

家庭暴力告诫制度在公安工作中的实证研究

——基于江苏五地的调研数据

李天琛*, 王雨菲, 王安娜

江苏警官学院法律系, 江苏 南京

收稿日期: 2024年4月2日; 录用日期: 2024年4月15日; 发布日期: 2024年5月30日

摘要

家庭暴力告诫制度是我国反家暴法重要的制度创新, 是公安机关及时介入家庭暴力的经验总结, 对于告诫加害人、保护受害人, 发挥教育震慑在防治家庭暴力中的作用具有重要意义。通过对江苏省五地派出所(苏州、无锡、南京、淮安、连云港)的公安民警发放调查问卷并进行个别访谈, 分析由此得出的数据, 梳理该制度在实施中存在的问题, 包括民警对家庭暴力及告诫制度理解不到位、告诫制度本身存在的立法缺陷以及社会各部门工作未形成闭环等, 深化民警对告诫制度的认识, 完善相关的立法规定, 强化社会组织的协调联动。

关键词

家庭暴力, 告诫制度, 告诫书, 公安工作

An Empirical Study on the Domestic Violence Warning System within the Public Security Field

—Based on the Survey Data of Five Regions in Jiangsu Province

Tianchen Li*, Yufei Wang, Anna Wang

Department of Law, Jiangsu Police Institute, Nanjing Jiangsu

Received: Apr. 2nd, 2024; accepted: Apr. 15th, 2024; published: May 30th, 2024

Abstract

The Warning System of Domestic Violence is an important institutional innovation of China's an-
*第一作者。

ti-domestic violence law, and is a summary of the experience of the public security organs' timely intervention in domestic violence. It is of great significance to admonish the perpetrator, protect the victim, and play the role of education and deterrence in the prevention and treatment of domestic violence. Through the distribution of questionnaires and individual interviews to the policemen in the five police stations in Jiangsu Province (Suzhou, Wuxi, Nanjing, Huai'an, Lianyungang), the data obtained are analyzed, and the problems existing in the implementation of the system are sorted out, including the inadequate understanding of domestic violence and the admonition system by the policemen, the legislative defects of the admonition system itself, and the failure of the work of various social departments to form a closed loop. The policemen's understanding of the admonition system is deepened, the relevant legislative provisions are improved, and the coordination of social organizations is strengthened.

Keywords

Domestic Violence, Warning System, A Warning Note, Public Security Work

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

家庭暴力告诫制度是对加害人进行法制教育,本质上是法律赋予公安机关处理家庭暴力的权力,是一种法律告诫,而家庭暴力告诫书是告诫制度的具体表现形式,发挥着教育震慑的作用,以此实现公安机关对家庭暴力的有效干预。本文以基层民警作为问卷调查对象,在江苏苏州、无锡、南京、淮安、连云港五地派出所发放 2002 份调查问卷,收回有效问卷共计 1900 份。与此同时,笔者还对五地 19 个派出所的公安民警进行了个别访谈,访谈时长均超过两小时,了解家庭暴力告诫制度的实施情况,特别是告诫书的发放情况,在实践中理解该制度的现实意义和价值,找出实践中的问题和不足,希望为该制度提供一些针对性建议。

2. 家庭暴力的界定

家庭暴力,是基于家庭成员不平等关系下产生的暴力。根据《中华人民共和国反家庭暴力法》(以下简称《反家庭暴力法》)第二条的规定,家庭暴力是指发生在家庭成员及共同生活的人之间以殴打、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。立法规定了家庭暴力的行为表现,但司法实践中,认定家庭暴力,除考虑行为表现外,还应考虑加害人对受害人是否具有控制和依赖性的心理。控制是加害人要求受害人服从,否则施以暴力。依赖性是指加害人离不开受害人,加害人需要通过受害人的服从来实现自我价值感。一般的家庭纠纷中也可能存在轻微暴力甚至因失手而造成较为严重的身体伤害,但其与家庭暴力有着本质的区别。家庭暴力的核心是权力和控制。加害人有着通过暴力伤害达到目的的主观故意,并且不同程度地造成受害人的身体或者心理伤害后果,从而导致受害人因恐惧而屈从于加害人的意愿。

3. 家庭暴力告诫制度的由来及现实意义

(一) 告诫制度的来源

我国现有处置家庭暴力的法律,对于做出家庭暴力行为的加害人按其行为造成的后果规定了相应的

处罚,但对加害人实施家庭暴力的严重性的程度做出了一定要求。而对依法不予行政处罚的家庭暴力行为,如何靠前防治、有效防治家庭暴力,实现公安机关对家庭暴力的有效干预,是我国立法和实践面临的重大课题。

2012年开始,江苏省在全国率先推行了公安机关家庭暴力告诫制度[1]。家庭暴力告诫制度在南京市江宁区东山街道先行先试,后在全市推行,为推进《中华人民共和国反家庭暴力法》立法提供了江苏经验[2]。试点期间,南京、苏州两市还专门制定了家庭暴力告诫制度具体操作办法。南京市公安局制定出台了《南京市公安局处置家庭暴力警情工作规范》《南京市公安局制止家庭暴力法律告诫书》及《给家暴受害者的一封信》。2013年7月1日,江苏省苏州市颁布实施了《苏州市家庭暴力告诫办法》。此后,《江苏省家庭暴力告诫制度实施办法(试行)》于2013年7月25日实施,标志着家庭暴力告诫制度在江苏省范围内推广施行[3]。2016年《反家庭暴力法》将成功经验制度化,规定了家庭暴力告诫制度,标志着家庭暴力告诫制度在全国范围内的确立和全面推广施行。

(二) 告诫制度的现实意义

一是更有效地发挥教育、震慑作用。告诫制度设立后,公安机关可以通过正式的教育训诫等手段干预家庭暴力,发挥教育震慑在防治家庭暴力中的作用,从而改变过去对依法不予处罚的轻微家庭暴力行为缺乏有效干预的状况。二是更好地解决干预家庭暴力手段单一问题。告诫制度为公安机关更好地提供了干预家庭暴力的手段,有利于将家庭暴力消灭在起始阶段。告诫制度主要针对的是情节轻微家庭暴力,侧重于教育和预防,增强公安机关干预家庭暴力的主动性。三是更有利于固定证据。公安机关在实施告诫制度时,需要有严格的调查取证和告诫程序,在证据收集充分的情况下进行书面告诫,这有利于规范公安机关对家庭暴力案件的调查取证程序,及时固定家庭暴力证据,为受害人将来的维权诉讼提供证据支持。

《反家庭暴力法》中对家庭暴力告诫制度的设立,是事前预防和事后惩戒的桥梁,实现了公安机关在公安工作中对家庭暴力的有效干预,使其更好地介入家事以保护当事人的合法权益。

4. 家庭暴力告诫制度的适用困境

2016年《反家庭暴力法》的出台使得全国各地的反家暴工作取得了很大的成效。各省市在结合自身的情况下制定并出台了告诫制度的实施办法,然而在江苏省的实证研究表明该制度在普及和适用的过程中仍存在诸多问题。

(一) 民警的认识不到位

1) 对家庭暴力的理解不清

准确界定家庭暴力对于基层民警较为困难,主要体现在如何区分家庭暴力和家庭纠纷、理解家庭暴力的内涵这两个方面。

a) 难以区分家庭暴力和家庭纠纷

家庭暴力与家庭纠纷表现形式相似,经验较少的民警容易将二者混淆。如图1,反馈数据表明有22.83%的民警难以或不能区分。但实际上,二者本质存在很大差别:家庭暴力是基于家庭成员不平等关系下发生的暴力,其核心在于“控制”,具体表现为肉体、精神或是经济上的控制,具有加害受害人的意思;而家庭纠纷是在家庭成员平等关系下发生的仅较为平和的日常矛盾,不具有加害的意思。

在实际的公安工作中往往更加难以区分二者,原因其一是民警取证困难:由于家庭暴力自身“隐蔽性”的特点,在现场取证的过程中难以得到确切的客观证据,尤其是未出现身体伤害的肢体冲突情况下,双方言论过于主观难辨真伪,亦或是双方均有过激、互殴行为,各执一言无从考证;其二是民警缺少相关的工作培训,有31.26%的民警未参加过处置家庭暴力的业务培训,部分地区甚至未采用告诫制度,告诫书发放比例甚微,制度落实不到位,重视程度不高。

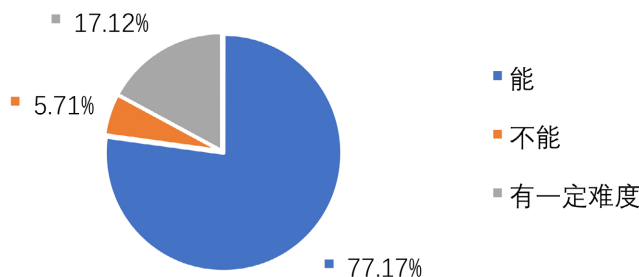


Figure 1. Whether domestic violence and general family disputes can be distinguished
图 1. 能否将家庭暴力和一般家庭纠纷进行区分

b) 难以理解家庭暴力的内涵

从主体上来说，家庭暴力发生在家庭成员中，那么家庭成员范畴的认定问题是放在首位的。目前各地对家庭成员的界定未做统一规范，同居关系、抚养照料关系、家庭雇佣关系等是否应当纳入“家庭成员”关系的范畴引发争议，以及在类似“分手暴力”的情节中，“家庭成员”是否应当扩大公安机关的理解也亟需得到解决。

从类型上来说，家庭暴力的类型主要分为身体暴力和精神暴力，身体暴力是家庭暴力最直观、最明显的外在暴力，而精神暴力往往是长期、持续的内在暴力，难以取证和认定。实证研究表明家庭暴力往往呈现为复合型暴力，即既包括身体暴力又包括精神暴力，而单一的身体暴力较单一的精神暴力更具多发性。根据受害人伤情鉴定，民警更容易定性身体暴力，相反，精神暴力缺乏普及的、科学有效的说明文件。面对单一的精神暴力时，仅有 46.15% 的民警能够自主判断并开具告诫书，民警在接到该案情时几乎不会直接将其定性为家庭暴力(图 2)。

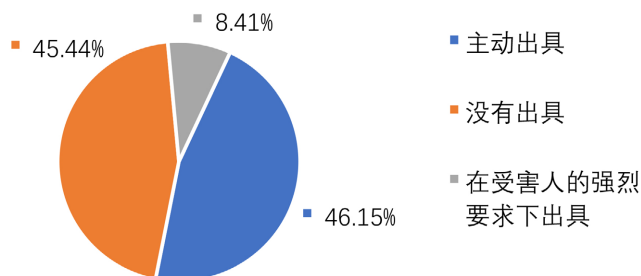


Figure 2. Whether to issue a warning letter to the perpetrators of mental domestic violence
图 2. 是否对精神暴力施暴者出具告诫书

2) 对告诫制度的认识模糊

以江苏南部地区综合数据为例，在面对家庭暴力案件时，仅有 51.28% 的民警选择出具告诫书。在项目组走访过程中发现，不少派出所为出具告诫书的程序设定前置条件、提高隐性门槛，例如“初犯不出具、再犯才出具”、“能调解就不出具告诫书”。如图 3，64.14% 的民警选择在加害者二次家暴后才出具告诫书，47.32% 的民警选择在加害人不服从批评教育才开具。这也进一步导致告诫书的少发、不发，违背了立法的初衷。

后续在江苏北部地区走访时发现不少派出所所在实操过程中未曾适用过该制度，亦从未出具过告诫书，告诫制度宣传和执行严重不到位。

总样本中，在出具告诫书的案情后续中，仅有 18.77% 全部跟踪，交由村(居)委会及妇联追踪跟进只占 33.39%，均未达到《反家庭暴力法》中的要求，告诫制度的认识和落实不到位。

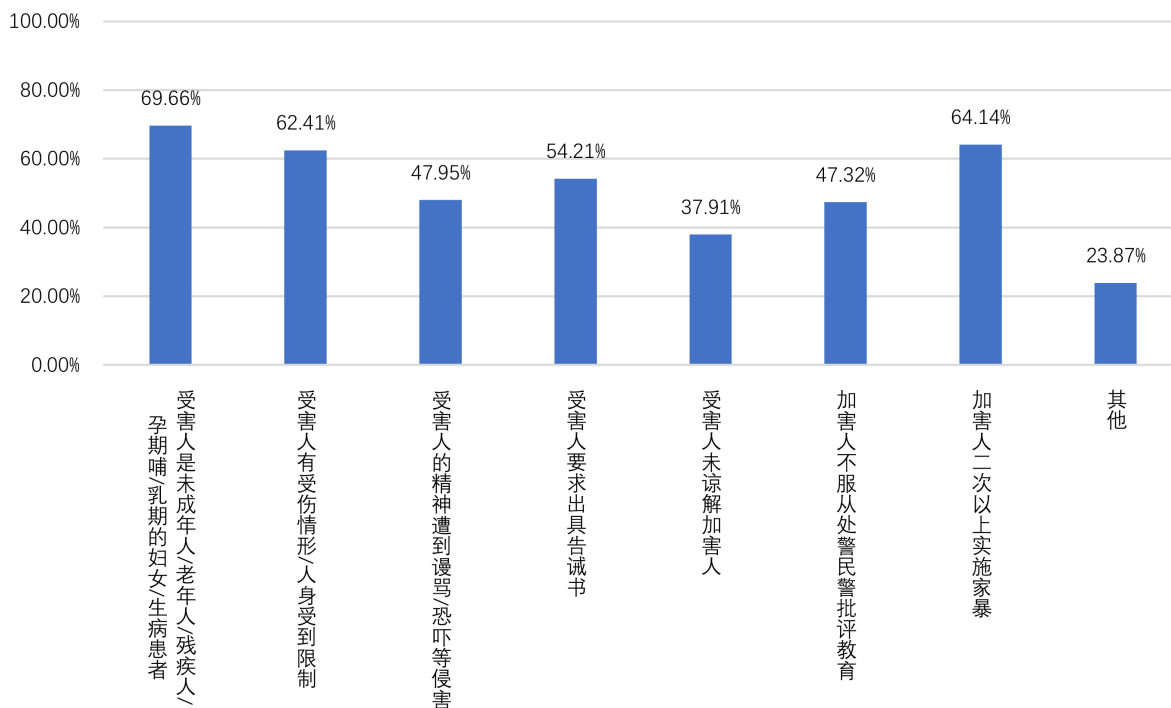


Figure 3. In which case will a warning be issued for minor domestic violence cases

图 3. 情节较轻的家庭暴力警情在何种情况会开具告诫书

(二) 告诫制度的法律规定笼统

虽然很多省市地区根据自身特点制定并出台了告诫制度实施办法,但由于配套的实施细则并不完善,国家也未颁布统一的指导类文件,在告诫制度的适用时明显缺乏法律依据。

1) 法律性质未确定

目前法律对家庭暴力告诫制度未作明确规定,学界主流认为系行政指导,但关于该制度的法律性质仍存在颇多争议。行政指导无强制力,对加害人缺乏震慑力,有 21.1%的民警表示遇到过加害人不服告诫书的情形。同时,行政指导不能对相对人产生权利义务影响、无复议和救济的程序,然而《反家庭暴力法》第二十条中又明确表示告诫书可以作为公安执法和法院审判的依据,与当事人的权益息息相关,这与行政指导性质不符。部分地方例如苏州在实施办法中并未明确回应这一属性,而将其认定为不具有强制力的行政管理方式,从立法形式和内容描述上颇有行政法的意味,访谈中了解到当地存在过加害人不服告诫书且上诉的情形,所以统一明确制度的法律性质可以极大减少公安执法人员发放告诫书的后顾之忧,应发尽发。

2) 适用范围未具体

家庭暴力告诫制度的适用范围存在模糊地带,《反家庭暴力法》中对该制度并未展开详细描述,导致告诫制度的规定较为抽象。对于何为“情节轻微”、如何认定“情节轻微”没有具体的法律解释,在既可以口头教育也可以出具书面告诫时应该如何选择。然而不同选择又有不同效果,据统计,有 17.56%的民警表示出具告诫书后发生过二次家暴的情况,这与传统的口头教育相比效果卓越。大大降低了二次家暴的可能性。同时,除去对后续情况不清楚的以外,有 24.19%的民警表示告诫书被当作当事人后续离婚诉讼的家暴证据使用过,为受害人提供有利的帮助。

3) 适用程序未统一

以江苏省为例,各地对于告诫制度适用的程序未统一,办案流程存在异同,且各有优劣之分,同时

告诫书的内容格式差异较大，部分登记信息有待商榷。

a) 实施细则方面，以无锡为例，《无锡市家庭暴力告诫制度实施办法》第十三条规定，承办民警需先制作《呈请家庭暴力告诫报告书》，然后再报请公安派出所领导审批后予以实施。以上流程过于繁琐，导致民警办案效率不高，对家庭暴力的行为进行告诫不及时。

b) 告诫书内容方面，《反家庭暴力法》第十六条指出告诫书应包含的内容，然而目前全国对家庭暴力告诫书模板未作统一规范，各地区告诫书内容均有差异，主要表现在书面格式、双方当事人信息、案情内容及法条陈述等方面。告诫书格式不统一会导致数据统计难以操作，统计口径不够精准。

(三) 社会组织的联动环节缺失

公安部门是反家庭暴力环节中的重要一环，具有不可或缺的地位，但是部分地区尚未完全建立起对家庭暴力案件的分级管理以及对家庭暴力预防和处置的协调联动多部门合作机制。其余地区虽建立了该机制，但实际上发挥的作用却十分有限，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。与此同时，相关部门统计家庭暴力案情的数据存在分散、缺失和重复的现象，统计过程中的受害群体、报告主体、案件详情等方面口径不够科学精准。全国范围内，不同部门、不同地区间的信息尚未实现互通互联，以至于难以及时客观研判家庭暴力发生的原因、特点、趋势，也难以准确把握提供服务的状况。如图 4，实证调查中发现仅有 33.39% 的告诫书会由公安抄送居(村)委会并由其跟踪和监督，仅有 13.62% 的民警表示出具的告诫书被法院用于后续离婚诉讼案件。公安联动工作不到位，各社会组织信息数据互通受阻，多方联动环节有待进一步加强。

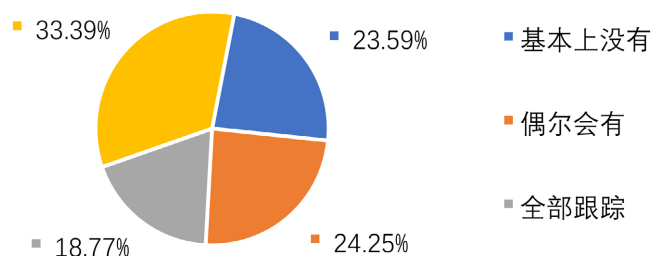


Figure 4. Will you follow up and supervise after issuing the warning letter
图 4. 开具告诫书后是否会跟踪查访监督

5. 家庭暴力告诫制度的完善路径

(一) 深化民警对告诫制度的认识

1) 加强反家暴法的业务培训

各地公安机关应积极开展反家庭暴力的知识和技能培训，将反家庭暴力相关的法律法规纳入民警的各级各类培训，提升反家暴工作专业化水平和民警实务能力。通过学习深化民警对告诫制度的理解认识，规范案件处理程序，了解家暴案件的自由裁量权，做到既严惩加害人，同时保护当事人隐私，通过培训消除民警“法不入家门”的传统固有观念，积极介入干预家庭暴力案件，加强跟踪回访。将家庭暴力案件的处置纳入绩效考核机制，给予反家暴工作重视处理，激发民警工作的积极性。对于对家暴案件消极敷衍、不严格按照法定程序办事的工作人员给予警告或按照相关规定严格处置[3]。

2) 区分告诫书适用的家暴类型

民警要准确辨别告诫书适用的家暴类型，把握家庭暴力的核心和各种具体的行为方式。《反家庭暴力法》第二条规定了家庭暴力界定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。在司法实践中往往以身体暴力作为认定暴力的依据，而关于

家庭成员之间在经济方面乃至精神方面的控制问题，最高人民法院中国应用法学研究所发布的《涉及家庭暴力婚姻案件审理指南》明确将性暴力与经济控制划分为家庭暴力的类型，拓宽了家庭暴力的界定范围，《江苏省反家庭暴力条例》第三条也将性暴力和精神控制纳入到家庭暴力的范畴。因此，民警不仅要通过培训实时了解家庭暴力相关的法律文件，还要通过技能培训和实操经验积累，提升固定和保全家庭暴力证据的能力，加强对家暴案件证据形式、证据种类、证据标准的认识和把握。

(二) 完善相关的立法规定

1) 扩大家庭暴力的主体范围

明确家庭暴力的主体范围，才能更加准确地认定家庭暴力。《反家庭暴力法》第二条和第三十七条分别规定了其主体范围包括家庭成员及家庭成员以外共同生活的人。《最高人民法院关于办理人身安全保护令案件适用法律若干问题的规定》第四条补充说明了人身安全保护令的适用主体，部分文件¹将同居关系列入家庭暴力的主体范围。笔者认为可参照这些文件，在相关司法解释中补充说明“家庭成员以外共同生活的人”包括哪些，将同居关系、抚养照料关系、家庭雇佣关系等“类家庭”关系纳入其中，扩大家庭暴力的主体适用范围。其中对于“类家庭”关系的鉴定，各省在制定实施细则时，应作出进一步明确，以便于民警更清晰地判断当事人是否属于家庭暴力主体范畴。同时应清楚《反家庭暴力法》中的家庭成员是对《民法典婚姻家庭编》的扩大解释，并不代表该解释也适用于其他案件，否则会影响民警对一般故意伤害案件的认定和处理。

2) 明确告诫制度的法律性质

告诫制度的重点在于“告诫”，是对加害人的引导教育，给予其悔过的机会。告诫制度也是法制教育的纸质化，旨在普法宣传。因此，笔者认为告诫书的性质应认定为行政指导，而非行政强制措施、行政管理方式或类似交通事故认定书的性质。民警应认识到告诫书的目的在于法制教育，发放告诫书不应存在过多思虑，做到应发尽发，充分发挥教育震慑作用，使告诫制度回归制定的初衷。作为行政指导，出具告诫书的行为是不可诉的，不存在行政诉讼的问题，当事人可通过申诉的方式进行救济，但不可以复核。笔者认为在明确行政指导性质的基础上，不应过分夸大其在法庭上可作为证据使用，是否作为证据的判断在于法官的自由裁量，过度强调会增加民警的担忧和顾虑，导致告诫书的发放减少，不利于发挥其告诫震慑的作用。

3) 厘清告诫制度的适用范围

首先，对于《反家庭暴力法》第十六条规定的“情节较轻”情况的认定，不应以轻微伤这个量刑情节为判定标准，若施暴者出现动手的情况，即可发放告诫书。其次，要着重保护弱势群体的权益，正如《江苏省反家庭暴力条例》第二十七条的规定，“对未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者等实施家庭暴力的”应当出具告诫书。最后，二次家暴时有发生，对于加害人拒不改正“再次实施家暴行为”的处理，应根据家暴的次数和程度，具体分析予以加重处罚，也要明确告诫书作为行政指导，不具有法律效力，加重处罚是针对家暴行为而非告诫书的处理。告诫书的发放范围应给予民警一定的空间自行判断，否则会影响告诫书的出具，不利于其发挥法制教育的作用。

4) 完善告诫制度的适用程序

目前各地家暴处理程序和告诫书格式、内容都不尽相同，公安部应尽快出台全国统一的告诫制度实施办法和配套细则以及告诫书的基本模板，防止因立法差异带来的执法不公，也使民警在执法中有更明

¹“两高两部”在《关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见》(法发[2015]4号)规定，发生在家庭成员之间，以及具有监护、扶养、寄养、同居等关系的共同生活人员之间虐待性质的家庭暴力，情节恶劣的，应当以虐待罪定罪处罚。《贵州省家庭暴力告诫制度实施办法》(黔公通[2021]4号)第二条：“本办法所称家庭成员，包括配偶、父母、子女和共同生活的兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女、公婆、岳父母、儿媳、女婿等。家庭成员以外具有监护、扶养、寄养、同居等关系且共同生活的人员之间实施的暴力行为，参照本办法规定执行。”《湖南省家庭暴力告诫制度实施办法》(湘公发[2016]35号湘公发[2016]35号)第15条也有类似的规定。

确的法规可依。告诫书的出具是案件处理的重要环节之一，笔者认为应简化手续，删减审批流程，减少民警在出具过程中的麻烦，以此推动告诫书的发放，发挥其法制教育作用。南京市东山派出所案件处理结束后，会向受害人发放一份《致家暴冲突受害人的一封信》，在这封信中会进行法律法规、家庭矛盾处置技巧、自我保护方法等知识的宣传，因此笔者认为各地可加以学习。派出所向当事人发放法律文书时，会对加害人进行教育震慑，但往往忽略受害人的法律知识宣传，而提高受害人的自我保护能力也很重要，这一文件恰好可以弥补不足。

(三) 强化社会组织的协调联动

公安机关、妇联、社区等部门形成反家庭暴力齐抓共管工作合力，发挥社会组织能够深入家庭开展工作的优势，减轻公安机关后续回访监督压力，提升工作效率。各部门利用网络工作平台，因地制宜形成基层联动模式，推动实现信息共享、协调配合。加强反家暴工作的社会治理，强化强制报告责任主体的责任意识，及时发现报告家暴问题^[4]，依法严厉打击家庭暴力。公安机关可利用自身影响力及威严性，通过微信公众号、抖音等新媒体，为公众提供了解家庭力暴的平台；联合妇联组织、民政部门、各大高校等，开展家暴普法教育宣传活动，营造全社会尊法学法守法用法的良好氛围。

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。

参考文献

- [1] 李昌华. 发挥家庭暴力告诫制度的震慑作用[J]. 莫愁·智慧女性, 2022(3): 1-2.
- [2] 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(6): 117-123.
- [3] 郭雪征. 公安机关落实《反家庭暴力法》现状实证研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2021. <https://doi.org/10.27224/d.cnki.gnmdu.2021.001004>
- [4] 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[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202309/t20230901_431398.html, 2023-11-23.