

# 农村留守妇女发展权法律保障之困境与出路

刘安华 丁德昌

(湖南文理学院法学院 湖南常德 415000)

**摘要** 作为弱势群体的农村留守妇女,其发展权保障面临不少现实困境,法治是促进农村留守妇女发展权实现的重要保障。应当通过加强立法、强化政府责任、完善司法救济和培植维权组织等措施来强化农村留守妇女发展权之法律保障机制。

**关键词** 农村留守妇女;发展权;法律保障

中图分类号 G912.42

文献标识码 A

文章编号 2095-0438(2017)05-0036-04

发展权是一项新型的人权,被学界称为第三代人权。发展权是关于发展机会均等和发展利益共享的权利。<sup>[1]</sup>从本质上说,发展权主要指一个国家或社会中的弱势群体所享有的发展权利。农村留守妇女是指丈夫长期(通常半年以上)进城务工、经商或从事其他生产经营活动,自己则留居农村的已婚妇女。<sup>[2]</sup>农村留守妇女是我国改革开放的产物,作为我国特有的一个社会群体,她们是我国最大的弱势群体——农民中的一部分,属于弱势群体中的弱势群体,显然更符合发展权的本质特征。所谓农村留守妇女发展权,是指农村留守妇女应该享有的发展机会均等以及发展利益共享的权利。发展权是农村留守妇女的一项基本人权。我国农村留守妇女发展权保障不足的主要根源在于法治的缺失。法治是实现农村留守妇女发展权,构建农村和谐社会的根本保障。法治的优势在于维护社会稳定、促进社会发展,有效地调控现代社会关系。为了更好地维护农村留守妇女发展权,当务之急就是强化农

村留守妇女发展权的法律保障机制。

## 一、农村留守妇女发展权保障面临的困境

农村留守妇女问题关系重大,事关家庭和睦与社会和谐稳定。近年来,我国社会各界开始关注农村留守妇女及其发展权的保障问题。党和政府为此做出了极大的努力,从总体上看,农村留守妇女发展权的保障水平在不断地提高。然而,其发展权保障的现状仍然堪忧,强化农村留守妇女发展权的法治保障不仅任重,而且道远。

(一)政治发展权。农村留守妇女要保证其自身发展,其政治发展权是实现其发展权的基础。倘若其政治发展权不能得到很好的实现,那么要实现农村留守妇女的其他发展权将是一句空话,其政治发展权影响、制约其他发展权的实现。我国宪法与妇女权益保障法等法律法规明确规定了妇女依法

收稿日期 2017-01-09

作者简介 刘安华(1967-)男,湖南文理学院讲师,法学硕士,研究方向 法社会学、人权法学;丁德昌(1971-)男,湖南文理学院副教授,法学博士,研究方向 法社会学、法律文化。

基金项目 湖南省教育厅课题“和谐语境中农村留守妇女发展权的法律保障研究”(14C0794)。

享有的各种权利,包括依法管理国家事务的权利,依法管理经济和文化事业的权利,管理社会事务的权利,还包括其他相关的各种权利;妇女在政治方面享有与男子平等的权利;国家实行与男子同工同酬的原则培养和选拔妇女干部,并明确具体地规定了妇女的政治权利。然而,农村留守妇女参政议政的途径相当有限,她们通过投票参加乡镇干部或者村委会干部的民主选举、参加人大代表的投票选举、参加乡镇或村委会召开的会议等方式参政议政。“农村留守妇女缺乏积极的参政议政意识,缺乏强烈的参政议政诉求,加之她们缺乏良好的参政议政能力,不重视甚至漠视自己依法享受的政治权利,由于自身素质与能力的限制,她们难以正常行使法律所赋予的政治参与权、公共事务管理权、选举权与被选举权等政治权利,从而间接性地造成合法的政治发展权利受损。”<sup>[9]</sup>

(二)经济发展权。妇女在经济上与男子享有平等权利,男女共同创造社会物质文明和精神文明,她们有权利作为社会的主人,而经济上的独立和平等是妇女掌握自己命运所必需的。在农村留守妇女发展权体系中,经济发展权占主导地位并影响她们其他发展权的实现。

家中的男性外出务工使农村留守妇女获得的生产劳动机会更多,但并没有给她们带来更多的现金收入,因为农业生产的产出低而投入大。赡养老人、抚育小孩、操持家务等,是她们对家庭所做的隐形贡献,这些付出是不能用资金来衡量计算的,但在我国农村却被认为是理所当然的。留守妇女对家庭的贡献未获得社会的公认,因为她们劳动付出的回报率较低。多年来,由于农村留守妇女经济地位低,财产权得不到保障,其经济发展权存在严重的缺失。

1.农村留守妇女的土地承包权得不到保障。由于农村的土地政策是土地不会随着家庭的增减人而增减,导致农村妇女在婚姻状况发生变化的时候土地不能带走,又不能及时取得土地承包权,在离婚后未获得新的土地期间,失去了在农村赖以生存的基本生活来源。

2.农村留守妇女的婚前财产得不到保障。除嫁妆外,农村留守妇女婚前在家与家人共同创造的家庭财产自己应当占有一定的份额,而在现实中,很多农村留守妇女在离婚后不被家中的兄嫂所收留,甚至不给她居住之地。

3.农村妇女经济权利得不到维护。多数农村妇女婚后随丈夫居住,许多夫妻的住房是男方的产权,离婚时一旦分割房产,走出家门的多数是妇女,因为她们不拥有财产权。而且大多数留守妇女在婚内没有显性收入,离婚时夫妻双方利益

出现分歧,男方为了离婚多分财产而隐藏、转移、变卖、毁损夫妻财产甚至伪造债务比较容易。当处于弱势的女方要求分割财产时,法院很难判定男方所隐瞒的财产,农村留守妇女面对这些维护自己的合法权益的问题,很多时候是无能为力的。

(三)农村留守妇女的社会保障与文化教育发展权。社会保障权是指社会成员在满足一定条件下有从国家和社会获得经济保障和物质帮助,以维持一定生活水平需要的法律权利。<sup>[10]</sup>近年来,农村留守妇女的社会保障水平有了一定程度的提高,但其社会保障权仍然存在缺失。

1.医保费用难以全面满足农村留守妇女的就医需要。新型农村合作医疗制度有效缓解了农民群众的看病就医问题,所有的农村留守妇女认为新型农村合作医疗制度减轻了她们看病就医的部分负担,因而持肯定态度,但大部分农村留守妇女认为当前的医保报销费用仍然偏低。在农村留守妇女群体中广泛存在的情况是怕生病、生不起病,因为看病不仅难而且贵,特别是大病,它是一个家庭致贫的主要原因。农村留守妇女群体就医的就医需要在现行的新型农村合作医疗制度下无法得到全面满足。新型农村合作医疗制度面临公平就医权问题,亟待解决。

2.亟待扩大农村留守妇女最低生活保障的覆盖面。“农村最低生活保障制度是地方政府为家庭人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村贫困群众,按最低生活保障标准,提供维持其基本生活的物质帮助”<sup>[11]</sup>由于各级政府的不断努力,我国农村最低生活保障覆盖面越来越广,为不少农村贫困群众提供最低生活保障。但由于我国城乡二元经济体制的存在,农村与城市居民收入差异很大。现阶段我国农村居民占我国人口总数的50.32%。由于农村居民人口基数较大,贫困人口绝对数量也较大,因此,我国目前的农村最低生活保障制度的覆盖面还远远不够满足农村最低生活保障的需要,必须进一步扩大其覆盖面。有学者进行了专题调研,数据显示,认为自己应享受最低生活保障的农村留守妇女,比例高达55.9%。但由于比例极其有限,最终只有4.5%的受访农村留守妇女能获准拿到最低生活补助。农村最低生活保障覆盖比例过低,其作用实在有限。要真正地解决农村留守妇女的最低生活保障问题,扩大最低生活保障的覆盖面才是切实而有效的途径。

3.农村留守妇女的娱乐生活方式单一,教育发展权受损。为了丰富自己的业余生活,大多数农村留守妇女都愿意参加各式各样的文化娱乐活动。但由于农村公共服务体系

的缺失,大多数农村没有文化娱乐活动中心,没有文化娱乐必备的设施,由各乡镇联合组织或者村委会组织的文化娱乐活动极少,组织频率非常低。农村留守妇女能够参加的那些文化娱乐活动,要么活动方式单一,要么活动内容单调乏味,更有些活动纯粹是为了打发时间。农村留守妇女参与的文化娱乐活动,不仅其休闲度、满意度不尽如人意,而且其娱乐度与放松度都差强人意。

受我国传统农耕思想的深刻影响,加之农村留守妇女自身文化水平不高,大部分留守妇女认为养家糊口是男人的职责与义务,而自己只是在背后协助男人,帮助打理家庭琐事。在农村,家庭的经济和管理权利都由男性掌管是几千年来的传统,这种传统使得不少农村留守妇女缺乏对自身的理想和家庭的追求,造成她们不思进取,安于现状。在新世纪,要顺应时代发展,每一个人与时俱进的必然选择是文化知识的学习与培训。然而农村留守妇女受教育权的被动放弃比比皆是,很多就是由于家庭因素造成的。“农村留守妇女受教育权的被动放弃,其实质是对其受教育合法权益的剥夺,由此便直接导致农村留守妇女文化知识的学习机会的丧失,并对农村留守妇女今后的生存、发展和提高设置了不可逾越的障碍。”<sup>[6]</sup>虽然农村留守妇女的文化程度还处于一个较低的层次,但是为了能更好地辅导教育子女,为了提高农业生产的科技水平,她们却普遍拥有继续接受教育的想法。农村留守妇女只是偶尔接受过文化知识普及与技能培训活动,教育部门没有举行过专门的文化知识宣传活动,也没有开展过专门的文化辅导活动来帮助农村留守妇女。在目前的教育保障机制下,农村留守妇女的基础教育诉求都很难得到保障的前提下,要满足其继续教育诉求几乎无法实现。

## 二、农村留守妇女发展权保障的法治路径

保障农村留守妇女发展权,其核心是以发展为本,着力提高其能力与素质。构建和谐农村离不开法治,法治是促进农村留守妇女发展权实现的重要保障。应当通过加强立法、强化政府责任、完善司法救济、培植维权组织等措施来强化农村留守妇女发展权之法律保障。

(一)加强农村留守妇女发展权保障立法。立法是保障农村留守妇女发展权的前提条件。法学家凯尔苏斯曾说:“法是善和正义的艺术”<sup>[7]</sup>。必须从公平、正义的理念出发,不断完善我国有关农村留守妇女发展权保障的法律体系。

首先,从根本法的层面对农村留守妇女发展权的主体地

位予以明确。作为一项基本人权,发展权具有综合性,为了使发展权获得根本法的效力,必须把它纳入宪法规范中。如果从宪法的层面,对其法律主体地位进行了明确,那么农村留守妇女发展权的保障就有了坚实的制度基石。可以在宪法的“序言”或“总纲”中抽象宣告发展权的宪法地位,或对发展权进行一般性规定,将公民发展权的实现作为国家的根本性任务,明确规定农村留守妇女发展权的具体内容可以安排在宪法的第二章“公民的基本权利与义务”之中。

其次,坚持公平立法。必须以公平的理念加强农村留守妇女发展权保障立法,城乡二元歧视有悖公平正义,不利于农村社会和谐稳定,必须消除城乡二元体制,实现城乡一体化,统筹城乡发展。农村留守妇女作为特殊的弱势群体,理应获得国家给予的人文关怀。国家有责任有义务制定、完善与农村留守妇女相关的特别法,对其发展权益进行特别保护。针对农村留守群体,国家应及时组织有关部门进行立法调研,制定维护农村留守妇女发展权的法律法规,适时制定颁布《中华人民共和国农村留守妇女发展权保障法》,在基本法律的层面保护农村留守妇女发展权及相关权利。

最后,农村留守妇女发展权保障法律体系的核心应确立为农地发展权保障。就立法内容而言,应不断完善农村留守妇女经济、政治、社会保障与文化教育等方面的法律法规。为了构筑完善系统的农村留守妇女发展权保护法律体系,应坚持宪法—基本法—单行法规的立法体例。在农村留守妇女发展权保障体系中,科学配置农地产权是关键,这是农村留守妇女农地发展权的制度保障。

(二)强化农村留守妇女发展权保障的政府责任。政府对农村留守妇女发展权保障负有重大而不可推卸的责任。联合国《发展权利宣言》明确指出:“各国对创造有利于实现发展权利的国家和国际条件负有主要责任。”“各国应在国家一级采取一切必要措施实现发展权利。”<sup>[8]</sup>《发展权利宣言》表明,政府是发展权实现的责任主体。发展权的实现目标是社会公平与和谐,政府必须采取一切必要措施实现农村留守妇女发展权。实现农村留守妇女发展权,需要政府提供一个合理公平的平台。政府应当依法行使公共权力,为农村提供完善的公共服务,并强化农村公共管理的职责。

为保障农村留守妇女发展权的实现,政府应充分履行其职能。为了帮助农村留守妇女更好的发展,促进农村经济社会全面发展,确保农村秩序稳定和谐,在政府预算中加大对农村投入的比例是尤其必要的。在劳动权方面,为确保农村留守妇女劳动和就业权平等而充分的实现,政府采取的措施

应积极且有效。在社会保障权方面,政府应统筹规划,根据农村特点建立相应的就业保障、合作医疗和养老保险等社会保障体系,农村留守家庭的低保申请门槛应适当、适度降低,使农村留守妇女的生活负担得以减轻。为了使农村“留守妇女”问题从根本上得到解决,政府应加快发展县域经济,使农村男性劳动力能够就地、就近就业。政府应加强农村留守妇女的教育培训,提升素质、增强能力。“政府应逐步推行农民工带薪休假制度,给外出农民工带薪探亲权,根据留守妇女的现实需求,在农业生产的种、收、管理等环节中,通过农村合作社等集体力量帮助组织农业生产和生活,减轻留守妇女的生活负担。政府相关部门必须通过强化培训指导,加大和有所侧重地培养农村留守妇女法律素养,增进与提高农村留守妇女的维权意识和维权能力。”<sup>[9]</sup>

(三)完善农村留守妇女发展权的司法救济。有权利,必有救济。衡量一种权利实现程度,关键就是看权利能否得到司法救济。发展权的实现需要司法的强力支撑与保护。目前我国农村留守妇女发展权的实施机制尚未建立。为了实现农村留守妇女发展权,使农村留守妇女发展权获得充分的司法保障,完善我国宪法审查制度很有必要。

作为“第三代人权”的发展权是公民的一项基本人权,它通常不是明确规定在宪法文本之中,而是隐含在国家的宪法规定之中。要想有效地保护公民的发展权,使之免受侵犯,必须完善我国宪法审查制度。西谚说得好,宪法诉讼乃宪政之守护神,亦是人权补救之保障。发展权是公民的一项基本人权,是公民的一项宪法性人权,为了从根本上解决我国农村留守妇女发展权的法律救济问题,行之有效的方法就是借鉴西方国家经验,构建具有中国特色的违宪审查模式或宪法诉讼模式。

完善农村留守妇女发展权的司法救济,亟需健全我国法律援助制度。具体做法是:(1)完善现有法律援助机构。为了更好地保障农村留守妇女发展权,充分发挥法律援助的职能,现有的专职法律援助机构和其他社会团体应该顺应时代要求,应变被动提供法律援助服务为积极主动提供法律援助服务。(2)建立农村留守妇女法律援助中心,这种专门性机构只为农村留守妇女提供法律援助服务。(3)建立健全农村留守妇女司法救助制度。根据优待弱势群体原则,为农村留守妇女开辟“绿色通道”。优先审查、审理侵害农村留守妇女发展权益的相关案件,简化司法裁决的程序,降低其诉讼费用,缩短判决执行的周期。

(四)建立农村留守妇女维权组织。建立专门的维权机构

对于保障农村留守妇女发展权至关重要。组织的力量是强大的,依靠组织的力量可以有效地保障与维护任何权益,“要想使人类重新获得自由,就要给社会一种组织,这个组织便利一切人在同等的地位上满足他们的欲望,发展他们的能力”。<sup>[10]</sup>在现代社会,建立自己的利益表达和维权组织是弱势群体保障自己权益的重要手段。利益表达是农村留守妇女维护自己的利益的关键。中国农村留守妇女政治权利被边缘化,其发展权的实现缺乏有效的组织保障,其原因就在于她们缺乏自己的利益代表与表达组织,没有参政、议政的机会与场合。

联合国内部于1947年设立了“妇女地位委员会”。为了更好地给发展权受侵犯的农村留守妇女提供法律援助,并和妇女人权保护的国际化接轨,建议妇联在继续强化维护农村留守妇女发展权机构的职能的同时,在妇联组织内部建立农村留守妇女协会。农村留守妇女协会作为农村留守妇女自己的利益代言人,使农村留守妇女的诉求能够得以充分而及时地反映,使之与政府的沟通与对话得到加强,维护自身发展权益更为理性,最终实现政府和农村留守妇女关系的和谐与互动。

#### 参考文献:

- [1]刘安华.农民政治发展权保障的困境与出路[J].中共云南省委党校学报,2011(2).
- [2]卢信朝.中国农村留守妇女:性困境、性权利与性赋权[J].山东女子学院学报,2015(6).
- [3]鲜开林,刘晓亮.农村留守妇女合法权益问题的调查分析[J].财经问题研究,2012(4).
- [4]李磊.社会保障法的法理分析及其完善[J].宁夏大学学报(社会科学版),2009(6).
- [5]农村最低生活保障制度[DB/OL].<http://baike.baidu.com/view/979184.htm>,2016-12-03.
- [6]杨珂.农村留守妇女权益法律保障研究[D].郑州:河南师范大学,2015.
- [7]张文显.法哲学范畴研究[J].北京:中国政法大学出版社,2001:204.
- [8]邱晔.浅论农村留守妇女权益的缺失及保障[J].河南司法警官职业学院学报,2014(2).
- [9]联合国大会.发展权利宣言[Z].1986-12-04.
- [10]魏廉·魏特林.和谐和自由的保证[M].北京:商务印书馆,1982:32.

[责任编辑 刘金荣]