实，取得了很好的成效，长沙对告诫制度的推进工作还获评“2015年度湖南省最具影响力法治事件”，反家暴法正式实施之后，长沙市共发放告诫书80余份。告诫书的发放在全国范围内的进展也不均衡，很多省未见发出告诫书的报道。内蒙古2017年1月中旬才核发本区第一份告诫书。山东德州市公安部门2016年截至到11月接到的家暴报警有238起，但仅发出2份告诫书。很多基层民警表示不了解告诫书的具体规定而拒绝出具告诫书。但也

有执行情况比较好的地方，如最早进行公安告诫书试点的南京，2016年3月1日至11月15日，市公安局共接报家庭暴力警情5746起，处警定性为家庭暴力的有2211起。在执法过程中，南京市公安局强化调查取证，采取笔录制作、现场拍照、录音录像等多种方式，全面搜集固定家暴证据，避免出现调解不成、处罚无据的被动局面。

4、庇护的相关情况

目前在全国范围内庇护工作都比较薄弱，与家暴发生率和家暴受害人对庇护潜在的巨大需求相比，庇护机构的数量以及入住率都远远不足，我们的调查也证实了这个情况，三个调研地中，邱县及湘乡各有一例向庇护机构求助，长沙市所属的浏阳市受暴妇女庇护工作是比较突出的，在反家暴法实施后庇护所接待受暴妇女庇护共计18人次，也不是一个高的数字。对此，在调研过程中妇联、民政（救助站）专门讨论了这个问题，大家的共识是，庇护工作在教育运营、人员、经费方面都存在瓶颈，如当前政府的庇护机构主要由救助站兼管，工作权责不明、缺乏专门的人员编制人员、专业人才不足，没有专项经费扶持；从庇护服务看，救助站的工作原则与庇护的理念有所冲突，而且入住标准要求较高，需要妇联、公安部门转介或是由公安机关、妇联护送。而且庇护服务多数是临时紧急救助，无法满足受害人在入住时间上的要求。此外，救助站的工作人员大部分为男性，无法为受暴妇女提供比较到位的服务。由于以上原因，调研中大部分受访受害人表示，家庭暴力发生时更希望交由法院处理或向妇联求助以及报警。

5、其他反家暴处置机制的执行情况

调研时我们还特别了解了反家暴法规定的其他相关处置机制的执行情况，如对遭受家暴未成年人的强制报案制度、对受害人的法律援助以及对施暴监护人申请撤销监护资格等。由于强制报案、监护权撤销制度相对是比较新的机制，而且没有像告诫制度和人身安全保护令的宣传力度那么大，媒体的关注度也不高，所以这些制度还没有得到应有的重视，调研地在这些方面的工作基本未能有效启动。但长沙市妇联已经开始关注强制报告制度的开展，于2016年5月份指导岳麓区制定了《长沙市岳麓区未成年人家庭暴力强制报告和处置办法》，规定学校（含幼儿园）、村（居）民委员会及其工作人员发现16周岁以下未成年人遭受或疑似遭受家暴时应立即报告110，同时报告给

12338妇女儿童维权热线。对家暴受害人的法律援助在调研地得到了重视，长沙市妇联为11位家暴受害人申请人身安全保护令的提供法律援助，浏阳市法律援助中心为家暴受害人提供法律援助97件。

（二）基层反家暴工作良好实践经验对反家暴法的实施具有积极的推进作用

三个调研地均在不同程度开展了反家暴的试点项目，如长沙市妇联连续几年开展了多机构合作干预家暴项目，探索了多机构协同干预家暴的很多措施和方法，被全国妇联赞为“长沙模式”；湘乡市和邱县也尝试开展了多部门干预家庭暴力的联动机制项目，多次开展能力建设培训并召开联席会议进行个案研讨与处理。在调研的过程中三地都谈到这些试点项目对反家暴法的实施起到了积极的推进作用，一方面是奠定了良好的舆论和思想基础，二是在试点项目中探索的一些工作模式如个案研讨、家暴危险评估量表的使用、联系会议制度等提高了反家暴法落实的可操作性，使得反家暴法的实施更接地气，提升了效果；三是试点项目的开展提高了责任部门一线人群反家暴的理念和工作能力。其他地方的反家暴试点工作也同样推进了反家暴法的落实和实施，如“常德市未成年人家庭暴力强制报告与及时应对机制试点项目”由常德市妇女联合会、北京源众性别发展中心合作实施。这个试点的新意在于纳入危险分级评估和建立市级专家团队。河北承德县妇联联合县综治办、卫计局、教育局和民政局五家出台了《承德县关于家庭暴力强制报告制度实施意见》。《意见》重申了反家暴法的相关规定，并将强制报告制度列入全县平安建设年度考核中，对不按要求报告的单位和个人，不得参加平安建设优秀单位和先进个人评选，造成严重后果的，实行“一票否决警示”，直至“一票否决”，并追究相关人员的责任。各村妇代会主任和综治调解员明确为家暴案件联络员，负有强制报告义务。

（三）出现的问题和挑战

1、对家庭暴力的理解和认定存在误区

调查中发现，基层一线工作人员对家庭暴力的概念仍有诸多不同的解读甚至是误解。如基层法院法官在认定家暴时仍将暴力行为的持续性、反复性作为构成要件，并强调要有损害后果，而且在证据上证明标准很高，造成家暴认定依然比较困难；一些

法官不理解人身安全保护令的目的是隔离施暴方和受害人，让受害人脱离暴力环境，获得安全，对保护令采取了与案件审理一样的证据标准，造成保护令申请的高门槛。反家暴法的适用主体包括家庭成员以及家庭成员以外共同生活的人，如何解读家庭成员以外共同生活的人，同性恋者、前配偶之间发生的暴力是否受反家庭暴力法的调整，也是我们在调研时遇到的一个普遍性问题。此外，调查发现，司法实践中区别家庭暴力与一般家庭纠纷具有一定的难度，损害程度较低的家庭暴力往往被简单视为家庭纠纷。调查还发现，较大比例的执法人员对家庭暴力认识模糊，存在误区，如认为家暴是家事，是小事，清官难断家务事，介入家暴案件态度比较消极；不了解长期遭受家暴的受害人的特殊心理状态，对受害人在处理施暴人和离婚上态度的反复不理解，此外，由于家暴案件诱发原因复杂，有意无意的指责受害人、对施暴人抱有同情的情况也不少。

2、人身安全保护令的理解与运用问题

人身保护令问题是整个调研中的重点问题，从基层法官的反应看，在实施上还是有很多模糊地带需要进一步明确、细化。在调研中涉及的问题主要包括：第一，保护令的执行问题。反家暴法对保护令的执行规定不是特别明确，造成实践中的理解和做法不一致，而且在实践中保护令执行问题突出，公安在保护令执行中的角色不清晰。有法官将保护令的执行归纳为三种方式，第一种是由发出人身安全保护令的法官主导，法警配合实施；第二种是由发出人身安全保护令的法院的执行法官主导，法警配合；第三种是由法官出具协助通知书给当地的社区、公安派出所，由当地的派出所对当事人的人身保护令进行直接监控，在发生违反人身安全保护令的行为时果断地予以制止。到底哪种做法更有效，还有待进一步的实践积累，但我们认为人身保护令的审理与执行还是应当适当的分离，由多部门形成合力，集中体现公权力对家庭暴力强力干预的意志。第二，证明标准问题，人身安全保护令如何举证在《反家庭暴力法》中并未明确规定，调研时法官的意见也不尽统一，反映了基层法官在保护令问题上理解的不一致，但大部分法官认同保护令可采取比较低的证明标准，降低保护令申请的门槛；第三，保护令的具体内容和流程。如保护令中是否应该加上财产内容，像必要的抚养费、扶养费，医疗费、房租等；在分居期间甚至离婚判决后是否还可以申请保护令；紧急状态下人身

保护令的签发是否只能由公安机关来签发以保证及时性；是否应扩大申请主体范围，加大处罚力度等。

3、告诫制度的理解与运用问题

调研发现，一些公安机关人员对告诫书发放与实施理解不足，对家暴案件的处理相对比较消极，也反映了政府公权力对家庭暴力案件干预的基本态度，即按一般采取家庭纠纷进行调解，实践中极少有施暴者因家庭暴力被采取拘留等强制措施。而且对家暴受害人在处理施暴人时态度的反复顾虑很大，害怕因为对施暴人进行处理而影响其夫妻关系；二是警察介入、干预家庭暴力治安案件的查处与处理程序不够细化和清晰，缺乏针对家暴的信息收集和统计系统。三是缺乏统一的告诫书的文书，目前的告诫文书内容还有待完善，应包括加害人的身份信息、家庭暴力的事实陈述、禁止家庭暴力、违反后的法律责任等内容。四是在执行监督方面，公安告诫书是一种相对温和的干预措施，只警示监督施暴者不得再次家庭暴力行为，但对加害人继续实施家庭暴力没有相应的惩罚措施。

4、强制报告制度的宣传、执行薄弱

调研发现，相关部门和一线工作人员普遍对强制报告制度不熟悉、不了解，尽管这个制度对相关机构而言是法定义务，但由于宣传不够，而且这是反家暴法创设的一个新的机制，基本没有经验或做法可以学习和借鉴，因此除了长沙岳麓区出台了一个关于未成年人的强制报告制度实施意见之外，其他调研地在这块工作上基本没有启动。由于反家暴法对强制报告制度的规定只有简单的一条，缺乏具体内容、流程的规定，调研中大家普遍对如何执行这个机制感到困惑，也提出了几点疑虑：一是如何发现？二是如何报告？由于反家暴法规定是应该向公安机关报案，但公安机关本身的工作任务就重，警力不足，特别是处理未成年人等无民事行为能力人和限制民事行为能力人的家暴问题需要专业性的技巧和能力，而基层民警是缺乏这样的专业能力的，如果所有这类案件都直接报告给警察，他们能否有效和及时的处理？在这个过程中是否需要妇联或是专业性的社会服务机构介入？三是如何处理和转介？接到这类案件的报警之后，是否需要受害人进行安全评估，而且面对不同的情况，如需要救治、庇护、临时监

护等，应该如何处理和转介，大家认为这些都需要有具体的流程和要求，也需要进行专业性的培训。

5、反家暴牵头机构职责和权力、资源匹配存在不足

调研中有人提出由于妇联只是群团单位，有妇联作为反家暴牵头单位缺乏权威性与资源。协调各级政府“妇女儿童工作委员会”这个正式机构官方名称并未出现在法律当中，而是称之为“县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构”，在这种情况下，赋予其“负责组织、协调、指导、督促有关部门做好反家庭暴力工作”，权威性有所欠缺。此外，无论是妇儿工委还是妇联，在反家暴的人力财力投入上与实际需要不匹配，到了区县、乡镇街道这个层面人力财力不足的矛盾更为突出，因此要胜任“组织”、“指导”的职责，需要从人员组成、工作方式、职数配置和专业资源等方面进行改革和增补。

6、没有专门的信息收集统计机制与经费支持

反家暴法明确规定各级政府给予必要的经费保障是立法进步，但调查中发现，各部门普遍存在没有专门经费支持的情况。由于缺乏充分的调查研究和数据搜集，反家暴相关工作的实际需求究竟如何，需求和经费之间是否存在巨大差距还缺乏一个科学准确的数据支持。

此外调查发现，基层基本上都没有建立家暴案件的信息统计制度，这样不利于评估和全面了解家暴状况，也不利于多机构协同干预家暴的开展。

7、缺乏有效的多机构干预家庭暴力机制

多机构联动建立干预家庭暴力机制被视为反家庭暴力的重要举措之一，但在反家暴法中没有得到明确，绝大部分被调查者提到了建立多机构协同干预家暴的重要性，特别是对高度危险或是伤害后果严重的家庭暴力案件，多机构的协同是不可缺少的。但目前基层的多机构联动不足，缺乏有效的工作机制和有利的协调部门。

8、其他

——对未成年人的优先特殊保护没有得到充分体现。调研中，基层法院、民政部门、妇联及教育部门等对儿童遭受家暴与虐待的救济表达了特别的关注，大家认为对家暴未成年人的保护和救济措施的可操作性不够，配套措施不足。如强制报告制度、

受暴儿童紧急安置制度不完善；在涉家暴离婚案件中对未成年人的抚养权判决，法官多从便于执行考虑，没有把家暴问题作为判决的一个重要考量因素，很多时候将孩子的抚养权判给了施暴者。目睹儿童的保护在立法和实践中都没有得到应有的重视。

——对施暴人的矫治与心理干预工作少有开展。目前反家暴工作在预防、教育和惩处方面都有一定的开展，但相关矫治工作未见进行。对于很多家暴行为人，矫治是一个帮助他们减少和停止侵害的有效措施，也是对家暴受害人、家庭功能的有效保护。

——专业性社会服务机构力量不足。反家暴法肯定了社会组织在反家暴的预防以及法律服务、心理疏导、社工支持等方面的积极作用，但从调研的情况看，基础的社会服务机构的力量严重不足，像湘乡和邱县没有一家专业的社工机构，长沙市虽然社会工作机构有所发展，但涉及家暴的专业性服务机构也非常少，获得专业培训和支持的渠道和机会都不多。此外，政府通过购买服务对反家暴投入的比例也很低。

五、总结与建议

（一）对反家暴工作的建议

1、推进国家层面及地方性反家暴法实施细则的制定

调研过程中发现的问题和挑战，既有执行和理念的问题，也有因为反家暴法的一些规定较为原则、可操作性不强而产生的问题，此外，反家暴法还有需要进一步完善的地方，同时也需要相关配套措施的跟进，因此需要尽快制定反家暴法的实施细则。一方面可以由最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、教育部、卫计委出台本部门的指导意见，对涉及本部门的相关职责和措施进行全面具体的阐释和规定。另一方面各省市自治区可以制定或修改地方性的反家暴法实施办法，着重解决各部门具体职责、经费保障和配套措施等问题，对反家暴法的一些处置机制也可以进一步细化，并将本地一些良好的实践经验上升了立法的层面。

2、制定并完善家事审判等司法策略

设立家事审判制度，区分家事审判制度与普通民事审判制度的差异，强化法院在必要情形下的职权调查，合理运用多元机制，完善家事调解，妥善处理家暴案件；关注家暴问题对未成年子女抚养、财产分割等方面的影响。

3、建立多机构协同干预家庭暴力的机制

多机构合作干预家暴除了妇联、公检法司、民政、教育等多部门的配合，同时也应纳入社工、心理干预等社会支持力量，形成一套比较完备的、集预防、处置、救助为一体的多机构合作机制。进一步完善庇护机构的建设，形成庇护、社工、法律援助、心理咨询等一体化的庇护模式。

4、加强反家暴法的宣传和培训

一方面加强整体性的公众宣传教育，改变人们对家暴的传统观念害人认识误区；同时也要加强对一些重点人群的宣传，比如老年人群，流动人口，农村和边远地区的妇女，在校学生等；另一方面要加强对公权力部门和专业社会组织的培训，包括反家暴法具体内容的培训，家暴知识和理念的培训，还有社工、心理方面的专业性培训等。

5、培育和鼓励专业性社会组织介入反家暴工作

在反家暴的服务中，社会组织应该是重要的力量，目前社会组织的发展并不均衡，中西部地区的社会组织在数量和专业性上都非常薄弱，甚至部分地区还没有相关社会组织介入反家暴工作。因此政府相关部门应该采取相关措施支持和培育专业性社会组织介入反家暴工作。

6、保障反家暴经费和人力支持

反家暴法明确了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，我国的台湾地区，还有其他很多国家都有反家暴专门的财政预算和经费支持，台湾还通过立法建立反家暴和性侵害的专项基金。我们建议各级政府应将反家暴逐步纳入财政预算，也可以在相关部门的经费中拿出一定比例的资金用于反家暴工作，此外，可以通过政府购买服务的方式支持反家暴工作，包括公众教育，宣传培训以及心理、社工、法律服务和庇护机构的建设，并支持专业服务机构的发展和能力建设。

（二）对反家暴法实施细则的建议

1、完善家庭暴力概念

将性暴力和经济控制纳入家暴行为的具体形式，明确反家暴法第37条“共同生活的人”包含哪些具体的情形，并将前配偶列入反家庭暴力法保护的范畴；明确精神暴

力的具体认定标准；建议对家庭暴力具体行为进行列举，以提高基层法院对家暴行为认定的统一性，特别是对未成年人和老年人暴力的特殊表现形式应予明确。

2、对各部门职责进行进一步的细化，并明确规定多机构应协同开展反家庭暴力工作。

3、完善告诫书、保护令、强制报告、庇护等处置机制的具体流程、内容统一告诫书格式，完善具体内容；对人身安全保护令的实施过程中出现的不清楚、不明确以及需要完善和细化的地方进行具体规定（如保护令内容、具体程序、时限等），明确公安配合执行保护令的具体要求；完善强制报告的具体流程；建立救助、服务一体化的庇护机构，对家庭暴力受害人的法律援助标准予以明确。

4、完善家暴的证据制度

应结合家庭暴力的特殊性对证明标准和举证责任进行特别规定，合理分配举证责任，并适用优势证据规则；明确保护令与案件审理中的证明标准有所区别，保护令裁定中的证明标准应比较低。再次，法院应强化依职权调查取证的职能。在此基础上构建合理的证据制度和证明标准体系。

除了以上几点之外，建议地方性立法应加强牵头部门的力量，明确经费和人员保障，对各部门的职责进行更为明确具体的规定；加强对公安、法院、妇联、民政（救助站）等反家暴工作核心部门的培训，具体规定如何纳入日常培训和业务培训；对反家暴法中的预防和处置措施进行更为具体的规定，如完善家庭暴力案件的处理与统计、分析监测制度，制定弱势群体具体的保护措施，明确学校反家暴教育的具体课时，建立多机构合作的干预家暴的具体工作模式等，应将家暴案件处理率纳入相关工作考核，避免按家暴发生率进行考核，以防止为了减少发生率而掩盖案件的披露和处理。

同时，在实施细则中可以将反家暴法没有明确但又在实践中非常重要的一些空白点纳入，比如对施暴人的强制心理辅导和行为矫治，对家暴目睹儿童的心理支持和权益保护等。鉴于一些施暴人通过信息查询、定位等方式对逃离的受害人进行跟踪、骚扰，建议建立家暴受害人登记制度，凡是经过登记的受害人，非经相关程序任何人都无法查询其具体信息。

附件：家暴受害人部分访谈实录

典型个案一：

受害人自述：陈某，结婚多年，目前离婚，有一个小孩。

“我知道反家庭暴力法是3月1日开始实行的。我了解受到家庭暴力后要报警，有关部门可以发告诫书，保护令。长沙市的第一件告诫令就是因我而发的。我前夫是随时都有可能发脾气，他没有工作，下岗了，我一个月给他一千六，我负责养家。一结婚就有家暴。他还经常骂人，还骂我小孩。我是学校长大的，没有接触过社会，我性格很阳光，不记仇。还有结婚后我的钱都给他管。我也经常出差，我的工作也是基本都在外面。他每次打完我，我出去了，回来我就忘了他。后来想到离婚是因为我儿子也独立了，没有顾忌了。我现在也退休了，我如果需要天天面对他，我就很害怕。还说“堂客就是一面锣，没事就要锤三锤”他还很极端，可能因为下岗的原因，仇视社会。报警时最近几年，以前都是工会调解。我觉得和警察说好一点，但是社区我觉得没有什么用，就是调解，就是说不要离。但是警察很公正。后来找了律师，社区委员给我介绍了律师。我不愿意再纠缠了。第一次我也提出我们各自拿自己的房子，也还好，我十分不愿意把房子给他。我们家有四套房子，后来就给了他三套房子。他的房子都是继承和赠与的。告诫令发了后，丈夫用短信威胁，但是我和他分开了，就再没有动手了。丈夫曾动手打我脸，打我眼睛。我现在已经离婚了，当时法院认定家暴了，当时在判决里面写了一条就是关于家暴的。”

建议：1.要进行婚前教育，婚前教育很重要；2.法官也要学习，法官很多都不懂；3.还有社区不要遇到事就调解，调解，要实事求是；4.有些警察还是理念不行，还有先入为主的刻板印象，觉得我有工作，是我抛弃我的老公。我就觉得好委屈。5.要加强受害妇女的学习，她们才知道怎么保护自己。一定要去面对，要自信，不要害怕。

典型个案二：

受害人自述：张某，54岁，84年结婚，有一个儿子。丈夫现在有肺癌。

“我对反家庭暴力法有一定的了解。法律条文我没有具体看过，但是我知道这个法律。但是后来参加妇联这个小组之后，有了一些案例。我知道家暴法有保护令，我

也知道可以报警，可以收集证据，怎么保留证据。我丈夫有第三者，他一直和第三者有联系。有一次因为看到他手机里和小三有联系，我在质问他的时候，他动手家暴，我反抗了，把他头打破了。我也警告过我丈夫，说现在有家暴法了，我有社会组织可以保护我了，以前在同事面前都不可以说，现在找到组织了。从我告诉他他动手之后我会报警，他就再也没有动手了。但是我之前被打的时候没有提过报警，我觉得这是家务事，没人管。但是从参加谢主任这里的成长小组之后，我就有自信了，觉得有人帮助了。他动手已经有5、6年了，自从有了小三之后，他就开始动手。不太记得了第一次家暴是什么时候了。应该是小孩一岁年（89年）的时候就有家暴的倾向。就是我儿子哭的时候，他就动手用枕头把小孩捂住，我很生气，就把小孩抱出来的。他觉得我敢于他的权威，在我做饭的时候就动手打我了，给了我脸部两拳，我当时没有什么反映，很麻木。我们是相亲认识的，本身就没有什么个感情。他还威胁我，我被打之后不许我告诉我的家人。他每次打完之后他就没事了，但是他想打的时候就会动手打，一般都是为了小孩的事情。我之前一直没有告诉我的家人，一直到这次有了小三之后，我就告诉我的家人了。我之前没有报过警，但是找过妇联，今年找过妇联，元旦之后就给省妇联打了电话。以前觉得家丑不可外扬。到现在已经忍无可忍了，就找到妇联看有没有八法可以解决第三者的问题。省妇联告诉我可以到谢主任。但是我参加活动一开始没有告诉他，但是我后来就告诉他了，我觉得我现在有人帮助了，有法可依了。我也觉得不要离婚啊，我们现在也有小孩了，我们两的事情对我小孩影响好大的。我也是后来看到他的聊天记录才知道他有外遇的。我之前也跟踪过他。我没有申请人身保护令。也没有想到过报警，因为，那个时候我们都有单位，怕家丑不可外扬。现在2016年6月份得病了，肺癌。他还说他得病与我有关系。我觉得也有可能。我儿子现在挺支持我的，明确告诉他爸爸会明确支持我。我丈夫也害怕了。妇联对我帮助很大，他们很专业的。他们会告诉我怎么有效的去和人沟通。我参加小组活动，来到这里之后，我心态也平和了。我可以把情绪都释放出来，以前和同事都不能说，毕竟家丑不可外扬。我们都是有单位的。此外，我还把我丈夫带到这里参加过小组活动。关于立法，我不是很懂，我目前没有什么建议。”