

保障农村妇女土地权益关键是法的实施

李 蕊

经过多年的不懈努力，目前我国已经构建了以《宪法》为依据，以《妇女权益保障法》为主体，包括《民法典》《农村土地承包法》《农村土地承包合同管理办法》等多部法律法规和规范性文件在内，较为完备的农村妇女土地权益保障法律体系。可以说，在农村妇女土地权益保障领域，有法可依的问题已基本解决。但是众所周知，法治建设是由立法、执法、司法、守法等诸多环节组成的完整“链条”。当下，农村妇女土地权益保障的重点在于：保证既有立法通过严格执法、公正司法和全民守法获得有效全面实施。这也是新时期全面推进依法治国的应有之义。

农村妇女土地权益保障规范体系已较完备

就农村妇女土地权益保障而言，我国《农村土地承包法》除了针对所有农村土地承包经营当事人的合法权益保障进行了一般性规定外，还对农村妇女这一特殊主体的土地承包经营权保障作了专门规定：“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。”同时，从我国当下以户为单位的农村土地家庭承包实践出发，该法在第十六条进一步强调“户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。”农村妇女土地权益保障的主要形式在于，通过政府颁发权利证书对权利人权利予以公示。该法明确土地承包经营权证或者林权证等证书应当将具有土地承包经营权的的全部家庭成员列入。

着眼于妇女因结婚、离婚、丧偶在新居住地未取得承包地，但是原承包地又被发包方收回的情形，《农村土地承包法》还规定“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。”落实土地承包法精神，《农村土地承包合同管理办法》通过规范农村土地承包合同的管理，进一步维护农村妇女合法权益。不仅规定承包合同一般要包括承包方家庭成员信息，而且对于承包方向发包方提出申请承包合同变更、终止的，要求必须提交“具有土地承包经营权的的全部家庭成员同意变更、终止承包合同的书面材料”。

着眼于农村土地集体所有的制度基础，《农村土地承包法》明确，“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”故而，要平等保护农村妇女的土地承包权益，就必须首先明确其集体经济组织成员身份。基于此，正在制定中的《农村集体经济组织法》草案二审稿规定，“农村集体经

- 目前我国已经构建了以《宪法》为依据，以《妇女权益保障法》为主体，包括《民法典》《农村土地承包法》《农村土地承包合同管理办法》等多部法律法规和规范性文件在内，较为完备的农村妇女土地权益保障法律体系。
- 对于“外嫁女”的土地征收补偿，农村妇女结婚、离婚、丧偶时承包地“两头空”等问题，我国既有立法已有明确规定，只是在实践中尚未真正把“纸面上的法”落实为“行动中的法”。
- 农村妇女土地权益保障的第一道关口在于行政执法，其效果如何直接关系到农村妇女合法权益能否得到切实保障。这就要求在农村妇女土地权益保障执法工作中，构建执法协同联动机制，避免“程序空转”，切实解决农村妇女急难愁盼问题。

“纸面上的法”尚未落实为“行动中的法”

检视当下各地侵犯农村妇女土地权益的问题，主要是发生在因农村妇女婚姻关系、户籍等发生变动，涉及农村集体经济组织成员身份确认、土地承包经营、土地征地补偿或者征用补偿以及宅基地使用等领域。前已述及，对于“外嫁女”的土地征收补偿，农村妇女结婚、离婚、丧偶时承包地“两头空”等问题，我国既有立法已有明确规定，只是在实践中尚未真正把“纸面上的法”落实为“行动中的法”。

在部分地区，传统婚嫁及两性关系观念阻碍法律落实，受传统婚嫁观念影响，无视既有立法对外嫁女土地财产权益保护的规定，认为女性已经出嫁，无论其是否还住在原居住地，原居住地的集体成员资格及土地权益就不应该拥有。尤其是在原居住地征地拆迁时，就不应该参与征地拆迁补偿分配。同时部分农村女性自身缺乏个体独立意识和法律观念，女性需要附属于家庭及男性的传统认知，也限制了妇女对土地权益的主张及维护。

一些地方以村民自治、集体决议为由排斥法律落实。片面理解农村村民自治和农民集体决议，甚至滥用村民自治权和集体决议权侵害农村妇女土地权益。《村民委员会组织法》对于村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定“不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容”的禁止性规定被忽视。将村规民约集体决议凌驾于法律之上，以“集体”的名义，通过村民民主的“合法形式”侵害妇女作为少数个体成员的权益。

行政和司法救济途径不畅影响法律落实。在自身土地权益受到侵害时，一些具有法律意识的农村妇女往往会寻求乡镇人民政府、县级人民政府相关职能部门救济处理。但是一些地方的行政机关往往以“属于村民自治范畴”为由不积极干预。在司法救济方面，也通常面临立案难、执行难等问题，一些法院主

张农村集体收益分配等属于村民自治范畴，不属于人民法院管辖范围不予受理。

保障重点在于建设高效的法治实施体系

正如习近平总书记所指出，“如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。”

经由立法程序制定的法律得以遵守的前提在于，信仰法律、遵守法律的理念已经浸润到每个公民的内心并内化为一定的法律文化认同。这就要求在乡村振兴战略实施中，打破传统婚嫁观念的束缚，强化男女平等宣传教育，推动农村妇女广泛参与农村民主管理，积极主动维护自身土地权益。建议充分发掘互联网新媒体的传播优势，打通农村法治文化服务供给的“最后一公里”。其次，要引导推动乡村保障妇女土地权益的法治实践发展。执法机关、司法机关应当建立深入田间地头开展法律服务下沉工作机制，鼓励农民旁听参与农村妇女土地权益相关案件的调解审理，以案释法、以案普法。

农村妇女土地权益保障的第一道关口在于行政执法。前已述及，农村妇女土地权益需要通过相应行政登记等程序予以彰显。2023年11月最高检、全国妇联联合发布维护农村妇女涉土地合法权益典型案例主要是行政检察案件。行政执法具有宽领域、单向性、强制性、裁量性等特点，其效果如何直接关系到农村妇女合法权益能否得到切实保障。这就要求在农村妇女土地权益保障执法工作中，要构建执法协同联动机制，避免“程序空转”，切实解决农村妇女急难愁盼问题。尤其是乡镇政府要建立健全对于村规民约制定、修订的审查监督机制，及时对报送备案的村规民约进行合法性审查，严格履行好监督职责和责令改正义务。

在相关案件审判中，确保依法独立公正行使审判权和检察权，推进司法体制机制创新，进一步细化完善农村妇女土地权益受侵害案件审理机制。同时强化对司法活动的监督，尤其是民事检察、行政诉讼监督实现有错必纠，枉法追责。

此外，全民守法同样是法律实施的重要方式，也是法律生命力的重要体现。需要不断提升村民委员会和农村集体经济组织自觉守法意识，强化民主管理和民主监督。当然，身份本位使得农村妇女被动附属于家庭，也限制了妇女权益主张和维护。在农村妇女土地权益保障中，更要促进每个农民个体和家庭自觉守法用法。

（作者系中国政法大学民商经济法学院教授、博导，中国政法大学地方财政金融与农村法治研究中心主任，中国农业农村法治研究会常务理事，中国法学会经济法研究会常务理事）



扫描左侧二维码关注