

新形势下农村妇女土地权益保护的理性选择

——以陕南农村妇女为例

刘 英¹, 马小花²

(1. 陕西理工大学 学报编辑部, 陕西 汉中 723000; 2. 陕西理工大学 经法学院, 陕西 汉中 723000)

[摘要]近年来,随着我国城市化进程的不断加快与农村生产经营方式的逐渐转变,农村妇女土地权益受损问题日益突出,表现也日益复杂,农村妇女因结婚、离婚、丧偶等婚姻关系变化,其土地承包权及土地征用拆迁补偿、土地流转收益等权益都遭受不同程度的侵害。产生这些问题的原因是多元而复杂的,既与当前法律和政策规定不尽完善、司法救济途径不足有关,也与传统“从夫居”的婚俗习惯、妇女自身的法律意识和维权意识不高有关。为此,要修订完善相关法律法规、增强法律的可操作性;加大政府干预与扶持力度、加强对村民自治的管理与监督;完善法律救济途径和渠道、建立多元的妇女权益救济体系;加大对农村妇女的宣传教育、不断提高其法律意识和维权意识,以从社会多方入手综合治理,切实保障农村妇女的土地权益。

[关键词]陕南;农村妇女;土地权益;土地流转;法律意识

[中图分类号]D669.68;D922.32 [文献标志码]A [文章编号]1672-934X(2020)01-0112-09

DOI:10.16573/j.cnki.1672-934x.2020.01.016

Rational Choices to Protect the Rural Woman's Land Rights under the New Situation: A Case Study on Rural Women in Southern Shaanxi Province

LIU Ying¹, MA Xiao-hua²

(1. Journal Editorial office, Shaanxi University of Science and Technology, Hanzhong, Shaanxi 723000, China;

2. School of Economy and Law, Hanzhong, Shaanxi 723000, China)

Abstract: In recent years, with the consistent acceleration of urbanization and the gradual transformation of rural production and management mode, the damage of rural woman's land rights has become increasingly prominent and complex. Due to the change of rural woman's marital relationship, including marriage, divorce, and widowhood, ect., their land contract rights, land requisition and removal compensation, land transfer income have suffered much infringement in different degree. The causes of these problems are pluralistic and complex, which are not only related to the imperfect laws and policies at present, and the insufficient judicial ways, but also to the traditional marriage customs of patrilocal residence, and woman's low legal consciousness and rights protection awareness. Therefore, relevant laws and regulations should revised and the law's operability should be enhanced; government intervention and support

收稿日期:2019-09-30

基金项目:陕西省教育厅专项科学研究计划项目(人文社科专项)(13JK0089);教育部人文社科规划项目(15XJA820001)

作者简介:刘 英(1974-),女,陕西延安人,硕士,副编审,主要从事法学与妇女权益保障研究;

马小花(1972-),女,甘肃静宁人,硕士,副教授,主要从事法学教学与研究。

should be intensified, and the management and supervision of villagers' autonomy should be strengthened; legal relief approaches and channels should be perfected, and a pluralistic system to relief woman's rights should be established; and the education for rural women should be promoted to constantly improve their legal consciousness and rights protection awareness. That will help us effectively protect rural woman's rights through comprehensive management from the social multiple factors.

Key words: southern Shaanxi province; rural women; land right; land transfer; law awareness

随着我国城市化进程的不断加快与农村生产经营方式的逐渐转变,目前我国许多农村呈现出“男工女耕”“半工半农”的农户兼业化特征。由于大量农村青壮年男性外出务工,农村妇女已成为农业生产的主要力量,为发展农业生产、维持农村家庭和社会的稳定发挥着重要作用。但是,由于近年来农村土地征用规模不断加大、农村集约化经营发展不断加快、农村土地流转日益频繁,农村妇女土地权益受损问题日益突出,有的导致矛盾激化,引发一些群体性事件,这不仅直接损害了农村妇女平等的生存权与发展权,而且会影响农村社会的稳定和发展。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略“不断深化农村土地制度改革,完善承包地‘三权’分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。”^[1] 2013年中央一号文件提出,“完善相关法律制度,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。”为此,围绕新形势下农村妇女土地权益保护问题进行研究,对增强农村发展活力、促进两性和谐幸福、促进农村稳定发展具有重要的理论意义和现实意义。

近年来,随着经济改革的不断深入,城乡格局的不断变化,多元利益群体纷纷形成,农村妇女土地权益受损问题日益突出,表现也日益复杂,成为当前农村基层的热点和难点问题。据全国妇联2007年抽样调查显示,没有土地的人群之中,妇女占了70%,23.6%的妇女从来没有分到过土地,43.8%的妇女因结婚而失去土地,有0.7%的妇女在离婚以后失去土地^[2-3]。为此,对农村妇女土地权益保护问题也引起广大学者的关注和探究,近年来取得了许多研究成

果。通过中国知网对相关文献进行检索发现,在2000—2018年期间,与“农村妇女土地权益”主题相关的文献共有253篇,这些研究梳理归纳了农村妇女土地权益存在的问题,从不同角度分析了产生的原因,并提出了一些保护性对策和建议。但目前已有研究的视角较为单一,缺乏从多维视角的综合考量^[4],妇女土地权益保护是一个复杂的现实问题,涉及社会学、经济学、法学等多个学科领域,对其权益进行保护,既要考虑法律制度的完善,也要考虑实际运行机制的规范,还要从社会治理综合角度多方采取措施,才能有效保障妇女的切身利益。从研究方法上看,田野调查与实证分析仍显不足。已有研究有关于广西(温清华,2007)^[5]、青海省(王梅花,2010)^[6]、山东省(张雅维等,2011)^[7]、福建省(黄森慰等,2017)^[8]等农村妇女土地权益问题的调查与研究,但对区域性的调查还明显不足,对陕西省与陕南区域性具体状况的调查研究还很少见。为此,本课题拟通过对陕南农村妇女土地权益区域性问题进行调查研究,进一步明晰存在的问题,从多维视角分析导致问题产生的综合因素,并提出切实可行的对策和建议,以对相关法律法规的完善与政府政策制定和调整提供参考和依据。

一、陕南农村妇女土地权益的基本概况

陕西南部地区,北靠秦岭,南倚巴山,主要包括汉中、安康、商洛三市。陕南地区山区较多、山大沟深、交通不便,由于受地理环境限制,陕南的经济发展相对落后,属于国家连片特困地区。根据2016年陕西省国家级、省级连片特殊困难县(区)名单统计,陕南三地现有国家级

贫困县(区)27个,其中汉中有南郑县、城固县、洋县等10个贫困县;安康有汉滨区、旬阳县、紫阳县等10个贫困县(区);商洛有商州区、山阳县、丹凤县等7个贫困县(区)^[9]。陕南秦巴山区连片特困地区,以山地深沟地形为主,人口居住分散,基础设施落后,生产条件较差,也是整个陕西贫困人口主要的居住区域,属于“环境脆弱——掠夺式开发——环境退化——低水平发展”的贫困区域^[10]。由于该地经济发展相对落后,农村妇女的生存状况和权益保护状况更是令人堪忧。通过深入调研发现,近年来陕南农村发展存在一些新问题:由于陕南农村农业生产条件有限,大部分青壮年男性都以外出打工为主,农业生产经营主要依靠农村妇女来承担,在农村居住的以老年人、留守妇女与儿童居多,农村“空心化”现象较为严重。陕南移民搬迁工程的深入实施,极大地改善了一些原来居住环境恶劣的村民的生活条件,但随之而来的,也给其后续的生产和生活带来一些深层问题,有待后续政策的跟进和完善。随着城市化进程的加快和城乡基础设施建设的加大,大量城市边缘的农村土地被征用,在土地征用拆迁过程中,存在着农村妇女的土地权益遭受侵害的情况。

目前,陕南农村基本实行的是“土地承包经营权三十年不变”“增人不增地,减人不减地”的土地承包政策。从20世纪80年代初开始实行农村土地承包责任制以来,按照“按户承包、按人分地”的原则,以农户家庭人口为基数的土地承包政策,没有再进行大的调整。在二轮土地调整中,大部分地区也基本采取“大稳定、小调整”的方式,只是根据各地村组实际情况进行了一些小范围的调整,基本还是以当时的农户人口为基数的土地分配方案。土地对于广大农村妇女而言,不仅是最基本的生产资料,也是最重要的生活保障。土地承包经营权作为农村妇女最基本的经济权利之一,是其生存和发展的重

要保障。虽然,我国《婚姻法》《妇女权益保障法》《农村土地承包法》等相关法律都对保护农村妇女土地权益作了较为具体的规定,提供了较为完善的法律保障。但长期以来,农村妇女土地承包经营权及其他土地权益遭受侵害的现象依然客观存在,尤其是在新形势下,随着城镇化进程不断加快、农村土地流转日益频繁、农村土地的资产收益不断增加,农村妇女土地权益受损问题日益突出,权益受侵害的群体范围不断扩大,权益受侵害的形式不断增多。农村妇女土地权益受损问题主要表现为:在土地二轮承包中,部分妇女不能平等分到土地,无法取得土地承包权;部分妇女因结婚、离婚、丧偶等婚姻变化而丧失土地承包权;农村妇女土地权益受侵害的形式不断增多,在土地征用补偿、房屋拆迁补偿、土地入股分红、宅基地分配、土地流转等方面的权益遭受不同程度侵害;各种土地权益纠纷不断增多,但当妇女权益遭受侵害时,相应的诉讼权利得不到切实保障等。

二、农村妇女土地权益受损的主要类型

(一)因结婚后居住地的变化,其土地承包权益显性或隐性受损

目前,农村土地承包依据的是“增人不增地,减人不减地”“大稳定,小调整”等政策,农村土地承包采取农村集体经济组织内部的以家庭户为单位的承包方式。由于我国传统的“从夫居”的婚俗习惯,农村女性结婚后一般都会嫁到男方家居住,其身份会因婚姻关系的变化而变动,而由于土地的不可流动性,其在娘家原有的土地权益不会因为婚姻关系而随之流动,因此在现实中农村妇女出嫁后极易丧失原有的土地权益。目前主要存在以下几种情况:第一种是农村妇女出嫁后,娘家所在村原则上不收回其娘家的承包地,但由于地理环境的实际变化和传统观念的影响,出嫁女很难回去继续耕种或向娘家索要其土地收益,实际上其在娘家的土地虽未被收回,但土地一般由娘家亲属继续耕

种,相关土地权益也由娘家亲属享有。因此,外嫁女的土地权益在其婚嫁后也就变相丧失了,这种情况据相关调查显示占到85.2%^[11]。第二种情况是农村妇女出嫁后,一般都是以婆家家庭的共有土地作为其耕种的土地,婆家村根据小调整的政策,要经过很长一段时间,在集中调整时才会有部分结婚妇女分到新增土地,在相关调查中有33.6%的女性最后获得了新增的土地权益,而有66.4%的女性一直没有获得新增土地权益^[11],就是说,农村出嫁女中大部分女性并未获得在婆家新增的土地权益,只享有与婆家人共有的土地权益,这对于家庭关系稳定,婚姻关系稳固的妇女而言,暂时并没有实际经济权益的损失,但是,如果她在婆家一直没有分到新增土地的话,当其婚姻或是家庭出现变故时,就会面临严重的利益损失,这也在一定程度上限制了农村妇女在婚姻中的自由选择权。第三种情况是还有一部分妇女结婚后在婆家长期未分到新增土地,而其娘家村的原有土地又被强行收回,就会面临“两头空”的尴尬局面。可见,农村妇女因婚姻关系变化而显性或隐性丧失其原有土地承包权益的状况普遍存在。

(二)离婚妇女与丧偶妇女的土地承包权益易遭受损害

我国《婚姻法》《农村土地承包法》都明确规定了农村妇女享有平等的土地承包权益,并对其婚姻状况发生变化时的权益保护作了明确规定。^①虽然法律中规定了妇女离婚后,在其未取得新的承包地时,不得收回其原有承包地。但在现实中,即使不收回其在婆家应有的土地份额,农村妇女离婚后也不可能继续呆在前夫家所在地继续耕种原有家庭的土地,妇女选择要么回娘家居住,如果娘家经济条件尚可,还可接纳她回家继续耕种原有的土地,得以维持生活(但是,这也只是短暂的居住,由于会侵占娘家兄弟间经济权益,也难以长期在娘家滞留)。如果娘家经济条件不允许,其原有土地也被收回的情况下,娘家无法接纳她回家继续生活和劳

作,那她就只能选择外出打工以谋得生计,此时离婚的女性就面临既失去家庭又失去土地的双重打击,这对于一般农村妇女而言都难以承受。根据相关调查,有49%的离婚女性曾遭受到土地权益的侵害^[12],这一现实在很大程度上限制了农村女性的婚姻选择自由。因此,当她们面临不幸的婚姻时,她们也往往采取隐忍的方式维持婚姻关系的存续,不到万不得已,农村妇女很少选择离婚。农村妇女丧偶如果没有再婚的,一般是可以得到其丈夫原有的土地和住房维持生计;如果选择再婚的,无论是否能够从再婚夫家所在村组获得承包地,其原有的承包土地的份额常常被夫家村集体强行收回或由其婆家亲属继续耕种。根据相关调查,有54%的丧偶女性遭受到土地权益的侵害^[12]。离婚妇女与丧偶再婚妇女因其居住地和户口发生了两次变动,加之传统的婚姻观念与现实的村规民约规定,她们不仅极易失去土地承包等权益,而且她们所带子女的土地权益也往往难以得到保护^[12],在生活中还会遭受各方歧视,生活境地十分艰难。

(三)土地征用拆迁补偿权益遭受损害

我们在此关注的农村妇女的土地权益,不仅包括农村妇女的土地承包权,还包括与其权利相关的土地征用、拆迁补偿、土地流转收益、集体土地资产收益等土地权益。近年来,随着我国城镇化进程的不断加快,基础公共设施建设不断加大,新农村建设的各项工作不断推进,在经济发展较快的城乡结合部的农村土地大量被征收,因此,近年来有关农村土地征收补偿产生的争议与纠纷也日益增多,农村妇女相关权益遭受侵害的现象时有发生。根据相关调查显示,近年来有关农村妇女住房拆迁补偿的投诉案件有52件,占总量的42.3%,有关农村妇女土地征用补偿的投诉案件有33件,占总量的26.8%,这两类合计占总量的69.1%^[12]。调查发现,有些农村在分发征地补偿款的过程中,许多出嫁女、离婚妇女、丧偶妇女不能平等地享

受同样的分配比例。其中,有许多结婚出嫁后的妇女户口仍在本村未迁出,在娘家仍有承包土地的,但在土地补偿分配时,却未给其应有的补偿。有的是以家庭为单位进行分配,受传统观念影响,出嫁女也不好意思直接回娘家要回其应有补偿。对于一些离婚妇女、丧偶妇女的征地补偿一般由婆家获得,而由于其势单力薄,也无力去争取要回。因此,对现实中存在的侵害农村妇女相关合法权益的问题应引起我们的重视。

(四)土地流转收益遭受损害

党的十八大明确提出,“依法维护农民土地承包经营权,构建新型农业经营体系。”2013年中央一号文件提出,“完善相关法律制度,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。”近年来,土地流转在广大农村发展很快,许多农业大户以农村合作社的形式,在农村加大投资,通过签订土地流转合同,将村民分散的土地集中起来,集约耕种。这样可以提高农业机械化水平,提高农业生产的经济效益,在广大农村带来积极的影响。普通农户通过签订一定年限的合同,将自己的承包地流转出去,可以获得一定的土地租金。同时,在农业大户需要村民劳动力的时候,又以一定的劳动报酬付给村民,雇用其参与劳动。这样,村民一方面可以获得固定的土地租金,同时可以通过自己的劳动获得合理的劳动报酬,能够极大地改善了他们的生活水平。在实践中,流转合同都是与户主签订的,土地流转收益也是以家庭为单位发放的,对于婚姻家庭稳定的妇女尚可获得这一收益,家庭其他成员是否均可获得收益就很难保证,尤其是对于丧偶的或是离婚的妇女,因其与夫家家庭特殊的关系或有各种矛盾冲突,就很难获得土地流转相关的收益,只能通过参加承包大户的劳动,通过自己的劳动获得劳动报酬。因此这一问题应引起我们足够关注,并寻求解决之道。

三、农村妇女土地权益受损的影响因素

(一)我国传统“从夫居”的婚俗习惯,与现行政策与法律规定存有失调之处

由于我国传统“从夫居”的婚姻习俗,女性因为婚姻关系变动而导致其生存环境发生变动,而土地的不可流动性,导致这其中必然存有失调之处。虽然在相关法律规定中,也有在其娶进家庭未新分土地之前不得收回其原有土地之规定,但其已离开自己的土地,即使未收回原有土地份额,但由于客观地理环境因素而无法继续耕种,也就无法获得与土地相关的各种收益。到了新进家庭,由于现在农村普遍存在人多地少的现实矛盾,因此如果没有大的人口变动,依照“增人不增地,减人不减地”的政策,一般也不会给新进的女性重新分配土地,只能与婆家人共同耕种婆家的土地,以共同劳动而获取收益。这样就因婚姻关系的变动在无形中使农村女性的土地权益流失了,且致使农村妇女土地权利流失现象严重^[13]。还有就是未充分考虑到现实的复杂性和社会的发展性,现在农村离婚女性和丧偶女性不断增多,离婚妇女和丧偶女性若是再婚就面临着生存环境的二次变化,虽也有相关法律法规的具体规定,但由于传统观念的影响和现实矛盾的复杂性,其土地权益就更容易遭受侵害或流失,生活状况十分窘迫。

(二)国家相关法律法规与政策规定不尽完善,受传统村规民约的影响

以家庭农户为单位的承包方式,现行法律政策规定不尽完善,可操作性差,在现实执行中易造成政策的扭曲和变形等,是造成妇女土地权益容易受损的原因之一。虽然我国的《宪法》《婚姻法》等相关法律对妇女享有平等的土地权利作出了较为全面的规定,在《农村土地承包法》《妇女权益保障法》中,明确规定了“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、征用补偿以及土地流转收益等方面,享

有与男子平等的权利。任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶等为由,侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益”。2001年,中共中央、国务院办公厅发布的《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》,更是进一步就切实解决好农村出嫁妇女、离婚或丧偶妇女的土地承包问题提出了具体的指导意见和措施^[14],但由于法律规定过于笼统,缺乏现实可操作性,加之现实情况的复杂性,使其在现实执行中容易造成政策的变形和扭曲,导致执行不力。在现实农村社会的土地二次分配调整期间,主要依据村规民约来调解,存在着以村规民约的名义集体侵害妇女土地权益的现象。随着时代的变迁和社会经济的发展,各种征地补偿行为日益增多,人们也逐渐意识到土地的重要性。现实情况是,一般由村集体决定土地的分配,在普遍面临人多地少的现实矛盾及在集体土地征地补偿等巨大利益面前,村集体往往利用多数人的意见或是传统村规民约的规定,而对外嫁的、离婚的、丧偶的女性土地权益有意无意地漠视或排挤,使其土地权益遭受侵害。

(三)司法救济途径的不完善和缺失

我国相关法律规定过于笼统,相应的司法救济途径尚不完善,是当前农村妇女权益纠纷难以有效解决的原因之一。虽然我国《农村土地承包法》第四章规定了争议的解决办法和相应的法律责任,但对于剥夺侵害妇女合法土地权益的行为只是笼统地规定:“发包方如果侵害、剥夺妇女依法享有的土地承包经营权时,应当承担停止侵害、排除妨碍、赔偿损失等民事责任。”由于在现实中发包方是村集体组织,即使妇女因其承包权益争议而提出调解或诉讼,村集体也往往会因为是集体依据村规乡约而作的决定而推诿,不负相应的责任。法院则因为此类争议问题的复杂性、执行难度大等原因,基本不受理此类案件。权益受损的妇女向妇联等机构反映求助,而由于妇联等组织缺乏相应的执

法权限,且缺少提起公益诉讼的主体资格,而对此类争议心有余而力不足。根据相关调查显示,有16.7%的农村女性因少分或未分到土地承包相关收益而多次上访,法院暂不受理此类案件,政府暂时也没有更好的解决办法,致使妇女权益无法得到及时的保护和救济^[15]。

(四)农村妇女的法律意识、维权意识薄弱

由于传统婚俗观念、受教育程度等因素的影响,农村妇女对自身权益的认识模糊,维权意识相对薄弱。一方面,传统观念认为,嫁出去的女儿泼出去的水,本来就认为其娘家的经济财产就没有女性的份,其出嫁后的土地理应成为娘家的土地;另一方面,在娶妻进家的观念里,传统的家庭财产共有理念意味着:我的就是你的。女性一般认为只要丈夫家有土地,自己也就有份,所以一般不会过度强调自己的那一份。可一旦婚姻出现变故、家庭出现纠纷时,才发现自己应有的土地权利随之丧失,此时又缺乏必要的法律意识,就无法通过有效的法律渠道来维护自己的权益。此外,随着现在农村生产、生活方式的变化,20世纪80、90年代以后出生的新生代农民,大部分年轻女性都通过外出上学、就业、创业等途径摆脱了农业人口的身份,即使小部分留在了农村,在其潜意识里也不愿意把自己捆绑在土地上生活一辈子。她们不愿意从事农业生产和劳动,多以外出打工谋生,对自己的权利意识也比较薄弱,对自己拥有的土地权利不太重视,当权益受到侵害时,更没有及时寻求救济,从而使其土地权益流失问题日益加剧。

四、保护农村妇女土地权益的对策与建议

(一)明晰家庭内部土地产权关系的法律规定,增强法律的可操作性

1.修订《农村土地承包法》的有关规定,规范土地承包合同,明晰家庭内部的土地产权关系。目前,我国农村实行的是以家庭户为单位的家庭承包责任制,在签订土地承包合同时,承

包方也往往是以“户主”的姓名作为依据的。由于我国长期的传统观念和习惯,户主一般都为家中的男性,因此,在土地承包合同上签字时,一般只有其户主的姓名,而家庭其他成员的情况和权利未能充分体现,这为将来发生权益纠纷埋下了隐患。虽然在新修订的《农村土地承包法》第十六条中,增加了“农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益”的相关条款,以此作为家庭成员享有共有权益的原则性赋权规定^[16],但还缺少一些具体的可操作性的规定。因此,建议进一步完善土地承包合同签订程序和内容,在签订土地承包合同时,应由家庭户夫妻共同签字方为有效,在土地承包经营权证上应登记夫妻双方的名字,夫妻各持一份权证,双方有同等的权利和义务。明晰家庭内部的土地产权关系,并明确双方及家庭其他成员的土地份额^[17]。这样的规定,明确了家庭中妻子的应有土地权益和土地份额,即使将来婚姻或家庭出现变故时,妇女享有的合法土地权益也有依据可查,可以明确知晓并维护自己拥有的土地份额和正当权益。选择离婚时,虽然土地实物不能带走或转移,但可依据合同中的规定份额,转化为货币金额,要求对方给予经济补偿,或以土地流转的方式,合法获取自己应有的土地份额的流转收益,这在一定程度上可以减少妇女的经济损失,有力保护其土地权益及相关收益。

2. 规范和完善土地流转合同和流转机制,有效保障妇女在土地流转中的决策权及收益权。随着当前农村土地流转日渐频繁,土地流转带来的收益也是家庭收入的主要部分。而在土地流转过程中,签订土地流转合同一般只有户主的名字,家庭其他成员的权益不能明确体现,因此在流转土地收益上,就不能合理分配到每个家庭成员,尤其对于丧偶或离婚的女性,由于婚姻变故,婆家、娘家两边家庭土地的流转收益都很难获得,其土地流转收益基本、甚至完全

丧失。因此,在规范土地承包合同前提下,要进一步规范完善土地流转合同和流转机制,流转合同应由家庭户的夫妻双方共同签字方为有效,土地流转的收益应由双方共同享有。同时要进一步规范和明确土地流转和交易程序,要明确家庭户中夫妻双方享有知情权,需经双方许可同意,方可流转交易^[18],以充分保障妇女在土地流转中的决策权和收益权。

(二) 加强对村民自治的管理与监督,切实保障妇女的土地权益

按照目前相关的法律规定,在农村土地承包具体的实施过程中,农村土地由使用该土地的农民集体所有,且由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村小组为发包方,具体的承包方案依照法律规定和程序,经该集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民讨论通过承包方案。在具体实施中,许多农村又以传统的村规民约为依据,制定一些具体的规则和方案,加之目前对村民自治的一些管理和监督机制并不是十分健全,因此,在一些集体决策中,往往会以集体的民意或是大多数人的意见为导向,而侵害农村离婚妇女、丧偶妇女应有的土地征收补偿、土地流转等权益。对此,首先需加强对村集体决策的管理和监督,并给予合理的指导和建议,充分发挥各级政府尤其是乡镇政府对村民自治的指导作用。村委会或村集体制定的一些有关土地征用补偿分配、土地承包与调整、土地确权等重要决策,需报上级单位或相关主管部门审查备案并批准,以确保政策执行的合法性和公平性。其次,对一些村规民约进行整合修订,应该在符合法律规定的前提下,去除那些侵害妇女权益的陈旧规定。最后,应完善和规范相关规定,并明确在土地承包、土地调整、土地征用补偿分配过程中集体决策的具体程序和参加人员的合理比例,适当增加村委会组织中女性成员的比例和数量^[17],以避免在集体决策中,因女

性的失位与失语而出现侵害农村妇女权益的现象。

(三)完善法律救济途径和渠道,建立多元化妇女权益救济体系

1.进一步细化与明确法律责任主体和法律责任类型。在现实中侵害农村妇女土地权益的状况是复杂的,其侵犯主体也是多元的。如果是因离婚、或是他人强行占有等简单的民事纠纷和争议,当事人可以通过协商解决;不愿协商的可以通过直接向人民法院起诉而维护自己的合法权益。但在现实中,更多的是由村委会或村集体组织的集体行为对农村妇女的土地权益造成侵害。我国《农村土地承包法》第四章第五十七条规定:“发包方如果侵害、剥夺妇女依法享有的土地承包经营权时,应当承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失等民事责任。”第六十一条规定:“任何组织和个人擅自截留、扣缴土地承包经营权互换、转让或流转收益的,应当退还。”这样的规定过于笼统,法律责任和惩罚措施过轻,不足以起到约束责任人的作用。村委会与村民在事实上的不平等,采用单一的民事责任不足以起到约束责任人的作用,也无法有效保障农村妇女的合法权益,应进一步细化和明确在妇女土地权益遭受侵害时的责任主体的法律责任,根据其行为的危害程度,适当增加相应的行政责任和刑事责任,以达到法律的惩戒作用和威慑作用,避免在现实中再犯。对于违法截留、扣缴土地承包经营权互换、转让或流转收益的行为,目前法律仅规定应当退还的法律责任,惩罚措施过轻,不足以发挥法律的惩戒作用,应当根据其数额情况,给予适当的惩罚,并承担损害赔偿等责任。

2.进一步完善法律救济途径和渠道,建立多元化妇女权益救济体系。目前,一方面由于农村妇女自身维权意识薄弱,很少通过法律途径维护自己的权益;另一方面由于缺乏必要的司法途径,妇女难以有效维护自身的权益。当

妇女权益受到侵害时,不知该如何起诉。有的地方即使有了法院的判决,也会出现难以执行的局面。因此,非常有必要构建以社会为依托、以政府为主导、以司法为支撑的多元化妇女权益救济体系,以有效保障农村妇女的合法权益。首先,各级政府和组织要积极关注妇女权益保护问题,在妇女权益遭受侵害寻求帮助时,应尽可能给予法律援助和指引,通过多方协调,及时化解并妥善处理各类纠纷和争议。其次,在一些集体诉讼中,应充分发挥妇联的作用,赋予其可以参加公益诉讼的法律主体地位,建立妇女维权代言人制度,设立专门的妇女维权法庭,以有效保障妇女的合法权益。此外,在明确妇女通过民事诉讼的救济途径基础上,可增加行政诉讼和行政复议的救济途径,以保证女性在其不服民事判决结果时,可以通过行政复议等渠道来维护自己的权益。

(四)加大对农村妇女的宣传教育,不断提高其法律意识和维权意识

女性的自我觉醒是改善生存状态最有力的武器。只有其在思想意识上有了强烈的维权意识,才能在权益受到侵害时,拿起法律武器有力地维护自己的权益。因此,加强宣传教育是非常重要的途径之一。

1.不断提高农村女性的文化水平和文化素质。整个社会要转变重男轻女的传统观念,保证农村女性同等的受教育权利,并有效监督实施,以促进农村女性文化水平的普遍提高;在政策上给予倾斜优惠,鼓励农村女性参加学历教育,不断提高其文化层次;开展形式多样的文化培训活动和文娱活动,切实提高农村女性整体的文化素质;不断促进其思想观念的更新和自我意识的觉醒,不断提高自身的生存能力和生活质量。

2.加强对农村女性的职业技能培训和农业科技知识培训,提高其就业能力和脱贫致富的本领。女性真正实现经济独立,才能彻底摆脱

在家庭中的附属地位。农村妇女要通过自己的智慧和劳动,不断提高其在家庭中的经济地位,以充分保证在家庭重大决策中的知情权和决策权,从而有力保证其各项土地权利不受侵害和剥夺。

3.通过各种宣讲教育和普法教育,不断提高农村女性的法律意识和维权意识。转变落后的婚姻观念,消除那种在家庭中的依附意识,培养在家庭中权利平等的观念,真正认识到自己的主体地位和自身权利,有意识地积极维护合法权益。在权利受到侵害时,学会勇敢地拿起法律武器维护自身权益,必要时充分利用妇联等组织机构来维护自身权益,真正提升农村妇女的获得感、幸福感和安全感。

[注释]

- ① 我国《婚姻法》第三十九条规定夫妻离婚时妻子享有的土地承包经营权应当受到法律的保护。《农村土地承包法》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。第三十一条明确规定: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。

[参考文献]

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml.
- [2] 全国维护妇女儿童权益协调组.全国农村妇女权益状况和维权需求调查报告[J].中国妇运,2007(3):5-9.
- [3] 覃晚萍.民间法与国家法规制下的外嫁女土地权益纠纷探析——以广西南宁市为例[J].传承,2010(33):96-98.

- [4] 张笑寒.农村妇女土地权益问题研究述评[J].经济论坛,2009(17):11-13.
- [5] 温清华.广西农村妇女土地权益的法律保护问题[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2007(4):34-38.
- [6] 王梅花.青海省在土地承包中存在的农村妇女权益问题及对策[J].河北农业科学,2010(9):133-134.
- [7] 张雅维,马蕾,王金玉,等.山东省农村妇女土地权益调查分析[J].山东女子学院学报,2011(3):18-23.
- [8] 黄森慰,师硕,王翊嘉,等.农村妇女土地权益、家庭收入与土地政策——基于福建省调查数据[J].中国农业大学学报(社会科学版),2017(10):213-222.
- [9] 陕西国家级、省级连片特殊困难县(区)名单公布[EB/OL].<http://sn.people.com.cn/n2/2016/0418/c340863-28163884.html>.
- [10] 马艳利,杨建科,袁景衡,等.精准扶贫视域下产业扶贫模式的特征、问题与对策——基于陕南产业扶贫的调查[J].陕西理工大学学报(社会科学版),2018(1):5-11.
- [11] 罗颖,郑逸芳,黄森慰.农村外嫁女土地权益保护情况分析——基于福建省 108 份问卷调查数据[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2017(1):16-22.
- [12] 张笑寒.城镇化进程中妇女土地权益问题的新动向与对策建议——以江苏省为例[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):122-127,132.
- [13] 马小花,刘英.陕南农村招赘婚姻与妇女权益问题考察[J].陕西理工大学学报(社会科学版),2014(2):75-78.
- [14] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知[EB/OL].<https://baike.so.com/doc/7132970-7356316.html>.
- [15] 谭和平.出嫁女土地承包权益受侵害问题浅析[J].中国妇运,2006(4):14-16.
- [16] 李军波.《农村土地承包法》修正的十个方面及其法理分析[J].人民法治,2019(4):100-105.
- [17] 田义文,刘富,张齐.农村妇女土地承包经营权益保护研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2011(1):13-17.
- [18] 商春荣,张岳.当前我国农村妇女土地权利保障机制研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2010(2):95-100.