

❖ 农村土地制度改革研究 丛书主编 黄贤金 陈美球

张笑寒 著

中国农村妇女土地权益流失探析



南京大学出版社

◇ 农村土地制度改革研究

丛书主编 黄贤金 陈美球

张笑寒 著

中国农村妇女土地权益流失探析



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村妇女土地权益流失探析 / 张笑寒著. — 南京 : 南京大学出版社, 2019. 9
(农村土地制度改革研究 / 黄贤金, 陈美球主编)
ISBN 978-7-305-22089-0

I. ①农… II. ①张… III. ①农村—妇女—土地所有权—权益保护—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 085918 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 农村土地制度改革研究
主 编 黄贤金 陈美球
书 名 中国农村妇女土地权益流失探析
著 者 张笑寒
责任编辑 杨 博 吴 汀 编辑热线 025-83593947

照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司
开 本 718×1000 1/16 印张 12.5 字数 141 千
版 次 2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-22089-0
定 价 58.00 元

网址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

总 序

农村土地制度改革关系到农民土地权益的实现,关系到城乡融合发展战略的实施。由此,自 2015 年以来开展了以农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革为重点的“三块地”改革试点,2016 年我国又实施了以农村土地承包制度完善为核心的农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度改革,从而形成了涵盖农村主要土地利用类型的农村土地制度改革内容,为全面构建支撑基本现代化建设的中国农村土地制度打下了基础。

这一轮农村土地制度的全面改革,不仅是贯彻落实中共十八大关于全面深化改革战略部署的重要部分,也是建设现代化强国发展之路上的重要一站。从 20 世纪 50 年代的土地改革,到助推改革开放的农地承包经营制度创新,再到当前的农村土地制度综合改革,每一次改革都有其时代性特征,也为下一阶段的农村土地制度完善埋下了伏笔。

农村土地承载着农村的发展、农民的生活乃至城市的兴衰,是实现乡村振兴和国强民富的重要支撑。然而长期以来,受城乡二元体制的影响,农村土地配置受限、农民土地权益受损等问题日益突显,不仅制约了农村地区的发展,也影响到了健康的城乡发展,甚至国民经济和社

会发展全局。正是在这样的背景下,新一轮农村土地制度改革应运而生。总体而言,此次农村土地制度改革旨在通过赋予农民应有的土地权益和激活农村低效闲置的土地,来改善农民福祉、促进乡村振兴,并逐步实现城乡融合发展的战略目标。为此,从中共十八大提出改革要求,到十八届三中全会明确改革任务,再到中共中央办公厅、国务院办公厅《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(中办发〔2014〕71号)进一步提出具体试点部署,以及《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,国家层面对改革试点做出了全方位的设计安排。

概括来看,此次农村土地制度改革的核心内容包括四个方面:一是针对目前征地范围过宽,征地程序不完善,补偿安置难以保障被征地农民长远生计等问题,完善农村土地征收制度;二是针对目前集体建设用地权能不完整,无法实现与国有建设用地同等入市、同权同价等问题,推动集体经营性建设用地入市;三是针对目前宅基地取得和保障制度不完善,低效闲置现象普遍和自愿有偿退出机制不健全等问题,探索宅基地制度改革;四是针对农村承包地流转难,难以满足农业劳动力流动以及农业资本市场发展的需要,从而探索经营权与承包权分离的新思路。

这些年来,国家不仅全面探索了农村土地承包权制度的改革,而且还着重围绕国家的顶层设计,将33个市(县、区)正式列入农村集体建设用地制度改革试点,国内不少其他地区也在纷纷针对各自面临的问题探究农村土地制度的改革与创新路径。改革实践固然离不开理论的指导,但其反过来也会指引理论的发展。在当前农村土地制度改革如火如荼推进的过程中,适时检视改革实践和总结吸收改革经验,不仅有

助于改革的顺利推进,也将为农村土地制度及相关理论的发展完善提供重要支撑。《农村土地制度改革研究》丛书的推出,就是要及时跟踪农村土地制度改革的最新进展、研讨改革过程中遇到的关键问题,并探寻突破改革难点和困境的有效路径。

本丛书由近年来活跃在相关领域的多位中青年学者有关农村土地制度改革研究的最新成果组成。其中:

《乡村振兴与土地使用制度创新》一书主要从土地使用制度创新的视角,探讨了如何通过激活农村土地要素来集聚“钱和人”等其他要素,以促进乡村振兴战略的实现。该书选编了作者及其团队近些年在相关领域发表的29篇论文,其中既有深层次的理论思考、也有基于地方实践的经验凝练;更为可贵的是,作者在系统的理论和实证研究基础上,提出的一系列政策建议,对于完善农村土地使用制度和促进乡村振兴意义重大。

《中国农村妇女土地权益流失探析》一书主要探讨了农民土地权益保障研究和实践中极易被忽视的一个重要问题——农村妇女土地权益。作者基于对江苏、湖北、四川三省的调查,系统阐述了农村妇女土地权益流失的现状及其影响,并从多维视角探究了农村妇女土地权益流失的根源,评价了农村妇女土地维权的意识及现状;该研究不仅揭示了当前中国农村妇女土地权益保障问题的症结,也为这一难题的解决提供了若干良方。

《农民土地依恋问题与征地制度改革》一书则是改变了征地制度改革研究的传统思路,通过借鉴人文地理学中的地方依恋概念,探讨了农民的土地依恋与征地制度改革之间的深层关系;特别是定量分析了农民土地依恋对其征地受偿意愿的具体影响。作者正是抓住了中国农民

与土地之间的情感联系,为完善征地制度提供了一个崭新的视角,也更全面地阐释了征地制度尤其是补偿制度的制定不仅要考虑物质属性的土地价值,也不能忽视与土地紧密相连的农民的情感诉求。

《农村建设用地再开发市场调控及运行机制建设》一书主要针对目前我国村镇建设用地利用与配置低效、市场机制缺失和城乡统一土地市场建立困难等问题,系统研究提出了农村建设用地再开发市场的运行体系与调控机制。作者选择长三角和珠三角等地作为典型研究区域,在探讨农村建设用地再开发市场运行现状、凝练集体建设用地流转模式与创新经验的基础上,结合当前农村土地制度改革的最新动向,构建了集体经营性建设用地流转和宅基地退出的市场运行体系,建立健全了相应的政策管控机制,并进一步从基准地价的评估、市场监测与模拟、供需分析与仿真,以及决策支持系统的研发等方面健全了保障农村建设用地再开发市场运行的技术体系。

毋庸置疑,上述这些研究成果的出版对于推动我国农村土地制度改革及相关领域的理论研究和实践探索有着积极意义。我们也期盼通过本丛书的出版,吸引更多学者和实践工作者参与到农村土地制度改革研究与实践探索之中,为我国农村土地制度的不断优化添砖加瓦。

南京大学教授、中国土地学会副理事长 黄贤金

2019年8月

前 言

土地是中国农民的命根子,更是大多数农村妇女的基本生存保障。保护妇女合法土地权益,是改善家庭权利结构、提升妇女社会地位、推动制度文明与社会进步的重要保证,具有十分重要的现实意义。

进入二十一世纪,我国农村城镇化进程不断加快,土地增值效应越来越明显。尽管国家法律制度明确赋予了妇女与男子平等的政治和经济权利,但农村中性别歧视现象十分普遍,妇女土地权益流失问题日益突出。因此,如何维护农村妇女土地权益将是我国各级政府与相关部门迫切需要解决的一大问题。

本书以江苏、湖北、四川三省为例,系统阐述了中国农村妇女土地权益流失现状、主要问题及其不利影响,从多维视角揭示权益流失之根源,论证妇女土地和参政意识对权益流失的影响,剖析妇女维权所面临的现实制约,进而提出维护农村妇女土地权益的若干政策建议。主要内容包括:

第二章提出目前中国的农业女性化趋势正在加剧,其结果必然导致妇女对土地的依赖性更为严重。因此,面对复杂的现实情况,维护农村妇女土地权益十分重要。

第三章在客观介绍国外有关妇女土地权利制度的基础上,系统回顾了农村妇女土地权利制度的历史演进路径,并对制度现状进行了总体评价,指出尽管中国已基本建立了保障妇女土地权益的多层次、多方位的法律制度框架,但是农村土地权利的性别平等政策在执行过程中存在偏差,实践中妇女土地权益常常面临流失境地。

第四章是关于农村妇女土地权益流失现状及其特征的一种全面性描述,并以一些典型个案为例剖析了农村出嫁女、离异和丧偶妇女、招赘妇女、未婚妇女等不同婚姻状态下妇女群体的土地权益流失问题,揭示权益流失对于妇女及其家庭与社会所带来的不利影响和后果。

第五章围绕当前农村中发生的土地制度变革及相关权利的分配与调整,分别对妇女面临的不同土地权益流失问题及其表现进行了系统诠释,包括土地承包经营权、征地补偿款分配权、集体经济收益分配权、宅基地分配权等。

第六章分别从土地资源贫困状况、农地法律制度、集体经济组织成员权、村民自治和乡规民约等视角对妇女土地权益流失问题展开了深入探析,揭示国家法与民间法之间的矛盾冲突,把握造成妇女土地权益流失的制度环境根源,为维护妇女土地权益提供决策参考。此外,农村妇女对权益的认知程度、参政意识也是影响其土地权益流失的重要因素,因此本章通过一定样本的妇女问卷调查数据和个案访谈揭示妇女自身的认知水平、参政意识等对其土地权益流失的直接或间接性影响。

第七章客观评价了我国农村妇女土地维权意识及现状,阐述了妇女土地维权的方式和权利救济途径,从妇女自身及外部角度重点论证妇女土地维权所面临的现实制约。

第八章总结了全书的主要结论,并进一步提出了维护农村妇女土

地权益的若干政策建议。这些建议包括：将社会性别意识纳入立法程序，修订与完善农村土地承包制度，规范村民自治制度，提高妇女的受教育程度，建立健全妇女土地权益司法救济制度等。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 问题的提出	1
一、研究背景	1
二、研究目的和意义	2
第二节 国内外研究进展	3
一、国外研究	3
二、国内研究	4
三、简要的评述和展望	17
第三节 研究内容	19
第四节 研究方法和数据来源	21
一、研究方法	21
二、数据来源	22
第二章 农业女性化与维护妇女土地权益的重要意义	24
第一节 农业女性化现象及其成因	24
第二节 农业女性化造成妇女对土地的依赖性增强	26
第三节 维护农村妇女土地权益的重要意义	29

第三章 妇女土地权利制度的历史演进	34
第一节 国外的妇女土地权利制度	34
第二节 国内妇女土地权利制度的历史回顾	42
一、1949年以前的妇女土地权利制度	42
二、1949年以后至改革开放前的妇女土地权利制度	46
三、改革开放以后的妇女土地权利制度	48
第三节 中国妇女土地权利制度的基本框架	52
一、全国性法律法规	53
二、地方性法律法规	58
第四节 妇女土地权利制度的总体评价	61
第四章 农村妇女土地权益流失状况及其影响后果	68
第一节 妇女土地权益流失概况及其特征	68
一、妇女土地权益流失概况	68
二、妇女土地权益流失的主要特征	71
三、城镇化进程中妇女土地权益流失新动向	74
第二节 不同妇女群体的土地权益流失	78
一、出嫁女的土地权益流失	78
二、离婚和丧偶妇女的土地权益流失	83
三、招赘妇女的土地权益流失	84
四、未婚妇女的土地权益流失	85
第三节 妇女土地权益流失的影响后果	87

第五章 农村妇女土地权益流失的具体表现	91
第一节 土地承包经营权流失	92
第二节 征地补偿款分配权流失	97
第三节 集体经济收益分配权流失	102
第四节 宅基地分配权流失	105
第六章 农村妇女土地权益流失问题的多维考察	108
第一节 资源贫困与妇女土地权益流失	108
第二节 农地制度与妇女土地权益流失	111
一、土地家庭承包制与妇女土地权益流失	111
二、土地流转制度与妇女土地权益流失	117
三、征地补偿制度与妇女土地权益流失	119
第三节 村民自治与妇女土地权益流失	122
一、村民自治制度概述	122
二、村民自治背景下妇女土地权益流失问题	123
三、村民自治背景下妇女土地权益流失的成因	124
第四节 集体经济组织成员资格与妇女土地权益流失	130
一、农村集体经济组织成员资格的界定标准	131
二、集体经济组织成员资格与土地承包经营权的关系	134
第五节 妇女认知与土地权益流失	137
第六节 妇女参政与土地权益流失	147
一、村民自治以来农村妇女参政状况简评	148

二、妇女参政不足与土地权益流失问题	150
三、建立妇女议事会制度的重要性	153
第七章 妇女土地维权与现实制约	156
第一节 妇女土地维权的现状评价	156
第二节 妇女土地维权的方式和途径	158
第三节 妇女土地维权的现实制约	161
第八章 主要结论与政策建议	164
第一节 主要结论	164
第二节 维护农村妇女土地权益的政策建议	167
参考文献	181

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、研究背景

进入二十一世纪,我国现代化进程不断加快,土地作为一种生产要素进入市场已是必然趋势。土地权利是农民重要的财产基础,由于历史和现实等诸多因素,在农村现代化、工业化、非农化进程中,妇女土地权益被侵犯现象及由此产生的矛盾纠纷,正日益突出。2016—2017年全国妇联本级收到妇女土地权益相关投诉 8807 件次,比前两年增长了 182%,妇女土地权益类信访事件占财产权益类信访总量的比重几乎达二分之一,近几年各地政府妇联部门纷纷将农村妇女土地权益问题列入年度妇女维权重点课题加以研究。

实际上,中国的现行法律已经赋予了妇女与男子平等的经济、政治权利。婚姻法规定夫妻双方享有平等的财产权利,妇女权益保障法、农村土地承包法以及物权法,均对农村妇女土地权利作了具体规定。可

以说,妇女的土地权利在法律和政策上与男子是完全平等的。但是这些保护妇女土地权益的规定散见于各个不同的法律法规条文中,缺乏系统性,再加上这些法律并没有说明如何来维护妇女土地权益,在实践中很难真正起到保护的作用。现实生活中侵犯妇女土地权益的现象屡禁不止,尤其是在一些经济发展迅速、土地收益增值较大的农村地区,近年来因土地纠纷或土地问题上访的事件越来越多,它已成为当前影响农村社会稳定和经济发展的重要因素之一,如果不尽快改变这种状况,加快实施乡村振兴战略、建设全面小康社会的目标有可能落空。

国外已有研究发现,农户家庭内部的地权分配会影响产出,妇女拥有资产和控制产权,能改善家庭消费结构,提高妇女本身及下一代的福利及人力资本积累水平^①。当前侵害农村妇女土地权益的现象已经引起各级政府及相关部门的高度重视,广东、浙江等地区先后制定了保护妇女土地权益的地方性法规,学术界与实践界也开始关注保护妇女土地权益这一问题。但是,随着农村土地价值的日益凸现,侵害妇女土地权益问题也更加复杂,而且,随着土地承包期的可能延长,这种损害妇女合法权益的行为还有加剧的趋向,因此,保护农村妇女土地权益已成当务之急。

二、研究目的和意义

妇女的地位是考察一个社会制度文明程度的重要标志,维护妇女土地权益不仅具有重要的经济意义,而且是改善家庭权利结构、推动制度文明和社会进步的重要方面。针对农村日趋增多的妇女土地权益问

^① 克劳斯·丹宁格:《促进增长与缓减贫困的土地政策》,贺达水等译,中国人民大学出版社,2007,第3页。

题,依据实地调研和对个别案例的深度访谈,本书系统研究了妇女土地权益流失的妇女自身、资源、法律、制度、社会等内外根源,探讨构建妇女土地权益的有效保障机制和政策建议。其研究成果可为今后农村妇女土地权益保障的立法和司法体系建设等提供理论参考,为政府部门解决妇女土地权益流失等现实问题提供决策思路,同时希望唤起社会各界对保护妇女这一弱势群体的土地权益的重视,提高妇女社会经济地位,构建和谐社会。

在理论层面,本书运用法学、经济学、公共政策学等分析工具,对我国农村妇女土地权益流失及其根源进行深入探析,对妇女土地权益认知、参政意识、维权行为加以客观评价。本书拓宽了研究视角,而多种研究方法的使用一定程度上也弥补了以往定性分析的不足。

第二节 国内外研究进展

一、国外研究

多数国家的经验表明,妇女拥有包括土地在内的财产权,有利于增强妇女在家庭内部的谈判地位和社会地位。因此,国外学者十分重视各国尤其是发展中国家的妇女土地权益问题研究,且大多数结合某一国家或地区开展调研和探讨,发现现实中妇女的法定权益与她们实际拥有的土地所有权、控制权之间存在很大的差距。如阿根廷法律规定女儿与儿子同样享有继承权,但实际上女儿一直被排除在土地继承权之外;Agarwal以南亚为例说明妇女可以通过国家、家庭和市场途径取