# 国务院关于反家庭暴力工作情况的报告

# --2023年8月28日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

国务院妇女儿童工作委员会办公室主任　黄晓薇

全国人民代表大会常务委员会：

按照全国人大常委会监督工作计划的安排，受国务院委托，就反家庭暴力工作情况报告如下。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视家庭家教家风建设工作，深刻指出“家庭和睦则社会安定，家庭幸福则社会祥和，家庭文明则社会文明”，“千家万户都好，国家才能好，民族才能好”，强调加强人权法治保障。党的二十大报告明确提出“加强家庭家教家风建设”、“依法严惩群众反映强烈的各类违法犯罪活动”。国务院领导同志多次就家庭暴力问题作出批示。2015年12月27日，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国反家庭暴力法》，标志着我国依法推进反家庭暴力工作进入了新阶段。

## 一、工作进展及成效

反家庭暴力法颁布实施以来，各地区、各有关部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，不断强化政治自觉，坚决依法履职，完善配套措施，齐抓共管共治，着力保护家庭成员的合法权益，大力弘扬社会主义家庭文明新风尚，广大家庭获得感、幸福感、安全感不断增强，国家发展、民族进步、社会和谐之基更加夯实。

### （一）加强顶层设计，为反家庭暴力工作提供有力保障

一是纳入规划纲要，在国家发展大局中统筹推进反家庭暴力工作。国家“十四五”规划纲要首次设立“加强家庭建设”专节，明确提出“加大反家庭暴力法实施力度”。国务院在制定实施中国妇女、儿童发展纲要（以下简称“两纲”）工作中，将反家庭暴力作为重要内容，纳入2011-2020年“两纲”的中期评估督导和终期评估检查；2021-2030年新“两纲”均增设家庭领域，明确目标任务，提出依法严惩家庭暴力违法犯罪、促进婚姻家庭关系健康发展、反对一切形式的家庭暴力等策略措施。31个省（自治区、直辖市）及新疆生产建设兵团、336个市（地、州、盟）和2818个县（市、区、旗）均将反家庭暴力目标任务纳入本地妇女儿童发展规划。国家纲要和地方规划均通过明确任务分工、强化责任落实、开展统计监测等，确保反家庭暴力各项目标任务有措施、可量化、能落地，充分彰显尊重和保障人权的国家意志。

二是强化政策指导，积极构建落实反家庭暴力法的制度体系。为落实法定职责，有关部门制定出台了《关于加强人身安全保护令制度贯彻实施的意见》、《关于做好家庭暴力受害人庇护救助工作的指导意见》、《关于做好婚姻家庭纠纷预防化解工作的意见》、《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见》、《关于在办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作的意见》、《关于切实加强和改进老年人公安服务管理工作的意见》等政策文件。指导各地制定修改地方性法规、出台规范性文件、细化各项制度，已有16个省（自治区、直辖市）出台反家庭暴力地方性法规。法律、法规、政策相互衔接，集预防、处置、救助于一体的反家庭暴力制度体系基本形成。

三是加强联动会商，形成反家庭暴力齐抓共管工作合力。国务院妇儿工委牵头建立多部门合作会商机制，依法履行组织、协调、指导、督促职责，定期交流部门工作情况，就法律实施的重难点问题组织专题会商，积极推动问题有效解决。各部门强化责任担当，加强信息沟通，联合出台文件，联合开展宣传，联合推进各项任务落实。各地因地制宜分级建立多部门联动机制，打通“事先预防、事中干预、事后救济”各环节，创造了“公安＋民政＋妇联”、“法院＋公安＋社区”等多种基层联动模式，探索提供“一站式”服务，有力提升了工作质效。

### （二）加强法律学习宣传普及，着力下好源头预防“先手棋”

一是广泛开展法治宣传，“家庭暴力违法”、“反家庭暴力人人有责”等理念深入人心。全国人大常委会法工委通过新闻发布会解读法律亮点，宣传立法理念。中央宣传部指导各主流媒体大力宣传家庭领域法律政策，宣传各地各部门推进家庭家教家风建设、开展反家庭暴力工作的好经验好做法好案例。司法部将反家庭暴力相关法律法规列入“谁执法谁普法”责任清单，纳入“七五”、“八五”普法宣传，营造尊法学法守法用法社会氛围。公安部持续深入开展“百万警进千万家”活动，组织广大公安派出所发挥与群众联系广泛紧密的优势，宣传普及反家庭暴力知识。教育、民政、卫生健康等部门指导所在行业媒体加大特色宣传工作，引导工作人员增强主动发现报告意识，熟悉咨询救助途径。全国妇联召开反家庭暴力法学习宣传座谈会，并通过在人民网强国论坛与网民线上互动、制作推广“3分钟读懂《反家庭暴力法》”视频等，旗帜鲜明宣传反家庭暴力坚定立场，指导各地妇联深入城乡社区开展反家庭暴力普法宣传活动60.4万次，与司法部联合开展知识竞赛，吸引400余万人次参与，提升公众对反家庭暴力法的知晓率。最高人民法院先后发布三批反家庭暴力典型案例，最高人民检察院连续发布依法惩治家庭暴力犯罪典型案例、涉家庭暴力指导性案例和妇女权益保障检察公益诉讼案例，为司法审判和检察机关统一正确适用法律提供指引，通过以案释法宣示国家对家庭暴力“零容忍”态度。

二是深耕细作家庭工作，充分发挥家庭家教家风在基层社会治理中的作用。中央宣传部、中央文明办、中央纪委机关、中央组织部、国家监委、教育部、全国妇联就家庭家教家风建设联合建立工作机制、召开座谈会、出台意见，弘扬社会主义家庭文明新风尚，要求党员和领导干部发挥表率作用，以纯正家风涵养清朗党风政风社风。中央文明办深入推进文明家庭建设，目前已评选两届全国文明家庭，表彰了799个先进典型，在城乡家庭中引起热烈反响，在全社会树立起鲜明的价值导向和道德标杆。全国妇联创新实施“家家幸福安康工程”，广泛开展寻找“最美家庭”活动，累计揭晓各级各类“最美家庭”1400余万户，表彰“五好家庭”近560万户，组织好家庭好家风巡讲宣讲41万余场，推动家风正能量在全社会更加充盈。教育部等十三部门联合印发《关于健全学校家庭社会协同育人机制的意见》，全国妇联依托44.3万所城乡社区家长学校、4.3万个网上家长学校和媒体服务平台，为家长提供多元化家庭教育指导服务，预防针对儿童的家庭暴力。最高人民法院、最高人民检察院通过发放家庭教育指导令、督促监护令等，把开展家庭教育指导工作融入涉未成年人案件的办理中，引导家长依法科学育儿。

三是抓早抓小抓基层，加强婚姻家庭纠纷排查调处。中央政法委将婚姻家庭纠纷预防化解纳入平安建设考评重要内容，加强跨部门联动，织密反家庭暴力防控网。全国妇联、中央综治办、最高人民法院、公安部、民政部、司法部联合开展婚姻家庭纠纷预防化解工作，支持各地建立形式多样的人民调解组织9100余个，及时调处化解婚姻家庭纠纷。公安部把滚动排查、调处化解家庭婚恋等矛盾纠纷纳入“枫桥式公安派出所”创建命名标准，将接处矛盾纠纷类警情视为送上门来的群众工作，借助“三调联动”工作体系，建立完善“庭所对接”、“民调入所”、“律师进所”等机制，推动多元化解、综合治理。年均排查化解家庭婚恋矛盾纠纷35万余起，防止民转刑案件超过20万起。司法部指导地方各级司法部门发挥人民调解职能作用，2016至2022年共调解婚姻家庭纠纷1032.8万件。全国妇联推动基层妇联执委与网格员双向任职，对矛盾多的家庭以及生活困难、残疾、留守、流动妇女儿童开展经常性走访，发现家庭暴力情况或隐患及时向党委政府报告，与有关部门协同处置，把矛盾纠纷化解在萌芽状态。

### （三）强化干预处置措施，增强工作针对性和有效性

一是实行强制报告，解决未成年人遭家庭暴力“发现难”问题。最高人民检察院、教育部等联合发文，明确侵害未成年人案件强制报告制度的主体类型、适用范围和责任认定。检察机关在办理侵害未成年人犯罪案件时，同步倒查强制报告落实情况，共发现应当报告而不报告的近3000件，移送相关部门监督追责或通过检察建议、情况通报等方式推动监督纠正。民政部指导各地发挥村（居）委会人员、儿童主任等队伍优势，及时发现报告无民事行为能力、限制民事行为能力人遭受或疑似遭受家庭暴力的案件。国家卫生健康委要求各级各类医疗机构依法履行强制报告义务，指导有关医疗机构做好家庭暴力受害人的医疗服务。有的地方在医院、妇幼保健院设置机制，专门处理医生报告的线索，并纳入医院统计系统。国家疾控局在300余个医院建立伤害监测系统，持续、系统地收集并分析信息。

二是及时出警告诫，预防家庭暴力行为激化升级。公安部修订《公安机关现场执法指引》，对家庭暴力警情处置进行规范，各级公安机关对涉及家庭暴力的报警求助，做到快速出警、及时处置。各地加强告诫执法，14个省（自治区、直辖市）公安机关出台了告诫实施制度，一些地方公安机关实行“一次告诫、二次传唤、三次拘留”的分级干预机制，有的由公安派出所向当事人开具接受社工服务通知书，有效链接社会力量做好家庭暴力惩治和预防。依法严厉打击殴打、残害等涉嫌故意杀人、故意伤害、虐待犯罪的严重家庭暴力行为，形成有力震慑。

三是签发人身安全保护令，防止暴力侵害。最高人民法院先后就发布人身安全保护令相关程序、办理人身安全保护令案件适用法律若干问题以及加强人身安全保护令制度贯彻实施等，印发指导文件，细化相关规定，完善配套措施，有效解决制约人身安全保护令制度发挥作用的瓶颈问题，鼓励各地法院积极探索建立人身安全保护令案件的立案“绿色通道”，加大对家庭暴力案件依职权调取证据力度，做好人身安全保护令的跟踪回访工作。2016年以来，各级人民法院共签发人身安全保护令1.5万余份，签发率由2016年的52.0%提升至2022年的77.6%，人身安全保护令的适用越来越广泛，逐渐成为家庭暴力受害人可用、会用、有用的自卫武器。

四是行使检察职能，依法办理涉家庭暴力犯罪案件。检察机关对长期遭受家庭暴力后，在激愤、恐惧状态下为防止再次遭受家庭暴力或者为摆脱家庭暴力而故意杀害、伤害施暴人的案件，充分研判行为人是否具有防卫性质，准确适用法律。2017年以来，检察机关共起诉涉家庭暴力犯罪1.8万余人，起诉数量逐年下降，由2017年的7400余人降至2022年的800余人。探索将部门履行反家庭暴力法职责不力的情形纳入检察公益诉讼监督范围，有的地方已出台相关条例，以有力的检察监督让人民群众感受到公平正义。

### （四）构建救助帮扶体系，全方位提供暖心服务

一是持续加强救助庇护服务。民政部依托1500余个民政救助管理机构，为因遭受家庭暴力导致人身安全受到威胁、处于无家可归等暂时生活困境的受害人提供生活食宿、转介安置、法律援助、心理疏导、婚姻家庭纠纷调解、协助申请人身安全保护令等临时庇护和救助服务。

二是持续加强法律援助服务。司法部印发全国刑事、民事行政法律援助服务规范和未成年人法律援助服务指引等，明确相关法律援助案件办理要求。各地法律援助机构依托妇联、共青团组织建立法律援助工作站4700余个，依托村（居）委会建立法律援助联络点26万余个，让家庭暴力受害人及时就近获得法律援助服务。2022年，全国法律援助机构共办理涉及虐待、遗弃、家庭暴力的法律援助案件8900余件，为妇女儿童提供法律咨询超过206万人次。

三是持续加强对妇女的维权关爱。全国妇联出台指导意见，要求各级妇联组织把维权工作做在平常抓在经常落到基层，扎实做好重点家庭和人群的走访关爱。协调联动政府部门、司法机关和社会力量为受害妇女儿童提供支持服务，与最高人民检察院联合开展“关注困难妇女群众，加强专项司法救助”活动，把家庭暴力受害妇女作为重点帮扶对象。2016至2022年，妇联组织通过12338妇女维权公益服务热线等渠道受理家庭暴力投诉53万余件次，为受害妇女儿童提供法律咨询、心理辅导等服务。

四是持续加强对未成年人的保护。2018至2022年，检察机关共起诉涉未成年人家庭暴力犯罪案件918件1031人。依法进行检察监督，2022年，检察机关受理因家庭暴力及性侵害等撤销监护人资格监督申请401件，对符合条件的支持起诉239件。同时，引入专业社会力量为未成年被害人提供心理疏导、文化教育等服务，帮助其回归正常生活。民政部门对监护人被撤销监护权的未成年人履行国家监护责任。

### （五）加强队伍能力建设，提升反家庭暴力工作专业化水平

最高人民法院以国家法官学院、“人民法院大讲堂”等为平台，积极开展反家庭暴力知识和技能培训。公安部将反家庭暴力法、未成年人保护法等法律法规纳入公安民警执法规范化培训、警衔和职级晋升培训、日常轮训等各级各类培训；通过公安派出所所长教官培训班、公安派出所大讲堂、旁听庭审等形式，全面提升民警、辅警履职能力和专业素养；将家庭暴力警情、出具告诫书数量纳入公安统计，定期分析家庭暴力规律特点，指导基层公安机关有针对性开展工作。国家卫生健康委印发《3岁以下婴幼儿健康养育照护指南（试行）》，将伤害预防作为重要指导内容，指导养育人注意观察婴幼儿，怀疑婴幼儿遭受虐待或暴力时，及时寻求专业部门的援助，并向公安机关等部门报告。民政部将反家庭暴力法律法规纳入对村（居）委会人员、儿童主任等基层工作力量的业务培训。国务院妇儿工委办公室将反家庭暴力工作纳入“两纲”培训内容，指导各地纳入“两纲”示范创建工作。全国妇联将反家庭暴力法律法规纳入妇联系统维权培训课程，编制印发家庭暴力投诉受理工作规程、家庭暴力受害人证据收集指引、基层妇联组织维权工作手册等，并通过专题调研、印发会议简报、发布典型案例等，为各级妇联干部做好反家庭暴力工作提素赋能。

7年来，我国反家庭暴力法实施成效显著，反家庭暴力工作实现了新发展，社会公众反家庭暴力意识逐步提高，家庭暴力受害人自我保护意识日益增强，司法机关干预处置家庭暴力更加及时，涉家庭暴力的人身伤害犯罪案件数量不断下降。2021年，第四期中国妇女社会地位调查主要数据显示，在婚姻生活中女性遭受过配偶身体暴力和精神暴力的比例为8.6%，比2010年下降了5.2个百分点，这也从一个侧面反映出反家庭暴力工作取得的成效。

## 二、存在的主要问题

对标习近平总书记和党中央对新时代家庭家教家风建设提出的新要求，对照推进家庭建设法治化进程的目标任务，对接广大群众和家庭对更加平等、更加安全、更有尊严的美好生活的向往，对应反家庭暴力法规定的各部门法定职责，反家庭暴力工作仍存在不少问题。

一是强制报告主体责任有待进一步强化。反家庭暴力法的实施打破了“法不入家门”的禁锢，但从实践看，儿童以及精神、智力残疾妇女等弱势群体遭受家庭暴力发现难报告难，依然是制约反家庭暴力工作的重要瓶颈，强制报告制度落实仍有差距。调研中，有的强制报告义务人对报告适用情形、报告对象和报告流程缺乏清晰准确的认知；有的抱有多一事不如少一事的心态，心存顾虑；有的地方相关主管部门没有将强制报告纳入业务培训和统计，对于未履行报告义务的情形缺乏追责措施，对报告人的保护措施不明确。

二是干预制度利器的作用有待进一步发挥。告诫、人身安全保护令等制度实施取得了明显成效，违反已发放的告诫书和人身安全保护令的案件极为个别，但实践中告诫书、人身安全保护令发放总体数量偏少。各地告诫书发放标准和程序、送达范围、信息录入、跟踪回访等要求不一致，不同地区基层执法人员认识不统一，告诫制度执行地区差异较大。与我国婚姻家庭民事案件数量相比，目前人身安全保护令案件申请数量占比较小，部分家庭暴力受害人选择通过公权力救济意愿不高，不懂申请、不敢申请；有的地方对人身安全保护令有认识偏差，发放较为谨慎。

三是为家庭暴力受害人提供救济服务能力有待进一步提高。告诫书、人身安全保护令送达当事人的同时应当通知或送达辖区公安机关和村（居）委会等有关组织。调研中，有的基层工作人员对查访等要求不知晓，对协助执行的职责不明确；有的基层组织受资源和条件所限，难以给有家庭暴力隐患或已发生家庭暴力的家庭提供针对性服务。一些家庭暴力庇护场所服务的可及性、安全性和专业性有待加强，专业社工服务不足。

四是多部门协调联动有待进一步加强。有的地方尚未建立对家庭暴力案件进行分级管理、协调联动的多部门合作机制。有的虽建立机制但作用发挥有限，服务的有效转介和衔接不够，针对加害人制度化、专业化开展行为矫治的工作能力不足。部门统计数据存在分散、缺失、重复现象，受害群体、报告主体、案件等方面统计口径不够精准科学，不同部门、地区间信息尚未实现互通互联，难以及时客观研判家庭暴力发生的原因、特点、趋势，也难以准确掌握提供服务的状况。

五是宣传培训的针对性实效性有待进一步提升。从宣传内容看，宣传法律文本多，而对于“清官难断家务事”、“家丑不可外扬”、“棍棒底下出孝子”、“男尊女卑”等认识误区辨析不够有力，对告诫书、人身安全保护令防范家庭暴力升级的作用宣传不到位。从宣传对象看，面向高风险家庭的精准宣传不够，面向所有家庭成员开展预防家庭暴力、依法维权和不对他人施暴的宣传教育不够，面向农村、边远和欠发达地区宣传覆盖也不够。从培训效果看，有的一线工作者表示未接受过反家庭暴力相关培训，有的表示实践中面对大量轻微家庭暴力行为，分辨和处置能力仍有待提升。

## 三、下一步工作考虑

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于注重家庭家教家风建设的重要论述精神，坚持以人民为中心的发展思想，不断推动反家庭暴力法落地见效，切实保障家庭成员合法权益，促进家庭和谐社会稳定，为强国建设、民族复兴作出贡献。

### （一）完善配套措施，强化制度落实

一是完善强制报告制度。学校、幼儿园、医疗机构、村（居）委会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构等强制报告责任单位的主管部门进一步明确相关要求，提高报告义务主体责任意识，检察机关发挥“逐案倒查”机制作用，指导、督促强制报告制度落实，切实保护无民事行为能力人和限制民事行为能力人合法权益。推广地方经验做法，为报告义务主体和群众实现一键报警、报告线索提供便利，同时采取措施保护报告人的个人隐私和人身安全。发挥12345等服务热线作用，加强法律政策阐释，拓宽报告渠道。

二是完善告诫处置制度。充分发挥告诫书对家庭暴力加害人的教育警示作用，加快出台规范性文件，细化告诫书适用情形，明确出具程序和时限要求，统一告诫书格式和查访要求。在规范出具告诫书基础上，探索与婚姻家庭关系辅导、社会工作、心理咨询等服务的有效衔接，有效防止家庭暴力激化升级。

三是强化人身安全保护令制度落实。在深化家事审判方式和工作机制改革中，深入开展“诉源治理”，提升家庭暴力受害人的人身安全保护令申请意愿，强化基层法官对制度发挥作用的理解掌握，进一步提高签发数。推广线上申请人身安全保护令等做法，为家庭暴力受害人提供更加可及、更为便捷的“绿色通道”。健全人身安全保护令执行的协同联动机制，更好保护家庭暴力受害人合法权益。

### （二）注重社会支持，深化保护服务

一是充分发挥庇护机构作用。完善庇护场所服务功能，有效解决家庭暴力受害人的临时生活困难，保护人身安全，提供社会支持服务。鼓励民政救助管理机构引入专业社会组织参与庇护服务，提升专业化服务水平。提高基层单位对庇护场所有关信息的知晓率，建立畅通的转介服务机制，提高庇护场所使用效率。

二是加强对家庭暴力加害人的教育矫治。公安机关加强对家庭暴力加害人的批评教育或告诫警示力度，司法机关严格依法追究其民事、行政、刑事责任。强化公安派出所、村（居）委会对告诫书、人身安全保护令发放后的查访和协助执行责任。工会、共青团、妇联、残联等群团组织以及村（居）委会有针对性地进行法治教育，探索依托专业社会组织对家庭暴力加害人开展心理辅导、亲职教育、戒瘾治疗、就业培训、婚姻家庭关系调适等服务，帮助其消除实施家庭暴力的症结，积极调整心态和行为模式。

### （三）加强联动履职，提高工作效能

一是进一步强化协调机制作用。发挥国务院妇儿工委组织、协调、指导、督促作用，督促有关成员单位依法履职；针对突出问题加强专题协调会商，持续巩固部门间信息共享、协调联动、密切配合的工作格局。发挥检察机关法律监督职能作用，运用纠正意见、检察建议、公益诉讼、支持起诉等手段，督促有关部门及其工作人员认真履行反家庭暴力法定职责。

二是加强对家庭暴力问题的社会治理。完善党委领导、政府负责、部门合作、社会参与的家庭暴力问题分级处置机制，发挥乡镇（街道）综治中心整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台作用，推动将预防和制止家庭暴力纳入网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，将及时发现报告家庭暴力纳入网格员职责，重点跟踪、提供服务，建立集预防、处置、救助、惩戒、矫治等于一体的多部门合作工作流程，依法加强对未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期妇女、重病患者等的特殊保护。加强数据统计分析。

### （四）坚持问题导向，抓实培训宣传

一是面向不同人群开展有针对性的宣传。加大反家庭暴力法的宣传普及力度，加强正反两方面的典型宣传，消除“家庭暴力是家务事”等认识误区。加强对边远、欠发达地区以及高风险家庭的普法宣传，明确家庭暴力发现报告的途径、可提供的救济服务和证据收集方式。人民法院、公安机关、民政部门、妇联组织等充分利用各自工作窗口和宣传平台，针对不同受众特点和需求进行宣传。教育部门进一步指导学校、幼儿园开展预防家庭暴力宣传教育，将家庭美德宣传教育纳入家校共建工作内容，引导家长正确实施家庭教育。各地各有关部门合力推进家庭文明建设，营造全社会反对家庭暴力、共建美好生活的良好氛围。

二是提升相关工作人员实务能力。公安机关培训执法人员深化对反家庭暴力法立法目的的理解认识，提升分级评估处置家庭暴力报警、固定证据的能力，加强跟踪回访。人民法院重点就相关法律和司法解释的理解与适用加强培训，统一对人身安全保护令案件和涉家庭暴力民事案件中证据形式、证明标准等的认识和把握。教育、卫生健康等部门将反家庭暴力法以及强制报告制度等内容纳入相关培训。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员，长期以来，全国人大常委会高度重视反家庭暴力法的实施，以有力的立法和监督工作，促进保障妇女、儿童、老年人、残疾人等特定群体权益，促进家庭和谐稳定。全国人大代表在完善反家庭暴力法律政策、落实各项制度措施、推广好经验好做法、监督部门履职尽责等方面，提出了很多有价值的、建设性的意见建议，在此表示衷心感谢！

我们将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定不移贯彻落实党中央决策部署，按照全国人大常委会要求，进一步守正创新做好反家庭暴力各项工作，为促进家庭和谐、社会稳定，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴作出新贡献。

以上报告，请审议。