

用好告诫制度 提升家庭暴力防治水平

□ 苑宁宁

长期以来，家庭暴力是一个隐蔽且重要的社会问题，不仅对个体的身体和心理健康造成了严重侵害，也破坏了家庭和睦，影响了社会的整体稳定。自2016年3月1日《中华人民共和国反家庭暴力法》生效以来，法律为预防和制止家庭暴力提供了坚实的法律基础。然而，在实际执法过程中，不少轻度家庭暴力行为未能达到刑事或治安管理处罚的法律门槛，若缺乏有针对性的干预措施，受害人可能仍会多次遭受暴力侵害。家庭暴力告诫制度作为一种行政干预手段，是指依据法律规定，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。家庭暴力告诫制度具有程序简便、执行迅速、成本较低等显著优势，尤其适用于轻度家庭暴力行为的干预，能够在法律和实际情况之间发挥“快速介入、防患未然”的关键作用。但这一制度在我国的实施过程中，长期面临着规范不完善、取证与认定困难、缺乏后续跟踪等多重挑战，使得告诫制度在预防和约束家庭暴力方面的实际效果没有充分发挥。如何科学设计并有效实施告诫制度，确保其在操作中的公平性和有效性，是完善家庭暴力防治体系的一个重要课题。

2024年12月，公安部、教育部、民政部、国家卫生健康委、全国妇联等九部门联合印发了《关于加强家庭暴力告诫制度贯彻实施的意见》（以下简称《意见》），通过降低介入门槛、完善证据体系、搭建制度衔接、构建多部门协作机制、强化后续干预与援助等举措，进一步规范了家庭暴力告诫制度，为防治家庭暴力提供了操作性更强、更可持续的制度保障。

《意见》基于我国反家庭暴力工作的具体现实，通过完善配套规范、健全实体标准与程序运行、强化执法与社会协同的方式，将告诫制度与其他反家庭暴力手段紧密衔接、融合落地，旨在充分激发该制度在预防和减少家庭暴力中的重要作用，从而构建一个以保护受害人为核心，以约束施暴者为目的的全方位、多层次反家庭暴力支持系统。对告诫制度的细化，目前呈现以下三个方面的显著特征。一是体现科学导向。例如，当面向施暴者宣读告诫内容，能让其直观感受到违法成本，从而产生震慑与再社会化效果；后续的法治教育、心理辅导、查访监督则有助于打破“负性强化”循环。又如，通过人身安全保护令、强制报告、临时庇护、社区支持服务等多种社会控制和保护手段的衔接，既可在“最小必要干预”与“最大程度保护”之间取得平衡，也能借助社

会支持资源修复家庭与社区的关系，构建防止暴力再发生的社会支持体系。二是坚持规范取向。在实体层面，强调对轻度暴力行为的及时“刹车”。当家庭暴力“情节较轻，依法不给予治安管理处罚”时，公安机关可以对加害人进行批评教育或出具告诫书；若加害人“曾被批评教育或对特殊群体实施家暴”等，则一般应当出具告诫书。此举为执法人员提供了清晰的“启动临界点”，只要确认家庭暴力事实且尚未达到刑事或治安管理处罚门槛，即可启动告诫制度进行有效干预，防止事态升级或反复出现。在程序层面，通过多个环节的细化，构建从认定事实到查访监督的闭环管理。公安机关可根据加害人是否对暴力事实持异议，综合加害人、受害人的陈述，以及证人证言、视听资料、电子数据、悔过书、伤情鉴定等多元证据，以降低受害人取证难度，提升执法机关快速下达告诫决定的可行性。出警后，公安机关应于当场或72小时内决定是否出具告诫书，充分彰显告诫制度的“快速干预”属性。出具告诫书后，公安机关需在七日内对加害人、受害人进行首轮查访，若连续三次查访未发现再次施暴，即可停止查访，形成“出具告诫—后续监督”的完整链条，避免“一告了之”而缺乏跟踪的弊端。三是遵循联动规律。家庭暴力是一个综合性社会问题，需在公安、教育、民政、司法、妇联、学校、社区等多方合作的基础上实现有效干预。告诫制度的顺利实施离不开完善的社会支持系统。加强告诫制度与强制报告、人身安全保护令、家庭教育指导、法律援助、心理辅导、社会救助等现有机制有机衔接，构建多方协同、社会共治的反家庭暴力新格局，形成公安、法院、民政、基层组织、妇联、社会组织整体联动，充分体现了对家庭暴力问题“综合施策”的思路。例如，建立告诫信息共享机制，要求公安机关在出具告诫书后，及时通知当地居民委员会、村民委员会、妇联、乡镇（街道）综治中心等单位，方便基层组织及社会服务机构参与调解、心理辅导等工作；当家庭暴力持续或升级时，公安机关需主动告知受害人或其代理人向人民法院申请人身安全保护令，实现从行政警示到司法保护的“无缝衔接”；对于未成年人、老年人和残疾人等受害者，需适时加大告诫及衔接救助力度，以便民政、教育、医疗等部门及时介入庇护、救助及心理干预。

家庭暴力告诫制度是我国反家庭暴力法律体系中的“前哨”，能够在尚未达到刑事或治安管理处罚标准时及时介入，对家庭暴力行为形成震慑与教育效

果。此制度为公安机关与其他相关部门的合作提供了高效而灵活的抓手，也在程序层面确保了对受害人的早期保护与多重救助。随着《意见》所确立的一系列原则与操作规程的逐步落实，可以预见未来的家庭暴力预防与治理将更加主动、系统与协调，为构建平等、和睦、文明的家庭关系奠定坚实基础。在这一过程中仍需关注以下四个关键环节。

做好制度执行的统一与细化。一方面，各地公安机关应严格对照《意见》的法定条件和程序要求，确保制度执行的统一性和可操作性。另一方面，应结合各地的经济发展水平、社会结构与执法配套条件，进行必要的操作细化，并将告诫制度同当地的综合治理和社区治理方式有效融合，以确保落实效果。

提升执法人员的专业能力与关怀意识。家庭暴力之所以顽固，是因为此类案件兼具隐蔽性与复杂性，既牵涉法律问题，也需要从心理学和社会学层面加以辨析与干预。对基层执法人员而言，及时识别家庭暴力本质、准确运用多元证据以及在告诫后开展回访监督等工作，均对其执法能力与人文关怀意识提出更高要求。因此，进一步完善“跨部门培训、专业化执法”将成为制度长效落实的关键，切实帮助受害者拥有脱离暴力、重建生活的能力。

加强社会支持体系的完善与资源投入。家庭暴力受害者通常需要医疗救治、法律援助、紧急庇护、心理辅导等多方面的帮助。仅凭公安机关或一纸告诫书难以涵盖后续所需的各类救助服务。为此，政府应在财政和人力投入上不断加大力度，并积极引入社会组织、专业社工、公益机构等多元主体，共同构建覆盖面更广、深度更足的反家庭暴力服务网络。

强化制度评估与宣传教育。告诫制度能否切实降低家庭暴力再犯率、减轻司法压力并维护受害者权益，尚需依赖持续性的综合评估与数据支撑。不断建立健全对告诫制度实施情况的统计监测、回访追踪和效果评估机制，及时发现制度漏洞并予以修订。同时，还应在社区、妇联、学校等层面开展多种形式的宣传教育，使更多群众了解家庭暴力告诫制度的内涵与意义，并鼓励其主动拨打报警电话、配合取证，共同推动形成全社会对家庭暴力“零容忍”的良好氛围。



依法治国

信息时代，互联网已成为汇集民情、畅通民意，发扬人民民主、接受人民监督的新渠道。习近平总书记强调，要“善于通过互联网等各种渠道问需于民、问计于民”。进一步建立健全民主参与的各项机制，对人民群众通过互联网进行民主参与进行大胆探索和有益尝试，有助于最大限度汇聚人民智慧、凝聚人民共识，确保党和政府各项决策部署能够经得起历史检验，更好满足人民期待。

网民来自老百姓，老百姓上了网，民意也就上了网。从民主参与主体的视角看，互联网扩大了参与的范围和规模，决策者与人民群众之间的距离不断缩小，公民直接参与公共事务的广度和深度不断拓展。政府部门的工作动态、政策执行情况等信息通过网络平台加以展示，有助于增强民主监督效能、优化民主决策质量。当下，通过互联网问需于民、问计于民，搭建与人民群众有效沟通的平台已经成为常态。例如，党中央在制定“十四五”规划、起草党的二十大报告过程中都设立有专门的网络意见征集渠道，显示出网上群众路线与现实政治的深度嵌入。又如，政务网站的“领导留言板”“网络理政建议书”，两会期间的“代表通道”“委员通道”和“部长通道”网络端，各级政府网站互动、微信公众号、微博、直播等形式蓬勃发展。但是，互联网的去中心化也使得民主参与面临碎片化风险，网络空间存在的回音室效应、虚假信息等问题，使协商对话面临着信息真实性难以保证、回应不及时等诸多挑战。对此，必须继续完善体制机制，为人民群众提供参与更便捷、监督更及时、回应更精准的途径。

持续推进网络平台建设。网络平台的开放性、互动性、即时性创新了人民民主的践行领域和工作形式，展现了技术与民主的良性互动，但信息鸿沟不会自动填平。大到经济社会发展规划，小到身边的烦心事操心事，如何真正把群众“迎进来”，并将其所思所想所盼及时准确传导到有关部门，需要党政机关与网络媒体加强协同，统筹资源、完善平台，畅通诉求表达渠道。一是制定和完善平台的管理制度和运行规范。明确信息发布、审核、处理、反馈等各环节的责任和流程，在议题设置、内容交换和信息流通等方面发挥平台优势，保障平台的规范有序运行，因时因势精准表达。二是推进技术创新与融合。通过建立健全大数据辅助决策机制，将现代的大数据分析应用与传统的调查研究方法结合起来，从掌握的数据富矿中挖掘民众需求现状与规律，更快速地利用专家资源与智库成果，切实提升决策的质量。三是拓宽公众参与多元化方式。除了现有的留言、咨询等方式，进一步增加在线投票、问卷调查、民意征集等多种参与形式，激发公众参与热情，提高参与深度和广度。同时，也应适当整合网络问

政平台，集中人力物力，搭建集中办公、集约管理、集成服务综合性平台，促进数据资源集约共享，促进相关工作更加高效、规范、有序。四是强化安全与隐私保护。进一步建立健全网络平台信息审核机制，加大对网络谣言的打击力度，并通过提升加密技术、安全防护系统，防止数据泄露、篡改和滥用，确保相关平台的稳定运行和数据安全，增强人民群众对平台的信任度。

强化网络信息公开与反馈机制。信息公开是民主政治的必然要求，是保障公民知情权的基础。反馈机制是民主实践的关键环节。人民群众通过互联网反映意见、提出建议，有关部门也要不断增强回应能力、优化回应机制，这不仅是政府决策民主化、科学化的体现，也有助于推动权力运作的透明和公开。当前，政府回应不及时，“万金油”式的网络回应仍然存在，一些地区尚未建立起充分、高效的反馈机制。对此，一是主动公开意见建议处理流程、进度与结果，通过提供更加便捷、快速、准确的信息获取方式，帮助人民群众更有效地获取各类信息，更真切感受到通过有序参与国家政治生活、社会生活实现维护个体利益。二是建立限时回应制度，加强重大问题回应督办工作，避免人民群众的意见建议“石沉大海”。通过互联网问需于民、问计于民，需要自下而上的“反映”，也需要自上而下的“反应”。在这方面，各地应加强探索，如在官方网站开设针对群众诉求进行回应、解答和处理情况反馈的专属栏目，实现信息反馈真实、权威、高效。三是建立绩效考核机制，对各部门的网络回应情况进行考核评价。将群众诉求的办理量、办结率、满意度作为相关部门考核的重要内容之一，切实保证相关平台的有效运用。

持续提升领导干部和群众的网络素养。较高的网络素养能够确保民众理性、客观地表达观点，精准地提出建设性意见。当前，一方面，部分网络用户存在信息辨别能力不足、网络安全意识薄弱、情绪化表达和网络暴力等问题。通过社区宣传、学校教育、线上课程等多元方式，引导民众理性表达诉求。另一方面，善于运用网络了解民意、开展工作，是领导干部做好工作的基本功。当前，部分领导干部存在着信息筛选能力、网络沟通能力、舆情引导能力缺乏的情况。领导干部必须正视新时代群众言论的变化变迁，主动聚焦网络，勤于、善于通过网络把握群众心声心愿，准确及时掌握群众思想动态，既能从群众生活难点中寻找工作切入点，又能从群众“金点子”中提炼治理“新路子”。

打通虚拟到现实之间的“最后一公里”。反映问题可以在网上，但

善于通过互联网问需于民问计于民

□ 王素娟

解决问题、消除隐患、标本兼治，主要还是在网下。问需于民、问计于民不能停留在网络空间，绝不能只看帖子、回留言而不办实事。如何从“键对键”到“面对面”，最后走向“心连心”，是通过互联网问需于民、问计于民必须面对的课题。一方面，明确责任划分机制，确定对口处理部门，对于涉及多个部门的复杂问题，建立多部门协同联动的问题处理体系，避免推诿扯皮。另一方面，建立完善跟踪回访制度，形成完整的意见处理闭环，形成从群众中来到群众中去、从寻找问题到解决问题的闭环，以群众满意度评判工作完成度，实现“网络收集民意+职能部门联动处置+回应社会关切”的良性机制。



发展全过程人民民主

坚决遏制逐利执法

□ 赵 鹏



责等方面予以进一步约束。

面对经济社会的一些变化，相关法规则还需要更加及时、科学地加以调适。例如，伴随数字经济的蓬勃发展，大量活动基于互联网而开展，违法行为的实施、违法行为影响的受害者等往往跨地域分布，执法部门可能通过多种连接点建立管辖权。在网络赌博、网络传销、电信网络诈骗、

涉平台经济等领域，出现了大量的跨区域执法案例。在这些案例中，存在个别执法部门不合理地扩大罚没收入范围来增加自身的罚没收入的现象，这也是逐利执法的高发领域。

逐利执法存在多重成因，对其治理也需要贯彻系统思维。一方面，从公共财政制度入手，消除逐利执法的经济动因。完善罚没收入管理制度，

消除隐性的罚没收入分成制度。杜绝将罚没收入与执法经费直接或者变相挂钩的做法，也确保罚没收入与执法人员的绩效评价脱钩，对下达或者变相下达“罚款指标”的做法也需要严肃问责。同时，从根本上提高事权与财权的协调度，科学配置、核定行政任务与经费预算，确保行政机关执行行政任务具备相匹配的财政资源。

另一方面，加强对执法行为本身的法律约束。其一，全方位健全行政执法裁量基准。当前的裁量基准主要应用于如何根据个案情形适用处罚幅度，而这仅仅是整个执法链条的一个环节。从目前来看，对于如何科学界定查封、扣押、冻结的财物范围，如何在具体领域、行业认定非法财物、违法所得等，均需要颁布更多、更科学的指引性基准，加大规则供给的力度，确保执法行为的可预见性。其二，加强对大额罚没决定的程序规范。近年来，法律授权行政机关实施的罚款、没收的数额与幅度不断攀

升，有的甚至超越了相关的刑事罚金。这类决定由行政机关单方决定，司法机关只在事后依当事人起诉而进行审查监督，往往难以形成有效的监督制约。对当事人财产权影响如此巨大的干预活动，有必要引入力度更大的正当程序予以保障。因此，可以探索在大额罚没领域，建立由行政机关向法院申请，法院最终确定罚没数额的程序。其三，完善跨区域执法的管辖规则。面对涉网涉众违法犯罪案件不断增多的现实，需要在管辖权方面进行系统优化。通过持续完善中央政府管辖职责，建立跨区域执法的指定、审批机制等来解决实践中多头管辖的情况。其四，完善行政执法监督机制，推动行政执法监督的全方位、全流程、常态化、长效化。同时，确保行政执法监督与解决个案争议的行政复议、行政诉讼在功能上有适当的区分，重点通过执法监督解决执法领域存在的系统性、结构性问题。

（作者系中国政法大学法治政府研究院院长）



政法论