

农村妇女土地权益保障 问题初探

□王 涛

[内容提要]随着城镇化、工业化进程的加快,以及农村土地流转、规模经营的发展,农村妇女土地权益得不到保障的现象日益凸显。其原因既在于相关法律法规不够完善,也在于农村社会根深蒂固的父权制文化和传统的婚嫁习俗。因此,要切实保障农村妇女的土地权益,就需要从法律法规的完善和传统文化习俗的改造等方面进行。

[关键词]土地承包与流转;农村妇女;权益保障

[中图分类号]D669.68

[文献标识码]A

[文章编号]1008-8091(2013)02-0061-04

改革开放以来,随着越来越多的农村男性富余劳动力向非农产业和城镇转移,广大农村妇女实际上成为农业生产的主力军。她们不仅要承担繁重的农业劳动,还要照顾老人和儿童,为农村的经济发展和家庭及社会的稳定做出了巨大贡献。但是随着城镇化、工业化进程的加快,以及农村土地流转、规模经营的发展,农村妇女土地权益受损害的现象也越来越突出,并呈蔓延态势。土地权益得不到保障不仅导致农村妇女的经济收入和社会地位下降,也固化了农村男尊女卑的传统观念。近几年来,因土地权益问题引发的农村妇女上访事件越来越多,许多妇女为了维护自己的土地权益经常上访、不断上访,严重影响了社会的稳定。因此,重视并解决农村妇女的土地权益问题,不仅关系到农村妇女自身的生存与发展,也关系到整个社会的和谐与稳定。

一、农村妇女土地权益受损的表现

土地是农民赖以生存和发展的最基本的生产资料和生活保障,土地权益涉及到农村妇女最直接、最切身的利益。农村妇女的土地权益受损是随着农村土地承包责任制的推行而出现的现象。早在20世纪80年代第一轮土地承包时,农村妇女的土地权益受损问题已经浮出水面。随着城市化进程的加快,土地资源的紧张,这个问题日益突出。有越来越多的农村女性因出嫁、招婿或离婚丧偶而失去村民资格,被剥夺平等参与土地、宅基地、集体资源和福利分配的权利,因而也就失去了通过土地流转(通过土地转让、入

【收稿日期】2013-01-03

【作者单位】中华女子学院公共教学部,北京,100101

【作者简介】王涛(1971-),女,山东省文登市人,中国人民大学国际关系学院博士研究生,中华女子学院公共教学部副教授,研究方向:科学社会主义、国际妇女运动。

股、互换等)获得经济收益的权利。由全国妇联和国家统计局联合组织的第三期中国妇女社会地位调查显示,2010年没有土地的农村妇女占21%,比2000年增加了11.8个百分点;其中,因婚姻变动失去土地的占27%。农村妇女无地的比例高于男性9.1个百分点。^[1]农村妇女土地权益受侵害问题具有复杂性和多样性,主要表现为以下几种形式:

1. 出嫁女难以享受土地承包的相关经济权益

“出嫁女”问题在农村妇女土地权益问题中十分突出。随着农村城镇化建设的加快,农民获得的土地征用费和集体经济收益非常可观,在一些富裕村庄,许多“出嫁女”不愿意将户口迁出,而选择将户口继续留在本村从而导致一系列问题与矛盾。由于多数村以户口为依据分配土地相关权益,因此村里人口的增长必然导致土地收益的“蛋糕”越分越小。在迁与不迁、分与不分的问题上,大多数村民与“出嫁女”之间的经济利益冲突日益加剧。许多妇女结婚后往往被强行要求迁出户口或与村里签订“落户但不享受待遇”的协议,从而无权参与土地流转过程中的经济收益以及集体福利的分配。农村股份制改造以后以土地换股权,她们又因没有土地而失去股权。

2. 离婚、丧偶妇女土地承包及相关经济权益难以得到保障

按照“从夫居”的习俗,农村妇女离婚后,往往被男方强行迁出户口并被男方占有土地,而女方娘家又无土地可分,导致她们失去土地;一些村规定,丧偶的妇女,村里只保留其子女的户口和田地,而将女方的户口取消,并收回土地。如果丧偶妇女改嫁,那么前夫留下的所有土地财产都不能带走;有的离婚、再婚及丧偶的妇女甚至被剥夺了在村里的选举权和被选举权,成为边缘人群。

3. 男到女家落户的土地权益得不到保障

农村许多地方存在着对到女方家落户(俗称“倒插门”)的女婿的歧视,这些歧视与偏见明显地体现在村里制定的关于土地资源分配的制度中。有的村规定:上门女婿不能承包土地或只能获得少量承包土地;有的村规定:有女无儿的家庭,不论有几个女儿,只允许一个女儿招婿落户分地;有子有女户,无论儿子是否留在本村、有无劳动能力,女儿招婿上门者均不予落户分地。^[2]

妇女土地权益受损不仅仅表现为村庄共同体对外嫁女、离婚妇女的排斥和歧视,也表现在家庭内部成员之间的利益纠纷导致部分女性家庭成员的利益受到侵害。现行的农村土地集体经济是以农户为单位,在进行土地出租、转让、

股份合作等流转行为时,户主一人就可代表全家签署合同,土地流转的费用也被户主掌握。在农村每家户主几乎都是男性的情况下,家中女性成员的声音实际上被掩盖、利益被忽视。有的妇女出嫁后土地仍在娘家,粮食补贴与受益均被娘家人无偿占有,她们名义上拥有土地,实际上却享受不到土地的使用权和收益权。对于离婚或丧偶的妇女来说,她们的权益常常受到前夫家庭的排挤。在土地权益被视为家庭财产的情况下,外嫁女、离婚或丧偶妇女很难将自己的土地份额从娘家或夫家分割出来。即使她们有勇气向家庭主张分割属于自己的那份土地权益,也会因其有悖传统而难以得到家庭和外界的认可和支持。

妇女土地权益受损现象不仅发生在经济欠发达地区,也发生在经济发达地区,甚至在经济发达地区往往会更尖锐。比如珠三角地区,作为中国经济最发达的地区之一,近年来外嫁女因土地权益受损而上访的现象十分突出,这说明经济发展未必会必然带来性别平等。农村妇女土地权益受损这一现象的出现,原因是多方面的,不仅与相关法律法规制度不够完善有关,更是与中国传统社会文化中的父权制文化密切相连。

二、农村妇女土地权益受损的原因分析

妇女土地权益为法律赋予,受法律保护。《中华人民共和国土地承包法》第六条规定:“农村土地承包,妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益,任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。”《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十二条也规定“妇女在农村土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿使用以及宅基地使用方面,享有与男子平等的权利。”在相关法律并不缺位的情况下,为什么还会存在如此普遍的妇女土地权益受损现象?其原因是多方面的。

(一) 现行法律法规政策不完善

新中国成立以来,我国已基本形成了以《宪法》为基础,以《妇女权益保障法》为主体,以相关的法律法规相配套的保障妇女权益的法律体系,男女平等的原则在政治、经济、社会与家庭等各个领域得到了贯彻。从总的方面来说,我国在保障妇女权益的法律制度构建上取得的成绩在世界范围内都是领先的,但仍然存在着一些需要进一步完善的空间。其中一个较为突出的问题是现行部分法律与政策缺乏社会性别视角,许多法律法规从表面上看是中性的,

貌似公正,但从社会性别视角去看,存在着对女性权益的歧视倾向。比如我国农村实行家庭承包责任制,是以家庭为单位进行承包的,没有明确家庭中个人的权利,更没有明确家庭内部的产权关系;土地承包证书上一般只有一家之主的丈夫或父亲的名字。这使得农村妇女以户籍为根据获取的土地权利实际上并没有法律上的依据。离婚时,土地承包权利一般也不会被视为夫妻二人的共同财产进行分割。另外现有法律规定也没有明确界定集体经济组织成员资格,特别是当妇女随着婚姻的变动,她在集体经济组织中的成员资格如何界定、权益如何保障,在法律上仍是空白,这导致农村妇女在与集体经济组织发生利益纠纷时无法得到必要的法律保护。

(二) 农村父权制文化的影响

几千年来,中国农村社会结构与秩序带有强烈的父权制色彩,无论是婚姻习俗、财产的继承还是姓氏传承等,都要维护男权中心这一制度。新中国成立后,国家层面的现代化运动、男女平等观念的普及与深入,并没有从根本上铲除农村地区以男权为中心的传统观念。家庭联产承包责任制的推行,土地以“户”为单位而不是以“个人”为单位进行分配,加强了家长这一身份在家庭生活以及土地经营中的主导地位,在一定程度上强化了农村的父权制文化。农村妇女土地权益受损问题的出现,是农村父权制文化在现代社会的体现。随着村民自治的推行,一些带有强烈父权制色彩的传统观念通过村规民约得到体现和贯彻。出于“重男轻女”的观念以及农民自身的利益考虑,许多村规民约都严格限制对出嫁女、离婚返村女的土地分配。这种带有严重性别歧视并与国家法令相抵触的规定却以村民代表大会“多数表决”的方式获得合法性。对于违法相关法律法规的村规民约,法律并没有任何的审查和撤销机制,而且乡镇政府也不能干预依法属于村民自治范围内的事项。这一看似程序公正的村规民约在村民自治的名义下,令政府部门无可奈何,而不得不默许了对妇女权益的伤害;权益受损妇女也很难通过法律途径维护自己的土地利益。

(三) 现行法律法规与农村传统习俗的冲突

中国的父权制社会主要用婚姻中的“从夫居”来实现。“从夫居”是以男性为主导的婚居制,男人们一生一世住在一个村子里,继承和拥有土地、房产等资源,承担传宗接代的责任;女人们一定要离开自己的父母与家庭,来到丈夫的家里,为丈夫承担生儿育女、赡养老人的义务。通过“从夫居”这种婚嫁形式,父系家族得以一代代地传承下去。这种婚居方式长期以来

在中国的农村地区被视为天经地义。在土地家庭承包制下,“从夫居”的习俗导致大量外嫁妇女失去对娘家土地的使用权和收益权。同时,在国家现行法律法规下,土地调整越来越难。1995年农业部出台了“增人不增地,减人不减地”政策,严格控制土地调整;2002年的《农村土地承包法》提出土地承包三十年不变甚至更长;十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》强调“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。严格控制承包土地的调整导致已婚妇女不得不面临婚姻居住地的变动与土地不能移动的矛盾,限制了妇女在婚姻变动中获得土地分配的可能性。

(四) 妇女在村级事务管理和决策中的作用有限

妇女能够在多大程度上参与村级事务的管理与决策与妇女在土地利益分配中能否得到公平对待密切相关。近几年来,随着中国基层民主政治的推进,有越来越多的农村妇女进入村两委并积极参与村级事务管理。但总体而言,农村妇女参政意识和能力仍有待提高。女性在村两委成员中的比例远低于男性,且大多担任副职。在村民自治的过程中,女干部很难将女性意愿和诉求表达并对村级事务的决策产生影响。

同时,广大农村妇女在村民会议中的缺位也导致妇女的权益诉求往往在村民大会中得不到体现。根据我国《村民委员会组织法》,召开村民会议,应当有本村18周岁以上村民的过半数参加,或者有本村三分之二的户的代表参加,所做出的决定应当到会人员的半数通过。但在实践中,村民会议的参加者大多是户主,通常为男性。这意味着在涉及土地权益分配等重大问题的决策基本上是由男性村民来决定,女性村民的利益不可避免地被忽视甚至被牺牲。

因此,要维护农村妇女的土地权益,需从国家法律政策的完善、村规民约的修改、婚姻习俗的改革等多方面齐头并进。

三、维护农村妇女土地权益的对策

妇女土地权益保护既是一个法律问题,也是一个与政治、经济、文化、社会方方面面相关联的错综复杂的社会问题。因此,要解决这个问题,需从法律、政治、社会文化等多领域同时进行。

(一) 要进一步完善相关立法与政策

首先土地立法和政策应考虑到农村男婚女嫁的传统习俗,在土地承包保持稳定的条件下,

按照“大稳定、小调整”的土地调整政策,为新增人口和减少人口补进或退出土地。其次规范农村集体经济组织成员资格。农村集体经济组织成员资格是一项重要的公民权利,按照《土地法》的规定,必须由法律来规范,行政法规、地方性法规、政府规章以及法院的司法解释都无权做出规定。因此,希望全国人大尽快通过立法对这一问题加以规范,为从根本上解决农村妇女土地承包及相关财产权益问题提供制度性保障。最后还应将个人权利从婚姻家庭中剥离出来。应在《物权法》中明确规定,对已婚的农村妇女,在其土地承包书上应写明夫妻二人的名字,双方享有同等的权利和义务。在进行土地转让、租赁时需有夫妻双方签名才生效,以此来保障妇女对其承包土地的占有、使用、收益和转让权,防止在妇女不知情的情况下失去土地承包权益。

(二) 修改侵犯妇女权益的村规民约,对与法律相抵触的进行清理

按照《村民委员会组织法》,村民依法办理自己的事情,因此,农村集体经济利益的分配、土地征用补偿费分配等事务完全被作为村民自治的内部事务,由村民委员会自行处理。由于部分村干部、村民法律意识淡薄,对村民自治缺乏正确认识,往往会以保护本村集体利益为由,曲解和滥用《村民组织自治法》中村民自治的有关规定,以村民大会或村民代表大会 2/3 通过或不通过为借口限制或剥夺部分妇女土地权益,出现了不少与法律规定内容相悖、却为大多数村民所接受和认可的村规民约。即使各级政府官员也很难在村民自治的情况下强行干预,而不得不向乡村习俗妥协。

2001 年中央办公厅、国务院办公厅联合颁布的《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》中明确提出“各地县委、县政府要组织一次检查,对侵害妇女土地承包权益的现象立即予以纠正;对涉及土地承包规定、村民代表会议或村民大会的决议、乡规民约等进行一次清理,对其中违反男女平等原则,侵害妇女合法权益的内容要坚决废止。”2008 年以来,中央党校妇女中心以河南省登封市、漯河市为试点,推动修订村规民约,取得了很好的效果和丰富的经验。^①黑龙江省和江苏省等省份近几年来都相继开展了以维护妇女权益为重点的村规民约的修订工作,要求在村规民约中完善有关宅基地分配、土地承包权、村集体经济收益分配等涉及妇女利益的条款,对与男女平等原则不相符的

带有性别歧视的条款予以清理。

(三) 保障妇女参与村级事务的管理和决策

推动农村妇女积极参与村级事务的管理,提高农村妇女参政议政地位。我国《村民委员会组织法》和《妇女权益保障法》中都明确规定“村民委员会中妇女应有适当比例。”该法条因缺乏强制性和明确性导致在村民自治的实践中很难落实。因此,要真正提高农村妇女在村级事务管理和决策中的参与度,必须要为在村民委员会中提高女性干部的比例提供制度化支持,在村民代表选举中要求有明确的妇女比例,以保证在制定和修改村规民约的过程中有妇女代表的参加,确保妇女在农村重大事务中尤其是在重大经济活动中的知情权、参与权、监督权、决策权和管理权,以便争取和维护自身利益。针对农村妇女文化素质较低、主体意识和参政意识较为淡漠的情况,要经常对女干部和女村民代表进行政治素养和法律知识的培训,培养她们的主体意识和参政意识,提高她们参政议政的能力。

在村民自治的制度下,单靠依靠国家出台相关规章制度是不够的,还需要在农村进行文化习俗的改造,根除男尊女卑的传统思想。要倡导农村婚嫁习俗的改革,鼓励婚居方式多样化。婚居方式要从家庭需要出发,根据个人意愿做出安排,女方可到男方居住,男方也可到女方居住。这既在一定程度上保护女性的土地权益,也是对农村根深蒂固的父权制文化的冲击。

总之,农村妇女土地权益的保障问题需要引起全社会的高度重视。这一问题处理不好,不仅有悖于男女平等的基本国策,也不利用农村和谐社会的建设。农村妇女土地权益如果能够得到有效保障,必将有力推动社会主义新农村建设。

注 释:

①相关资料可查阅李慧英主编《修订村规民约 推进性别平等——社会管理新格局的探索与实践》,中国水利水电出版社 2011 年版。

参考文献:

- [1]第三期中国妇女社会地位调查课题组.第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告[J].妇女研究论丛,2011,(6).
- [2]全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会行政法室编.妇女权益保障法释义[M].国家行政学院出版社 2005.