

# 广西家庭暴力干预政策制定与执行过程分析

杨肖光<sup>1\*</sup> 梁 鸿<sup>2</sup> 赵德余<sup>2</sup> 钱 序<sup>1</sup>

1. 复旦大学公共卫生学院 公共卫生安全教育部重点实验室 上海 200032

2. 复旦大学社会发展与公共政策学院 上海 200433

**【摘要】**目的:分析广西家庭暴力干预政策制定和执行过程中,以妇联为代表的社会组织的参与方式、过程以及存在的问题。方法:采用目的抽样法选择被访者,即政策过程的关键知情者,进行个人深入访谈。结果:针对妇女的家庭暴力是一个严重的社会问题,为遏制其蔓延,国家和广西地方政府都出台了相应的政策法规,并开展了一系列相应的社会行动。在家庭暴力干预政策制定和执行过程中,以妇联为代表的社会组织发挥了不可替代的作用。但是,目前在政策执行过程中仍存在政府主导不力和社会组织参与不足的问题。结论:家庭暴力干预政策的完善和执行力的提高应主要在四个方面有所改进,包括完善政策制定与执行、增强各部门的协作、进一步发挥妇联的作用以及调动全社会的广泛参与。

**【关键词】**家庭暴力; 干预; 政策过程; 社会组织

中图分类号:R197 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.02.004

## Analysis on the making and implementation of policy against domestic violence in Guangxi Zhuang Autonomous Region

YANG Xiao-guang<sup>1</sup>, LIANG Hong<sup>2</sup>, ZHAO De-yu<sup>2</sup>, QIAN Xu<sup>1</sup>

1. School of Public Health, Key Laboratory of Public Health Safety, Ministry of Education, Fudan University, Shanghai 200032, China

2. School of Social Development and Public Policy, Fudan University, Shanghai 200433, China

**【Abstract】** Objective: To analyze the making and implementation process of the policy against domestic violence against women, and the role of social organization within this process. Method: This research uses purposive sampling to select the appropriate key informants involving in the policy process, and collect the qualitative data by in-depth interviews. Results: Domestic violence against women is a serious social problem. In order to prevent the spread of domestic violence, a number of related policies and regulations were introduced by the government at both national and local levels, with a series of corresponding social action. The social organization represented by Women Federations plays the vital role. However, due to various reasons, difficulties on implementation still exist. Conclusions: The improvement of policies against domestic violence depends on strengthening legislation, establish and perfect the multi-sectoral participation and coordination mechanisms as well as the wider involvement of various types of actors.

**【Key words】** Domestic violence; Prevention; Policy process; Social organization

家庭暴力是发生在亲密的家庭成员之间的暴力行为,表现为针对儿童暴力(child abuse)、针对老年人暴力(elder abuse)和配偶间暴力(gender abuse)等

很多形式,而其中最主要的形式是男性针对女性家庭成员的暴力<sup>[1]</sup>,亦即本文的研究对象。针对妇女的家庭暴力作为一个与女性健康密切相关的社会问

\* 基金项目:欧盟第六框架资助项目(517746)

作者简介:杨肖光,男(1979年-),博士,主要研究方向为卫生政策。E-mail: yangxg@fudan.edu.cn

通讯作者:钱序。E-mail: xqian@shmu.edu.cn

题,已经引起国际社会的广泛重视。世界卫生组织在2005年发表的一份关于多国家家庭暴力的研究报告指出,针对妇女的暴力无论在发达国家还是发展中国家都普遍存在,关系亲密的男性伙伴对女性的施暴行为,是女性健康恶化的主要原因之一。<sup>[1]</sup>世界卫生组织呼吁各国采取制止行动,以维护妇女权益,改善妇女健康。

在中国,家庭暴力问题也是一个较为严重的社会问题,对家庭成员特别是女性的身心健康造成了极大的伤害。根据全国妇联2002年的一项调查显示,我国2.7亿个家庭中约有30%的家庭存在着不同程度的家庭暴力,其中施暴者九成是男性。<sup>[2]</sup>而由家庭暴力引发的致死致残的恶性案件也时常出现,可见,家暴问题在覆盖范围、严重性以及社会危害等方面都不容乐观。更为严重的是,家庭暴力具有一定的隐蔽性,由于施暴者和受害者是家庭成员这一特殊关系,受害一方往往在遭受侵害后,仍委曲求全,既不积极反抗,也不向家庭之外的第三方求助。

在当前中国民间组织未得到充分发展的背景下,家庭暴力的预防和干预仍然很大程度上依赖于作为公共事务管理主体的政府部门,并在一系列成文的政策规范框架内展开。从《中国妇女发展纲要1995》开始,中央和地方出台了一系列关于家庭暴力干预的政策法规,初步形成了一个较为完备的法规体系。主要包括:国家层面的《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》、《中国妇女发展纲要(2001—2010)》等法律法规中的相关条款。2008年全国妇联等七部委联合出台了《关于预防和制止家庭暴力的若干意见》<sup>[3]</sup>,家庭暴力防治立法也在征求意见阶段。这些法律法规的基本目标是集中公安、司法、民政、卫生、妇联、媒体等多部门的力量,在其相关职责范围内对家庭暴力进行预防和干预。可以预见,未来几年全国对家庭暴力干预将从分散且效力低下的部门干预向政策化、法律化的综合性干预迈进。基于这种认识,本文将广西为例,对其家暴干预政策制定和执行困境做出深入的分析,总结广西家暴干预的经验和问题,为广西以及全国的家暴干预政策提供参考。

## 1 研究方法

为了解政策过程,本研究选取了10位了解反家

暴政策过程的关键知情人,按预先准备好的提纲进行深度访谈。其中前期2次访谈为非结构式,后期8次访谈为半结构式。采用非随机的目的抽样法和滚雪球法选取研究对象。访谈对象主要有:政策制定者(如自治区妇联领导)、政策执行者(如基层妇联干部)、公民社会组织成员(如妇女理论研究会成员)、国际组织项目官员以及研究者等。所有访谈录音经转录导入Nvivo7定性分析软件,并根据为个案定制的编码表对转录后的文字材料进行分析。所有访谈均获得访谈对象的知情同意。

## 2 结果与分析

### 2.1 政策议程设定:政策环境推动下的政策之窗开启过程

依据国家级的法律法规,广西壮族自治区人大在2005年通过了《广西壮族自治区人大常委会关于预防和制止家庭暴力的决议》(以下简称《决议》)这一专门的政策文本。

政策议程是在外部环境的影响下决策者做出的政策选择,而作为社会组织的妇联在家暴干预政策中扮演了重要角色。就广西家暴干预政策来说,国际承诺、国内政策导向和地方政策情势三种不同的因素都对政策议程的设定起到了推动作用。首先,关于妇女权益保护和反对性别暴力等国际共识通过中央政府的政治承诺传导到地方层面,例如1995年世界妇女大会通过的《北京宣言》和《行动纲领》的签署促使后续一系列中央与地方妇女权益政策的出台与修订。其次,从国内政策导向来看,当国家在执政理念上向民生与和谐转向时<sup>[4]</sup>,地方上的决策者也必然会在地方政策的选择上有所回应,这也是促使家暴干预政策快速由社会问题进入政策议程的原因。第三,从地方上看,家庭暴力问题的严重性及其引起的消极的社会影响也是决策者不可忽视的,现实中发生的社会问题对政策形成了自下而上的影响。在这种背景下,广西妇联主席在2003年初的广西十届人大一次会议上,联合13名人大代表提出了《关于制定广西预防和制止家庭暴力地方立法,维护妇女儿童合法权益的议案》,力图推动反家暴立法。由于此项反家暴的立法议案针对性强,问题明确,且在社会上有普遍共识,因此顺利进入立法起草程序。

也就是说,广西反家暴政策在环境成熟的条件下成功打开了“政策之窗”。<sup>[5]</sup>

## 2.2 政策制定:由妇联主导的循证决策过程

由于妇联是家暴干预的主体,因此自治区人大内务司法委员会委托妇联成立了立法起草小组。小组由妇联主席做组长,分管副主席具体负责,组织了以广西妇女理论研究会为主体的各个领域的专家共同起草广西预防和制止家庭暴力决议的草案。决议的起草曾几易其稿,“由妇联组织的专家组先起草,形成一稿后先是比较宽泛地征求意见,结合相关法律形成小组初步的想法,然后再进行修改。直到小组认为比较完善后,再组织有关的具体负责法律法规方面的负责人来对我们提出一些草案的建议稿进行了修改和完善,进而征求司法部门以及其他相关职能部门(民政、教育、卫生等)的意见,结合他们自己的相关职责范围和他们的思考和建议再进行完善。这样前后修改了数次。”(政策制定者 1)

决议起草的同时,自治区妇联又配合人大收集最新的证据以完善法规起草并支持立法。“2004 年,在《决议》草案出台后,法工委和内务司法委又开展了立法调研,妇联继续收集最新的资料,包括各市提供相关的资料,个案的调研等。2005 年从 1 月份到 4 月份又搞了[近]半年,案例和数据我们都要提供最新的。法工委要看相关的情况、必要性、紧迫性这一块,所以在[2005 年]5 月份,也就是人大常委会进入的立法通过之前,我们还要在前一个月提供最新的资料过去。”(政策制定者 1)在妇联和其他诸多参与者的共同努力下,《决议》于 2005 年 7 月在自治区十届人大常委会十五次会议上顺利通过。

## 2.3 政策执行中的问题:政府主导不力与社会组织参与不足

从政策执行上来看,根据中国现行的政治制度安排,各级政府系统内部都设有妇女儿童工作委员会和妇女维权协调小组,这两类政府间协调机制通过跨部门整合资源、监测评估和考核激励等机制,协调不同政府部门共同参与家暴干预工作。公安、卫生、妇联等相关执行部门还通过政府内部的信息收集与传递体系,传递家庭暴力情况、问题以及关于对策建议的咨询信息。基于这些制度安排,在《决议》出台以后,广西形成了以自治区妇儿工委为协调机

构,妇联为主要行动力量,多部门共同参与的家暴干预政策执行体系,并开展了诸如法规宣传倡导、人力资源培训、实地干预维权等多样化的社会行动。

事实上,政策出台后广西的家暴发生率只是略微下降,并没有实现政策制定者理想中的目标。也就是说,目前广西反家暴政策在执行力上还有所欠缺,问题主要体现在以下四个方面。

### 2.3.1 政府的主导作用发挥不力

反家暴的政策制定是一个自上而下的过程,政府部门(包括妇联)主导了政策的制定。家暴政策制定中政治上的考量因素占了较大比重,即反家暴政策的出台不完全出于解决家暴这一社会问题的目的,也是政府在形式上要完成的一项政治任务。在具体实施方面,反家暴决议只是以法规的形式出现,并没有详细的执行方案与评估机制,也没有系统的干预计划。尽管广西地方法规中的反家暴政策已经在国家法律的原则基础上有了明显进步,但政策条文仍然比较原则化,没有对责任机制与奖惩措施做出明确规定,因而影响了反家暴政策的执行效果。从政府行为角度看,包括 GDP、收入、就业等经济问题仍然是政绩考核的主要指标,在极度庞杂的政府事务中,妇女权益保护问题并不处于政府优先序的前列。

### 2.3.2 多部门的协调机制不完善

干预家暴不仅仅是妇联的职责,更多职能部门的参与是必要而且紧迫的。由于家庭暴力干预未被纳入政府考核体系,因此,除了妇联系统外,其他部门对家暴干预重视程度相对较差。

卫生部门是家暴干预的重要环节,因为医院往往是第一时间接触家暴受害者的部门,其诊断和治疗不仅为妇女提供直接的医疗服务,还可以为其日后的诉讼提供原始的证据。<sup>[6]</sup>但遗憾的是,无论基层实践者还是高层政策制定者都表示,出于工作量、人力资源等多方面考虑,目前卫生部门对反家暴的参与还是很不够的。

公安部门也是家暴干预的重要组成部分,但目前大多数干预只是简单的出警和例行公事性的处理。“由于家暴案件往往达不到刑事案件的程度,警方只是简单的出警和批评教育,无法限制当事人自由,又不能把受害者保护起来。”(研究者 1)

### 2.3.3 妇联干预能力较弱

家暴干预需要多部门的参与<sup>[7]</sup>,这就需要协调者在政治或行政体系中具有较高的地位,有着充分的行动控制力和资源动员能力。但事实上,当前家暴干预的主要负责部门基本是妇联,作为相对弱势的部门,妇联没有足够的力量去协调那些拥有足够多资源的行政单位。

另一方面,妇联在反家暴经费方面存在较大缺口。目前家庭暴力干预并没有专门的经费来源,主要来自妇联的行政办公经费与总体妇女维权专项经费,“这点经费对于拥有2千万女性人口的广西来说显然远远不够。”(政策制定者1)

### 2.3.4 其他社会力量参与不足

在单位制时代,基层单位中的妇女组织和工作者扮演了家暴干预的重要角色,单位制解体后没有更多的社会力量实现对家暴干预角色的补充。虽然政府寄希望于社区组织对家暴进行最直接的预防与干预,但由于基层社区的事务过于繁重,无力承担更多的反家暴方面的职责。“社区人手太少,工作任务量又大,基本没精力来管家暴。”(政策执行者2)同时,相关草根民间组织的发展还十分弱小,无法在政策层面发挥影响力。“我们广西不像北京上海那样发达,没有草根民间组织来参与家暴干预,基本上还是要靠我们妇联来管。”(政策执行者1)

在现代社会,新闻媒体在社会舆论导向方面具有极其重要的作用。但新闻工作者由于缺乏性别意识与专门培训,造成很多关于家暴问题报道的夸张性和片面性,“多数(报道)都是在吸引眼球”(政策制定者1),因此无法发挥积极的宣传导向作用。

## 3 讨论与建议

基于上述对广西家暴干预政策制定与执行过程的认识,本文认为中国家暴干预政策的完善和执行力的提高应在以下方面有所改进。

### 3.1 完善政策制定与执行

对于家暴干预政策来说,国家层面的立法是解决政策执行问题源头上的手段。立法可以增强各部门特别是部门领导的重视程度,同时对各职能部门的职责做出进一步强调。同时注重法规的可执行性。具体的说,一方面要加强立法的权威,将法规中

的职责与工作绩效挂钩;另一方面要提高可操作性,将资源分配与行动方案做尽可能明确的规定。

在政策制定中应该更多地注重政策制定与执行的统一。政策制定应该充分考虑到执行过程中的种种问题,例如对人员配给、财物支持、干预方案等都要有明确的规定。此外,完善政策执行还有赖于有效的机制设计<sup>[8]</sup>,例如对于干预服务的激励机制,执行资源的保障机制以及多部门的协调机制等。只有实现了政策制定与执行的一致,才能避免政策流于形式,从而有效实现政策目标。

### 3.2 增强多部门的协作

在今后的实践中,应加强医疗部门与其他部门的联系,发挥医疗部门信息传递、证据收集等方面的作用。对医务工作者进行相关培训,使其对家庭暴力具有职业敏感性,确保其规范地反馈家庭暴力信息,记录受害者的健康状况,以及提供治疗方案等。公安部门接到举报或求助电话出警时,要做好记录,清晰体现家暴发生的时间、地点和受伤情况,以备受害者日后作为保护自身权益的证据。

从中国目前的政治体制特征和反家暴工作的实际情况来看,由妇儿工委牵头,妇联辅助,多部门相互配合的工作机制比较适合国情。但现在妇儿工委的作用还主要体现在议事功能上,执行能力尚显不足。如果能赋予妇儿工委更大的权力,由其牵头负责反家暴工作和妇女权益保护工作,将会极大提高其执法监督的主体地位和反家暴工作中的主导作用。

### 3.3 进一步发挥妇联的作用

尽管目前妇联在家暴干预中发挥着主导作用,但有限的职权与资源限制了这些作用的发挥。因此,一方面,应通过法规规定以及上级协调机制,赋予妇联更多的参与权和动员能力;另一方面,应在人力和资金上给予妇联更多的支持,使其获得更多的发挥空间,从而进一步提升政策执行力。同时,进一步健全妇联信访维权网络,健全信息上报、信息处理制度,提高三级信访网络上下联动的效率。

### 3.4 调动全社会的广泛参与

家庭暴力干预等公益性社会政策需要调动社会力量的参与,以实现政府对政府力量的补充。

注重基层组织作用。以街道、居委会为载体,尝试建立反家庭暴力的社区工作模式。在社区设立专门的社会工作机构,由受过专业训练的社会工作者来从事对家庭暴力的干预工作,在此基础上逐步建立基层社区维权网络。

加强政府同国际组织与民间组织的合作。国际组织可以在国际共识的基础上提供技术支持,国内民间组织则可以作为干预的重要人力资源补充,提供更加全面的服务。

扩大宣传力度。报刊、电视、广播等传播媒体要加强针对保护妇女权益法律、法规的宣传教育,增强公众监督作用,增强群众维护妇女权益的自觉性和责任感。同时注意报道技巧<sup>[9]</sup>,分析暴力产生的原因,并介绍高效的求助方式和救助系统。

#### 参 考 文 献

- [1] WHO, Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women [R]. Geneva, 2005.
- [2] 全国妇联调查显示:三成家庭存在家庭暴力[EB/OL]. [2010-02-06]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2007-](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-11/25/content_7141041.htm)

11/25/content\_7141041.htm.

- [3] 全国妇联. 关于预防和制止家庭暴力的若干意见[EB/OL]. [2010-02-06]. [http://www.women.org.cn/wenjianku/admin/upload/file\\_2008\\_09\\_22\\_14\\_58\\_45.doc](http://www.women.org.cn/wenjianku/admin/upload/file_2008_09_22_14_58_45.doc).
- [4] 岳经纶,温卓毅. 中国公共政策评论第一卷[M]. 上海:格致出版社/上海人民出版社,2007.
- [5] 约翰·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌,方兴译. 北京:中国人民大学出版社,2004.
- [6] 全凤英. 论家庭暴力的成因及其预防[J]. 山东社会科学,2004(2):75-77.
- [7] 莫文秀. 我国反家庭暴力工作的实践与思考[J]. 中华女子学院学报,2006,18(2):10-17.
- [8] 张为波,王莉. 试论公共政策执行的阻碍因素及对策[J]. 西南民族大学学报:人文社科版,2005,26(3):173-176.
- [9] 吴晓. 报道家庭暴力:新闻专业主义给中国媒体的借鉴与思考[J]. 妇女研究论丛,2006(1):63-66.

[收稿日期:2010-04-06 修回日期:2011-01-14]

(编辑 刘 博)

#### · 动态讯息 ·

## 中国公众健康知识普及高峰论坛在京举行

“中国公众健康知识普及高峰论坛”于2011年1月25日在中国科技会堂举行。论坛由中国医学科学院医学信息研究所、中华医学会、中华预防医学会和中国药学会共同主办,中国社区卫生协会协办。论坛得到了科技部社会发展科技司和中国科协科普部的大力支持。科技部社会发展科技司和中国科协科普部有关领导及相关部门、单位100余位专家、医药科普工作者和科普志愿者出席了论坛。

举办“中国公众健康知识普及高峰论坛”是实施国家“十一五”科技支撑计划重点项目“公众健康普及技术筛选与评价研究”的重要内容之一。论坛旨在贯彻落实《国家中长期科学和技术发展规划纲要》和《全民科学素质行动计划纲要》,推广健康知识科学普及的方法,促进科普工作,加强健康教育与宣

传,有效传播科学的健康知识,促进公众健康水平。

本次论坛邀请到世卫组织西太地区技术官员 Charles Raby 先生就世卫组织的健康项目,中国医学科学院医学信息研究所代涛研究员就网络时代公众健康知识服务的挑战和实践,卫生部健康教育专家刘玄重教授就目前国内公众健康信息传播的现状,美国国立医学图书馆 Stuart Nelson 博士就著名的 MedlinePlus 网站的科普功能,韩国首尔国立大学医学图书馆 Jeong-Wook Seo 教授就韩国健康科普的成果和经验,内蒙古包钢医院社区卫生服务管理部部长王志香主任医师就在社区卫生服务机构开展健康教育的心得做了精彩的演讲,并与现场专家就公众健康知识普及方面的焦点问题及实践体验进行了广泛的交流与研讨。