

农村妇女公益诉讼的内在逻辑、制度核心与优化路径

徐 婧



(福州大学法学院,福建福州 350108)

摘要《农村集体经济组织法》中明确农村妇女公益诉讼以“确认成员身份”时侵害妇女合法权益为判断基准,同时强调了“导致社会公共利益受损”的诉的利益公共性,将男女平等的“软法”倡导上升为公益诉讼的“硬法”威慑。检察机关代表国家公权力行使监督权,其作为一种带有治理属性的司法手段,实体层面以行政“纠偏”为主要选择,程序层面呈现了显著的非诉化特征。面对实践中的困境,应当坚持农村地区男女平等与生产效率的协调统一,进一步细化农村妇女公益诉讼的启动标准,在保持司法谦抑性的同时充分保障农村妇女权益与社会公共利益。注重充分发挥农村妇女公益诉讼的司法溢出效益,通过司法实践生成制度性规则、催化基层治理现代化转型。

关键词男女平等;妇女权益保障;农村法治;农村集体经济组织;公益诉讼

中图分类号:D923 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2025)05-0169-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2025.05.015

自新中国成立以来,我国妇女权益保障的法律体系日益完善,从各个维度充分保护妇女的选举权与被选举权、监督权、文化教育权利、婚姻家庭权利、劳动与社会保障权等。2025年5月1日,《农村集体经济组织法》这部受到社会各界广泛关注的法律正式施行,进一步强调了国家对农村地区的妇女权益保障的重视。若采用“交叉性视角”对农村女性权益受损现象进行深入剖析,可以看出农村女性所遭遇的权益侵害存在系统性和结构性特征,不仅涵盖了基本的生存权和发展权,还具体表现在教育、就业、婚姻与家庭等多个维度^[1]。在《农村集体经济组织法》视域下,立法部门强调了对差异性身份政治关注的“女性分离主义”^[2],突出了农村妇女在集体经济组织中成员身份确认的独特困境,结合村民身份的特殊性,重点关注农村妇女与集体经济组织成员身份确认相关的权利。这意味着立法者关注到在农村地区,妇女权益往往会因为其性别因素受到区别对待甚至是严重侵害,而这些侵权行为通常与农村妇女的集体经济组织成员身份认定相挂钩。基于此,《农村集体经济组织法》旨在构建更加公平正义的乡村治理体系,在农村妇女确认农村集体经济组织成员身份时,不得因妇女未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等情形而对其进行歧视性对待,保障其平等享有参与集体经济决策、收益分配等核心权益。

由此可知,农村妇女权益保障不仅关乎个体权益,更关乎践行“男女平等”基本国策的公共利益^[3]。相比于草案二次审议稿,《农村集体经济组织法》在第七章“争议的解决和法律责任”的第56条吸纳了《妇女权益保障法》的条款,增加了关于农村妇女公益诉讼的相关规定。农村妇女公益诉讼制度的诞生与发展承载着厚重的社会期许,将男女平等的“软法”倡导上升为公益诉讼的“硬法”威慑,通过司法介入加强公权力对于侵害农村妇女私权利进而导致公共利益受损的行为的干涉,为农村妇女在面对集体经济组织成员身份认定时的困境开辟了一条强有力的司法救济通道。然而,尽管相关

收稿日期:2024-09-11

基金项目:福建省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心福州大学研究基地2025年度专项重点项目“新时代家庭家教家风建设作用于基层社会治理的研究”(25FZUJDB01)。

条款为农村妇女权益保障的检察公益诉讼制度提供了基本框架,但在具体操作细则的明确上仍存在滞后和模糊之处,与立法者试图通过司法程序补充执法功能的立法目的存在实质差异^[4]。因此,应当进一步加深对于农村妇女公益诉讼的理论探索,从以下几个方面厘清上述问题:一是农村集体经济组织中的妇女权益保障“为何”需要公益诉讼,二是农村集体经济组织中的妇女权益保障“以何”进行公益诉讼,三是农村集体经济组织中的妇女权益保障“如何”完善公益诉讼。

一、内在逻辑:从农村妇女权益保障到维护社会公共利益

通说认为,现代公益诉讼制度源自20世纪50年代美国民权运动中发生的“Brown v. Board of Education”一案^[5],是一种在追求公平正义的司法制度下公权力对弱势群体的适当代表,旨在捍卫国家利益及难以通过私人诉讼路径得以有效维护的分散性社会公共利益^[6]。我国妇女权益保障的公益诉讼制度始于党的十九届四中全会“拓展公益诉讼案件范围”的改革任务,2019年11月,最高检将加强妇女权益保障作为贯彻上述改革任务的重点领域,积极推动地方性立法先行,体现了国家对特定群体权益保护的高度重视和制度创新。农村妇女公益诉讼的理论根基同样源于此,具体而言,包含了“确认成员身份”“侵害妇女合法权益”与“导致社会公共利益受损”三个层面的要件。

1.“确认成员身份”——农村妇女权益保障的首要条件

《农村集体经济组织法》第56条强调了“确认成员身份”的重要性,将此作为开展农村妇女公益诉讼的先决条件。这一条款表述与《农村集体经济组织法》的立法宗旨相吻合,相较于《农村土地承包法》《土地管理法》等法律对于农村土地承包权、宅基地使用权等权利的重点关注,《农村集体经济组织法》围绕“农村集体经济组织及其成员”展开立法架构,“成员身份”是村民在农村集体经济组织中享有合法权益的基础。正因如此,对于农村妇女的权益保障需要同时兼顾妇女性别身份和集体组织成员身份。

(1)“成员身份”是农村妇女参与农村集体经济组织的基础。从立法架构上看,《农村集体经济组织法》的第二章专设成员编,且在第1条就开宗明义确立了“为了维护农村集体经济组织及其成员的合法权益”的立法总目标,明确了“集体法人”与“组织成员”是《农村集体经济组织法》所规范和保障的两个同等重要的权利主体。从司法实践上看,相关研究表明,以《妇女权益保障法》第33条和第55条为关键词的244份裁判文书,其中与农村妇女集体经济组织成员身份确认相关的侵权纠纷占比高达86.66%^[7]。由此可见,对于农村妇女而言,“成员身份”是农村集体经济组织中各项权益的关键所在。《农村集体经济组织法》所保障的农村妇女获得的“成员身份”,是其以个人身份参与农村集体经济组织中分享集体利益、参与集体决策的权利基石,即获得农村集体经济组织的“成员权”。一方面,农村妇女“成员权”的实现程度及其保障机制,构成了评判集体经济组织设立目的正当性与存续合理性的核心标尺。“分享集体利益”指的是在集体经济组织中,农村妇女能够平等地享有或持有集体所有财产中不可分割的股份或权益份额;“参与集体决策”意味着农村妇女享有成员的表决权,作为治理机制的一项基本原则,遵循“一人一票”制。另一方面,集体经济组织的主体性价值,也能在维护并保障农村妇女成员权益的过程中得以凸显,从而有效巩固了集体经济赖以发展的组织架构基础^[8]。集体经济组织通过合理管理与运营集体所有财产,为村级组织体系的顺畅运作及其成员的财产权益保障提供了坚实的产权制度支撑,以确保集体经济的健康发展与成员权益的切实维护^[9]。概言之,在农村集体经济组织中,农村妇女按照“身份认定—获取身份—享有权益—参与治理”的逻辑链条参与乡村治理的各个环节,以此发挥个体在乡村治理实践中的主体性和积极性,从而对乡村治理成效产生影响。

(2)身份丧失后权益保留的例外规定仍与“成员身份”相关。即使是在特殊情况下,身份丧失后一定时间内的权益保留的特殊规定仍然与其原有的农村集体经济组织“成员身份”深度绑定。根据《农村集体经济组织法》第17条的规定,农村集体经济组织成员身份的丧失除了死亡、丧失中国国籍以及但书条款外,还包括了两种成员身份丧失但一定情况下能够保留集体组织成员权益的特殊情

形:一是“户籍迁出”,此可视为个体在利益衡量基础上作出的理性抉择与取舍,体现了法律主体在权益分配中的自主性与合理性考量;二是“成为公务员”,针对稳定获得国家财政负担工资福利的公务员群体,由于其身份的独特性质,不再依赖于土地等传统生产资料来满足基本生活需求。针对“户籍迁出”和“成为公务员”的情形,《农村集体经济组织法》第17条规定“可以在一定期限内保留其已经享有的相关权益”。尽管对于“一定期限”及“相关权益”的具体规范并未在法条中进行明确,但结合基层自治中的具体实践以及每项权益的法律属性和功能目的,集体经济收益分配权的保留期限通常情况下与成员对集体经济的贡献和集体经济的分配周期相挂钩,以此协调成员权益的合理流转和保障^[10]。例如,土地承包经营权方面,通常根据成员对土地的长期投入和承包合同周期设定保留期限;在集体收益分红权上,通常根据年度分配周期设定保留期限。这些期限的设定既考量了成员过往对集体经济的贡献,也契合了不同权益的分配规律,典型如农村“外嫁女”的情况,实现了成员权益流转与保障的平衡,使农村集体经济组织在成员身份变动时,维持个体利益与集体利益的稳定与协调。

2.“侵害妇女合法权益”——农村妇女权益保障的基本要素

农村妇女权益保障是衡量社会文明进步和法治建设深度的重要标尺,更是实现乡村振兴战略中“人”的全面发展的关键环节^[11]。从《宪法》对基本人权的宏观保障,到《妇女权益保障法》对妇女权益的专项保护,再到《农村集体经济组织法》对农村妇女在集体经济组织中权利的具体落实,形成了一个由宏观到微观、由原则到操作的完整法律链条。

(1)必要性:从“软法”到“硬法”的威慑提升。随着时代的发展与观念的进步,对于农村妇女权益保障的法律法规与政策文件在根源上具有立意的一致性,所有的政策推行均需要法律的强制力予以保障。《中国妇女发展纲要(2021—2030年)》以及连续多年的中央一号文件中反复强调了对于农村妇女平等享有各项权益的要求,但上述文件要求在实践中常被视作缺乏强制力的“软法”,在乡土社会的复杂肌理与根深蒂固的传统观念交织下,这些原则性宣示在实践中常常遭遇“落地难”的困境。现实中农村妇女在集体经济组织中基于“成员身份”的各项权利仍遭受不同程度的差别对待:一是财产权系统性侵害贯穿集体经济参与的全流程,一些农村以“村规民约”替代法律规定,对出嫁女、离婚妇女等群体设置额外的身份认定门槛;二是政治参与边缘化体现为成员身份在集体决策中的“形式化赋权”,农村妇女的话语权在集体决策中常被稀释;三是家庭暴力与婚姻权益受损呈现与集体经济利益绑定的特殊性,基层组织在调解此类纠纷时倾向于“和稀泥”式处理,导致农村妇女在婚姻关系中难以凭借集体经济组织成员身份获得平等的权益支撑。这种“纸面上的权利”与“现实中的剥夺”之间的巨大鸿沟,凸显了单纯依靠政策性倡导和原则性规定的局限性^[12]。基于此,农村妇女权益保障的公益诉讼制度作为一项具有强制力的司法措施以法条的形式确定下来,大大提升了农村妇女权益保障的实操性和对侵权行为的威慑力,契合维护社会和谐的社会性、增进公共福祉的公共性、保障法律秩序的秩序性。

(2)关联性:农村妇女权益保障体系的递进与完善。纵观农村妇女权益保障规范的发展历程,这一体系实现了从《宪法》到《妇女权益保障法》,再到《农村集体经济组织法》的递进与细化。首先,作为我国的根本大法,《宪法》确立了对特定主体基本权利的保护,明确了“国家尊重和保障人权”的基本条款,蕴含了对于农村妇女权益保障的三重义务框架——禁止公权力侵害的消极义务、创设制度保障的积极义务、提供司法补救的救济义务。2022年修订的《妇女权益保障法》第77条实现关键突破,首次以特别法形式赋予检察机关针对妇女权益侵害的公益诉讼权,其第一款将“农村妇女”列为重点保护对象,通过程序性赋权机制补强私力救济的结构性缺陷^[13]。继而,《农村集体经济组织法》完成规则下沉,聚焦集体经济组织成员身份确认这一核心场域,于第56条细化检察建议与公益诉讼的适用情形,将前法的抽象授权条款转化为具有可操作性的司法救济路径,增强了该条款在农村集体经济组织领域内的可操作性和适用性,精准遏制制度性歧视。三部法律规范形成了“宪法基础原则—部门法一般规定—特别法具体规则”的纵向规范层级,同时通过“成员身份确认”“公益诉讼”“法律责任”等制度要素的横向衔接,相互关联、彼此支撑,在各自法定职权内精准发力,构建起立体化的权益保障网络。

3.“导致社会公共利益受损”——农村妇女权益保障的公益解读

农村妇女公益诉讼的另一构成要件在于所诉标的具备“公共性”或者违法行为侵害了公共权益。尽管农村妇女权益本质上属于个人权益范畴,但其固有的群体属性与公共价值不容忽视。在判断集体经济组织中农村妇女是否因身份确认而“导致社会公共利益受损”时,需要以侵权行为是否侵害了“不特定多数人利益”为核心标准。

(1)“不特定多数人利益”的一般解读:同类个体利益的集合体。一般情况下,农村妇女权益的“公共性”的内涵能够体现为“同类个体利益”的“集合体”。此“同类个体利益”意指非独占性、共享性的集体权益,而“集合体”则通过同类个体在数量上的增加,体现为群体性的利益受损。作为社会主义国家,我国始终秉持公共利益与个人利益和谐共生的法治理念,强调两者间的高度内在统一。例如,国务院新闻办公室发布的《中国性别平等与妇女发展》白皮书指出,农村妇女土地权益受损问题仍然突出,其中“外嫁女”、离婚妇女等群体面临的权益缺失问题尤为严重^[14]。农村妇女因村规民约中对于集体身份认定的规定所导致的权益受损并非个案之殇,而是预示着农村妇女所在的自然村乃至全县范围的更广泛地域内所有农村妇女相关权益的普遍受损。对于这种情形,公益诉讼制度满足了立法实践系统性保护特定群体权益的需要,通过公权力的介入,实现倾斜性强化弱势群体保护机制,从而有效提升“同类个体利益”的妇女权益保障的质效,彰显法律公平正义的原则^[15]。

(2)“不特定多数人利益”的特殊解读:具有社会典型意义。然而,如果农村妇女的个体利益涉及了社会公共价值的倡导,那么公益诉讼所保障的“公共性”则并不以受侵害主体的数量众多为必要前提。换言之,农村妇女权益保障若是基于社会普遍道德准则,而非特定群体的偶然倾向,那么即使权益受损的农村妇女人数不多,公益诉讼仍然具有正当性和合法性。此时,公益保护请求权应当归属于国家机关,公权力通过行使一定的法律监督权,进一步推动社会主义核心价值观的践行。这一理念同样得到了立法层面的支持,《妇女权益保障法》第77条的最终版本在草案二次审议稿的基础上将“侵害众多妇女合法权益”中“众多”二字删除,《农村集体经济组织法》第56条同样未将“众多”作为妇女权益受到侵害后检察机关提起公益诉讼的必要条件。从这一层面来看,农村妇女公益诉讼将社会效益视为一个整体,而非个人利益的简单叠加^[16],其所保护的公共利益体现为一种“纯粹性公益”,对个体的权利保护会产生一系列连锁反应,为不同权利主体在各自职责和权利范围内的行为模式提供一定的示范与准则^[17]。

基于此,符合“导致社会公共利益受损”的农村妇女公益诉讼的“诉的利益”的情形可以具体概括为以下三个方面:一是存在系统性制度歧视。当村规民约或集体决议对“外嫁女”、离婚妇女等某一类农村妇女群体设置普遍性资格排除条款时,即便尚未发生大规模个案侵权,该制度本身即构成对公共秩序与性别平等价值的侵害,即可认定符合“损害社会公共利益”的要件。二是响应重大价值引领需求。例如针对涉及非集体成员妇女继承宅基地的个案,其继承取得的宅基地使用权因缺乏资格权能而具有特殊性与牵连性,通过司法裁判可明晰其权利边界及存续条件,从而确立地域性行为准则^[18]。此时公益诉讼通过厘清《民法典》第1122条与《农村集体经济组织法》第51条的适用冲突,彰显“男女平等”宪法原则的实践导向^[19]。三是救济机制结构性失灵。当行政监管缺位或司法救济渠道阻塞导致群体维权失效时,检察机关依《农村集体经济组织法》第56条启动公益诉讼,本质是弥补公力救济系统的功能性断裂,恢复制度公共信用。

二、制度核心:充分发挥检察机关的司法能动性

从农村妇女公益诉讼制度设计的价值逻辑来看,“确认成员身份”“侵害妇女合法权益”“导致社会公共利益受损”的三要素体现了保障妇女个人权利到维护社会公共利益的内在递进。而从实操准则来看,“检察机关可以发出检察建议或者依法提起公益诉讼”作为农村妇女公益诉讼的制度核心,明确了检察机关通过履行法律监督职权实现维护农村妇女权益的立法目标^[20]。

1. 实体层面:以行政“纠偏”为主要选择

农村妇女公益诉讼制度是一种具有治理属性的司法手段,“身份确认+其他要素”的治理思路能够为农村妇女权益保障带来复合效果。对于《农村集体经济组织法》中涉及的侵犯农村妇女集体经济组织成员身份权益的情形,公益诉讼制度的建立对现有救济机制进行了公权力的威慑性与强制性的补强,检察机关在尊重行政机关的优先判断权的基础上督促行政机关积极履职。

(1)以行政公益诉讼为主导。首先应当明确的是,相较于民事公益诉讼,农村妇女公益诉讼制度以行政公益诉讼为主导地位。这一结论包含了以下几个方面的判断:其一,侵权根源的结构性要求行政监管介入。农村妇女权益受损多源于制度性歧视,表现为村规民约系统性剥夺“外嫁女”、离婚妇女等群体的成员身份权及财产性权益^[21]。此类侵权具有抽象规范属性,其本质是基层自治组织滥用“民主决策”程序架空法律。行政公益诉讼通过直接督促行政机关纠偏,可切断侵权制度的生成链条,相较于民事公益诉讼对个体侵权的个案救济,更利于实现系统性矫正。其二,救济效能的层级化依赖行政权力重构。行政公益诉讼以“诉前检察建议+诉讼”双阶模式,推动行政机关激活监管工具:一方面,乡镇政府可运用行政指令强制修正违法村规;另一方面,可联动多部门建立长效机制。此过程体现了从“监管职责履行”到“自治规则重构”最终实现“权益实质恢复”的递进治理逻辑,而民事公益诉讼因无法直接约束公权力主体,难以触及权益受损的制度本源。其三,法益保护的预防性契合行政监督功能。农村妇女权益侵害具有隐蔽性与持续性^[22]。行政公益诉讼通过事前预警与事中干预,将维权节点从损害救济前移至风险预防。而民事公益诉讼则多以损害实际发生为前提,难以对潜在的制度性侵权风险形成有效阻隔,在权益保护的前瞻性上稍显不足。

(2)行使司法监督权的合理限度。检察机关在处理农村妇女“成员身份确认”案件的过程中,捍卫“公共利益”的同时,需要强调检察机关运用自由裁量权的必要谦抑性,尊重行政机关的优先判断权,采取“协同模式”而不是“主导模式”。原因在于:其一,从立法目的来看,在追求正义与效率的双重目标驱动下,检察机关应当秉持审慎而明智的态度,合理运用自由裁量权,致力于构建多元化、紧密协作的诉讼联动机制,实现信息共享、资源整合与优势互补^[23]。其二,从法治理念来看,检察机关在督促行政机关依法履职的过程中应当遵循“法治”基石,确保行政权力的合法运行,充分尊重行政机关依法享有的行政裁量权所作出的首次判断。其三,从基本原则来看,检察机关在行使自由裁量权时,应当严格遵循比例原则、合理性原则等法律原则,确保每一项决策与行动都能在最小限度干扰正常行政秩序的前提下,最大限度地促进农村妇女权益的保护。基于此,检察机关应当以“协同者”身份推动问题解决,通过法律解读、案例指引等柔性方式,在尊重行政裁量权的前提下填补执行漏洞,维护行政机关的判断效力,借助协作机制将法律原则转化为可操作的具体方案,以此体现农村妇女公益诉讼制度对法治国家原则下权力分立与制衡理念的深刻践行。

2. 程序层面:以非诉化为显著特征

根据2021年实施的《人民检察院公益诉讼办案规则》的规定,检察机关履行公益诉讼检察职责的具体形式包括提出检察建议、支持起诉、提起诉讼等多种方式。最高检2024年工作报告显示,2023年全国办理的约19万件公益诉讼案件中,绝大多数案件经过诉前程序督促行政机关纠正或履行职责,回复整改率达到99.1%,最后检察机关依法提起诉讼的仅有1.3万件^[24]。非诉化是贯穿公益诉讼制度的显著特征,以其成本低、效率高、社会影响小的优势,发挥了预防性保护、及时纠错和促进依法行政的作用。

(1)关注公益诉讼的诉前程序。对于农村妇女公益诉讼而言,诉前程序不仅是公益诉讼程序启动的前置特殊阶段,更是这类“纯粹性公益”保护请求权行使的独特形式载体。其一,诉前程序具有权利救济的“效率优先性”。在农村妇女权益遭受村规民约等自治规范的系统性排斥的场景中,诉前检察建议以行政机关为直接对象,能够在最短周期内触发备案审查、责令改正及成员资格重新确认等连锁反应,避免民事公益诉讼冗长的举证、开庭与执行程序,以较低的制度成本实现“外嫁女”土地权益、集体收益分配权的即时恢复,契合弱势群体权利救济的时效需求。其二,诉前程序具有基层治

理的“司法谦抑性”。检察机关通过制发建议而非直接提起诉讼,将治理主导权交还乡镇政府与村民自治组织,既尊重《村民委员会组织法》所确立的自治秩序,又通过合法性指引促使基层政权在性别平等框架内自我纠错,减少司法权对乡土社会内生规则的过度冲击,维系法治与自治的动态平衡。其三,诉前程序具有权益保障的“治理长效性”。诉前阶段嵌入的多部门协同、公开听证及整改评估机制,不仅一次性纠正违法条款,更推动建立村规民约合法性审查的常态化流程,使妇女权益保障由个案救济转向制度治理。

(2)充分发挥检察建议的作用。充分发挥检察建议的核心作用,是检察机关在维护农村妇女集体经济组织成员权益的公益诉讼中践行谦抑性与协同性的关键。在过往实践中,农村妇女的集体经济组织成员权益受到的侵害,通常以“村规民约”“村委会决议”“集体经济组织决议”等自治规范的形式出现^[25]。针对上述问题,检察建议的核心优势在于:其一,精准督促行政履职。当自治规范违反上位法时,检察机关可通过检察建议直接督促乡镇政府行使其固有的责令整改权,该权本身包含对成员资格的初步判断。典型案例如2024年最高检、全国妇联、全国总工会联合发布的“山东省日照经济技术开发区人民检察院督促整治村规民约侵害妇女权益行政公益诉讼案”,检察机关即通过检察建议成功推动街道办责令改正违法村规。其二,弥补行政救济不足。法律对政府责令整改后拒不整改的情形缺乏刚性后续措施,实践中存在将责令整改扩大解释为行政裁决的倾向。如广东省清远市中级人民法院2021年发布的《清远市辖区内农村集体经济组织成员资格确认及相关待遇行政争议处理意见》规定,检察建议在行政框架内强化监督,弥补执行短板,避免过度司法介入^[26]。其三,契合权益保障特殊性。《农村集体经济组织法》注重在“交叉视角”下回应农村妇女的差异化需求。检察建议的灵活性与修复性,更有利于在尊重乡土治理的前提下,精准解决因性别差异导致的权利失衡。

值得注意的是,农村妇女权益保护常处于家庭法与公共政策的交叉地带,其公益诉讼制度设计需在尊重家庭自治与国家介入间寻求平衡。国家管制目标的现代转型要求能动性聚焦个体保护,检察机关作为公共利益的代表,其司法能动性的发挥须契合家庭关系法律调整的内在逻辑,兼顾法外空间的谦抑性与法内空间的能动性。因此,检察机关在农村妇女公益诉讼中,应呼应“私法对家庭关系的调整程度总体上呈现不断加深的趋势”这一规律,针对农村地区妇女权益保障的薄弱环节,通过公益诉讼推动法律调整范围的合理扩张^[27]。

三、优化路径:完善农村妇女公益诉讼的“法治”实践

农村妇女公益诉讼制度作为“法治”的一环,能够弥补“自治”和“德治”的不足,对侵害农村妇女权益的行为进行审查和纠正,推动乡村治理体系的规范化。然而,从司法实践的角度来看,农村妇女公益诉讼的实施仍然存在一定困境:一方面,从“农村妇女身份确认”的个人利益受损判断是否因此导致社会公共利益受损的标准仍待细化,如何在保持司法介入必要谦抑性的同时充分保障农村妇女权益与社会公共利益,是检察机关在公益诉讼的司法实践中需要解决的难题。另一方面,农村妇女公益诉讼制度参与乡村治理的作用并未得到充分发挥,一些检察机关过度强调司法强制力,未能通过诉讼推动“法治”约束下的“自治”优化。实践中,若仅对《农村集体经济组织法》第11条中的成员身份认定规则进行文义解释,对于农村妇女而言往往存在不完全归纳性的缺陷:“与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系”之实质要件难以认定农村妇女在家庭分工中承担的照顾家庭等隐性付出;“以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障”的标准亦与当今农村妇女大量外出务工、自主创业的社会现实相悖。正因如此,应当进一步完善农村妇女公益诉讼的实施路径,解决抽象化立法所带来的实践难题,以实现全面保障农村妇女权益的立法目标。

1. 细化公益诉讼的启动标准

农村妇女公益诉讼制度的运用既要以保障农村妇女权益为基础,亦要尊重一定的乡村自治规律,兼顾农村集体经济组织的决策自主性与生产效率性。充分判断“农村妇女身份确认”是否“导致社会公共利益受损”,通过理性而全面地分析,进一步明确运用公权力干预的必要性。

(1)提升政策实施的秩序目标。在农村妇女公益诉讼的过程中,检察机关需要致力于通过法律监督权将农村妇女群体性的“权利保护”提升至具有政策实施目的的“秩序目标”。秉持“性别平等”与“实质正义”的原则,不仅要注重私法领域中对于村民个人财产权益的保护,更要平衡公法视角下的性别平等与社会公正议题,以保障农村妇女能够在经济、社会、文化等各个领域享有平等的权利和机会。因此,检察机关无论是纠正违法的秩序行政行为,还是督促服务行政义务的履行,均应立足于法律监督的司法权能,确保寄寓于法律规范之中的对于农村妇女权益保障的国家政策得到有效实施^[28]。

举例来说,随着宅基地“三权分置”改革及资产化趋势的深化,“一男一宅”的传统分配模式受到越来越多的质疑,尤其在婚姻变动情境下,农村妇女在宅基地的权利主张上面临较大障碍。在出嫁的情况下,农村妇女往往因户籍迁移或者传统观念影响,被认为不再享有原居住地宅基地的相关权益,可能陷入“两头落空”的尴尬境地。而离婚时,宅基地的分割问题更是棘手。由于宅基地的产权归属难以像普通财产那样清晰界定,农村妇女在离婚后想要争取自己应有的宅基地权益,常常会引发一系列家庭矛盾和社会纠纷^[29]。通过检察机关公益诉讼的介入,实现对集体产权制度中“户”单元法律边界与个体成员权益保障失衡的司法矫正。针对“一男一宅”传统模式及婚姻变动中农村妇女宅基地权益实现的困境,公益诉讼可穿透“户”的形式外壳,聚焦成员资格的核心地位:其一,诉请确认并保障妇女独立的宅基地资格权,挑战将权益固着于“户主”的实践;其二,推动建立适应婚姻变动的灵活登记规则,如探索“户”内权益份额分割登记,确保离婚、丧偶等妇女的权属明晰与可主张;其三,针对含有性别歧视的村规民约或分配方案,可提起农村妇女权益保障公益诉讼,强制其修订自治规范以符合平等原则,并明确“资格权”作为独立成员权的法律内涵及救济路径,以此重构以个体成员权利为基础、性别平等的集体资产权益分配与保障机制^[30]。

借助公益诉讼这一有力杠杆,撬动农村妇女宅基地权益保障乃至整个农村集体经济组织权益分配领域的法治变革,使得农村妇女权益保障的基本要求、农村自治习俗的传统观念、公益诉讼监督权能的现代发展三者之间保持高度契合,推动相关法律法规与政策文件在实践中的落地生根。

(2)填补制度漏洞的风险预防。对于一些农村集体产权改革过程中尚未形成明确制度规范体系的问题,在农村妇女权益受到侵害时,检察机关所开展的相关工作需要致力于打破城乡二元结构、传统性别角色定位等制度性障碍,推动新语境下农村妇女全面参与社会经济发展,提升其社会地位与自我发展能力。概言之,农村妇女公益诉讼的目标不仅在于创造一个稳定的法律秩序,还在于建立具有风险预防功能的司法统制机制。一方面,公益诉讼的根本目标应当旨在消除集体经济组织内部的违法根源,尤其是面对已形成惯例且行政监督缺失情形下的违法行为;另一方面,通过公益诉讼的威慑作用达到风险预防的效果显得尤为重要,避免农村集体经济组织的违法内部决议和利益分配对农村妇女造成不可逆损害。

例如,根据2016年12月26日中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,中国的农村集体产权制度改革的核心举措在于将存量集体资产以股份形式量化至本集体成员名下,而集体资产自主经营或委托经营所得收益则依据量化的股权份额在本集体成员间进行分配。然而,我国对于农村集体经济组织的股权分配制度缺乏明确的法律规定,实践中股权量化的多元模式对农村妇女成员资格认定与权益分配产生复杂影响。对此,农村妇女权益保障的公益诉讼制度应当着力构建穿透式审查机制,一方面,针对集体经济组织内部决议及股权分配方案进行合法性监督,挑战固化性别歧视的分配模式,通过司法判例确立农村婚嫁变动妇女股权份额独立持有与流转的司法审查基准;另一方面,强化检察监督的预防性功能,通过诉前检察建议督促行政机关及集体经济组织在股权量化初始阶段即纳入性别平等评估,并建立对村规民约、分配决议的动态备案审查程序,从源头上阻断以“多数决”或“传统惯例”为名侵害妇女财产权益的违法路径。通过检察机关的司法介入,实现农村集体资产股权量化方案的公平性和合法性,从而确保改革成果能够惠及包括农村妇女在内的所有集体经济组织成员。

与此同时,对农村妇女公益诉讼的实施效果进行长期跟踪和评估也十分必要,确保各项措施能够真正落地生根、取得实效。构建以“权益实质恢复”与“制度性歧视消除”为核心指标的科学评估体系,着重分析农村妇女权益保障在关键领域的具体改善程度,并系统监测公益诉讼对村规民约修订、集体经济组织决策程序及基层治理结构的影响,最终实现公益诉讼从程序性纠偏向实质效能提升的迭代。

2.发挥公益诉讼的司法溢出效益

在乡村振兴战略背景下,农村妇女公益诉讼正成为催化基层治理现代化转型的路径之一。在个案救济之外,更应注重通过司法实践生成制度性规则、促进基层治理能力提升,实现“办理一案、治理一片”的法治效能辐射。

(1)裁判规则的普遍性确认。传统乡村治理依赖“礼治”“自治”的二元结构,而公益诉讼通过法律监督权的介入,为构建“自治、法治、德治”的“三治融合”协同治理体系提供了更为明确的实践范式^[31]。对于《农村集体经济组织法》第11条“稳定权利义务关联”的抽象性缺陷,还需参酌2016年中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》的规定^①,与个案具体分析相结合,进行双轨制认定。公益诉讼过程中,检察机关可以通过典型公益诉讼案件提炼“家庭贡献”与“财产权益”对等性的裁判要旨,积极承认农村妇女在家务劳动、赡养老人等隐性贡献对集体经济的价值,亦可在司法层面拓宽“生活保障来源多元化不必然否定成员资格”的认定标准,为类案提供可复用的解释框架,弥合成文法与社会现实的断裂。在此过程中,应当秉持以下两个司法原则:一是程序正当性原则,要求身份确认的过程必须采用民主的方式,兼顾历史因素和现实因素,充分保障农村妇女的知情权、参与权与表决权。二是实体充分性原则,充分考量户籍关系、对农村集体经济的贡献性在内的多元因素,结合当下新兴产业带动下农村妇女就业结构的变化,作为农村集体经济组织成员身份确认的衡量标准^[32]。

(2)推动乡村治理的现代化转型。检察机关司法实践的另一个目标是通过农村妇女公益诉讼,以“法治”理念推动“自治”完善,充分发挥司法溢出效益^[33]。公益诉讼对基层治理现代化转型的催化作用,体现在其以司法刚性推动治理规则重构、治理能力升级与治理理念革新的深层联动。其一,在乡村治理的规则层面,推动基层治理从“习俗主导”向“规则治理”转型。检察机关通过纠正村规民约中“外嫁女权益剥夺”“离婚妇女财产排斥”等性别歧视条款,倒逼农村集体经济组织将成员资格平等、权利无差别保障等法治原则嵌入自治章程。其二,在乡村治理的能力层面,促使基层治理主体从“单一行政”向“多元协同”升级。公益诉讼中形成的检察监督、行政履职、社会参与的协同机制,既强化了行政机关对农村妇女权益的保障职责,又激活了妇联、村民议事会等社会组织的治理效能,提升应对复杂权益纠纷的系统性能力。其三,在乡村治理的理念层面,推动治理理念从“经验判断”向“法治思维”转变。典型案例的示范效应与法治宣传的持续渗透,逐步消解传统治理惯性,使“男女平等”“程序正义”成为基层决策的核心考量,这种由点及面的治理变革,最终将基层治理纳入法治化、精细化、平等化的现代化轨道,实现治理效能与社会公平的双重提升^[34]。

(3)拓展农村妇女权益保障的诉讼主体范围。妇联作为党领导下的妇女群众组织,在我国妇女权益保障体系日臻完善的进程中起到了重要作用。然而,根据《妇女权益保障法》第73条的规定,妇联在“受害妇女进行诉讼”中承担“支持和帮助”的角色定位,尽管公益诉讼并非受害妇女直接以个人名义进行的诉讼,但在司法实践中,妇联的定位仍然仅以配合、辅助为主,其能够发挥的积极作用有待进一步激活。基于此,拓展妇联组织提起农村妇女权益保障的诉讼主体资格,是破解当前司法介入不足与基层治理欠缺的一种可能的制度创新。从必要性看,当前公益诉讼主要由检察机关提起,但其职能聚焦于法律监督与行政纠偏,对妇女权益受损的微观场景存在感知滞后性。妇联具有贴近

① 2016年中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》的规定:“按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则,统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素,协调平衡各方利益,做好农村集体经济组织成员身份确认工作。”

基层、了解需求的组织优势,能够第一时间发现村规民约中的隐性歧视、集体资产分配中的性别漏洞等“软性侵权”问题。从可行性看,《妇女权益保障法》第73条明确规定“妇女联合会可以支持受侵害的妇女向人民法院起诉”,为妇联参与公益诉讼提供了授权空间。实践中,消费者协会、环保组织等社会团体已通过《民事诉讼法》第58条获得了保护社会公共利益的诉讼资格,妇联作为法定群团组织,其性质和职能与上述主体具有可比性。同时,妇联拥有覆盖省、市、县、乡、村的五级组织网络,能够高效收集侵权线索并形成证据链,其长期从事的维权服务、法律援助工作也积累了专业经验。

四、结语

农村妇女公益诉讼制度不仅是对传统诉讼模式的拓展与深化,更是法律监督职能向基层、向弱势群体延伸的重要体现,彰显了法治社会对于公平正义的不懈追求。《农村集体经济组织法》为公权力得以在法律框架内对侵害农村妇女权益的行为进行及时纠正与有效制裁提供了依据。与此同时,也应当意识到农村妇女公益诉讼制度的规范构造并非静态的存在,它在实践中需与社会变迁、法律发展及性别平等理念的演进相呼应,既要遵循法治精神,确保每一起案件的审理都建立在事实清楚、证据确凿的基础上,又要关注农村妇女的实际需求与权益保护的紧迫性,积极探索适应农村特点与妇女权益保障需求的诉讼策略与救济措施^[35]。正因如此,农村妇女公益诉讼制度不仅是保障农村妇女合法权益的法律利器,更是推动法治国家建设的有力引擎,它要求在法律实践中不断探索与创新,坚持司法谦抑性与能动性的辩证统一,在保障生产效率的同时根除结构性性别歧视,从而全方位、多层次地推动性别平等与社会正义。

参 考 文 献

- [1] 李勇.女性权益保障公益诉讼制度的规范分析与完善理路[J].中国政法大学学报,2024(2):251-264.
- [2] 艾丽斯·M·杨.正义与差异政治[M].李诚予,刘婧子,译.北京:中国政法大学出版社,2017.
- [3] 曹薇薇.后法典时代婚俗引致纠纷司法解决路径的审视和优化[J].东方法学,2023(2):179-194.
- [4] 刘艺.妇女权益保障领域检察公益诉讼机制的理论基础与实现路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2022,28(2):171-182.
- [5] UNITED STATES COURTS.History: brown v. board of education re-enactment [EB/OL].(2022-05-20)[2025-07-13].<https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/educational-activities/brown-v-board-education-re-enactment/history-brown-v-board-education-re-enactment>.
- [6] 刘松山.检察公益诉讼中检法对应关系之改造[J].政法论坛,2023,41(6):13-27.
- [7] 蒋月,潘锦涵.外嫁女的农村集体经济组织成员身份认定问题研究——基于人民法院审结的244个相关诉讼案件统计分析[J].人权研究,2023(2):61-88.
- [8] 戴瑞君.我国妇女权益公益诉讼刍议[J].内蒙古社会科学,2022,43(5):86-95.
- [9] 杨一介.农村集体经济组织成员权解释[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2023,44(9):51-63.
- [10] 孙国祥.集体法益的刑法保护及其边界[J].法学研究,2018,40(6):37-52.
- [11] 陈栋良,徐悦鑫.势能共创:“三治融合”地方化的实践图景与运行机制[J].贵州大学学报(社会科学版),2025,43(3):104-114.
- [12] 徐婧.《民法典》优良家风条款的法功能预期及司法实现[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2024,74(2):86-94.
- [13] 李洪祥,马佳悦.《妇女权益保障法》主要救济制度的构成、特色与运行[J].人权研究,2023(2):47-60.
- [14] 中华人民共和国国务院新闻办公室.《中国性别平等与妇女发展》白皮书[R/OL].(2015-09-22)[2025-07-13].<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015n/202207/P020221103658047787048.pdf>.
- [15] 高海.农村集体经济组织法中成员制度的创新与适用[J].农业经济问题,2024(12):62-75.
- [16] 王福华.公益保护请求权论[J].法学评论,2024,42(3):58-69.
- [17] 任大鹏.作为集体经济组织成员的农村妇女财产权益的立法保障——以相关立法的文本解释为视角[J].妇女研究论丛,2024(5):99-108.
- [18] 谢潇.继承取得的宅基地使用权及其规则构造——“纯粹用益物权继承取得说”之提倡[J].法学,2024(5):129-144.
- [19] 王歌雅.民法典编纂:性别意识与规范表达[J].中华女子学院学报,2019,31(2):10-15.
- [20] 戴威.农村集体经济组织成员资格制度研究[J].法商研究,2016,33(6):83-94.
- [21] 余练.基层治理现代化视域下农村女性参与村级治理实践研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(5):143-154.

- [22] 马忆南.民法典时代妇女权益保障的进展与挑战[J].中华女子学院学报,2021,33(1):11-18.
- [23] 薛应军.检察公益诉讼:以诉的形式履行法律监督本职——最高检第八厅负责人就检察公益诉讼起诉典型案例答记者问[N].民主与法制时报,2021-09-17(1).
- [24] 应勇.最高人民检察院工作报告——2024年3月8日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上[N].检察日报,2024-03-16(1).
- [25] 江保国.集体经济组织成员身份确认的可诉性研究[J].中外法学,2018,30(4):1054-1069.
- [26] 王洪平.农村集体产权制度的法权结构研究[J].中国不动产法研究,2020(2):95-111.
- [27] 刘征峰.家庭关系法律适用和续造的抽象界限[J].法学,2024(6):90-107.
- [28] 李慧英.重构我国乡村三维性别公正观——以农村妇女土地权益为例[J].科学社会主义,2018(3):101-105.
- [29] 惠建利.农村集体产权制度改革中的妇女权益保障——基于女性主义经济学的视角[J].中国农村观察,2018(6):73-88.
- [30] 谢潇.民法典视域内宅基地使用权继承规则之构造[J].法学,2022(1):128-142.
- [31] 徐婧.“三治融合”乡村治理体系的“法治”进路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(1):53-63.
- [32] 吴俊.非讼化构造与治理性理念:公益诉讼的中国模式[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2024,45(3):99-111.
- [33] 刘艺.准确理解和把握公益、诉讼、试点概念的内涵[N].检察日报,2015-10-23(3).
- [34] 张新文,杜永康.共同富裕目标下新型农村集体经济发展:现状、困境及进路[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(2):23-33.
- [35] 崔绍忠.新古典经济学的价值论、本体论和认识论研究——女性主义经济学的批判和超越[J].思想战线,2011,37(2):73-77.

The Inherent Logic, Institutional Core and Optimization Path of Public Interest Litigation for Rural Women

XU Jing

Abstract The Law on Rural Collective Economic Organizations establishes that the legal benchmark for public interest litigation concerning rural women is any act of membership determination which occurs when the confirmation process itself infringes upon their legitimate rights and interests, and emphasizes the public interest of lawsuits that “cause damage to the social public interest”, thereby elevating the “soft law” advocacy of gender equality into the “hard law” deterrence of public interest litigation. The procuratorial organs exercising supervisory power on behalf of state public authority, represent a judicial means with governance attributes. At the substantive level, administrative “correction” is the primary choice, while at the procedural level, it exhibits significant non-litigious characteristics. In response to practical challenges, it is essential to uphold the coordination and unification of gender equality and production efficiency in rural areas, further refine the initiation standards for public interest litigation concerning rural women, and fully protect both the rights and interests of rural women and social public interests while maintaining judicial modesty. Emphasis should be placed on fully leveraging the judicial spill-over effects of such public interest litigation, generating institutional rules through judicial practice and advancing the transformation of modernizing primary-level governance.

Key words gender equality; protection of women's rights and interests; rule of law in rural areas; rural collective economic organizations; public interest litigation

(责任编辑:余婷婷)