

性别、法治视阈下的村规民约

□ 隋悦, 李春雷

(中共吉林省委党校, 吉林 长春 130012)

摘要: 村规民约是村民自治的依据, 对广大村民具有约束力, 被称为“村庄小宪法”。本文以性别为视角, 分析了有些村规民约存在着显性的或隐形的性别歧视, 侵害着农村妇女的财产权、参政权等; 以法治为视角, 分析了有些村规民约与国家法律的冲突, 以及目前对此监督审查的困境, 进而提出以修订村规民约为突破口, 推进农村法治建设。

关键词: 性别; 法治; 村规民约

中图分类号: D923.8

文献标识码: A

文章编号: 1007-8207 (2013) 10-0056-04

收稿日期: 2013-08-20

作者简介: 隋悦 (1968—), 女, 中共吉林省委党校 (省行政学院) 法学教研部教授, 研究方向为性别与法律; 李春雷 (1979—), 男, 吉林长春人, 中共吉林省委党校 (吉林省行政学院) 基础部讲师, 研究方向为马克思主义理论。

基金项目: 本文系2011国家社科基金项目“中国共产党妇女参政理论与实践研究”的阶段性成果, 项目编号: 11BKS078; 吉林大学科研项目“农村基层民主政治建设 with 妇女参政问题研究”的阶段性成果, 项目编号: 2010 (266)。

村规民约是村民共同约定的行为规范和村庄管理规则, “村规”包括议事规则和管理规则, “民约”是村民对自己行为的自我约定, 包括日常生活风俗习惯等方面的约定。村规民约的形式有正式文本和非正式文本以及潜规则, 应属于习惯法。村规民约是村民自治的依据和核心, 对广大村民具有约束力, 被称为“村庄小宪法”。但是, 村规民约的内容不得与国家法律相抵触, “合法性”是对村规民约最基本的要求, 这就意味着任何规约都不得含有侵犯村民 (包括女村民) 的人身权利、财产权利、民主权利等合法权利的内容。

一、性别视阈下的村规民约

性别视阈下, 我国农村的许多村规民约存在着显性的或隐形的性别歧视, 直接地侵害着农村妇女的财产权 (主要是土地权)、间接地侵害着农村妇女的参政权、进而成为了导致中国出生人口性别比例失衡的重要因素。

(一) 在许多村规民约中直接规定着侵害农村妇女土地权的条款

农村妇女土地权益受损是个长达30年的老问题了, 它是村规民约不平等的分配制度导致的结果, 随着1981年农村联产承包责任制的首轮推行开始出现。

2000年以前, 它主要以直接土地权益为主; 2000年以后, 随着土地入股和城市化建设规模扩大, 土地价格持续走高, 集体分配的金额越来越大, 这些现象却让农村妇女土地权益受损的程度越来越严重。土地既是农民重要的生产资料, 又是他们的基本生活的保障, 是农民的“命根子”。保障农民权益的关键就是要保障农民的土地权利。相对于男性而言, 农村妇女的土地权利更容易遭受侵害。2011年第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告显示: 在城市化、现代化和承包土地分配、流转的过程中, 农村妇女的失地和土地收益问题突出。2010年, 没有土地的农村妇女占21.0%, 比2000年增加了11.8个百分点, 高于男性9.1个百分点。固定的土地和流动的妇女, 农村妇女因结婚、离婚、大龄、丧偶等婚姻变动而失去土地的占27.7%, 男性为3.7% (在本次调查中)。^[1]有的农村地区实行“增人不增地, 减人不减地”、“嫁走不取, 娶来不分”的土地政策, 实际上土地只是在男人之间进行分割。传统的民俗一直认可的是妇女“从夫居”, 国家政权所支持的村规也是把妇女看作“临时村民”。30年不变的土地“包产到户”而非“包产到人”的土地政策, 使农村妇女的个体权利被淹没在“户主”名下, 农村妇女的经济利益就这样被剥夺了。

(二)村规民约中的隐形规则顽强地维系着男女不平等的格局,影响了农村妇女参政权的实现

“女村官”比例是衡量农村妇女参政权实现程度的重要指标之一。农村妇女占农村总人口半数以上,是农村发展中不可忽视的重要力量,也是参与村委会选举及推动村委会选举制度不断完善的重要力量。2010年全国人大常委会执法检查组关于检查妇女权益保障法实施情况的报告披露:农村妇女进村委会的比例过低,女村委会主任所占比例更低,截至2008年底,只占总数的1%至2%。全国村委会成员中女性所占比例只有21.7%。^[2]《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》中妇女参与决策和管理的目标是:村委会成员中女性比例达到30%以上。村委会主任中女性比例达到10%以上。不可否认,在实行村民自治的村委会选举中,以父权制为轴心的宗族家族势力发挥着极大的作用,农村妇女因“从夫居”而远离了熟悉的地缘、人缘环境,人际半径短了,缺少了强大的支持力,而中国乡村这样一个典型的熟人社会是女村官难以脱颖而出的重要原因之一。父权制的村庄规则(隐形的或显性的、正式文本的或非正式文本的)仍然在顽强地维系着这样一个性别不平等的格局。

(三)缺乏性别视角的村规民约成为导致我国性别比例失衡的主要因素之一

男女比例协调是自然进化的规律,然而在中国,出生人口性别比的失衡已成为一个社会顽疾。目前除西藏之外,其他省份的出生人口性别比均偏高。正常情况下,每出生100个女孩,相应出生103-107个男孩。从上世纪80年代开始,我国出生人口性别比持续偏高。根据2011年我国第六次人口普查结果显示:我国人口出生性别比达到118。^[3]出生性别比失衡会直接导致连环式社会问题的产生:如拐卖妇女儿童犯罪活动,导致婚姻挤压,性犯罪,性疾病的传播等等。我们一直认为是人们强烈的“男孩偏好”,是传统的“传宗接代”和“养儿防老”的观念所致,其实,也有制度安排的因素,就是通常所说的村规民约。社会存在决定社会意识,农民的观念也是他们生存环境的必然结果,强制性的男娶女嫁的婚居模式、男女有别的村民待遇、男性中心的社会关系,因性别不同所分配到的资源也不同的社区制度,自

然使村民形成“女不如男”的观念,产生了“男孩偏好”,因此,治理性别比例失衡,不仅观念要变革,还要有制度创新。

在经济全球化、政治民主化的今天,社会性别意识已成为世界性发展的主流意识,在各国政府的政策和方案都有所体现。具体解释为“把性别问题纳入主流是一个过程,它对各个层面的立法、政策对妇女和男人产生的影响进行分析;它把妇女和男性的关注、经历作为在社会各个领域设计、执行、评估政策和项目的不可分割的一部分来考虑,以便使男女两性平等受益,不平等不再延续下去。它的最终目的是实现社会性别平等。”^[4]

二、法治视阈下的村规民约

(一)村规民约与国家法律的冲突

在农村这个较为封闭的社会里,国家法的运作空间和存在价值是较为有限的,人们接受和运用法律的频率很少;相反,村规民约却有着广泛的群体认同性和权威性,在农村起着相当重要的作用,各种不合法治精神的村规民约随处可见。在《宪法》第48条中规定:“中华人民共和国妇女在政治的、经济的、文化的、社会的和家庭的生活等各方面享有同男子平等的权利。”《妇女权益保障法》第2条规定:“实行男女平等是国家的根本国策。国家采取必要措施,逐步完善保障妇女权益的各项制度,消除对妇女一切形式的歧视。”但是,据江苏省妇联对173件村规民约的调查中发现:绝大多数村规民约没有体现男女平等的理念,甚至公然写着具有明显性别歧视内容的规定,例如:“女性以处对象为名,骗取他人钱财的,除退还所有财物外,进行批评教育。”此条款只将女性单独列出,作为警示对象,有明显性别歧视特征。还有的村规规定:“已生育妇女必须在定期内落实计生措施”,^[5]计划生育本应是男女双方的责任,却被看作妇女单方的事情,从而不顾妇女身体状况,强制采取节育措施,侵害了妇女的生育权、健康权。《妇女权益保障法》第32条中规定:“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费使用以及宅基地使用等方面,享有与男子平等的权利。”《农村土地承包法》第30条规定“承包期内,妇女结婚,在新居住地未取得承包地的,发包方不得收回其原承包地;妇女离婚或者丧偶,仍在原居住地生活或者不

在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的,发包方不得收回其原承包地。”但在许多村规民约的正式文本或是非正式的“老规矩”中,农村妇女被视为“临时村民”。如一些地方“测婚测嫁(女孩到20岁不论是否结婚都失去村民资格)”或者同外村人结婚、“农嫁非”户口未迁出将失去村民资格,致使农村妇女失地情况仍然比男性严重。再比如《婚姻法》规定“禁止借婚姻索取财物”,可是在农村索要彩礼却理所当然。甚至一些违反《刑法》的犯罪行为被堂而皇之地写在村规上:在自家田里可以任意投放毒药,毒死毁损果树庄稼的禽兽可以免除责任。2009年被网上称为“最牛的村民公约”,《浙江省杭州市萧山区宁围镇新华村村民公约》中有这样的规定:“凡涉及征地、拆迁等产生的所有矛盾纠纷,不得无理取闹,越级上访,拨打区长公开电话、书面写信上访等,一经发现将取消村级生活补贴和福利待遇。”该条规定剥夺了《宪法》赋予公民享有的通信和言论自由的基本权利。《宪法》第41条规定“对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。《信访条例》第16条也规定,“信访人采用走访形式提出信访事项,应当向依法有权处理的本级或者上一级机关提出;”所有这些违反国家法律的村规民约,都侵犯了公民的合法权利。

(二)对村规民约的监督检查与村民权利的保护

目前状况下,村规民约与国家法律冲突的情形是客观存在的和不可避免的,为了保护村民权利和维护法制统一就需要对村规民约的合法性进行监督和审查,国家公权力的介入成为必需。2010年修订后的《村民委员会组织法》第27条第1项规定:“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约,并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。”第3项规定:“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的,由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。”事前的“备案”和事后的“责令改正”的救济措施,体现了国家对村规民约的指导监督,但在具体操作上有些乏力,还需进一步细化和加强。对村规民约的审查不仅包括对

内容合法性的审查,还包括对制定程序合法性的审查,在《村民委员会组织法》中有关于召开村民会议的程序性规定,但是这些规定往往被习惯性地忽视而不被执行。

当村民个体或某一群体权利被侵害时,司法审查成为了最后一道防线。司法审查的范围一般包括侵害财产权、人身权、承包合同、妇女权益等方面的具体行为。村规民约属于抽象的规范,不直接针对具体个人个案发生影响,所以司法在这里的作用是纠正个案中被告因违法的村规民约做出的行为,对于违法的村规民约本身却无约束力,无普遍性运用。在司法实践中,“村委会”、“村民会议”是关键词。对于村委会与村民之间是民事平等关系,还是行政上下级关系,没有明确的法律依据,需要具体情况具体分析,各个法院对此的态度也存在很大差异。以最初的制度设计,村委会作为一种民意的表达和执行机构,应该是村民的代理人身份,但是很多时候,村委会却成了村民之上的一个准行政机构。从目前发生在农村土地的征用与补偿问题上的许多纠纷看,存在村委会代理失职,损害村民利益的情况。当村民欲通过诉讼维权时,会遭遇“村委会不是行政机构”,而无法通过行政诉讼救济渠道维护自己合法利益的情况。而当村民会议作出一个违法决议时,因其并非一个常设机构,又不能成为一个诉讼主体。司法实践中遭遇的这些困惑,都直接影响了对村民权利的保护,因此,司法救济并非最有效的手段,司法审查对于遏制违法村规民约的出台、实施,显得力不从心。

三、修订村规民约,推进农村法治建设。

(一)村规民约的内容不得违法,不得与国家法律相抵触

中国特色社会主义法律体系,是以宪法为统帅,以法律为主干,以行政法规、地方性法规为重要组成部分,由宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成的有机统一整体。中国宪法在中国特色社会主义法律体系中具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规的制定都必须以宪法为依据,遵循宪法的基本原则,不得与宪法相抵触。低位阶的法服从高位阶的法,不能

就近用法律,更不能让村规大于国法。农村妇女的土地权是财产权的重要组成部分,是受宪法保护的权利,不允许任何组织以任何形式予以剥夺。《村民委员会组织法》第27条第2项规定:“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。”《村民委员会组织法》也是村规民约制定的法律依据之一,是根据《宪法》的有关精神和党关于村民自治的一系列政策,并总结村民自治的经验而制定出来,把宪法规定具体化了。《立法法》明确规定:制定法律的事项中包括基层群众自治制度。一些地方法规和政府规章对推行村务公开、民主管理、换届选举等问题也都有具体明确要求。村规民约不能大于国法,更不能取代国法。目前,村规民约公然违反宪法和法律的现象,堂而皇之地存在,破坏了法律在社会发展进程和社会控制系统中发挥的主导作用。

(二)修订村规民约是推进农村法治建设的突破口

党的十八大报告根据到2020年全面建成小康社会的新形势和新要求,作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署,明确指出:“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,有法必依、执法必严、违法必究。”^[6]法治作为理念,只有借助变革,才能上升到统治的领域。“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^[7]良法是法治的前提,“良法”加“守法”才能形成“法治”。因此,制度建设应该摆在重要位置上,修改村规民约意义重大。在广大农村,人口文化水平低,一些地方基层政府大力宣扬人治,村规民约反而成为治理村民的利器,“依法治村”成了“依法治民”,

村民的人身权、财产权、政治权都被纳入行政管理范畴,或是将民主认为就是“一人一票”,进而形成多数人的暴力。在全国范围内,农村妇女因为婚姻而被村委会以“民主决策”的名义侵害权益的事例屡见不鲜。最为严重的是:将立法、司法、执法等原本属于国家权力机关的职能都集于农村某一主体身上。法治社会应该是民主理性的法律调整一切生活,公民生活的理性化、民主化、自律化。而市场经济则是催生权利观念生成的现实土壤,好的法律制度是法治秩序形成的前提条件,先进的法律文化决定着一国的法治状况。我国农村从人民公社到村民自治,再到城镇化,一直是由政府法令推动的制度变迁,实质上是国家权力主导的自上而下的强制性变迁,因此,笔者认为,以改正村规民约中的违法规定或习惯做法为突破口,以保护村民的合法权益作为修改村规民约的出发点和落脚点,才能有效地全面推进农村法治建设,推进农村基层民主建设。

民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,是农村基层民主政治建设的一个完整体系。以人为本、公平正义是法治建设的灵魂,切实保护每个公民包括广大农村妇女的每一项权益,是法治建设的根本任务。村规民约是村民自治的核心内容,是农村基层民主制度的重要载体,国家对其干预和纠正是迫切的和必要的,以清洁不合法的村规民约为突破口,推进农村法治建设。

【参考文献】

- [1]全国妇联、国家统计局2011年10月《第三期中国妇女社会地位调查主要数据报告》内部资料[R].
- [2]法制日报[N].2010-06-24.
- [3]闫磊.中国出生人口性别比的现状与原因[J].理论探讨,2011,(05).
- [4]薛宁兰.社会性别与妇女权利[M].社会科学文献出版社,2008.
- [5]苏英研.村规民约中的男女平等调查[N].中国妇女报,2010-04-20(4).
- [6]十八大报告辅导读本[M].人民出版社,2012.
- [7]亚里斯多德.政治学[M].吴寿彭译.商务印书馆,1965.

(责任编辑:徐虹)

From the Perspective of Gender and Law Regulation

Sui Yue, Li Chunlei

Abstract: Villagers pacts is the basis for the majority of the villagers are binding, known as the “village mini-constitution.” This gender-perspective analysis of the existence of some pacts or invisible dominant gender discrimination against the rural women’s property rights, suffrage, etc. In this paper, the rule of law perspective, analyzes of some pacts conflict with national law and the current plight of this supervisory review, and then proposes to amend the pacts as a breakthrough, to promote the rule of law in rural areas.

Key words: gender; rule of law; pacts