

“三农”决策要参

2014年第14期（总第70期）

清华大学中国农村研究院

2014年7月14日

切实维护妇女土地承包经营权 要对症下药

内容摘要：对妇女土地承包经营权的剥夺可分为显性剥夺和隐性剥夺。当前，在一些地区，农村妇女不仅丧失了土地确权登记的资格、土地承包经营权，还丧失了其他与之相关联的财产收益权和作为农民的合法身份。应抓住当前农村土地承包经营权确权登记颁证工作的机遇，健全保障妇女合法土地承包经营权的政策体系。本文建议：应把维护妇女土地承包经营权作为土地确权登记颁证工作的重要内容，依法修订性别平等的村规民约，建立起保护妇女土地权益的最后一道法律防线。

关键词：妇女 土地承包经营权 性别平等

2014年中央一号文件《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》中提到深化农村土地制度改革要赋予农民更多财产权，“抓紧抓实农村土地承包经营权确权登记颁证工作”，“在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资”，还特别强调“切实维护妇女的土地承包权益”。

1998年土地承包开始实行“增人不增地、减人不减地”政策，加上城镇化的快速推进，农村妇女因婚姻变动而丧失土地承包权、经营权、收益权的问题凸显。据第三次全国妇女地位调查（2010年）数据显示，2000~2010年，农村妇女失地的比例由9.2%提高到21%，提升了11.8个百分点，高于男性9.1个百分点。

农村土地集体所有权由作为集体经济组织成员的农民以家庭为承包单位，是我国土地承包经营权的根本，也是农村基本经营制度的根本。但一些法律政策没有充分考虑到农村家庭和村集体中的男女不平等问题。切实维护妇女土地承包经营权实属必要，应当将其作为“三农”工作的有机组成部分，成为政府必须履行的责任。要切实维护妇女土地承包经营权，首先就要搞清楚问题的“本”在何处，才能对症下药。

一、妇女土地承包经营权的显性剥夺分析

在当前农村深化土地制度改革中，土地承包经营权是保障农民更多财产权的基础条件。党的十八届三中全会决定在农户对承包地已经取得占有、使用、收益和流转权利的基础上，又进一步

赋予了承包经营权抵押、担保权能，并且允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。土地确权为“固化”农户的土地权利提供了保障。而一旦丧失了土地承包经营权，不仅意味着丧失了经营权、土地确权登记的资格，还丧失了其他进一步被赋予的土地收益权。中央党校“性别平等政策倡导课题组”于2014年3~4月采用向土地权益受损的农村妇女发放问卷和网络投放问卷两种形式，在全国19个省市共发放问卷893份，回收有效问卷857份。调查结果显示，51%的受访妇女没有承包地。那么，农村妇女的土地承包经营权是怎样被剥夺的呢？54%的受访者的回答是，村规民约剥夺了她们的土地承包经营权。

村规民约，是村民共同约定的村庄管理规则和村民行为规范，是村民自治的体现。严格地说，村规民约包括两个部分。一部分是“村规”，是成文的村庄管理规则。这一部分是基于《中华人民共和国村民委员会组织法》授权、由村民会议制定，是村民自治的依据，具有公开性和稳定性。村庄征地补偿款分配方案、村庄房屋分配方案、股份经济合作社章程等，也纳入村规的范畴。另一部分是“民约”，即民间约定俗成的规则。“民约”虽然没有公开的文字依据，却是传统的、公认的规则。村庄内部的很多事情往往是依照不成文的“民约”（或者说“潜规则”）来处理，这也造成了全国农村地区“一村一策”的现象非常普遍。我们在调查时，一位农村妇女说，“村规民约像‘鬼’一样，平时感觉不到它的存在，一到关键时刻，它就冒出来了”。这句话恰恰反映了，很

多没有贴在墙上的“潜规则”，却在现实生活中发挥着实际作用。

村规民约对妇女土地权益的剥夺主要有三种方式。一是村规民约，要么强制要求出嫁女的户口必须迁出娘家村，要么明确规定出嫁女不得享受村民待遇（包括土地承包经营权）。如浙江省东街村的村规民约规定：“凡婚嫁外单位农业户口的村民，应当在办理结婚登记的同时将户口迁往男方，如未迁移的则作为待定户籍暂挂本村，并与村签订协议或保证书，保证其本人及子女不享受村各项福利待遇”。在我们的问卷调查中，由于城乡二元户籍限制或出于妇女婚居自愿的现实安排，婚后户口未迁出的妇女，承包地被收回的比例达到 20%。

二是村规民约规定，纯女户只允许一个上门女婿享受村民待遇，其他家庭类型的女儿不得享有。如天津市赵庄村的土地补偿分配方案对分配人员作出如下界定：“本村村民有女无男户，在我村正式办理男到女家落户手续的，男方户口迁入我村，其本人是农业户口的参加分配。两个女孩的，只有一个享受”。河南省登封市少林办塔沟村的村规民约规定：“多女户照顾一人男到女家结婚落户，享受本村村民待遇；有儿有女的家庭不能男到女家结婚落户，违约者不享受村民待遇”。这样的村规民约导致农村妇女的婚姻必须“从夫居”。而且，女方村庄通常不会考虑与男方村庄的衔接，只要结婚，就会在半年之后拿走妇女的承包地。在 800 多份问卷调查中，21%的受访者由此导致土地“两头落空”。

三是限制离异、丧偶妇女的待遇，对这类妇女另眼相看。有

的村完全不给离异、丧偶女村民待遇；有的村虽然给予离异、丧偶女部分待遇，但条件非常苛刻。如浙江省井马村的村规民约规定：“嫁外村离婚后，户口仍在本村的，凭离婚书按人口 40%计算，2010 年 12 月 3 日后离婚，户口仍在本村的，不得再参加分配”；

“外村嫁入本村离婚后不结婚（12 年以上，45 周岁以上，两个条件同时具备），可享受本村村民待遇”。在问卷调查中，有 3.38% 的受访离异、丧偶妇女不完全享有土地权利等村民待遇。

在实践中，村规民约的一项重要功能是对“村民资格”进行认定，并依据“村民资格”进行村集体资源分配。由于国家法律对“村民资格”没有明确的界定，各级政府也没有规范性的指导意见，因此，全国绝大多数村庄的村规民约常常按照“老传统”——即“从夫居”（男娶女嫁）的婚居规则，来确认村民资格。“从夫居”是我国千百年来占据主流地位的、以男性为中心的婚居形式，标志着男女之间的权力关系：男性是家庭正式成员，可以继承家产；妇女则是“别人家的人”，无权继承家庭财产。如今，这种权力关系延伸到村民资格的获得。男子基于出生，天然拥有村庄成员的资格；妇女则基于婚姻，必须依托丈夫才能获得“村民资格”，不能独立于丈夫而存在，而是要根据丈夫所在地确定自己的身份。打破了“从夫居”婚姻模式的妇女，就此被取消了村民资格及其他一切相关的村民待遇。

性别不平等的村规民约，与国家的土地政策是相冲突的。国家对土地承包经营权的分配原则并不排斥妇女，承包单位首先是

家庭“户”，按照家庭的实际人口确定土地份额，不分男女、不分年龄，每人同样的等份。但通过村规民约进行落实的过程中，通常居住在娘家的出嫁女或离异、丧偶妇女的合法土地承包经营权被变相剥夺。与第一轮土地承包的执行情况相比，第二轮土地承包中妇女权益受损的情况加剧。全国妇联对农村第二轮土地承包中妇女权益受损害情况的调查显示，对于“农嫁非”妇女，46%的村集体不给宅基地，35%的村集体不给承包田，38.5%和35.4%的村集体在土地补偿费和土地分红方面不给予相应的村民待遇。由于征地补偿及土地入股分红等带来的土地增值收益，这一矛盾在经济发达地区的城乡结合部更为突出。村规民约通过“多数决”规则取消了她们的村民资格，进而取消了她们所有的村民待遇。最终，导致一部分妇女承包地由“有”变成“无”。她们具有农民身份，靠种地为生，但不仅失去了属于自己的承包地，同时也失去了作为本村“农民”的身份认同。一位“农嫁非”妇女自嘲道，“过去是城市不要我们，现在是农村不要我们”。

二、妇女土地承包经营权的隐性剥夺分析

所谓妇女土地权益的隐性剥夺，即：在形式上，妇女与男子一样，在家庭“户”里有一份承包权，而实际上，妇女却得不到相应的权利，个体权利在家庭中处于虚置的状态，难以得到保障。最常见的现象是，农村妇女结婚后大多数“从夫居”，出现了婚姻流动，严格执行“增人不增地、减人不减地”政策的地区，并不减少相应的承包地，结果会导致人地分离：人在夫家村庄，地在

娘家村庄。土地的稳定性与女性婚姻的流动性产生了难以调和的矛盾。课题组调查发现，一种情况是，夫系家庭的土地承包经营权证与妇女个体的土地承包经营权证是分离的，即妇女个体的承包地在父系家庭的土地承包经营权证中体现；另一种情况是，尽管妇女个体的土地承包经营权与夫家并不分离，但大多数地区的土地承包经营权证上只有丈夫作为户主的名字。

以河北省昌黎县为例，该县妇联对 8 个乡镇 200 个行政村进行的问卷调查表明，无地人数达 6740 人，其中妇女占 22.1%，儿童占 71.9%，而拥有土地的妇女大多数嫁到男方村之后，不能继续耕种并从土地上真正获得收益。由于空间距离的阻隔，出现了政策设计中难以预料的情况：妇女的承包权、经营权与收益权出现了脱节，妇女无法使用属于自己的承包地进行耕种，也无法从土地上真正得到收益。人地分离带来“性别困境”，即土地承包经营权证的“户”与户口本不一致，从户籍登记来看通常是一个家庭，而在土地承包经营权证上却被拆分成两户。

2014 年 5 月，课题组在山东省滕州市调查土地确权登记时发现不少“牛郎织女”的土地承包经营权证：丈夫和妻子人各一方，本来是一个家庭，却被分成两半，一半是“牛郎”，丈夫与孩子共有一个土地承包经营权证；一半是“织女”，妻子的名字却不在这个证里，而是与其父母的在一起。这种情况大多是在夫家村第二轮分地之后结婚的，当地的土地承包经营权证通常是依据上一次分配承包地的情况核准承包户，颁发证书。随着土地制度改革的

深化，妇女如何获取承包经营权及与之相关的收益权、抵押权，如何保障妇女在父系家庭中的个体权利分配，这些问题值得思考。调查发现，家长一般不会考虑给出嫁女儿分配家庭资源，女儿被视为“嫁出去的姑娘泼出去的水”，不再属于家庭成员。对于“人地合一”的情况，调查发现，户主 99%都是男性家长，女性家长及其子女的名字都消失不见。无论是征地补偿款的发放，还是土地的转让、抵押，都需要户主签名确认。男性家长的权利不言而喻，女性家长及其子女的权利很容易被忽视和侵犯。调查还发现，征地补偿款往往是直接发放给户主，由户主决定在户内如何分配。结果导致了很多意料不到的纠纷和矛盾，有的男性家长将所有的资金拿去赌博，妻子阻拦还导致家庭暴力。

切实维护妇女的土地承包经营权，必须强调家庭内部男女权利平等。在父权制家庭占据主流的农业社会，国家政策通过“户”分配给每一个家庭成员的承包地，经过家庭父权制的重新分配，出现了对女性合法权利的隐性剥夺，妇女个体的权利由“实”转化为“虚”，在以“户”为单位的分配制度中难以得到保障。隐性剥夺比起显性剥夺，往往更不容易引起关注。由于通常是在家庭内部发生，而家丑不可外扬，家人极少声张，因此女性合法权利通常被湮没在家庭的整体利益之中。

三、保障妇女土地承包经营权的建议

抓住当前开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作的机遇，切实维护农村妇女的土地承包经营权，就要在稳定以家庭为

单位进行承包确权的基础上，确保妇女的个体合法权利，要杜绝农村妇女的土地权益“两头落空”，促使妇女土地承包经营权由“无”转为“有”，由“虚”转为“实”。本轮土地确权工作的思路，仍是以村民自治为主。由于多数农民的法律意识淡薄，且尚未摆脱传统性别观念的束缚，因此妇女参与程度不高。为尽早防止“多数决”规则对妇女土地权益的进一步剥夺，建议政府做好以下三项工作。

（一）做实土地确权登记颁证工作

首先，在进行土地确权登记颁证时，应当将被村集体剥夺的农嫁女的土地承包经营权找回来，解决“两头空”的问题，而不是仅仅按照已经拥有承包地的承包人进行登记。否则，土地确权登记就会导致部分妇女永远失去土地承包经营权的法律认证。

其次，做实家庭内部的个人权利。过去，土地承包经营权证只是写上户主的名字和家庭承包地，没有细化到每个家庭成员。为了避免个人权利的丢失，需要将每个家庭成员的名字写入土地承包经营权证。在土地承包经营权证上写上家庭成员的名字，应当看作是政府的责任，不应该要求承包者提出申请。此外，国家政策需要明确规定，家庭成员可以将个人拥有的承包地进行转让、抵押和贷款，由此解决农村妇女婚姻流动带来的人地分离难题。同时，要规定，凡是属于家庭共同财产的证件，夫妻作为共有人要联合签名；凡是相关财产的转让、抵押等，需要夫妻共同签字同意。签名同意是确保个体权利的一项制度安排，可以有效防止

个体权利的自动转移。

（二）组织修订村规民约，体现性别平等

无论国家法律多么重要，在任何社会都不是唯一的、全部的法律，仍须制定一些社会规范来弥补国家法的不足。作为国家法的补充和延伸，村规民约是不可或缺的。“村规”和“国法”的良性互动，是社会稳定的基石，也是乡村社会有序发展的保障。但是，必须遵守一个原则：村规民约服从于国法。违背国法的村规民约一定要纠正。

政府要履行对村规民约的纠错职能，要依法行使权力，还要把握权力的边界，既不能直接代替村民制定规则，直接干预村庄事务，也不能放任自流，要组织推动基层社区制定合法的规章制度。修订村规民约，首先要转变观念，在转变观念的基础上进行多数表决。修订的核心内容是倡导婚居模式多样化，鼓励“男娶女嫁”以外的婚居形式，“提倡婚居自由，鼓励男到女家落户，纯女户、有儿有女户均可男到女家落户，享受村民待遇”。

政府要纠正很多村干部和村民对“少数服从多数”的误解。民主的核心是尊重每一个公民的权利，而不是简单的“少数服从多数”，尤其是不能把“民主”等同于“投票”。投票是有界限和范围的。一般来说，投票适用于选举村干部或者表决村庄公共事务。而涉及到公民的基本权利，决定某人的村民身份，则要遵循“法治”原则，而不是简单的“少数服从多数”。即使是 99%的人投了赞成票，也不能剥夺任何一个公民的基本权利。

依据《中华人民共和国村民委员会组织法》的要求，村规民约（或村民自治章程）产生之后，要报乡镇政府备案。乡镇政府要做好村规民约的收集和备案工作，以便及时发现村规民约修订中的问题。此外，备案工作还可以为县级政府进行村规民约合法性检查提供文本资料，便于县级政府掌握村规民约的总体情况，并针对其中的难点问题研究解决方案。民政部门是指导村规民约工作的责任主体，需要制定规划，要求省市民政部门每年度对村规民约的合法性进行检查，检查结果纳入当地干部考核指标体系。

在省、市、县应当建立维护妇女土地权益的投诉机构，一来可以反馈性别平等的村规民约或集体分配方案是否得到落实，二来形成公众参与的监督机制。针对投诉情况，该机构进行调查核实，若情况属实，确实有问题，上一级机构便限期予以纠正，逾期不予解决，应当实行干部问责。根据湖北省宜都市农村的经验，修订性别平等的村规民约，是一条切实保障妇女土地承包经营权的路径。湖北省宜都市的信访档案显示，多年来，该地区没有发生过一起村委会剥夺妇女土地权益的案件。

（三）建立起最后一道保护妇女土地权益的法律防线

法院在受理关于妇女土地权益的案件时，首先遇到的问题是如何确定村集体成员资格。我国长期以来以户籍作为集体经济组织成员的标志。在社会相对封闭、人口流动较少的情况下，这是比较可行的，也是比较合理的。但是，随着人口流动与居民生活、就业的变化，以户籍作为唯一标准，难以适应复杂的现实需要。

法律需要重新界定集体经济组织成员资格。

对此，河北省邢台市中级人民法院在 2009 年发布的《关于审理农村集体经济组织收益分配纠纷案件若干问题的意见》(以下简称《审理意见》)中对集体经济组织成员资格进行界定，将户籍、常住以及与集体经济的权利义务关系作为成员资格认定的标准。

《审理意见》实施前后，中级人民法院利用法官讲堂、视频会议等多种形式，对法官和法律工作者、基层妇女干部、律师等进行培训，提高他们对农村妇女土地权益问题的认识，增强他们的性别平等意识和服务意识，杜绝将有关案件拒之门外。实行“一村一法官”制度，提倡诉前介入。邢台市共有 5000 多个村庄，村村都有“包村法官”，负责《审理意见》的落实，在村里调解各种纠纷，指导审查村规民约的合法性，对于保护农村妇女土地权益起到了积极的作用。

邢台地区的相关案件自 2010 年以来持续下降。目前，状告村委会的案件大大减少，村民自治开始逐渐纳入法治轨道，状告家庭成员的案件成为重点。法院的积极介入，使得家庭父权制规则正在得到矫正。

中共中央党校科学社会主义教研部 李慧英

清华大学中国农村研究院 王晓莉



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）