

家庭暴力告诫制度的实施挑战与优化路径

秦佳雪 金越

(江苏警官学院, 江苏 南京 210031)

【摘要】家庭暴力告诫制度作为《反家庭暴力法》中一种新型的家暴救济方式,在教育震慑加害人和及时保护受害人等方面发挥着重要作用。通过梳理相关立法,发现存在问题:家庭暴力主体范围不明确、告诫制度适用条件不清晰、告诫警情跟踪不到位等,结合实地调研和个别访谈,建议完善如下:明确家庭暴力的主体范围、细化告诫制度的适用条件、统一告诫警情的查访制度等,加强公安机关对家庭暴力的靠前干预,使之更加有效地规制家庭暴力。

【关键词】家庭暴力;反家庭暴力法;家庭暴力告诫制度;家庭暴力告诫书

一、家庭暴力告诫制度的相关立法现状

《反家庭暴力法》第三章“家庭暴力的处置”中规定家庭暴力告诫制度,不仅对先行开展告诫制度的试点经验进行了总结,而且它使这一源自中国本土的规制家庭暴力的手段成为一项普遍实行的国家法律制度,并为国际上的反家暴工作增添了中国元素。^[1]反家暴法实施以来,我国的反家暴工作取得了一定的成效,公安民警对家庭暴力的重视程度也日益提升。但是,我们在实地调研中发现,制度的实施仍存在些许问题,严重影响着告诫制度价值和功能的实现。

本部分将以《反家庭暴力法》为主,结合江苏省、浙江省、湖南省、辽宁省的相关立法,对各地区间家庭暴力告诫制度的规范性文件进行研究。同时,基于先前实地调研,指出制度的实施中存在的问题:家庭暴力主体范围不明确、告诫制度适用条件不清晰和告诫警情跟踪不到位。

(一) 家庭暴力的主体范围

《反家庭暴力法》第二条和第三十七条规定“家庭暴力发生在家庭成员之间,家庭成员以外共同生活的人之间”,对家庭暴力的适用主体的界定主要围绕“家庭成员”和“共同生活”的状态进行。但家庭暴力往往不仅限于发生在家庭成员之间的行为,同时也包括那些与家庭成员存在共同生活状态的人之间发生的暴力行为^[2]。由于在实践的警情处置中存在例外情况,所以各地对于家庭暴力的主体

范围的规定有一定的差异。例如:江苏省将家庭暴力的适用主体规定为:“家庭成员;家庭成员以外共同生活的人;具有同居关系或者曾经有过配偶关系者之间。”;湖南省、浙江省、无锡市则通过列举加描述的表述方式将儿媳、女婿、公婆、岳父母,以及具有监护、抚养、寄养等关系的共同生活人员之间实施的暴力行为视为家庭暴力,向公众明确了家庭暴力的适用主体;辽宁省则规定家庭成员包括配偶、父母、子女以及其他共同生活的近亲属,也包括具有监护、抚养、寄养等关系。

基于各地方对家庭暴力适用主体认定不一致的情况,在现代家庭的范围中,我们不仅要考虑到亲属关系的存在,更要重视共同生活的实质关联。“家庭成员”和“共同生活”的状态是判定家庭暴力主体的关键因素^[3]。而基层民警在实际执法过程中分析这两个因素仍然存在着很大的困难。在判断除家庭成员之外的关系,如离异前配偶、非法或已解除同居关系者、前任伴侣、恋人(包括同性恋情侣)以及其他具有监护、抚养、扶养、赡养关系的个体之间的冲突是否属于家庭暴力范畴时面临较大挑战,常倾向于将处于以上关系的案情归为一般民事案件处理,以免因告诫书的不当应用而在非法定亲属关系中产生法律风险。

(二) 告诫制度的适用条件

《反家庭暴力法》第十六条第一款规定了告诫制度的适用条件,即“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”。然而我们基于先前对基层公安民警发放的 2002 份调查问卷的数据显示，仍有 45% 的民警对于“情节较轻”的界定困难，仅依据该条款发放告诫书，影响着告诫书的精准出具。

《反家庭暴力法》中对于“情节较轻”的界定过于模糊，尽管参照了《治安管理处罚法》第 19 条的规定进行了限定，但仍然存在难以界定、何时应该出具告诫书的问题。^[4]

《反家庭暴力法》对告诫制度适用的法定条件的规定过于宽泛，虽各地制定了较为具体的适用条件，但是各地出台的告诫制度实施办法中的相关规定并不统一，尚缺少一部全国性文件。在实地调研中，民警表示因缺乏统一细致的告诫制度适用条件，使其在处理相关警情中不能及时作出判断。这样长久以来可能会降低告诫书的公信力，阻碍其发挥证据作用，不利于告诫制度的实施。^[5]

（三）告诫警情的查访监督

《反家庭暴力法》第十七条第二款规定“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”。依照法条，由当事人住所地或经常居住地的基层群众性自治组织协同公安派出所查访、监督加害人不再对家庭成员实施暴力。各地基于公安工作的实践发展状况不同，也制定了相应的告诫警情后续查访监督制度。

绝大部分地方均制定了告诫警情的查访监督制度，主要通过公安部门、基层自治组织（如居委会、村委会）以及妇联组织等多方协作，共同执行后续的回访、查访工作。虽然浙江省、湖南省和无锡市在反家暴法规定的基础上增加了妇联组织这一查访主体，但因各地规定的后续查访监督主体不一，导致民警在实践中对于告诫警情的后续跟踪中查访监督责任的转移。另外在实际工作中，公安机关往往只是开具告诫书，并没有将告诫警情情况通告给村委会或居委会，也不会对告诫书的后期落实情况跟踪，告诫警情的跟踪查访并没有落实到实处。而告诫制度的效力有限，如果仅是出具告诫书而没有及时落实跟踪，那么告诫书的内容则成了一纸空

文。^[6]另外，我们在调研中发现有的地方尚未建立协调联动的多部门合作机制；有的虽建立了合作机制但作用得发挥并不到位。

二、家庭暴力告诫制度的优化路径

针对我国家庭暴力告诫制度存在的立法缺陷和实践中存在的问题，为实现教育震慑加害者、预防家庭暴力的立法初衷，我国应立足国情，从实际出发，进一步研究和完善家庭暴力告诫制度。

（一）明确家庭暴力的主体范围

对于家庭暴力主体范围的认定，相关立法要将“家庭成员”和“共同生活”的状态作为判定家庭暴力主体的关键因素。首先需要判断是否存在家庭成员关系，其次是考虑共同生活的情况。

家庭成员的定义并不完全受限于居住同一住所，实际上，它可能涵盖了更广泛的关系网络，包括但不限于直系亲属，无论他们是否共同生活，都有可能成为家庭暴力的受害者或加害者。《民法典》婚姻家庭编及相关司法解释进一步扩大了家庭成员的外延，将其延伸至近亲属和其他类似紧密关联的个体。同时，“共同生活”这一概念也不仅仅是指物理空间上的共处，而是指基于日常生活中的深度联系。最高人民法院的解读则将监护、扶养、寄养、同居等多元生活形态纳入到“共同生活”的范畴内，这使得更多特殊关系下的人员间的暴力行为能够被纳入家庭暴力法律框架进行规制。^[7]

因此，厘清家庭暴力主体范围，就不能仅局限在传统意义上的家庭成员之内，而应积极拓展认定边界，确保那些处于复杂且特殊人际关系中的潜在受害群体能得到及时有效的法律保护。

（二）细化告诫制度的适用条件

在处理家庭暴力案件时，现行《反家庭暴力法》第十六条所规定的出具告诫书的条件，在面对情节较轻且尚未达到治安管理处罚程度的家庭暴力行为时，其适用性显得较为有限。这一非强制性的行政指导手段尽管起到了一定的警示和教育作用，但各地公安机关在执行过程中的不一致，影响了对家庭暴力行为的有效干预与预防。

因此，建议在立法修订或相关司法解释中，应当进一步细化和完善家庭暴力告诫制度的适用条

件,使之更具操作性和针对性。建议相关立法在“情节较轻,依法不给予治安管理处罚”的基础上,综合各地方立法,制定明确的评判标准,将应当出具告诫书的情形规定为以下几点:1.未能取得受害人谅解的;2.对特殊保护群体实施家暴的;3.曾因家暴受过批评教育但仍不改正的;4.受害人要求出具告诫书,公安机关认为有必要的情形;5.其他应当作出告诫的。

通过制定一套详尽而明确的评判标准,基层民警在接处家庭暴力报警时,能够快速准确地做出判断并依法采取相应的告诫措施。这不仅能够加强对家庭暴力行为的震慑力,也推动社会公众对家庭暴力问题的关注与认识,进而促进和谐家庭关系的建设和社会公正的实现。

(三) 统一告诫警情的查访制度

在针对涉及发放家庭暴力告诫书的警情进行后续处理时,我国立法层面应积极考虑并推动查访主体的多元化与规范化,建立一套完善的案件查访监督制度。

目前法律规定,在对相关家暴案件执行告诫措施后,主要由居民委员会、村民委员会以及公安派出所承担相应的跟踪查访工作。然而,鉴于家庭暴力问题的社会性和复杂性,建议进一步拓展和完善查访主体,将妇联组织纳入其中,利用其深入社区、熟悉家庭情况的优势,积极参与到家暴受害者的跟踪保护工作中。同时,对于已发出的家庭暴力告诫书,应当强化公安派出所和居(村)委会的查访责任,确保告诫行为不流于形式,而是切实转化为预防和遏制家暴升级的有效手段。在此基础上,公安机关应积极构建全方位、立体化的反家庭暴力联动工作机制,联合居(村)委会、妇联等社会多方力量,形成防治家庭暴力的强大网络。^[8]通过建立跨部门协调合作机制,制定详细且具有可操作性的案件查访监督制度,实现行政指导与社会治理的深度融合,从而有效提升告诫这一行政指导措施的权威性与执行力。

结合我国实际发展情况,积极探索和建立符合国情的家庭暴力风险评估与干预监管机制,充分调动全社会资源,让反对家庭暴力成为政府主导下的全民行动,确保每一个遭受家庭暴力的人都能得到

及时有效的帮助和支持。

三、结语

家庭暴力告诫制度是《反家庭暴力法》中规制家庭暴力的一项重要制度,其在实践中的落实需要公安、妇联和社区等多方力量的参与,而科学立法是告诫制度实施的前提。虽然立法中的家庭暴力告诫制度目前依旧存在着种种不完善之处,但相信随着该领域中立法的逐渐完善,它能更好地发挥保障家庭暴力受害者的作用,为家庭暴力的防治工作发挥出更大更有效的作用。

参考文献:

- [1] 本刊编辑部.聚焦《反家庭暴力法》亮点 进一步推动贯彻落实——《反家庭暴力法》专家座谈会笔谈[J].妇女研究论丛,2016(01):5-20.
- [2] 冯源.论家庭暴力的主体范围——以《反家庭暴力法》中的“家庭成员”概念为路径[J].上海政法学院学报(法治论丛),2018,33(01):125-134.
- [3] 尚梦晓.论家庭暴力的主体范围——基于人身安全保护令制度的实证分析[J].淮海工学院学报(人文社会科学版),2018,16(01):23-26.
- [4] 杨铭.家庭暴力警情处置中警察角色张力研究[D].中国人民公安大学,2022.
- [5] 王雨晴.家庭暴力告诫制度适用研究[J].辽宁警察学院学报,2022,24(04):104-109.
- [6] 贺宗策.家庭暴力告诫制度在公安工作中的理解与适用研究[J].森林公安,2020(02):11-16.
- [7] 全国人大常委会法制工作委员会刑法室编著.中华人民共和国反家庭暴力法解读[M].北京:中国法制出版社,2016.01.
- [8] 周文,李波.公安机关家庭暴力告诫制度实践与完善[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2019,35(06):117-123.

基金项目:公安部科技计划资助项目“家庭暴力告诫制度在公安工作中的理解与适用研究”(2022LL10);江苏省高等学校大学生实践创新创业训练计划家庭暴力告诫制度适用状况的调查与分析项目,项目编号:2023103290262。