

关于《中华人民共和国 反家庭暴力法（草案）》的说明

——2015年8月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上

国务院妇女儿童工作委员会副主任 宋秀岩

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国反家庭暴力法（草案）》作说明。

国务院领导同志十分关心亿万家庭的和谐和睦，多次强调指出，家是每个中国人的“根”，家安国可安，家庭和谐至关重要，要不断完善有关法律法规，切实保障所有家庭成员特别是妇女儿童权益，努力让每个家庭和睦幸福，促进整个国家的兴旺发达。家庭暴力危害家庭成员的身心健康和生命安全，也影响社会的安全和稳定。反家庭暴力是一项十分重要的工作。为了维护平等、和睦、文明的家庭关系，促进家庭和谐、社会稳定，提高全社会反家庭暴力意识和能力，加大反家庭暴力工作的力度，有效预防和依法处置家庭暴力，保护家庭成员的合法权益，制定专门的反家庭暴力法，是十分必要的。

国务院妇女儿童工作委员会在深入调查研究、认真总结经验的基础上，起草了《中华人民

共和国反家庭暴力法（草案送审稿）》（以下简称送审稿），于2014年3月报请国务院审议。法制办收到此件后，广泛征求了中央有关单位以及地方人民政府的意见，召开了专家论证会，赴地方进行了调研，向社会公开征求了意见。在此基础上，法制办会同有关部门对送审稿进行反复研究、修改，形成了《中华人民共和国反家庭暴力法（草案）》（以下简称草案）。草案已经2015年7月28日国务院第100次常务会议讨论通过。现将草案主要内容说明如下：

一、关于家庭暴力的预防

预防是反家庭暴力工作的重要环节。草案确立了反家庭暴力工作遵循预防为主、教育与惩处相结合的原则，规定了以下预防措施：一是国家开展反家庭暴力宣传教育，鼓励社会力量开展反家庭暴力宣传活动，工会、共产主义青年团、妇女联合会、中小学、用人单位应当开展反家庭暴力宣传教育。二是政府有关部门、司法机关、妇

女联合会、医疗机构应当将反家庭暴力纳入业务培训。三是乡镇人民政府、街道办事处应当组织开展家庭暴力预防工作，城乡基层群众性自治组织应当配合协助，人民调解组织应当依法调解家庭纠纷。

二、关于家庭暴力的报案

为了及时发现和制止家庭暴力，草案规定家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属，可以向公安机关报案。同时，为了更好地保护无民事行为能力人、限制民事行为能力人的合法权益，草案规定中小学、幼儿园、医疗机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当及时向公安机关报案；未按规定报案造成严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

三、关于告诫书

家庭暴力的情节有轻有重，草案对不同情节的处理分别作了规定，对情节较重的，依法给予

治安管理处罚乃至追究刑事责任；对情节较轻依法不给予治安管理处罚的，在总结地方试点经验的基础上规定了告诫制度，由公安机关对加害人给予批评教育或者出具告诫书，城乡基层群众性自治组织的工作人员或者社区民警应当对收到告诫书的加害人、受害人进行查访，督促加害人不再实施家庭暴力。

四、关于人身安全保护令

借鉴国外民事保护令制度，总结部分地区人民法院人身安全保护试点经验，草案建立了人身安全保护令制度，规定当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险向人民法院申请人身安全保护令的，人民法院应当受理；人身安全保护令可以包括下列措施：禁止被申请人实施家庭暴力，禁止被申请人骚扰、跟踪申请人，责令被申请人迁出申请人住所等。同时，草案明确了人身安全保护令的作出条件、有效期和违反的法律后果。

《中华人民共和国反家庭暴力法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国反家庭暴力法 （草案）》审议结果的报告

——2015年12月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 苏泽林

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十六次会议对反家庭暴力法（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）和中央有关部门、部分高等院校、基层立法联系点等征求意见。在中国

人大网全文公布草案，征求社会公众意见。法律委员会、内务司法委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取有关部门、单位和全国人大代表的意见。法律委员会、法制工作委员会还到江苏、云南和福建调研，并就主要问题同有关部门

交换意见，共同研究。法律委员会于11月26日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。内务司法委员会、国务院法制办公室、最高人民法院和全国妇联有关负责同志列席了会议。12月15日，法律委员会召开会议，再次进行审议。在修改完善草案过程中，注意把握了以下几个问题：一是，既要发挥立法的引领和推动作用，态度鲜明地反对家庭暴力，又充分考虑我国国情和实际；二是，把法律的宣示性和有效解决家庭暴力问题结合起来，把握好公权力介入家庭关系的尺度；三是，坚持依法治国与以德治国相结合，正面引导家庭成员相互关爱，促进家庭和谐和社会稳定。法律委员会认为，为了预防和制止家庭暴力，保护家庭成员的合法权益，促进家庭和谐、社会稳定，制定反家庭暴力法是必要的，草案经过常委会审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、草案第二条规定，本法所称家庭暴力，是指以殴打、捆绑、残害、强行限制人身自由等方式，对家庭成员实施的侵害行为。一些常委会组成人员、地方和部门提出，除身体暴力外，精神暴力等也是现实中经常出现的暴力形式，建议扩大家庭暴力的范围；同时，应当明确除家庭成员外，有同居关系的人等之间发生的暴力行为也应适用本法。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是将草案第二条修改为：“本法所称家庭暴力，是指家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、强行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。”二是在附则中增加一条规定：“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。”

二、有些常委委员提出，草案应当进一步提倡建立和谐家庭关系，强调反家庭暴力是国家、社会和家庭的共同责任。法律委员会经研究，建议将草案第三条修改为：“家庭成员之间应当互

相帮助，互相关爱，和睦相处，履行家庭义务。”“反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任。”“国家禁止任何形式的家庭暴力。”

三、有些常委会组成人员、地方、部门和社会公众提出，未成年人、老年人、残疾人等弱势群体遭受家庭暴力的，应当给予特殊保护。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定：“未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者遭受家庭暴力的，应当给予特殊保护。”二是增加规定：“无民事行为能力人、限制民事行为能力人因家庭暴力身体受到严重伤害、面临人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态的，公安机关应当通知并协助民政部门将其护送到临时庇护场所、救助管理机构或者福利机构。”

四、草案第十四条规定，中小学、幼儿园、医疗机构及其工作人员在工作中发现无民事行为能力人、限制民事行为能力人遭受或者疑似遭受家庭暴力的，应当及时向公安机关报案。有的常委会组成人员、地方、部门和社会公众提出，城乡基层群众性自治组织、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员在工作中容易发现受害者遭受家庭暴力的情况，应当明确其强制报告的义务。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将城乡基层群众性自治组织、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员纳入强制报告的主体。

五、草案第四章规定了人身安全保护令。有的常委委员、地方、部门和一些社会公众提出，人身安全保护令是本法的一大亮点，但草案规定比较原则，建议进一步增强可操作性和约束力。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是将可代为申请人身安全保护令的主体由近亲属扩大到近亲属、公安机关、妇女联合会、城乡基层群众性自治组织、救助管理机构。二是增加规定家庭暴力发生地的基层人民法院可以管辖人身安全保护令案件。三是明确人身安全保护令由人民法院

以裁定形式作出。四是进一步明确了人民法院作出人身安全保护令的时限：一般为受理申请后的七十二小时以内；情况紧急的为二十四小时以内。五是增加规定人身安全保护令失效前，人民法院可以根据受害人的申请撤销、变更或者延长。六是增加规定人民法院作出人身安全保护令后，应当送达申请人、被申请人、公安机关和城乡基层群众性自治组织等有关组织。公安机关和城乡基层群众性自治组织应当协助人身安全保护令的执行。七是增加规定被申请人违反人身安全保护令，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

此外，还对草案作了一些文字修改。

12月8日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者，基层法院、公安机关、救助管理机构、妇联以及街道办事处、村（居）委会等方面的代表，就法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的

社会效果和可能出现的问题等进行评估。总的评价是：草案以维护平等、和睦、文明的家庭关系，促进家庭和谐、社会稳定为宗旨，着力解决现实生活中家庭暴力的突出问题，完善预防和制止家庭暴力的法律制度，回应了社会呼声和迫切要求。草案较为充分吸收了各方面的意见建议，已经成熟，具有较强的针对性和可操作性，现在出台是必要的、适时的，对提高全社会反家庭暴力意识，加强反家庭暴力工作力度，有效预防和依法处置家庭暴力，保护受害人的合法权益，具有重要的现实意义。与会人员还对草案提出了一些具体修改意见，法律委员会进行了认真研究，对有的意见予以采纳。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国反家庭暴力法（草案 二次审议稿）》修改意见的报告

——2015年12月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于12月21日下午对反家庭暴力法（草案二次审议稿）进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次会议通过。同时，有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于12月25日上午召开会议，逐条研究了常委会组成人员的审议意见，对草案进行了审议。内务司法委员会、最高人民法院、国务院法制办公室、公

安部、民政部和全国妇联有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案二次审议稿第五条第二款规定，反家庭暴力工作应当尊重受害人意愿，保护当事人隐私。有些常委会组成人员提出，家庭暴力的受害人受到加害人的威胁，有时很难表达自己的意愿，建议研究修改这一规定。法律委员会经研究认为，尊重家庭暴力受害人的意愿，是考虑到家

庭暴力问题的复杂性，立法本义是为了保护家庭暴力受害人，建议将上述规定修改为：反家庭暴力工作应当尊重受害人真实意愿，保护当事人隐私。

二、草案二次审议稿第七条第二款规定，医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录，将预防和制止家庭暴力纳入业务培训；第十一条中规定，用人单位应当对本单位人员开展反家庭暴力教育。有些常委委员提出，在反家庭暴力工作中，医疗机构的主要职责是诊疗，“将预防和制止家庭暴力纳入业务培训”不是医疗机构的职责；“用人单位应当对本单位人员开展反家庭暴力教育”的规定，对用人单位设定的义务也过于宽泛，建议删除上述规定。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，将第七条第二款修改为：医疗机构应当做好家庭暴力受害人的诊疗记录；将第十一条修改为：用人单位发现本单位人员有家庭暴力情况的，应当给予批评教育，并做好家庭矛盾的调解、化解工作。

三、草案二次审议稿第十三条规定，家庭暴力受害人及其法定代理人、近亲属可以向有关单位投诉、反映或者求助，也可以向公安机关报案或者依法向人民法院起诉。有些常委会组成人员提出，反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任，单位、个人发现家庭暴力行为的，也可以劝阻。法律委员会经研究，建议在本条增加一款作为第三款：单位、个人发现正在发生的家庭暴力行为，有权及时劝阻。

四、草案二次审议稿第二十九条规定的人身安全保护令的措施中包括“禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人”。有些常委委员提出，现实中施暴者为了达到控制受害人的目的，会对受害人的父母、子女或者兄弟姐妹等进行恐吓、骚扰、跟踪，建议将受害人的近亲属纳入人身安全保护令的适用范围。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：禁止被申请人骚扰、跟踪、接

触申请人及其相关近亲属。

五、草案二次审议稿第三十条中规定，申请人对驳回申请不服或者被申请人对人身安全保护令不服的，可以向作出裁定的人民法院申请复议一次。有的常委委员提出，申请复议应当有明确的时间要求。法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：申请人对驳回申请不服或者被申请人对人身安全保护令不服的，可以自裁定生效之日起五日内向作出裁定的人民法院申请复议一次。

六、草案二次审议稿第三十二条规定，人民法院作出人身安全保护令后，应当送达申请人、被申请人、公安机关和城乡基层群众性自治组织等有关组织。公安机关和城乡基层群众性自治组织应当协助人身安全保护令的执行。一些常委委员提出，应当进一步明确人身安全保护令的执行机关。法律委员会经研究，建议将本条修改为：“人民法院作出人身安全保护令后，应当送达申请人、被申请人、公安机关以及居民委员会、村民委员会等有关组织。人身安全保护令由人民法院执行，公安机关以及居民委员会、村民委员会等应当协助执行。”

还需要汇报的是，有些常委委员还提出了其他一些修改意见，包括扩大家庭成员的范围、增加家庭暴力的类型等。法律委员会经研究认为，家庭关系具有特殊性、复杂性，制定本法要把握好公权力介入家庭关系的尺度，要考虑当前社会的普遍认识和接受程度。对这些意见涉及的问题还可以继续深入研究，根据实践的发展和实际需要，在条件成熟时，再修改补充相关规定。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案二次审议稿作了个别文字修改。

草案建议表决稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议通过。

草案建议表决稿和以上报告是否妥当，请审议。