

■ 杨择郡等 编著

外嫁女 法律問題研究

湖北長江出版集團
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

外嫁女法律问题研究/杨择郡等编著.
武汉:湖北人民出版社,2011.7

ISBN 978 - 7 - 216 - 06766 - 9

- I. 外…
- II. 杨…
- III. 婚姻法—研究—中国
- IV. D923

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 037250 号

外嫁女法律问题研究

杨择郡等 编著

出版发行:湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市科利德印务有限公司

印张:6.5

开本:880 毫米 × 1230 毫米 1/32

插页:5

版次:2011 年 7 月第 1 版

印次:2011 年 7 月第 1 次印刷

字数:163 千字

定价:20.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06766 - 9

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>



2010年10月15日至18日在北京召开的中共十七届五中全会,提出了要更加注重以人为本,更加注重全面协调可持续发展,更加注重统筹兼顾,更加注重保障和改善民生,促进社会公平正义。这是党中央对于新时期、新阶段下如何运用科学发展观,平衡社会发展和民权民生问题的重要指示。省委常委在传达学习党的十七届五中全会精神的扩大会议上强调,要注意突出以科学发展为主题,突出着力保障和改善民生,重点在促进协调发展和和谐发展上下工夫。市委常委在传达学习党的十七届五中全会精神的会议上强调,全市各级各部门要把力量凝聚到推动科学发展、促进社会和谐上来。

近年来,随着我市经济社会的快速发展,尤其是城市化进程中伴随的农村社会变革的加剧,外嫁女权益保障问题已经成为了一项重要的民生问题,引起了市委、市政府的高度重视,为此成立了惠州市农村出嫁女权益保障工作

领导小组,并出台了一系列保障妇女权益的政策。

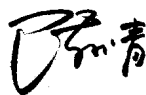
广东卓凡律师事务所惠州市外嫁女权益保障问题调研课题组编撰的这本书,经过了较为广泛的走访调查和较为深入的实证分析,其提出的解决我市外嫁女权益保障问题的具体出路,综合考虑了我市外嫁女权益保障问题存在的具体情况,深入分析了各地解决外嫁女问题的具体办法,详细论证了外嫁女权益涉及的法律性质等相关问题,大胆提出了以平等但不平均原则解决外嫁女权益保障问题的思路,具有高度的理论创新性和实践可行性。

2011年5月12日,市司法局召开了2011年惠州市律师工作暨“发扬传统 坚定信念 执法为民”主题教育实践活动动员会。要求我市律师工作不断适应新形势新任务要求,牢固树立中国特色社会主义理想信念,服务惠州经济社会发展,开创法治惠州新局面。这本书,也是我们律师行业服务党和人民政府,主动参与民生保障问题的探索研究,在我市建设社会主义和谐社会进程中贡献智慧和力量的具体表现,实践了律师作为社会主义司法工作者的应有内涵和职责使命。

希望律师行业有更多的有识之士、有志之士积极参与到我市民生民权保障问题的探索研究中来,充分发挥专业优势,不负重托,心系民生,不断提升自身素质和业务技

能,增强大局意识、责任意识,积极为服务社会管理创新提供优质高效的法律服务,为构建和谐惠州做出新的更大的贡献!

惠州市司法局党组书记
局 长



序



随着经济社会的高速发展，我国正处于社会转型时期，同时，也是社会矛盾多发期。为了有效保障民生、依法行政、科学决策，各地政府聘请法律顾问提供长期法律支撑，客观上实现了促进政府高效、科学、依法行政的目标。但是，各地政府存在将聘请法律顾问当“花瓶”，或让政府法律顾问专职为政府出庭应诉等问题，无法真正且充分发挥政府法律顾问的专业优势和实操能力。近年来，我市开始探讨政府法律顾问如何从简单地为政府代理诉讼、起草审查合同等活动中探索出更为有效发挥政府法律顾问专业技能优势的路径，不断满足政府法制工作日新月异的变化需要，加大政府法律顾问参与政府法制工作的深度、广度。

2010年初我市政府法律顾问室向政府法律顾问倡议，为增强和提高政府决策的科学性、合法性和有效性，每位法律顾问针对我市的实际每年完成一项专题调研。广

东卓凡律师事务所主任、市政府法律顾问杨择郡律师针对我市当前经济社会高速发展、城乡二元化矛盾以及农村集体产权内在缺陷等原因导致外嫁女正当权益受到侵害但得不到有效救济的实际,提出完成“惠州市外嫁女权益保障调研课题”。经认真选择,我市政府法律顾问室采纳了杨择郡律师的提议,并于2010年6月将此调研课题委托广东卓凡律师事务所承担。

随着珠三角一体化的进展,农村工业化和城市化程度不断提高,农村土地等集体财产的价值快速增长成为各利益相关方关注的焦点。其中,此前在珠三角发达地区不断涌现的外嫁女权益保障问题,随着我市农村城市化和工业化快速发展也渐露台面。为系统研究外嫁女权益保障问题的成因、现状并进而探索解决我市外嫁女权益保障问题的长效机制,卓凡律师所在接受委托后组建了以杨择郡、戴秋生、鄢义兵、丁雪瑜、李俊和陈道茹律师为团队的专题调研课题组,于2010年7月至9月就惠州市外嫁女权益保障问题进行了专题调研。

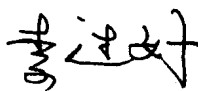
在实地走访调研和比对研究佛山南海、深圳龙岗以及东莞三地解决外嫁女问题模式的基础上,调研组针对我市外嫁女的现状和当地经济社会文化等实际提出:平等但不平均原则、一村一策原则和一案一协议原则等处理外嫁女权益问题,有效地维护了外嫁女的利益又尊重了原住民的

文化和情感,拟从根本上探索解决农村城市化带来的经济和社会问题的路径。本书是在“惠州市外嫁女权益保障调研课题”基础上形成的,不仅具有深厚的理论基础,而且能够从实际出发,探索解决外嫁女权益保障问题的长效机制,具有较高的可操作性。

我市各级法制部门应该积极学习本书内容,并以国家法律法规及相关政策为指引,在具体工作中,转变思想观念,积极妥善处理我市外嫁女权益保障问题。

希望我市各级政府的法律顾问充分发挥专业优势和参谋作用,积极参与到我市重大民生问题的探索研究中来,为进一步推动幸福惠州的建设贡献自己的专业力量。

惠州市法制局党组书记
局 长





前言 / 1

第一编 调研报告 / 3

惠州市外嫁女权益保障问题专题调研报告 / 5

第一部分 外嫁女的概念、外嫁女问题产生背景和解决外嫁女问题的意义 / 5

第二部分 调研过程、调研情况的总结和分析 / 9

第三部分 解决外嫁女问题的出路 / 19

附录一 惠州市农村外嫁女权益保障问题调查问卷(卷一) / 32

附录二 惠州市农村外嫁女权益保障问题调查问卷(卷二) / 34

第二编 专题研究 / 37

从制度构建到一村一策

——在有意模糊制度中寻找外嫁女权益保障的路径 / 39

以平等但不平均原则妥善解决外嫁女权益保障问题 / 53

关于东莞市、佛山市南海区、深圳市龙岗区三地解决外嫁女问题的模式分析 / 60

村规民约下的外嫁女权益保障问题 / 69

在公权与民权制衡中维护外嫁女合法权益 / 77

外嫁女权益的法律性质分析 / 85

外嫁女诉求类型化分析

——以惠州大亚湾经济技术开发区西区街道办事处辖区的

76 名外嫁女申请行政复议为例 / 93

第三编 政策法规 / 101

中共惠州市委办公室惠州市人民政府办公室关于切实维护

农村妇女财产权益的通知(惠市委办发[2008]3号) / 103

大亚湾农村股份合作经济组织股东资格界定和股份配置若干

规定(试行)(惠湾[2010]84号) / 109

大亚湾农村集体经济组织成员资格界定办法(试行)

(惠湾[2010]85号) / 113

关于进一步落实和保障农村出嫁女集体经济分配权益的实施

意见(试行)(惠湾委发[2010]24号) / 115

中共东莞市委、东莞市人民政府印发《关于推行农村股份合作制

改革的意见》的通知(东委发[2004]16号) / 128

关于印发《东莞市农村股份合作经济组织股东资格界定若干规定》

的通知(东府[2004]158号) / 140

关于印发《东莞市农村股份合作制改革实施方案》的通知

(东府办[2004]71号) / 143

关于我区城市化进程中村级集体经济组织改制的试行办法 / 149

中共佛山市南海区委员会 佛山市南海区人民政府关于

推进农村“两确权”,落实农村“出嫁女”及其子女合法

权益的意见 / 157

第四编 案例实录 / 165

广东省广州市中级人民法院行政判决书 / 167

广东省佛山市中级人民法院民事裁定书 / 174

广东省广州市中级人民法院行政判决书 / 180

调解记录 / 192

人民调解协议书 / 196

后 记 / 198



外嫁女权益保护问题一直是我国广东、江浙等沿海发达省市在深化农村经济改革过程中出现的社会问题。近年来,随着我市经济的快速发展,城市化进程加快,农村集体经济收益不断增加,农村外嫁女权益保护问题也随之而来并呈高发态势。

在巨大经济利益驱使下,各地村民以外嫁女结婚、婚姻状况改变等情况为由,纷纷取消外嫁女依法享有的土地承包经营权、集体经济收益分配权及农村集体土地征用补偿金分配权等的资格和权利,导致外嫁女合法权益遭受普遍性的非法侵害。

虽然国家法律及政策明确规定外嫁女享有与本村集体经济组织其他成员同等待遇,原则上应平等享受村集体经济收益的各项分配权益。但由于相关法律制度的不完善等原因,外嫁女通过法律途径维权的总体效果不尽如人意,在此情形下,外嫁女只好退而通过频繁地群体上访来寻求合法权益的维护。这样不但给各级政府造成了极大的维稳压力,而且耗费了各级政府巨大的行政资源和成本。

本所作为惠州市人民政府、大亚湾经济技术开发区管理委员会、惠阳区人民政府、惠东县人民政府、龙门县人民政府和仲恺高新技术开发区管理委员会等政府和相关部门的法律顾问,多次协助政府或相关部门妥善处理了数起外嫁女群体性上访事件,在如何依法妥善处理外嫁女权益保护问题上积累了一定的理论基础和实践经验。此外,本所多次按照政府或相关部门指示,承

担本市重大课题研究任务。如 2009 年 9 月被惠州市实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》工作领导小组办公室选定承担惠州市实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》的两项重大研究课题——《加快农村土地流转方式的对策建议》和《民营资本进入石化产业模式研究》的研究任务,本所完成的调研报告也获得了政府领导的高度肯定。故本所在如何科学进行课题调研方面积累了丰富的实践经验。于是,惠州市人民政府法律顾问室在 2010 年 6 月委托本所承担惠州市外嫁女权益保障问题的专题调研任务,本所在接受委托后立即自筹经费成立了以主任杨择郡律师为首的专题调研课题组。

本次调研历时 5 个月。期间课题组成员多次到惠州市法制局、惠州市司法局、惠州市信访局、惠州市妇联、各级法院、各地司法所和各地综治维稳部门等单位了解外嫁女上访情况,且实地走访惠城区、惠阳区、大亚湾区、仲恺区、龙门县等县区调研外嫁女权益保护现状,还与各地数十名外嫁女进行面对面交流,以倾听外嫁女的心声和了解其诉求,取得了大量的宝贵数据和案例材料。此外,课题组成员认真学习了社会学、法学、历史学领域专家、学者撰写的相关论文材料,认真研究了佛山南海、深圳龙岗以及东莞三地解决外嫁女问题的成功经验和教训。最后,课题组对获取的材料和信息进行了理论和实践上的对比分析,并试图在此基础上探索解决外嫁女问题的长效机制。

衷心感谢各级政府、相关单位和个人对我们的大力支持和帮助,竭诚欢迎社会各界人士就调研报告和相关问题研究存在的不足之处给予批评。我们期望通过各方的努力,共同推动外嫁女权益保障及其相关法律问题的进一步探讨。

广东卓凡律师事务所惠州市
外嫁女权益保障问题
调研课题组

外嫁女法律问题研究
WAIJIA NÜ FÄ LÜ WÈN TÍ YÄN JIÙ



第一编

调研报告

惠州市外嫁女权益保障问题 专题调研报告

受惠州市政府法律顾问室委托,广东卓凡律师事务所成立了以杨择郡为组长,包括戴秋生、鄢义兵、丁雪瑜、李俊、陈道茹共六人组成的课题组,就惠州市外嫁女权益保障问题进行调研。2010年7月至9月,课题组围绕外嫁女权益保障问题在惠州各地区开展了广泛的走访调查,通过搜集丰富的文献资料,进行深入的实证分析,形成了一定的调研成果。

第一部分 外嫁女的概念、外嫁女问题产生 背景和解决外嫁女问题的意义

一、外嫁女的概念

外嫁女有广义和狭义两种理解。

狭义的外嫁女专指与村外人结婚、户口仍留在本村或户口迁出后又迁回到本村的妇女。广义的外嫁女还包括嫁入本村、户口也迁入的“内嫁女”,离婚或丧偶的外嫁女,入赘女婿,以及上述人员的子女等。

本专题调研报告涉及的是广义范畴的外嫁女。

二、外嫁女问题产生背景

外嫁女问题,是指户籍关系在农村、身份为农民,并且是某一特定农村集体经济组织成员的妇女,因为结婚、婚姻状况改变等情况,被相关主体取消土地承包经营权、集体经济收益分配资格或农村集体土地征用补偿金分配资格等,造成妇女合法权益被非法侵害的各种现象的统称。

通过实地调查和案例分析,课题组认为,目前外嫁女问题之所以在经济较发达地区如此大量集中出现,有其独特的社会背景及法制背景。

(一)受农村传统观念的影响

由于重男轻女的封建思想在农村社会仍然占主导地位,妇女在农村的社会地位较低。所谓“嫁出去的女儿,泼出去的水”,外嫁女理所当然不能分享本村的利益,持类似观念的不仅包括普通村民、村组干部,甚至还包括外嫁女的家人及其本身,这也是拒绝给外嫁女集体经济利益分配权的思想根源。

(二)受城市化进程的影响

随着农村城市化步伐的不断加快,第二、第三产业的飞速发展,大量农业用地被征收或用于非农业建设,村民由原先以耕地劳作为主要经济收入逐渐转变为以股份分红为主要经济来源。农村集体经济组织掌握的公共资源越来越多,多数村民的意志会本能地维护自己的利益并使这种利益最大化,在这种群体意志下,外嫁女的权益就被村民自治拒之门外。经济越发达、城市化程度越高的地区此类问题越严重,而偏远地区则大为减少,甚至可以忽略不计。

(三)受法律规定不完善的影响

我国已颁布、施行了一系列的法律、行政法规、规范性文件和政策等来保障农村妇女应当享有的合法权益,具体涉及外嫁女问