

维护农村妇女土地权益报告

Report on Protection of Rural Women's Land Rights

全国妇联权益部 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

维护农村妇女土地权益报告

Report on Protection of Rural Women's Land Rights

全国妇联权益部 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

维护农村妇女土地权益报告/全国妇联权益部主编.

— 北京: 社会科学文献出版社, 2013. 10

ISBN 978-7-5097-5011-7

I. ①维… II. ①全… III. ①农村-妇女-土地
使用权-权益保护-研究报告-中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 201493 号

维护农村妇女土地权益报告

主 编 / 全国妇联权益部

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 王 绯

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 孙燕生

责任校对 / 岳书云

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 10 月第 1 版

印 次 / 2013 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5011-7

定 价 / 98.00 元

印 张 / 25.25

字 数 / 421 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

土地权益是当前农村妇女最关心、最直接、最现实的利益问题，是事关妇女发展和男女平等基本国策落实的大事，影响着社会的和谐稳定。党和国家高度重视维护农村妇女的土地权益，出台了一系列法律和政策，各级党委、政府结合本地实际，制定了一批地方性法规、政策和指导性文件，从源头上加大对农村妇女土地权益的保障力度。各级妇联密切关注农村妇女土地权益问题，深入开展专题调研，为党委、政府提供决策依据，积极推动有关法规、政策出台，与有关部门协调联动，通过探索实践促进解决重点问题。

为此，我们将近年来全国妇联权益部在 5 个省开展的“失地农民土地权益及生活状况调查”报告，以及 2012 年 8 月收集的各级妇联关于农村妇女土地权益问题的优秀调研报告 19 篇编辑成书，供大家学习参考。

全国妇联权益部

2012 年 12 月

目 录

前 言.....	1
----------	---

指导篇

进一步做好维护农村妇女土地权益工作	陈至立 / 3
落实男女平等基本国策 维护农村妇女土地权益	彭珮云 / 12
深入贯彻土地承包法律政策 切实维护农村妇女土地承包权益	陈晓华 / 18
加强领导 强化措施 维护农村妇女合法权益	曲淑辉 / 24

调查篇

失地妇女土地权益问题及对策建议	全国妇联权益部 / 31
失地农民土地权益及生活状况调查数据分析报告	全国妇联权益部 / 50
失地妇女土地权益及生活状况调查数据分析报告	全国妇联权益部 / 119
我国农村妇女土地权益保护问题研究	全国妇联权益部 中国社会科学院农村发展研究所 / 177



关于农村妇女失地与土地收益问题突出的情况报告

..... 全国妇联妇女研究所 / 208

维护农村妇女土地权益工作的调研报告

..... 全国妇联权益部 / 215

北京市村规民约与妇女权益保障调查报告

..... 北京市妇联 / 226

天津市失地妇女权益保障问题研究报告

..... 天津市妇联 南开大学课题组 / 236

江苏省农村妇女土地权益问题调研报告

..... 江苏省妇联 / 255

福建省农村妇女土地权益保障的问题与对策

..... 福建省妇联 / 259

湖北省农村妇女土地权益保障状况调研报告

..... 湖北省政研室 湖北省妇联 / 289

湖南省农村妇女土地权益状况调研报告

..... 湖南省妇联 / 304

广西壮族自治区“出嫁女”问题调查报告

..... 广西壮族自治区妇联 / 323

陕西省关于农村妇女土地承包及其相关经济权益调查报告

..... 陕西省委政研室 省农业厅 省妇联联合调查组 / 337

上海市部分农村妇女土地权益保障状况

..... 上海市妇联 / 344

经验篇

黑龙江省妇联的经验和做法..... 351

浙江省妇联的经验和做法..... 356

安徽省妇联的经验和做法..... 360

福建省妇联的经验和做法..... 365

湖北省妇联的经验和做法	370
广东省妇联的经验和做法	375
四川省妇联的经验和做法	379
甘肃省妇联的经验和做法	382
宁夏回族自治区妇联的经验和做法	386
新疆维吾尔自治区妇联的经验和做法	391
后 记	395



指导篇

进一步做好维护农村妇女土地权益工作

陈至立

土地权益是当前农村妇女最关心、最直接、最现实的利益问题，关系着农村妇女的生存发展，影响着社会的和谐稳定。农业部和民政部一直十分重视维护农村妇女的土地权益工作，坚持纳入本部门的全盘工作中不断加以推进。比如，各级农业部门注重加强土地承包管理，积极开展土地承包经营权登记试点，探索规范土地承包经营权流转行为，加强调解、仲裁化解矛盾纠纷，依法落实和确认农村妇女的土地承包等各项权利，取得了明显的成效。民政部门采取有效措施，不断扩大农村妇女参与村民自治实践，村委会成员中女性比例得到大幅提升。同时，加强对村民自治的监督和指导，保障农村妇女的基层民主参与和土地权益，极大地调动了农村妇女参与新农村建设的积极性和创造性。

一 近年来维护农村妇女土地权益工作取得了积极进展

农村妇女的土地权益问题是农村土地问题的重要组成部分。党和国家历来十分重视农村妇女土地权益的保障工作。近年来，在国家法律、法规、政策的指引下，各级党委、政府高度重视，相关部门认真履职，维护农村妇女土地权益工作取得了积极的进展和明显的成效，积累了宝贵的经验，呈现如下特点。

一是注重法律和政策保障。国家通过出台《农村土地承包法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》《妇女权益保障法》《村民委员会组织法》

《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》（厅字〔2001〕9号）等一系列法律和政策，明确土地承包男女平等的基本原则，强调在土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，农村妇女均享有与男子平等的权利，并对出嫁、离婚、丧偶等妇女群体的土地权益做出具体规定，还强调村规民约不得违反法律和相关政策，侵害包括农村妇女在内农民的合法权利，乡镇人民政府对此负有纠错责任。在全国人大常委会近年组织开展的《农村土地承包法》《妇女权益保障法》的执法检查中，也都将农村妇女土地权益问题作为重点之一，全面了解情况并从人大角度努力推动问题的解决。这些都为维护妇女土地权益提供了坚实的法律基础，营造了良好的政策环境。

二是党政重视统筹解决。维护农村妇女土地权益是一项复杂而艰巨的任务。这项工作之所以在一些地方取得实效，主要得益于党委、政府有深刻的认识、鲜明的主张和坚决的态度，并且将思想上的重视切实转化为强有力的措施，使工作取得实质性的突破和积极的成效，让农村妇女真正受益。一些地方注重在农村经济体制改革和社会保障体系建设的大局中统筹解决妇女土地权益问题，有的抓住推行土地承包经营权及相关财产权股份化改造的契机，赋予出嫁女平等的股权；有的将包括失地妇女在内的所有被征地农民，都纳入社会保障范畴。在问题比较突出的地方，还由领导亲自包案，成立工作组，通过逐村摸排建册、逐人登记建档，全面掌握出嫁女土地权益现状，进行细化分类，采取切实措施予以解决，有效化解了矛盾，维护了社会稳定。

三是立足实际细化落实。各省普遍结合地方实际制定法规、政策和规范性文件，将国家法律的原则精神细化为便于操作的具体措施，大力保障农村妇女的土地承包权和其他收益权。截至目前，我国31个省、区、市全部出台了《妇女权益保障法》实施办法，有18个省出台了《农村土地承包法》实施办法，15个省出台了征地补偿费分配管理办法。有的探索界定农村妇女的集体经济组织成员资格；有的明确规定包括妇女、儿童在内的所有家庭成员都作为权益共有人记入土地承包合同和经营权证，且不得因出嫁、离婚等原因而去除；有的还在流转合同中明确妇女的收益，为保障农村妇女土地权益进一步提供了依据和标准，从源头上预防侵权行为的发生。

四是修订完善村规民约。一些省份由党政主导，民政、妇联等部门参

与，通过试点先行，开展了以维护农村妇女权益为重点的村规民约修订完善工作，通过深入的普法宣传，组织、动员和引导村民特别是妇女亲身参与村规民约修订，重点写入男女平等、婚嫁落户、土地承包和宅基地分配等涉及妇女权益的条款，删除带有性别歧视的内容，从根本上扭转男女不平等的传统观念，使国家大法中的原则要求在村规民约中得到具体体现和贯彻落实。

五是健全纠纷调处机制。很多地方不断完善“调解优先、调判结合”的纠纷解决机制，通过土地仲裁、庭前调解等途径，协商解决妇女土地权益问题，取得了较好效果；一些地方司法机关依法受理妇女土地权益纠纷案件，有的法院专门开辟“绿色通道”实行快速立案、快速审理、快速执行，筑牢维护妇女土地权益的最后一道防线。

二 进一步认识维护农村妇女土地权益的重要性和紧迫性

农村妇女的土地权益主要包括：平等获得土地承包经营权、宅基地使用权、征地补偿款分配权和集体经济收益权等。应该说，《农村土地承包法》《妇女权益保障法》等法律赋予了妇女与男子平等的土地权益，而且各地采取了许多有效的措施予以落实。但是，一些地方的部分农村妇女土地权益仍然没有得到有效的保障，成为农村妇女反映最突出的利益问题。

全国妇联和国家统计局开展的第三期“中国妇女社会地位调查”显示，2010年没有土地的农村妇女占21%，比2000年增加了11.8个百分点，高于男性9.1个百分点，其中因婚姻变动而失去土地的占27.7%。2010年妇联系统受理此类信访事项近1.2万件次，同比增加了25.8%，2011年虽然妇联系统在这方面的信访量整体有所下降，但进京访、集体访增多，仅全国妇联就受理妇女土地权益信访投诉1267件次，比上年上升了62%。

胡锦涛同志在2012年7月23日省部级主要领导干部专题研讨班上所作的重要讲话中，强调在社会建设方面要坚持多谋民生之利、多解民生之忧，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，使改革发展成果更多、更公平地惠及所有人民。我们要从这样的高度进一步提高认识，深刻认识推动解决农村妇女土地权益问题的重要性和紧迫性。

第一，农村妇女的土地权益是关系农村妇女生存的民生问题。农村妇女的土地权益既有老问题，又面临新情况。20世纪80年代到第二轮土地承

包期，农村妇女的诉求多为争取享有土地承包权，当时有的地方以“测婚测嫁”为由，对未婚女性不分或少分土地，出嫁妇女和离婚、丧偶妇女的户口被迁出或空挂，承包地也被强行收回。这些问题在《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》颁布后得到了有效改善，大部分问题得到了解决。近些年来，随着城镇化、工业化进程加快，农村土地加速流转，规模经营不断发展，集体经济不断壮大，一方面惠及了群众，另一方面新的利益矛盾又带来了新的问题，农村妇女强烈要求平等享有土地增值带来的各项经济收益。从2010年全国人大常委会执法检查以及各地反映的情况来看，有的地方土地被征收征用后，少给或者不给妇女土地补偿费和安置补偿费；有的地方用村规民约或者村民会议、村民代表会议决议等形式，限制甚至剥夺妇女的集体经济收益分配权。另外，在一些大型水电站库区淹没区，存在不分或少分出嫁女库区移民或水利建设后期扶持款的问题，还有少数妇女因长期在外打工，未享受土地承包、土地流转及其他经济利益分配，意味着农村妇女及其家庭的生存受到威胁。妥善解决这一问题，不仅可以极大地改善农村妇女的民生，而且对解决人民群众的“三最”问题 also 具有重要的意义。

第二，农村妇女的土地权益是影响农村和谐稳定的政治问题。农村妇女土地权益受到侵害的原因比较复杂，历史根源是重男轻女、男尊女卑的封建传统观念；现实原因是土地增值收益的分配不合理，现行的法律和政策比较原则、可操作性不强，部分村规民约不够完善，农民的文化素质和法律意识仍有待提高；等等。随着工业化、城镇化进程加快，这一问题必将日益突出。如果能够从源头上及时地解决问题，对于减少社会矛盾、促进社会稳定，提升基层政权的影响力和基层党组织的凝聚力，夯实党的执政基础和群众基础，保持农村的长治久安都具有深远的意义。

第三，农村妇女的土地权益是事关妇女发展和男女平等基本国策落实的大事。土地权益不仅直接影响农村妇女的生存，也与农村妇女的发展权利密切相关。土地权益受到侵害的农村妇女，没有平等地位，在家庭和村组中往往受到歧视，在参与村内事务管理、行使民主选举权等方面也受到影响。从长远来看，固化的男孩偏好的生育观念，会加剧出生人口性别比的失调。从各地的成功经验看，解决农村妇女土地权益问题比较好的地区，农村妇女由于获得了平等的权益，心情舒畅了，投身社会主义新农村建设、参与基层民主政治建设的热情也高涨起来，村里的大事小情都积极参与，

作用发挥也更充分，不少农村妇女还积极要求入党，村民自治也在法治的轨道内推进。因此，解决好农村妇女的土地权益问题，对于提升农村妇女的经济地位、政治地位和社会地位，促进农村经济社会和男女两性的协调发展，具有积极的意义。

总之，农村妇女的土地权益既是关系妇女生存的民生问题，也是影响农村和谐稳定的政治问题，是影响妇女发展和男女平等基本国策落实的大事。我们必须切实增强责任感与紧迫感，努力做好维护农村妇女土地权益的工作。

三 以完善村规民约为重点，进一步做好维护 农村妇女土地权益工作

各地各部门要进一步推动《村民委员会组织法》《农村土地承包法》《妇女权益保障法》等法律的贯彻执行，不断完善相关法律和政策，积极开展村规民约的修订完善工作，切实维护农村妇女的土地权益。

第一，要进一步严格执法。随着我国立法进程的加快，农村妇女土地权益保护已有法可依，现在的问题是要做到有法必依、执法必严和违法必究。

根据《村民委员会组织法》，乡镇人民政府对村民委员会的工作应给予指导、支持和帮助；村民自治章程、村规民约要报乡镇人民政府备案；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、法规和国家的政策相抵触，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，违反上述规定的，乡镇人民政府要责令改正。然而在有的地方，却存在村规民约违反法律政策规定、损害农村妇女土地权益，乡镇人民政府对村民委员会的监督指导不力等现象与问题。县乡基层政府及有关部门要进一步贯彻落实《村民委员会组织法》，抓住村两委换届的重要契机，积极引导村民会议和村民代表会议，根据国家法律和政策来制定、完善村规民约，严格执行村民自治章程和村规民约的备案制度，切实履行对村规民约的审查监督职能。发现村规民约有与法律政策相抵触的，要坚决责令改正，确保村规民约符合法律和政策规定，使妇女权益得到保障。

根据《农村土地承包法》，“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”。对此，《关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》也有明确规定。但在现实中，却经常出现妇女出嫁后娘家村收回土地的现象，即便娘家村不收回，村里也常常规定出嫁女不能享受相关的土地使用和集体经济收益权。离婚后，多数男方强行将女方户口迁出并占有女方土地，在遇到征地拆迁补偿和安置时，离婚、丧偶妇女合法的土地权益常常遭到侵犯。各级政府及其有关部门一定要进一步严格执法；农经、土地管理等相关部门工作人员，特别是乡村干部，要增强维护农村妇女土地权益的自觉性，提高依法行政能力，确保出嫁、离婚和丧偶妇女都能拥有一份土地以及土地带来的相关收益，将现有的各项法律、政策落实到位。各级人大要进一步加强执法检查 and 专项调研，及时发现问题并督促问题的解决。

《妇女权益保障法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》都明确规定侵害农村妇女各项土地权益的，由乡镇人民政府依法调解，受害人也可以依法向农村土地承包仲裁机构申请仲裁，或者向人民法院起诉，人民法院应当依法受理。但有的地方存在基层政府不作为、人民法院不受理的问题，土地承包仲裁机构也尚不健全。为此，要进一步加大法律的贯彻实施力度，加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁工作体系的建设，出台具体的指导意见，提供必要的工作保障，充分发挥调解、仲裁的独特优势和在解决妇女土地纠纷中的作用。通过案件会办、土地仲裁、庭前调解、物质补偿等途径，有效解决妇女土地权益问题。要研究制定统一的受案标准、受案范围、处理依据、执行办法等，依法受理农村妇女的诉讼请求，依法公平公正审理并执行到位，为土地权益受侵害的妇女提供及时有效的司法保护。

第二，要进一步完善相关法律、政策。现行法律、政策关于维护农村妇女土地权益的规定已比较健全，但仍有一些空白需要弥补，有些内容也要根据新情况不断加以完善，进一步增强可操作性。根据《农村土地承包法》，只有农村集体经济组织成员才有权承包土地，否则就不能承包该集体经济组织的土地并享有土地带来的相关收益。现实中以种种限制否认妇女的集体经济组织成员资格为由的侵权现象屡有发生。农业部正在研究集体经济组织成员资格的界定问题，建议参考借鉴《湖北省农村土地承包经营条例》等地方法规的内容，争取尽快做出专门规定。在农业部当时正在起

草的《农村土地承包经营权证登记管理办法》中，将夫妻双方均作为户主代表进行登记，在其他家庭共有人中，确保出嫁、离婚、丧偶等妇女及其子女作为共有人进行登记，这就能从源头上确保妇女的土地承包权。

国务院法制办目前已经启动《土地管理法》的修订工作，并将制定《农民集体所有土地征收补偿安置条例》，要以这些法规政策的修改制定为契机，纳入社会性别视角，强调男女平等的补偿安置原则，将基于土地承包权产生的征地补偿费和为失地农民提供社会保障的安置费严格区分；村集体在制订征地补偿方案时，应明确妇女的参与比例或明确规定征询妇联等群众团体的意见，接受群众监督；政府在征地前需通过财政设立弱势救助专项基金，如果村集体多数人侵犯少数人利益时，可由基金对少数弱势群体予以补偿，以体现政府的公平公正。

第三，要进一步完善村规民约。村民自治是社会主义民主政治的一项重要制度，广大村民制定的村规民约，在国家法律规定的基础上，具体地规范、约束和引导村民的行为，积极地调整和维护农村的生产生活秩序，形成符合时代要求、体现社会进步的农村文化。我们高兴地看到，黑龙江、江苏、河南等地，从构建先进的性别平等文化入手，在改变歧视妇女的传统文化观念的基础上，对村规民约进行完善，其突出的特点之一就是不仅写入维护妇女土地权益的内容，还充实了男女平等、分担家务、赡养老人、反对家庭暴力等内容，不仅从源头上推动了农村妇女土地权益问题的解决，而且倡导了社会主义核心价值观理念，极大地激发了农村妇女参与新农村建设的积极性，农村妇女的参政水平也得到很大提高。一些地方村民代表中妇女代表的比例增加到30%以上，农村妇女在村级事务中有了更多的知情权、话语权和决策权。这些经验应予以大力推广。

要充分发扬民主，听取村民意见，努力激发村民参与修订、完善村规民约的积极性和主动性，使广大村民充分认识到这是让老百姓普遍受益的事情；要讲究方式方法，深入细致地做好工作，将合理的利益诉求和村民的责任义务纳入村规民约，体现合法性、群众性、有效性和可操作性；要统筹兼顾，将完善村规民约与落实男女平等基本国策、维护妇女合法权益紧密结合，与规范村民自治、推进基层民主制度建设紧密结合，与化解社会矛盾、加强和创新社会管理紧密结合，与做好党的群众工作、夯实党的执政基础紧密结合，使完善村规民约的过程成为村民自我教育、自我提高的过程，成为倡导男女平等理念、移风易俗的过程，使这项广为受益的基

基础性工作收到更多的社会综合效果。

第四，妇联组织要积极作为。“代表和维护妇女权益，促进男女平等”是妇联组织的基本职能，建设党联系妇女群众的坚强阵地，营造妇女群众信赖与热爱的温暖之家，都要求我们在维护农村妇女土地权益方面积极作为。各级妇联要牢固树立职能意识，切实将维护农村妇女土地权益纳入当前维权维稳工作的重点、纳入源头参与的重点、纳入基层妇女群众工作的重点。

一要继续深入基层，加强调查研究，面对面地了解农村妇女的需求，贴心地体察失地妇女的疾苦，主动参与农业部门土地承包确权登记试点工作，以认真细致的工作态度摸清底数，区分农村妇女土地权益纠纷的不同情况，为源头维权提供依据。二要抓住机遇、主动作为、积极建言，加大源头参与力度，认真参与《土地管理法》《农民集体所有土地征收补偿安置条例》以及集体经济组织成员资格界定等法规政策的修改、制定工作，通过人大、政协和维权协调机构等各种渠道，通过提案、议案、信息等各种方式，及时、真实反映失地妇女的困难。三要科学地建言献策，据理力争，积极协调，大力推动出台新的政策文件，努力争取在解决农村妇女土地权益问题上有新突破。四要因地制宜，紧密结合当地实际，创造性地推广好的经验做法。要充分发挥基层妇联的作用，通过信访代理、妇女议事、法律援助、普法宣传等方式，疏导情绪、化解矛盾，推动解决一批侵犯农村妇女土地权益的典型案件。五要加大《村民委员会组织法》的宣传和贯彻落实，积极配合民政部门大力开展村规民约的完善工作，切实维护农村妇女的土地权益，促进社会的祥和稳定。

希望各地党委、政府进一步提高思想认识，将维护农村妇女土地权益工作列入议事日程，从贯彻落实男女平等基本国策、促进农村社会和谐稳定的高度重视推进这项工作；切实加强领导，做到主要领导亲自过问，分管领导具体抓，精心组织，做好统筹协调和督促检查，切实推进这项事关广大农村妇女权益的工作。当前要认真做好土地承包经营权证登记、村规民约修订和完善等工作，深入研究试点工作中遇到的问题，加强组织领导，落实工作经费，采取有力措施，把工作抓紧抓好，切实保障农村妇女的土地承包权。

农村妇女土地权益问题是一个复杂的利益协调问题，单靠一个部门的力量很难解决。《中国妇女发展纲要（2011—2020年）》将保障农村妇女