

第 35 期

省十三届人大常委会第八次会议简报组

2018 年 11 月 29 日

11月29日上午，省十三届人大常委会第八次会议分组审议《湖南省实施〈中华人民共和国反家庭暴力法〉办法（草案）》。第一组由宋智富委员召集，胡伯俊秘书长，王刚、谢卫东、肖国安、石潇纯、袁运长、段林毅、蒋洪新、宋智富委员先后发言。列席会议的省十三届人大代表卢宏、省人大法制委员会委员余缨、省人大内务司法委员会委员刘准也发了言。

胡伯俊秘书长说，制定实施办法很有必要。建议：1、第十一条“居民委员会、村民委员会、用人单位应当做好家庭矛盾调化解工作”和第十四条“居民委员会、村民委员会、妇女联合会、受害人所在单位接到家庭暴力受害人及其法定代理人”，第十四条有妇联，第十一条是否有必要增加妇联？2、第十六条“各类学校、幼儿园……居民委员会、村民委员会、社区”，“社区”可以不要，如果要，可以放在“居民委员会”前面。3、第十七条“公安派出所应当在派

出所、社区警务室设立家庭暴力报警点”，这个表述是不是准确？文字上再斟酌一下。4、第十八条第三项“……重病患者实施家庭暴力”应为“情节较轻的”。5、第二十条“鼓励社会组织设立临时庇护场所”，这是好事，但是实际是个什么状况？是否有操作性？“……重病患者实施家庭暴力”应为“情节较轻的”。

王刚委员说，对照上位法的规定，作为实施性的立法定位，应在实施上做文章。但草案有相当一部分，把上位法的内容变成了地方立法的内容。应当对照省人大2000年作的决议内容，比照家暴法，对一些新的实施性规定进行研究。办法涉及到公安、法院的内容较多，不知公安和法院的意见是什么？关于增加的一些实施性的内容需要研究。1、第四条第二款，“建立反家庭暴力联席会议机制”，是否要地方立法规定，是实的还是虚的？2、第十二条第二款增加了两个“禁止”。第十三条第二款也增加两个“禁止”，分别对未成年人、妇女禁止家暴，但四个“禁止”和前面第四条“禁止任何形式的家庭暴力”，是什么关系？要不要如此细化？3、第十六条规定建立家庭暴力强制报告制度。立法本来就是立制度，不需要再写建立什么制度，而是直接规定相关内容。4、第十七条，关于公安机关采取具体的措施有五项，是否写全？上位法规定公安机关“按照有关规定调查取证”等。涉及公检法办案程序，应该是属于国家立法范畴。5、第二十条鼓励社会组织设立临时庇护场所，现实中鼓励是给经费上的支持，还是土地上的支持？难以做到。6、第二十一条第三款有条件的社区服务机构，表述“有条件”这样的词应该

少出现。7、第二十三条“应当重点关注下列人员的心理健康”，“重点”二字也不是法律语言。8、第二十五条第三行“要求确定专门人员”，应该是要求高了，对公安机关、居委会、村委会申请人和被申请人所在单位，应当确定人员，专门负责人身安全保护令的签收并协助执行，不可能有专门人员。9、第二十六条有两个问题，一是公安机关可以采取下列措施，不应该是“可以”，按上位法是“应当”。二是执行令协助执行的具体措施，作为反家暴法，不宜如此具体。应由公安机关按上位法制定协助措施。10、第二十七条关于参照范围，家暴法写得很清楚，第三十八条家庭成员以外共同生活的人之间实施的家暴行为，参照本法执行。而办法将因监护、抚养、寄养、同居关系而共同生活的人员，以及曾经共同生活的家庭成员，作为参照对象，与第三条和法律规定适用范围不一致，也不清楚。

谢卫东委员说，赞成出台实施办法。建议：1、第四条的第二款，实施办法草案明确“县级以上的人民政府加强对反家庭暴力工作的领导”，这句话没有错。但现在每个立法都是写政府要加强领导，在这里有没有必要写？还值得研究。上位法是没有“各级政府加强对这项工作领导”的提法。我认为这里最主要的要明确涉及到反家庭暴力的各个相关职能部门的职责，要写清楚，这是很必要的。光是一句加强领导，没有落到实处。2、第十二条“以健康的思想品行和适当的方法影响教育”中“适当的方法”没有讲到位，这里应该是讲父母亲对子女的教育方法正确与否的问题，比如打骂这种方法手段。而不是适不适当的问题。因此，把“适当”改成“正

确”，或者说还可以扩大一点就是要适应未成年人心理和生理特点的方法来教育和影响，这样更准确一些。3、第十八条第三款“对未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者实施家庭暴力”，要出具告诫书，从条文上理解告诫书肯定是相对轻微的，可以消除违法后果，或者说行为轻微这么一种普遍性的行为进行告诫，就是一般性的提示、警告。对未成年人、老年人是特定重点保护的，对未成年人、老年人、残疾人实施了家庭暴力，情节非常严重的，构成了犯罪，不仅是出具告诫书的问题。因此对这类人员出具告诫书，要有一个前提条件，即情节显著轻微的，出具告诫书。4、第二十三条相关的一些部门，包括村、居委会对五种行为进行心理辅导和矫治，这样规定实际当中很难落实到位，这么多部门、这么多组织进行心理辅导，大家都去关注，实际上大家都不会关注，因此要具体明确，哪一个部门负责这个事，或者说在工作过程中哪个部门承担哪部分责任，讲的要稍微具体一点。

肖国安委员说，制定反家庭暴力法是社会的进步，现在家庭暴力比较普遍，情况也很复杂。应明确立法的主要指导思想，应该是以教育预防为主，以化解调解为主。如果说辨别不清、笼统的都是家庭暴力，动不动就搞一个保护令，感觉到有点小题大作。建议：1、主要发挥教育和调解的作用，法定条款要加强。2、第三条完全抄了上位法第二条，对家庭暴力的界定，太宽泛了，如果动不动就是保护令、告诫书，本来不想离婚的，把他拆散了。一定要把家庭暴力界定清楚，而且要分层次。有轻微的家庭暴力，有严重的家

庭暴力,有一些正常的矛盾是不属于家庭暴力,轻微的家庭暴力要以调解教育为主,严重的家庭暴力才采取法律手段。3、草案带有浓厚的妇联色彩,妇女、老年人是弱势群体,但有的女的很厉害,所以男的也有弱势的个体。第五条和第七条,尽量不要特指哪一种人群,如果特指哪一类人群,对被暴力的男人不公平。

石潇纯委员说,制定实施办法体现了人大对弱势群体的关注,作为中部大省,特别是农村人口多的一个省份,出台具体的实施办法,很有必要。1、实施办法相对上位法增加了很多内容,比如在责任范围中,明确各级政府要成立联席会议机制,但是新增的这一条有没有可行性?值得进一步商榷。2、把预防作为反家庭暴力工作的重要环节和基础性的工作,实施办法草案是遵循以预防为主的原则,这一点很重要。这里明确了建立反家庭暴力的预防教育体系,细化了反家庭暴力的宣传教育、业务培训等相关内容,新增了反家暴的综合服务平台,实现信息共享的规定,增加了婚姻登记机关的责任。这些新增内容是本办法的湖南特色。3、关于家庭暴力的处置,要在法律援助和司法救助上有切实可行的办法。4、第九条广播、电视、报刊、网络等媒体的提法,广播、电视、报刊没问题,但是网络它不是一个媒体,它是一个载体,建议改成广播、电视、报刊及其官网等媒体。

袁运长委员说,制定反家暴法和实施办法目的是什么?目的主要是促进家庭和谐、社会稳定。1、要实现这个目的,搞这个办法,首先要有广泛的调研。说明材料里面实施办法草案起草的过

程，主要是调研了妇联，根本没有调研社区、居委会，实际上又有几个家暴反映到了妇联，老人被家暴的情况谁反映到妇联，男同志被家暴谁反映到妇联？主要还是在社区和农村、村委会，而恰恰是这几个地方对家暴的情况掌握非常清楚明晰，又没有去调研。实施办法还要进一步的去进行调研，至少要对省里面，或者每一个地方家暴的特征，家暴的发生率，要有一个很好的了解，在这个基础上才有可能做到真正的拿出行之有效的实施方法。

2、家暴要反，但是不要扩大化，重点也不是法律救助，更不是靠公安机关，重点是在教育、预防和调解。农村里面家里面出了什么事，把法律方面七七八八的人搞过来，可能没解决事情，反而有把小事闹成大事。重点得放在宣传、教育和调解。而宣传教育和调解，除了通过媒体之外，主要承担应该就是在社区和居委会。现在在居委会也好，社区也好，村委会也好，是不是可以建议他们有专人来管这样的事情。在基层，特别是居委会和社区这一块，要有专门的防止家暴，教育化解、调解的专业队伍，有这样一支队伍比咨询律师、公安机关介入、打官司效果要好得多。当然对于特殊的情况，由家暴发展到刑事案件，发展到人身伤害的，该诉诸于法律的要诉诸于法律。

3、反家暴很大程度是保护妇女儿童的合法权益，但是里面也有一个老人的权利，有男人对女人的家暴，父亲对儿女的家暴，但是也有妇女对老人的家暴。家暴法对老人的保护要有重点体现。90%甚至更高比率的家暴是能够在社区居委会通过调解、通过教育解决的。诉诸到法律、公安的应该不到5%。建议深入调研之后，再来出台

这样一个实施办法，可能更加有的放矢。

段林毅委员说，制定实施办法的确是一件很难的事，目前草案不是特别成熟，还需要做进一步的调研，听取方方面面的意见。1、反家暴法重点在落实，最终落实在社区、居委会，要像社会治安综合治理一样，还是要把重心放在社区、居民委员会。2、第九条第二款宣传教育里面特别点到中小学、幼儿园，反家暴法是讲学校，实施办法具体到中小学、幼儿园，但是幼儿园没有必要，这么小的孩子你跟他说，他本身就是受害的，在幼儿园开展教育，培养反家暴的意识和能力，这是颠倒了。应该是社会都需要，公益广告、媒体也加大这方面的宣传。3、第三款婚姻登记机构对婚姻登记当事人进行家庭美德和反家庭家暴宣传教育，并向其发放反家庭家暴的宣传教育资料，这条可不可行？而且写入法律以后，婚登机构有责任要执行，还要斟酌一下怎么表述。4、鼓励社会组织设立临时庇护所，建议不要写这条。

蒋洪新委员说，制定实施办法非常有必要，关键怎样做到有湖南特色，符合社会主义核心价值观，这对社会文明进步都是非常好的促进。现在就是怎么样区分实施办法与上位法，实施办法是讲具体的，一定要管用，跟上位法家暴法有区别，不要抄。第一步就是怎么样调研和参考省内外，乃至于国内外好的经验，要出台一个体现湖南特色与水平的办法。现在这个办法很粗糙。1、预防跟教育是摆在前位的，这里面包含了社区的教育，村委会、街道的教育和家庭教育、乡村教育，怎么去把这个教育深入到老百姓家庭

中,家庭教育是很重要的环节,是整个教育非常重要的环节,这是最关键的。许多家暴是可以防止,只要家庭教育到位。2、发生了家暴以后,如何投诉,投诉的渠道要畅通。单位写了很多很多,但是好多地方又不一样,到底找谁?如何投诉的渠道要畅通。3、出了事情之后怎么办,如何处置,包括心理的咨询,包括公安或者派出所的介入,后面的调停,乡村里面原来有乡贤可以做这些事,社区与村委会可以做很好调解工作,这是社会主义制度与中国传统道德优势,社区教育与乡村教育尤其重要。

宋智富委员说,1、制定这个实施办法很有必要,但现在的草案提出来很仓促,没有湖南的特色,也没有达到务实管用的水平。2、大家提了很多修改意见,看来这个草案还不太成熟,还需要进行深入调研,广泛听取意见。3、重点特色都不够突出。没有达到预防、教育等方面的要求。

省十三届人大代表**卢宏**说,第二十七条有一个适用范围问题,对应上位法里面第三十七条,这个草案当中实际上是有一定扩展,它把曾经共同生活的家庭成员之间的实施暴力行为也要参照本办法来执行,在原来上位法里面没有,家庭成员以外强调是共同生活的人之间,所以这个是有很大的差别。家庭之间内部的东西到底要怎么划界限?本身是家庭内部矛盾,能不能提高到法的问题上来,我对反家暴法的理解是,实际上对家庭内部矛盾是有一定容忍度的,不同于就是平等主体之间产生的这种矛盾或者是纠纷,或者是产生人身伤害行为,是有一定的容忍度,并不是家庭成员之间有

任何的人身伤害和人身攻击的行为都要规制在反家暴法里面。还有个问题是共同生活，共同生活其实还有两个层面的意思，第一个他们是有感情的，或者有某种血缘关系、情感关系，是有亲情关系在这里。第二既然是共同生活，出了事之后，以后还要共同生活，所以还要考虑下一步的共同生活问题。在这种情况下，并不是把所有的人员之间的矛盾冲突和人身伤害都要纳入反家暴法的范围，从这个立法的角度来考虑，实际上对于非共同生活的，不应该纳入反家暴的范围，而要按照平等主体之间的对待，可能更合适。本来是没有共同生活在一起，就不存在家庭的概念，即使他们是家庭成员，有这样一个血缘关系，但是没有共同生活在一起，这个要不要纳入家暴的范围，我觉得反而是把要求降低了，本身有些东西是可以追究的，比如轻伤害，就可以刑事诉讼立案，反在家暴里面，要有一个长期的行为才构成所谓家暴要规制的范围，反而把这样一个个体之间的关系，把要求降低了，对这种行为不需要考虑它的容忍度，毕竟没有共同生活在一起。

省人大法制委员会委员余缨说，出台实施办法很有必要。我们现在正处在社会转型期，传统的教育方式，包括传统的家庭观念和现代的亲子关系、亲密关系在理念、价值观方面的冲突，反映在家庭生活中矛盾比较突出，这些问题应该引起我们的关注。目前，在家庭成员之间发生命案，在民转刑的案件中发案率比较高，占到三成左右。现有的稿子在预防这一块，做的比较全面比较好。具体措施的操作层面的细化，包括人身保护令的签收等等，都是把我

省近年具体实践中的做法吸纳进来了。1、第十七条第一款制止家庭暴力，维护现场秩序，防止事态和侵害扩大，在这里建议增加一条必要时将加害人受害人同时或者单独带离现场进行隔离，或者护送到庇护机构、医疗机构等地方。2、第十八条第三款应该加一个情节显著轻微的，因为对未成年人、老年人、残疾人、孕期和哺乳期的妇女、重病患者实施家庭暴力这是我们重点保护的对象，出具告诫书的条件应该是比前面两款情节更轻微，保护力度要更大。所以，应该加上“情节显著轻微的”。3、第十九条出发点是非常好的，告诫书以后，应当对受害人和加害人进行查访，这里建议把查访受害人删掉，因为发生这样的一个事情以后，对加害人的所在单位进行查访，监督加害人是否实施暴力很有必要，但是对受害人，会牵涉到受害人的隐私保护问题，到受害人单位去查访，可能会引起对受害人第二次的伤害，这里对受害人没有必要进行查访，这个条文的保护是重在制止加害人，把受害人删掉。4、第二十七条曾经共同生活的家庭成员之间，这个表述是有歧义的。本身反家暴法就是针对家庭成员参照执行，所以这里再写一个曾经共同生活的家庭成员，反而跟前面的是不一致，容易产生歧义，总觉得这个条款参照范围的表述，还不如按上位法规定，就是家庭成员以外共同生活的人之间实施的暴力行为。

省人大内务司法委员会委员**刘准**说，赞成出台实施条例。1、要加大宣传，法规出台以后，宣传还要简洁一点，要村里、组里开会，不一定要这么详细，要搞一个简洁版的，到农村宣传，不一定要

全部按照法律规定来搞,选重点的,这样有利于宣传,大家也记得住。2、要突出村民委员会和居民委员会的民事调解。3、第二十四条申请保护令的时候,村居委员会要把关,这里没有体现出来。村里处理不了,给你开证明,出具保护令。4、加大培训力度,提高调解人员的整体水平。

本组出席情况

缺席 5 人：蔡建和 张 勇 向佐谊 童小娇 张云英

抄送：省委常委，省十三届人大常委会组成人员，副省长

省十三届人大常委会第八次会议列席人员

省人大各专门委员会、常委会各办事机构和工作机构

省政府办公厅、省司法厅

(印 180 份)
