

# 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

张笑寒

(南京审计大学 经济与贸易学院,江苏 南京 211815)



**摘要** 随着我国城镇化进程的不断加快,农村妇女土地问题日益突出,且不断演化。通过对江苏省的实地调查,发现在快速城镇化背景下妇女土地权益问题呈现出受侵害的妇女范围扩大、形式多样、妇女维权意识增强、纠纷案件处置难等新动向。基于问题的成因分析,提出应当在土地确权登记颁证工作中维护妇女合法权益,加快出台《农村集体经济组织法》,加紧推进村规民约审查与修订工作,根据人口增减变动允许适当的土地调整,建立多元化的妇女土地权利救济体系等维护妇女土地权益的对策建议。

**关键词** 妇女土地权益;土地确权;集体经济组织成员资格;村规民约

**中图分类号:**F 301 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2016)01-0122-06

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.01.016

土地是农民重要的财产基础,更是农业女性化趋势下妇女重要的生活和生产保障。然而,近年来随着我国城镇化进程的不断加快,农村妇女的土地权益受侵害现象及由此产生的各种矛盾纠纷日益突出,而且随着土地承包期的延长和确权登记颁证工作的全面推进,这种损害妇女土地权益的现象仍有加剧之态势,它将成为影响我国农村社会稳定和经济发展的重要因素之一,应当引起各级政府及相关部门的高度重视。

## 一、城镇化进程中农村妇女土地权益问题概述

江苏省是我国东部沿海经济发达省份之一,人多地少,人地矛盾突出。自 20 世纪 80 年代初期开展了以集体经济组织为发包方、以家庭为承包主体的农村土地家庭承包制改革,在实施第一轮土地承包时,按照“按户承包、按人分地”原则,妇女的土地权益基本上得到了保障。在二轮承包工作中,大多数地区采取“大稳定小调整”方式进行分配,且能遵照相关法律政策开展工作,得到了绝大多数农民的认可。然而,近年来随着农村改革的深化和城镇化进程的加速,一些过去隐性的侵害妇女土地权益的现象逐渐暴露出来,尤其是在经济发达地区和城郊地带,土地征用频繁,土地资产收益大幅度提高,因而土地征用补偿款、集体经济收益分配中的各种纠纷及矛盾更加突出。在利益驱动下,一些村庄随意剥夺出嫁或离婚、丧偶妇女、大龄未嫁女的土地承包权、集体资产收益分配权或征地补偿款等,侵犯妇女合法权益,从而影响到失地妇女及其家庭的正常生产和生活,甚至是社会的和谐与稳定。

根据江苏省妇联法律维护中心的信访统计,2011—2013 年,中心一共接待各类妇女信访案件 1 815 件,其中涉及农村妇女土地权益的信访数 123 件,占总量的 6.8%。尽管从总量上看妇女土地权

收稿日期:2015-09-11

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究一般项目“土地承包经营权入股合作社的风险与规避机制研究”(2015SJB190);江苏省高校“青蓝工程”科技创新团队项目“价值链分工的经济效应”(201239)。

作者简介:张笑寒(1968-),女,副教授,博士;研究方向:农业经济管理。

益遭受侵害现象不太普遍,数量不大,但是,通过与其他信访类案件的对比可以看出,妇女土地权益问题不容忽视,在部分城镇化速度较快的县市和城郊地区,这类问题已成为影响农村社会稳定的一个重要因素。加之一些地区基层政府重视不够,久拖不决,干预不力,措施不实,导致矛盾激化,集体上访、重复上访、越级上访时有发生。以苏北某市法院为例,2011—2013 年共受理土地权益纠纷 500 件 600 余人,其中涉及女性农民占 3 成以上。

从发展态势看,妇女土地权益问题数量在逐年增多,原因可归结为城镇化进程带来的土地增值迅速、税费改革和各种惠农政策的实施、妇女自身的维权意识增强等。根据江苏省妇联法律维护中心的信访统计,2008—2013 年,中心每年接待的妇女土地问题信访数量呈增长趋势(图 1)。

从案件类型看,住房拆迁和征地补偿方面问题正成为妇女信访的主要内容,表 1 显示,2011—2013 年省妇联法律维护中心接访的 123 件妇女土地权益类案件中,住房拆迁安置补偿问题达 52 件,占总量的 42.3%,居该类信访案件首位,且呈逐年增长趋势;土地征收征用补偿问题 33 件,占 26.8%,两者合计占 69.1%。

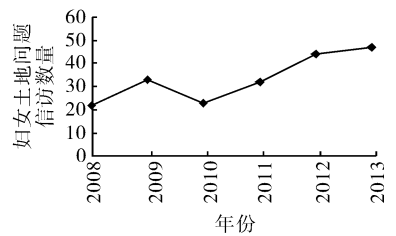


图 1 2008—2013 年江苏省妇女土地问题信访数量变动趋势

表 1 2011—2013 年江苏省妇联维权中心妇女土地问题信访情况统计

信访类别	2011 年		2012 年		2013 年		合计	
	数量/件	占比/%	数量/件	占比/%	数量/件	占比/%	数量/件	占比/%
住房拆迁安置补偿	10	31.2	14	31.8	28	59.5	52	42.3
土地征收征用补偿	7	21.9	19	43.2	7	14.9	33	26.8
土地承包分配	8	25.0	4	9.1	10	21.3	22	17.9
宅基地分配	2	6.3	4	9.1	2	4.3	8	6.5
集体经济收益分配	1	3.1	2	4.5	0	0.0	3	2.4
其他	4	12.5	1	2.3	0	0.0	5	4.1
合计	32	100	44	100	47	100	123	100

在城乡接合部地区,城镇化引起郊区土地不断地被征用开发,由此带来了一系列数额巨大的征地补偿款分配问题。与土地承包权不同的是,征地补偿款直接涉及经济利益的分配,由其带来的矛盾冲突更加尖锐,问题也常常带有普遍性和群体性。一些村组在分配征地补偿款中,以村规民约为由随意剥夺妇女及其子女的村民待遇,不发或少发补偿款,使妇女及其家庭面临失地、失权、失利等多重困境,引起妇女群体性上访事件频频发生,其负面社会效应大。2009 年苏南某村妇女张某等 13 人到省妇联多次上访,反映她们出嫁后户口一直在娘家未迁出,在娘家仍然享有承包土地,但是 2008 年村里分配征地补偿款时却将她们排除在外。因为按照该村村规民约的规定,在非独生子女家庭,女儿嫁出不管户口是否迁出,一律不能再享受村民待遇,而在儿子结婚或独生子女招婿时,不管户口是否迁进,都可享受村民待遇。显然,这样的村规民约违背了法律面前男女平等的基本准则。当前,在广大农村和城郊地区、开发区周围,城镇化导致征地现象频繁发生,如何切实保护被征地妇女及其子女的合法土地权益,是一个值得探讨和关注的紧要课题。

## 二、城镇化进程中农村妇女土地权益问题的新动向

实践中农村妇女土地合法权益遭受侵害的问题在全国各地层出不穷,尤其是在快速城镇化背景下城郊土地资产收益明显增加,利益驱动下侵害妇女权益的现象日益严重,并正呈现出新的动向。

### 1. 权益受侵害妇女的范围正在扩大

从受侵害的妇女人群来看,20 世纪 90 年代主要是“农嫁非”妇女,她们结婚后户口仍在嫁家,但不能享受所在村村民待遇。现在一些快速城镇化地区的出嫁女、离婚丧偶妇女、招婿女、有女无儿户、

大龄未婚女、随母生活的非婚生子女等各种不同类型的特殊人群都出现了权益受侵害的现象,受害群体的范围正在扩大。据调查,截至 2013 年 8 月,扬州市共有女儿户 96 113 户、离异妇女 6 079 人、丧偶妇女 21 145 人、外来妹 2 200 人,其中没有落实土地权益的分别为 4 198 户、584 人、592 人、51 人,分别占 4.37%、9.60%、2.80%、2.32%,这些不同类型的妇女已成为土地权益易受侵害的特殊群体,尤其是其中的离异和丧偶妇女,更容易成为权益侵害的对象。据 2014 年苏北某市妇联开展的专题调研统计,在被调查的 980 名离婚女性中,土地及相关权益受侵害的有 480 人,占总人数的 49.00%;1 030 名丧偶女性中,权益受侵害的有 560 人,占总人数的 54.00%。离婚妇女因其居住地和户口发生了两次变动,不仅极易失去土地承包权、宅基地和征地补偿款等权益,而且她们离婚后所带子女的土地权益也难以得到保护。

大龄未婚妇女土地权益遭受侵害也开始成为近年来出现的新问题,一些地区受传统思想的影响,对大龄未婚女性不分或少分土地,或者实行“测婚测嫁”政策,随意剥夺大龄未嫁妇女宅基地或拆迁安置房的分配资格,从而更加诱导了农村中“重男轻女”倾向。

此外,城镇化促进了我国农村剩余劳动力的向外转移,越来越多的妇女走出家门外出打工,这些“打工女”们的土地也可能面临流失的境地。妇女外出后的土地或抛荒,或流转给他人耕种,但由于法律意识不强,有些流转行为没有签订合同或协议,一旦发生纠纷,妇女的权益难以得到保障。还有一些村庄在妇女外出打工或考取大学后便将她们的土地强行收回转包,往往也使这类妇女失去土地。

## 2. 权益受侵害的形式日益多样

有的出嫁妇女虽然还拥有名义上的土地承包权,但实际上已经丧失了对承包土地的占有、使用和收益等权利,土地基本上归娘家的父亲、兄弟来占有和支配,形成一种隐形的侵权。受传统观念影响,父母的土地绝大多数为其儿子所独占或瓜分,而女儿却很少能够从中继承或获益。此外,多数村组的村规民约中提倡男女平等,也没有歧视妇女的表述,但在现实中又常常以村民自治的名义、以“少数服从多数”的原则,在进行征地拆迁补偿和集体经济收益分配时,部分或完全剥夺妇女的村民资格,侵占她们的合法权益。

此外,城镇化进程中妇女土地权益问题表现出一定的地区差异性。在经济相对落后的苏北地区,尤其是一些地理位置偏僻的传统农区,妇女土地权益遭受侵害主要发生于土地承包、转包及宅基地分配方面,受侵害的土地金额相对较小;而在苏中、苏南经济较发达地区和城郊地带,则主要发生于征地补偿款、房屋拆迁补偿、土地股份及集体资产收益分配等方面,由于区域土地价值较高,涉及的侵权金额往往也很大,矛盾更为尖锐。

## 3. 妇女的维权意识逐步增强

过去农村土地分配中歧视妇女的现象也存在,但大多数妇女自身受教育程度低,权利意识淡薄,对男女不平等的做法往往选择默认。现在随着农村妇女文化水平的提高和各种法制宣传教育的不断深入,妇女的权利意识逐渐增强,对法律政策的认知程度不断提高,开始鼓起勇气进行信访投诉或运用法律武器来维权。江阴市大龄未嫁女吴某自 2008 年起为拆迁安置商品房问题到县、市、省相关部门不断上访,反映当地街道、村委会和拆迁办在拆迁过程中以女儿最终会出嫁为由,剥夺其按建安价购房的安置补偿权,当地法院也未受理其上诉请求,至今该问题仍未得到妥善解决。

## 4. 妇女土地权益纠纷案件处置越来越难

一方面,处置过程中来自基层村组的阻力较大。据调查,因婚姻变化、建房和宅基地分割等家庭内部矛盾造成的妇女土地权益侵害案件数量相对较少,且这些纠纷一旦发生,多数能在村组干部的协调下得到解决,造成的不良社会影响小。现实中更多的是村组集体在征地拆迁补偿、集体土地收益分配中侵害妇女权益的案件,此类案件中受侵害的妇女人数众多,涉及面广,产生的不良社会影响也较深。而且,侵权主体往往就是当地村组集体经济组织或村委会,并以村民自治的名义实施侵权,使案件处置更加困难,一些基层法院以无法可依为由对该类案件不予受理,妇女几乎陷于状告无门的境地。

另一方面,法院判决难,执行更难。如由于法律没有明确界定集体经济组织成员资格,各地法院

判决标准不一,有些县市以在本村生产和生活作为集体经济组织成员资格认定标准,从而对一些妇女原告不利。一些案件即使得到立案并胜诉,却可能面临无法执行的难题。可见,由于妇女土地案件诉讼难,执行也难,权利救济渠道堵塞,致使她们不得不走上漫长且成本高昂的上访之路。

### 三、妇女土地权益遭受侵害的成因探究

在城镇化背景下,为何农村妇女土地权益受侵害问题屡禁不止且愈演愈烈?需要从法律制度、乡村治理、传统社会惯例等多重视角探究其成因,寻找解决问题的根本出路。

#### 1. 法律和政策设计的可操作性不强

现行法律和政策也许在立法上并非有意歧视妇女,但由于可操作性不强,使得妇女对土地的实际占有、使用和处置等权利无法落实,在实质上仍然是不平等。例如,“三十年不变”“增人不增地,减人不减地”的承包政策没有考虑到农村中“男娶女嫁”“从夫居”的婚嫁习俗,妇女嫁到婆家后难以重新分得土地,而妇女如果在新居住地未取得土地的,即使她们能够继续拥有娘家的土地,对于嫁入他乡的妇女而言,人地分离,实施耕作的成本高昂,从而削弱了法律保障力度<sup>[1]</sup>。因此,立法者应当具有一定的性别敏感性,更多地从社会性别视角来思考如何进行土地法律与政策设计。

当前正在开展的农村土地承包经营权登记颁证中,无论是省级层面,还是各县市、乡镇,均缺乏保障妇女土地权益的专门政策规范,在一些实施办法中也没有对妇女土地承包经营权如何处理的内容,甚至连一些原则性的规定或条文都没有。因此,必须尽快出台保障妇女土地承包经营权的专门性政策规定,或者修订现有的政策条文,增加有关妇女土地承包经营权登记颁证的具体可操作性规定,弥补原有笼统模糊的原则性规定之不足。

#### 2. 土地政策具体执行有些混乱

如土地承包经营权登记颁证在共有人的界定上,海门市主要以农村集体经济组织成员资格为依据来确认共有人,高邮市则以公安部门登记的户口为主要依据,还有的以二轮承包时的人口登记,有的则以现有户籍人口登记。由于各地做法不一,有可能造成一些婚迁妇女在确权时流失土地权利。因为现实中户口、土地、集体经济组织成员资格三者有时产生分离,尤其是对于婚姻变化中的妇女而言,这种现象较为常见。如果妇女的娘家与婆家正好采取的是两种不同的确权依据,妇女则有可能两头皆失。所以,针对当前农村妇女婚姻流动范围越来越大的特点,为了避免土地确权中地区做法不一致造成妇女权益流失,建议从更高的层面逐步统一共有人的界定标准。

#### 3. 集体经济组织成员资格界定滞后

集体经济组织成员资格的享有与否,决定了一个人是否有权利承包集体土地,以及能否参与征地补偿款、集体福利等的分配。但是,由于我国法律在农村集体经济组织成员资格方面的边界模糊和界定滞后,导致成员资格的认定权力只能留给地方性政策或村规民约加以解决,这样实际上也为侵害妇女土地权益打开了方便之门,因为代表大多数村民利益的村规民约无论在程序还是内容等方面往往忽视甚至歧视妇女及其子女的合法权益。另外,在基层妇女土地权益的法律诉讼过程中,也一直存在关于集体经济组织成员原告主体资格的争议,有些基层法院认为出嫁女、离婚女不属于集体经济组织成员,因而不具有原告主体资格,对于这些妇女上诉的案件不予受理。

#### 4. 村规民约在土地权益分配中的影响力大

现行《农村土地承包法》和《妇女权益保障法》等赋予了农村妇女享有与男子平等的权利,但是实际中村规民约、传统意识、婚嫁习俗等各种非成文制度时刻在影响着国家正式法律制度的落实,造成政策执行出现偏差,妇女的土地权益常常遭受侵害。许多村庄的村规民约在集体土地利益分配中具有决定性的影响,其实际影响力有时甚至超过法律和政策。此外,许多地区的农村仍然沿袭“从夫居”的风俗习惯,男性在家庭财产关系支配中占主导地位,女性的土地权利是嵌入于以男权为主的社会结构之中的,妇女对相应土地份额缺乏独立的控制权。现实中绝大多数家庭的户主是男性,土地承包权、宅基地等大多登记在男性名下,如果家庭一旦发生破裂,承包地、宅基地及其附着物以及集体分红等家庭财产的分割,有利于男方而不利于女方,即使妇女有权分割这些,最终也很难真正实现这些

权益。

#### 5. 妇女权益受侵害后行政和司法救济不力

妇女土地权益遭受侵害以后,行政和司法救济途径不通畅,维权成本高,也是目前妇女土地维权中一个突出问题,并进一步导致妇女土地问题愈演愈烈。尽管现行法律明文规定了土地权属问题的争议可以通过行政或司法途径解决,但是权利要得到维护还需要社会救济、公力救济以及妇女的自力救济等。就权利救济的主体而言,妇女真正能够利用的渠道主要是当地村组集体组织和政府部门,但是实际上本村组集体也许就是权益侵害的行为主体<sup>[2]</sup>。而各级政府妇联和社会公益机构帮助妇女进行维权的能力又十分有限,面对一些土地侵权行为无权直接干预和处置,对保障妇女权益往往力不从心。

### 四、城镇化进程中维护妇女土地权益的对策建议

保护妇女的合法土地权益是改善家庭权利结构、提升妇女社会地位、推动制度文明和社会进步的重要保证。近年来江苏省各级政府高度重视,先后颁布了《江苏省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》、《关于进一步规范制定村规民约认真落实男女平等基本国策的意见》等法律法规,强化源头维权。各县市注重部门联动,形成合力,逐步建立起维护妇女土地权益的诉求表达机制、矛盾调处机制、利益协调机制,大大提高了维权效率。针对城镇化进程中面临的各种问题 and 新动向,还应当在以下 5 个方面采取对策。

#### 1. 抓住契机,在土地确权登记颁证工作中维护妇女合法权益

农村土地承包经营权和宅基地确权工作为从源头上保障妇女土地权益提供了契机。各级政府应当将妇联组织纳入政府确权工作领导小组,共同参与实施方案的制定和工作的督导检查,参与对疑难问题的调处等。无论是土地承包权还是宅基地使用权,只要符合条件,均应把妇女作为产权代表或共有人进行登记,切实做到“登有其名,名下有权”。尤其要关注的出嫁女、离异丧偶女、大龄未婚女、招婿女等特殊群体的土地权益,政府主管部门要强化对基层村组确权工作的指导、监督、审查,制定实施细则,规范操作过程,明确责任义务,防止有的村组利用确权而对妇女土地合法权益的侵害。

在农村土地确权工作中,尽管各级政府和部门制订了多项相关政策规定,但从维护妇女土地权益角度而言,仍缺乏专门性规定或操作意见。如有的地区仅以“相关政策问答”的形式提出一些妇女土地承包经营权的处理意见,显然不具有一定的法律严肃性。所以,要尽早制订出台专门、可操作性的规定或办法,或者在现有的土地确权文件规定中,增加保障妇女权益的具体条文,使实际土地确权登记颁证中落实妇女土地权益有法可依,有章可循。

#### 2. 加快出台《农村集体经济组织法》

界定村民资格是有效解决农村妇女土地权益的关键环节,为了避免实践中各县市和基层村组对这一问题的理解不同而产生的混乱和纠纷,国家应当在一些地方实践的基础上开展顶层设计,加快出台《农村集体经济组织法》,或者由国务院先行制定《农村集体经济组织成员资格界定办法》。通过立法,破解承包土地、宅基地、征地补偿款等分配中的主体资格不确定难题,为当前的土地确权和村组集体资产产权制度改革、社区股份合作制改革、征地制度改革奠定制度保障。在统一规定集体经济组织成员资格的标准基础上,对出嫁女、离婚或丧偶女、招婿女等特殊群体的成员资格应当明文规定,不能过于笼统,更不能存在有违公平和平等原则的歧视性规定,以防这些婚姻关系变动中妇女群体的集体经济组织成员资格流失。

#### 3. 加紧推进村规民约审查与修订工作

2013 年江苏省各地开展了村“两委”集中换届选举,一些村同时启动了村规民约修订完善工作,但多数村尚未真正开始。借此土地承包经营权和宅基地确权工作契机,各县市应加紧推进村规民约的审查与修订工作,不仅要把村规民约的审查、修订与土地确权结合起来,相互推动,而且借鉴省内外修订村规民约中维护妇女土地权益的成功经验,通过修订村规民约落实妇女的合法土地权益。

地方政府要提前介入涉及重要事项的村规民约审查制订工作。各级政府尤其是乡镇政府在解决

妇女土地权益问题中具有重要的主导作用,对于土地承包与调整、征地补偿款分配、土地确权颁证等重要事项,要将工作端口前移,越早介入越能有效防止矛盾纠纷的发生。可在尊重村民自治的前提下,由各县市或乡镇政府牵头,按照相关法律法规,结合本地实际,制定统一意见或指导性方案,把享有分配主体资格认定的原则、时间、条件、程序等内容明确下来,为基层村组制定村规民约提供官方权威的参考,使各村组在实际操作中统一规则,有据可依,避免各行其是、侵害妇女权益的行为发生。

#### 4. 根据人口增减变动允许适当的土地调整

事实证明,“增人不增地,减人不减地”政策在实践中很难真正落实,一味地禁止土地调整反而容易导致妇女在婚姻关系变动中失去土地<sup>[3]</sup>。实践中,大多数村组通过村民决议等规定土地调整的具体方案和办法,以满足社区人口增减或土地变动(征地、非农化等)而产生的调整需求,但是这样的土地调整也常常成为侵害妇女权益的过程。有人提出“以调整土地收益的办法来达到调整土地面积的目的”这一做法,即从现有农户的耕地中核算提取少量集体收益,然后用这部分收益来补偿新增人口及历史遗留缺地人口的土地权益<sup>[4]</sup>,这种“经济补偿法”对于已无机动地可供调整的村组,有一定的可取之处。对于错过村庄土地调整机会的嫁入女、离婚回村妇女等,可在村组内部的妇女、儿童与老人之间进行适当调整,以缓解村组人口增减与土地分配间的矛盾,避免出现出嫁女“无地可种”或“有地难种”的尴尬局面。

#### 5. 建立多元化的妇女土地权利救济体系

尽管农村妇女的土地权利意识正在增强,但当她们在遭受侵权时真正能够维权并取得明显成效的仍然不多,基于此,充分利用各种社会资源和力量,构建起以社会为依托、以政府为主导、以司法为支撑的多元化妇女土地权利救济体系十分必要。要通过各种社会媒介广泛宣传国家土地法律政策,提高广大妇女的法律意识与权利认知水平。各级政府农委、国土、妇联、法院等部门应当积极为权益遭受侵害的妇女提供服务和支撑,及时化解各类土地权益纠纷,帮助妇女通过合法渠道获得应有的土地权益。据调查,江苏省镇江市妇联通过建立妇女维权代言人制度,在畅通维权渠道、创新维权服务形式、发挥社会维权优势、提高妇联维权效能等方面进行了积极探索<sup>[5]</sup>;扬中市在基层法院和司法部门专门设立了妇女维权法庭,发挥妇联干部特邀陪审员的作用,让妇联干部通过陪审工作,直接进入司法程序<sup>[6]</sup>,这些维护妇女土地权益的实践做法均值得思考和借鉴。

### 参 考 文 献

- [1] 商春荣,张岳恒.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.
- [2] 张笑寒,吴龙桓.农村妇女土地维权行为及其现实制约[J].农村经济,2012(3):32-35.
- [3] 张林秀,刘承芳.从性别视角看中国农村土地调整中的公平问题—对全国1199个农户和2459个村的实证调查[J].现代经济探讨,2005(10):17-23.
- [4] 潘远臣.运用村民自治机制解决农村土地问题的尝试[M]//乡镇论坛杂志社.农民土地权益与农村基层民主建设研究.北京:中国社会科学出版社,2007:189-196.
- [5] 镇江市妇联.发挥维权代言作用 切实维护妇女儿童合法权益[EB/OL].(2008-10-07)[2015-03-10].<http://www.jsnxted.org.cn/>.
- [6] 扬中市妇联.农村妇女维权热点难点问题调查报告[EB/OL].(2010-11-04)[2015-04-23].<http://www.jsnxted.org.cn/>.

(责任编辑:刘少雷)