

# 中国农村妇女土地权益保护的困境及对策研究

钱 棋

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年4月7日; 录用日期: 2024年4月28日; 发布日期: 2024年6月13日

## 摘 要

解决农村妇女土地权益问题, 促进男女平等, 维护社会公平正义, 体现了中国共产党以人民为中心的根本执政理念。然而在中国农村, 妇女的土地权益受到侵害, 维权过程艰难。造成该现象的原因主要包括各个国家机关协同作用发挥有限, 村民集体利益和妇女个人利益的冲突, 基层群众自治权利监管问题, 以“农户”为承包单位的制度缺陷等。因此, 本文认为可以通过发挥各国家机关协同作用, 因地制宜协调村集体和妇女间的利益冲突, 促进基层群众自治的法治化和民主化, 完善土地承包的条件和程序等措施以加强妇女土地权益保护。

## 关键词

农村妇女, 土地权益, 男女平等, 维权

## Research on the Dilemma and Countermeasures of Rural Women's Land Rights and Interests Protection in China

Qi Qian

School of Marxism, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Apr. 7<sup>th</sup>, 2024; accepted: Apr. 28<sup>th</sup>, 2024; published: Jun. 13<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Solving the problem of rural women's land rights and interests, promoting gender equality, and safeguarding social fairness and justice embodies the fundamental people-centered governing philosophy of the Communist Party of China. However, the land rights and interests of rural wom-

en in China have been violated, and the process of defending their rights is difficult. The main reasons for this phenomenon include the limited synergy of various state organs, the conflict between the collective interests of villagers and the individual interests of women, the supervision of the autonomy rights of the grassroots masses, and the defects of the system in which “households” are the contracting units. Therefore, this paper argues that the protection of women’s land rights and interests can be strengthened by giving full play to the synergistic role of various state organs, coordinating the conflicts of interest between village collectives and women according to local conditions, promoting the rule of law and democratization of grassroots people’s self-government, and improving the conditions and procedures of land contracting.

## Keywords

Rural Women, Land Rights and Interests, Gender Equality, Rights Protection

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

近年来随着男女生产力的差距逐步缩小和女性意识的觉醒，妇女地位逐步上升，然而在中国仍然存在妇女的土地权益受到侵害的问题。据中华人民共和国农业农村部统计，2024年的两会热词中，关于农村妇女权益的相关词条信息总量达7万条[1]，农村妇女权益问题引起社会广泛关注。人大代表蒋胜男建议《农村集体经济组织法》文件中要明确规定农村妇女土地权益。他认为农村妇女在土地承包、流转和入股等过程中的权益受损，往往导致她们面临无地或少地的困境，这不仅影响其个人及家庭的生计，也违背了性别平等原则[2]。面对农村妇女土地权益受损的困境，采取何种方式保护她们的合法权益迫在眉睫。

## 2. 农村妇女土地权益困境

农村妇女土地权益是法律赋予农村妇女以土地为客体的权利和利益。而享有土地权益的基础则是农村妇女的集体经济组织成员这一身份。权益的内容是基于土地而产生的直接土地权益和派生性土地权益[3]。妇女的土地权益应该具有他人不得侵害的绝对权，具有按照自己意志合法使用土地的使用权，而实际情况并非如此。

### 2.1. 农村妇女土地权益争议

在中国农村，妇女的土地权益保护一直处于薄弱边缘。从农村妇女的一生看，从出生时，基于家庭联产承包责任制，农村妇女可以通过家庭享受各项土地权利。女性出嫁以后，法律规定的外迁户口政策在土地问题上主要表现为三种情况。第一种情况是农村妇女的户口迁到另一农村，妇女往往被认为不再享有原村集体的土地权益；按照“增人不增地，减人不减地”的政策，妇女在新居住地也难以获得相应土地权益。第二种情况是农村妇女的户口迁入城市后，部分村集体强制要求农村妇女放弃原有土地权益。第三种情况是妇女在当地农村结婚，一般不存在侵权现象。本文主要讨论第一种和第二种情况下，妇女因为外嫁、离异、丧偶等情况下的土地权益受损现象。

### 2.2. 农村妇女维权艰难

一般来说，农村妇女土地权益受损体现在宅基地使用权、土地承包经营权和集体收益分配权上。农

村妇女的宅基地使用权受侵害有两种形式。第一种是妇女可以分配土地，但需要额外交钱才能获得宅基地，或者在份额上女性比男性分配的宅基地更少。第二种是农村宅基地只分配给男性，而女性没有资格。农村妇女的土地承包经营权和集体收益分配权也是如此。这种默认的习惯造成农村妇女土地维权过程艰难，以浙江东阳的任女士为例，她自幼居住的家庭因为弟弟要娶妻，要求她离开居住了几十年的房屋。任女士多次向村委会申请维护救济，但村委会拒绝为其立户和分配宅基地。为此《中国妇女报》针对该事件进行了宣传，任女士也没有获得实质性的成果[4]。可见，农村妇女土地维权呈现三个特点。第一，维权时间长。这八年时间里，任女士花费大量时间奔波等待。第二，维权成本高。不论是诉讼还是寻找社会组织帮助，都需要耗费大量的人力、物力、财力，而普通农村妇女往往没有足够的金钱成本来支撑。第三，维权成效甚微。即使做出大量努力，女性维权成功的案例相对还是少数，在最后的权益落实上依旧存在问题。

### 3. 农村妇女土地权益损害原因

中国共产党是最早认识到农村妇女土地权益重要性，百年来一直致力于女性解放发展，党的初心和使命也要求维护农村妇女的土地权益。然而在具体实践上，中国农村土地情况纷繁复杂，问题多样，受到各种主客观因素的影响，农村妇女土地权益受损往往难以采取单一的方式解决。

#### 3.1. 各国家机关协同作用发挥有限

在立法方面，法律条文侧重原则性的内容，但缺乏具体程序。例如，《民法典》规定男女平等享有继承权，《中华人民共和国妇女权益保障法》规定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。在司法方面，实践中一些法院曾对“外嫁女”土地权益纠纷不予受理，同时法院发布的典型指导性案例数量有限[5]。在执法方面，各机关部门之间存在权责模糊现象。以任女士事件为例，东阳市政府部门颁布的《东阳市土地管理细则》第39条规定，年满22虚岁的男性均可立户分宅基地，但条件相同的女性要想立户分宅基地则需要家中无兄弟。即使后续政府法制办认定该项条文违法，乡(镇)国土资源所也难以向任女士提供帮助，因为分配宅基地属于村民自治范畴。任女士最后只能与村委会自行协调。

在农村妇女土地问题上，现阶段主要通过一体化办案、成立联合办案组、院领导包案、府检联动、法检联动等方式维护妇女土地权益，但成功案例鲜有报道，尤其在中西部地区实操难度更是可见一斑。故至今为止，在农村妇女土地问题上，立法、司法、执法三者协调推进落实依然存在较大阻力。

#### 3.2. 村民集体利益和妇女个人利益的冲突

村集体究竟代表着谁的利益？在村集体中，男性村民作为“永久性的村民”可以享受到的福利待遇主要有：土地的承包经营权、宅基地使用权、征地补偿款、集体经济组织的收益以及由村民身份带来的其他权利，如政治权利、养老、医疗、就业培训和安置等其他各种权利[6]。部分女性村民在村集体里往往被看成是“临时村民”，所以默认她们不享受村集体的利益。

男尊女卑、嫡长子继承、“嫁出去的女儿泼出去的水”等传统糟粕思想深深影响着中国部分农村，更是体现在土地权益的分配上。这就导致家庭内部男性可以继承土地财产，而女性不能继承的局面，归根结底在于男性可以长久居住在农村，而女性嫁出去以后则不能为原先村集体提供劳动力。村集体中“外人分走土地”的想法导致妇女利益和村集体利益出现冲突时，村集体选择牺牲妇女利益。

#### 3.3. 基层群众自治权利监管问题

一方面，农村基层治理实践中，村民自治制度决定了村集体拥有很大的权利。我国的基层群众自治

的主体是人民群众，领导者是城乡基层党组织，在居住地范围内，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的权利。按照村民委员会组织法的规定，村民委员会是农村基层群众性自治组织，并组织开展各项工作，包括对村集体所有的宅基地、承包地的认定等工作内容。

另一方面，村民自治制度本身也存在对基层群众监管不到位的缺点。例如国家行政机关只能发布行政性命令，对于村集体的干涉力度小。中华人民共和国村民委员会组织法释义第四条(乡镇人民政府与村委会的关系)指出：乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项；村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。这就决定了乡镇政府与村委会不是领导关系，即乡镇政府不得干预依法属于村民自治范围内的事项，村委会的义务只是协助乡镇政府开展工作，这种对基层自治权利的监管漏洞容易间接损害妇女土地权益。

### 3.4. 以“农户”为承包单位的制度缺陷

新中国成立后，中国的土地制度经历了三次变化。第一次是，1952年秋天，全国土地改革基本结束，政治上获得平等地位后，妇女和男性具有同等数量的土地。第二次是三大改造以后，我国建立了以生产资料公有制为基础的集体化大生产，土地归集体所有并统一调度，形成了以自然村为基础的生产队生产经营模式，农民(包括妇女)在土地上享有劳动权和收益权。第三次是改革开放以后，家庭联产承包责任制的出现导致以“家庭”为单位承包(分配)土地，“家庭”是本次国家赋权的承包、生产和分配单位，同时，土地以“村”集体为单位统一发包给集体成员，由此形成了现在的农户制度。

现行《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十四条规定，“农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。宅基地申请依法经农村村民集体讨论通过并在本集体范围内公示后，报乡(镇)人民政府审核批准”。《土地管理法》第六十二条规定的一户一宅原则，虽然基于维持土地利用效率、保护耕地与执行城乡规划等政策的考量有其合理性，但在法律上却确认并固化了妇女无地位、无权利的状态[7]。同时，个体农户既是基本生活单位，也是基本生产和消费单位[8]。倘若对于“户”的标准是不统一的，那将直接影响妇女土地权益的取得，间接影响农村妇女的其他权利。

## 4. 完善农村土地妇女权益保护的对策

### 4.1. 发挥各国家机关协同作用

发挥各国家机关单位协同作用，协调统筹形成合力，切实维护妇女土地权利。国家需要提高重视程度，给妇女提供多渠道的帮助。在妇女土地权益保护上，要建立一套“立法、司法、执法”协调联动的体制机制，推动法治一体化建设。在立法层面上，应当明确妇女土地权益保护的各个环节，关注当下妇女困境，不断细化完善现有法律。在司法上，法院要维护司法的公正和权威，出台典型司法案例，扩大司法宣传，发挥正向引导作用，同时对于判决执行方面要防止出现“法律白条”现象。在执法上，行政部门要落实法律的原则和要求，对于妇女的土地纠纷要做好行政调解，土地仲裁，规范行政复议程序。

特别注意的是，在横向上，各国家机关应该发挥协同作用，各个国家机关在妇女维权时应当积极提供帮助，而不是求告无门、有苦难言；在纵向上，上下级的各个机关要信息畅通积极开展工作，妇女的土地权益受到侵害时，各层级机关要明确职责，提高服务水平而不是层层受阻。

### 4.2. 因地制宜协调村集体和妇女间的利益冲突

农村外嫁女外迁户口或者是选择留在原户籍地都应当有享有其土地权益。“法律应赋予在婚姻变动、丧偶后的农村妇女选择户籍所在地或居住地的权利及其土地权益”[9]。村集体和外嫁妇女在土地权益上

的冲突由来已久，关系每个妇女村民的切身利益，倘若采取强硬手段极易造成民愤民怨。

上述问题需要各地方因地制宜采取多种模式，灵活、协调解决。例如江苏省采取双管齐下的模式，一方面建立社会保障网络，让失地妇女享受村集体土地应该有的权益，同时加强被征地农民的信息化管理，防止妇女土地权益进一步受损，做到防微杜渐。广东省对土地权益采取股份制改革，出嫁妇女可以通过采取购买或者分配股份形式享受权利，避免农村妇女土地权益保护僵硬死板。陕西省是健全妇女专项司法救助模式，帮助无地妇女享受所在地的土地权益。总之，面对村集体和妇女群体的矛盾可以采取多种补偿机制，转化矛盾，促进村集体和妇女群体共赢。

### 4.3. 促进基层群众自治的法治化和民主化

促进基层群众自治制度的法治化和民主化。首先要推动法治化贯穿民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的全过程。在民主选举上，要让妇女平等享受民主选举，获得为女性发声的话语权；在民主决策上，妇女应该直接参与和妇女群体息息相关的决策制定，同时要提高女性村干部的数量；在民主管理上，自治章程和议事规则要符合妇女的意志，做到制度化、规范化、程序化；在民主监督上，要防止村干部以权谋私，落实监督机制。

其次，发挥基层党组织的战斗堡垒作用。发挥党员的先锋模范作用，特别是农村党员干部要积极宣传法治思想，带头破除“出嫁女没有地”“男尊女卑”等落后习俗，宣传法治思想。

发挥乡镇政府的指导、支持和帮助作用，建立村民会议决议备案制和村规民约审查制，定期向乡镇人民政府备案。政府不能因为不存在领导与被领导关系就不作为，要积极推进妇女土地工作的保护和落实。乡镇工作人员要与村干部进行经常性的沟通指导，了解妇女土地权益情况，展开工作。

### 4.4. 完善土地承包的条件和程序

确立农村土地分配的具体标准。要明确妇女的农村集体经济成员的地位，妇女户口所在地的农村不能因为嫁娶、离异等原因剥夺女性土地承包的权利、宅基地使用权和集体收益分配权，要确认“家户”中妇女的合法地位。

规定承包土地的具体程序和内容。特别是在土地承包责任书等书面合同上，村集体应该规定家庭中特别是夫妻双方的各自的权利和义务，对于男女承包土地的份额要有明确的规定。

## 5. 结语

农村妇女土地权益问题在我国一直以来都是一个非常重要的问题，它作为社会进步的重要组成部分，关系到农村女性基本生活权利、农村发展、社会稳定以及法治化进程等。面对农村妇女土地权益保护问题，要发挥多元主体的作用，解决传统习俗制度下的客观问题，保障妇女受教育的权利，宣传法治思想，提升全体公民法治意识和法治素养。虽然当下妇女土地权益受损问题依旧存在，但是已经有越来越多社会各界人士关注这一问题，期待在未来，随着经济文化的发展，我国农村妇女都能享受到法律赋予的土地权益。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国农业农村部. 全国两会三农“热词”网友谈[EB/OL]. [https://www.moa.gov.cn/ztl/2024lhjj/zdgg\\_29667/202403/t20240313\\_6451325.htm](https://www.moa.gov.cn/ztl/2024lhjj/zdgg_29667/202403/t20240313_6451325.htm), 2024-04-07.
- [2] 朱宁宁, 王春. 加大关爱保障力度更好守护“她权益”[N]. 法治日报, 2024-03-08(005).
- [3] 李白玉. 农村妇女土地权益保护研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 东北农业大学, 2023.
- [4] 澎湃新闻. 悬浮在土地上的农村女性[EB/OL].

[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_18978791](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18978791), 2024-04-07.

- [5] 朱庆, 雷苗苗. 农村妇女土地权益司法保障的应然选择——以“外嫁女”为研究对象[J]. 甘肃社会科学, 2019(5): 134-139.
- [6] 陈林. 性别视角下的农村集体资源分配研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2016.
- [7] 耿卓. 家户视角下的妇女土地权利保护[J]. 法学, 2016(1): 115-124.
- [8] 施远涛. 中国家户制传统变迁中的乡村治理转型[D]: [博士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2017.
- [9] 刘燕红. 农村妇女土地权益保护研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 江西财经大学, 2018.