

法治前沿 · 贯彻落实新妇女权益保障法 ③

农村离异妇女土地权益的法律实现

■ 李欣

受婚嫁、风俗等因素影响，农村离异妇女在土地利益分配上易被排斥，土地权益分配失衡状况时有发生。新修订的《中华人民共和国妇女权益保障法》（以下简称新妇女权益保障法）增加妇女土地及相关权益的规定，回应了妇女权益保护中的土地权益保护“老大难”问题，有力保障了农村妇女生存和发展的基本权利。

首先，新法肯定了离异妇女与男性平等的土地权益。

《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）第五十五条规定，“农村集体经济组织的成员依法取得农村土地承包经营权。”这给予了男女享有平等土地分配权的上位法基础。新妇女权益保障法第五十五条则针对妇女土地权益保障做出特别规定：“妇女在农村集体经济组织成员身份确认、土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收补偿安置或者征用补偿以及宅基地使用等方面，享有与男子平等的权利。申请农村土地承包经营权、宅基地使用权等不动产权登记，应当在不动产登记簿和权属证书上将享有权利的妇女等家庭成员全部列明。征收补偿安置或者征用补偿协议应当将享有相关权益的妇女列入，并记载权益内容。”

其次，新法规范了村民分配方案与离异妇女权益保障的关系。

由于《中华人民共和国村民委员会组织法》赋予了村民委员会和村民大会极大的自治权，在农村男尊女卑观念的大环境下制定的村规民约往往并不顾及离异农村妇女合法的土地权益保护。新妇女权益保障法第五十六条规定：“村民自治章程、村规民约，村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定，不得以

妇女未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。”这为法院认定离异妇女的集体成员资格问题提供法律依据。

在长期化（三十年不变）的土地政策下，于婆家村没有获得承包地的农村妇女一旦离异，就失去了耕作经营夫家土地的可能性；即便赶上土地调整，在婆家村拥有承包地的离异妇女，离异后的承包地也是由其离异的夫家家庭继续使用、流转，或被离异的夫家村集体强行收回。此时，离异妇女的娘家村的承包地又因出嫁而被收回或隐藏在娘家家庭承包土地权益中无法剥离，离异妇女承包地的获得、使用、收益等权利都处于极不稳定的状态。

农村离异妇女缺失的土地权益主要包括四类。

一是，农村离异妇女集体经济组织成员权。

《民法典》第261条间接承认农民的成员权，随着农村集体经济组织成员权资格的实践认可与地方性立法推进，侵害农村离异妇女集体成员权导致其“两头空”的现象时有发生。这影响了农村离异妇女的后三项具体权利之确认。

二是，农村离异妇女宅基地使用权。由于宅基地使用权的主体只能是农村集体经济组织的成员，离异妇女往往因为婚姻关系的变动而丧失农村集体成员身份，故而无法有效地保护自己的宅基地使用权。

三是，农村离异妇女的土地承包经营权。

受男尊女卑的封建观念的影响，集体经济组织成员身份不被认可的农村妇女，于离异后往往无法获得平等的土地承包经营权。在土地仍是最基本生产资料的中国农村，丧失土地承包经营权无疑意味着生活无法保障，这影响了农村妇女的婚姻自由。

四是，农村离异妇女的土地征收补偿款分配权。

土地征收补偿款分配权是由土地承包经营权衍生的附属权利，主要以获得土地补偿费、安置补偿费、地上附着物、青苗补偿费等经济利益来体现。凡具有集体经济组织成员资格的人都享有获得土地征收补偿金分配的请求权。司法实务中的大量案例显示，农村离异妇女或因丧失集体经济组织成员资格或因村规民约对农村离异妇女集体组织成员资格的否认而丧失该项权利。

农村离异妇女土地权益受侵害的原因较复杂，既有土地制度、政策法律、乡规民俗等宏观因素，又有妇女家庭和婚姻状况等个体因素。既受客观法律因素影响，又受主观文化、观念因素制约。

第一，土地权益的家庭共有性质掩盖了妇女的个体土地权益。

我国农村土地承包制度以户为单位，宅基地、承包地分配、征地补偿、土地入股分红等集体资产分配亦如此。有学者提出的集体资产股份化改造建议也是以“户”为单位而不以“成员个体”为单位。这与中国农村从古至今以家庭作为经济共同体相呼应，但这掩盖了本就脆弱的农村妇女个人的土地权益。此外，在根深蒂固的父权文化影响下，尽管法律法规中男女拥有平等的家庭财产继承权，但务农妇女多以依附婚姻继承夫家土地为主，当婚姻关系发生变动后，离异农村妇女极易出现娘家婆家“两头空”，实际土地权益无法得到保障，这也影响了农村妇女的婚姻自由权。

第二，农村妇女的集体组织成员身份没有统一界定。

农村集体由成员构成，而集体成员的进入与退出、权利和责任、成员的资格界定等具体问题目前都无明确统一的规定，各地对集体成员资格的认定标准各异。但总

体来说，基于自身利益考量，离异妇女的原村集体往往不再认定她们原有的集体成员资格与身份，离异后的原夫家村集体更会排挤离异农村妇女基于集体成员资格应取得的权益。

第三，基层自治的法律局限。

新妇女权益保障法出台前，由于《中华人民共和国农村土地承包法》并未在家庭成员的权益分配中做具体规定，农村妇女离异后要保障其在原驻地土地权益极其困难。同时，《中华人民共和国村民委员会组织法》仅给予基层政府指导、支持和帮助村委会工作而非干预的权利，基层政府缺乏对村民委员会行之有效的约束。尽管有法院依据男女平等上位法法律撤销村集体侵害农村妇女土地权益的裁定，但这样的法律实践较少，离异农村妇女在基层自治的法律框架下处于弱势地位。此外，农村妇女受教育程度低，法律意识淡薄，欠缺个人土地意识，农村妇女话语权在村自治体系下被边缘化，这些均是农村离异妇女土地权益受侵害的客观成因。

自古以来，土地对农民的重要性不言而喻，尤其是对农村离异妇女而言，土地是基本生活保障，亦是婚姻自由、人格自由的经济基础。新妇女权益保障法的出台，给予农村离异妇女土地权益平等的法律保障。我们期望以性别平等视角出台更细致的规范家庭内部土地权益的法律法规，明确界定农村集体组织的成员资格，依法保障离异农村妇女在原居住地或新居住地的合法土地权益。

需要强调的是，加强对农村妇女有针对性的普法宣传，促进农村妇女的个体土地权益意识觉醒才是对农村离异妇女乃至全体妇女权益保障的根本！

（作者系江南大学法学院副教授、硕士生导师）

■ 中国妇女报全媒体记者 高丽

“她与我对视的眼神，她的一颦一笑，都有变化。”天津市和平区人民法院民三庭副庭长耿娟仍记得第一次见王某，她激愤的状态，仿佛要通过“怒吼”把对丈夫的不满发泄出来。为其作出人身安全保护令两个月后，耿娟再次前往王某家中回访，发现她身心都有了改观，眼睛都明亮了。

一同前往探望的和平区新兴街妇联主席刘东也有这样惊喜的感受。刘东与王某已接触长达三年之久。王某第一次找到妇联组织，刘东约她在社区“妇女之家”听其倾诉，那时王某就已经是崩溃状态。王某诉说丈夫刘某长年对其“冷暴力”、不管不问，双方起争执时，刘某有动手打人行。但当刘东建议王某用法律保护自身权益时，王某犹豫了，并表示自己不想离婚，还想与丈夫能够重归于好。

“家庭问题确实很复杂。”在此之后，刘东与社区妇联时时关注着王某，并帮助王某解决生活上诸多难题。今年年初，王某再次找到妇联，表示自己又遭遇家暴，坚决要申请人身安全保护令，刘东通过人身安全保护令绿色通道，迅速把情况反映给区妇联及法院。

和平区法院第一时间联系双方当事人，并邀请具有心理学业务知识的人民调解员冯树梅以及街道、社区妇联主席共同开展调解，地点就安排在“社区法庭”。法官、人民调解员、妇联主席共同对当事人进行了长达三个多小时的调解工作，对当事人进行心理疏导。过程中，法官了解到双方的婚姻问题对孩子产生了一定影响，还对双方当事人进行了家庭教育指导。

在作出人身安全保护令之初，刘某非常排斥，认为自己的行为不构成家庭暴力行为。“‘很隐蔽’‘难界定’是作出人身安全保护令的难点。”耿娟介绍说，实践中，相当一部分当事人无法提供反家庭暴力法第二十条规定的几种证据，导致其申请因“证据不足”而被驳回。

“从宽把握证据证明标准，依职权调查探明事实。”就这一案情，耿娟解释说，尽管肢体暴力不是极其明显，但一方对另一方在身体及精神上造成伤害存在，应及时做出相应禁令，才能有力保护申请人。

今年7月份，最高法发布《关于办理人身安全保护令案件适用法律若干问题的规定》（以下简称《规定》），结合人身安全保护令非诉程序特点，明确作出人身安全保护令的证明标准是“较大可能性”，而不需要达到“高度可能性”，从而减轻了当事人的举证负担，有助于充分发挥人身安全保护令的作用。《规定》对家庭暴力行为种类作了列举式扩充，明确冻饿以及经常性侮辱、诽谤、威胁、跟踪、骚扰等均属于家庭暴力。从而进一步明确人身安全保护令的适用范围，保障家庭成员免受各种形式家庭暴力的侵害。

上述案件是和平区法院与社区、妇联建立保护令绿色通道及双向反馈机制后，各方及时互相反馈并共同开展工作，确保人身安全保护令落到实处的典型案例。本案的化解依托多元纠纷化解机制发挥作用，法院与社区、妇联紧密配合、相互协作，发挥聚合效应，着力于化解矛盾纠纷，有效避免了家庭暴力再次发生，切实保护了妇女的人身权利及未成年人的家庭教育权利。

天津市妇联在和平区人民法院设立了“反家庭暴力研究与实践基地”，经过梳理总结发现，2021年~2022年间，该院共受理16件人身安全保护令案件，申请主体多为女性，所占比例为87.5%；申请人与被申请人间多为夫妻关系，所占比例为81.25%；申请主体为儿童或包含儿童的有两件。两年保护令作出率分别为75%和100%。

这其中确有较为严重暴力行为的有3件，确有骚扰、威胁等行为的有一件，其余均为较轻的肢体冲突或相应危险，其中有1件案件为夫妻双方互相申请人身安全保护令。

人身安全保护令作出后，承办法官均及时与基层组织及公安机关联系，关注相应情况。保护令作出后，未有再发生暴力等情形，均有效地保护了申请人的人身安全。

对于人身安全保护令案件，该院在立案庭设立了绿色联系通道，对于申请人身安全保护令的当事人，立案法官第一时间与家事法官联系，并将家事法官联系方式告知当事人，由家事法官第一时间联系当事人了解相关情况，第一时间进行审查，对于符合条件的案件第一时间下发裁定书，确保及时有效迅速地“一站式”保护当事人的人身安全。

山东台儿庄实现涉法涉诉信访案件联合接访

■ 李召亮 杨慧

山东省枣庄市台儿庄区在办理涉法涉诉信访案件过程中，创新接访调处机制，由区委政法委牵头，建立涉法涉诉联合接访机制，将区法院、检察院、公安局、司法局主要领导集中到接访中心，定期、定时、定点联合接访，区信访局负责同志参与政法机关联合接访，规范办信接访工作。

该区形成了涵盖“即办、交办、催办、督办、评查、通报、奖惩”系列完整的闭环体系，做到来访与约访相结合、接待与解决相结合、疏导与惩处相结合，切实提高了信访案件及时受理率、按期办结率、群众满意率。真正使涉法涉诉信访工作进入规范化、法治化轨道。今年共举行涉法涉诉联合接访21次，及时受理率、听证率保持100%，按期化解率达91.23%，群众满意率达98.62%。

天津市妇联与社区、法院建立保护令绿色通道及双向反馈机制
让人身安全保护令『一站式』发挥作用

郝丽影工作室：

居民的难事 自己的家事

近日，在哈尔滨市抚顺社区郝丽影工作室里，郝丽影（左二）和同事们在探讨工作。

郝丽影是党的二十大代表、哈尔滨市道里区抚顺街道抚顺社区党委书记、居委会主任。在社区一线工作15年来，郝丽影用心用力，将社区居民的难事当成自己的家事，带领社区建立三级网格管理体系，推行“一格两会五员”模式，使居民不出楼院就能反映诉求、解决问题，是居民们的“好书记”。

回到基层岗位后，郝丽影将党的二十大精神带回了基层。她表示，作为一名社区工作者要更加用心用力做好服务工作，采取更多惠民生、暖民心举措，解决好社区居民关心关注的“急难愁盼”问题，让他们生活得更舒心、更安心，打通基层治理“最后一公里”。 新华社记者 张涛/摄



地方传真

江苏常州实施“生命关爱”幸福家工程

推动妇儿维权关口前移 实践“早”一步

■ 中国妇女报全媒体记者 茹希佳
■ 常美萱

未成年人综合保护力度不足、公益心理服务需求增多、婚姻家庭纠纷多元化……面对这些新问题，今年，江苏省常州市妇联“早发现、早干预、早处理”，连同多部门实施“生命关爱”幸福家工程，推动妇女儿童维权工作关口前移。

“早发现”，依托数据、网络

“你好，根据公安警情推送，你因家庭暴力案件报警，公安、妇联、社区是否上门了解情况并采取措施？”在常州市妇女儿童权益保障服务中心，每天都有数十个这样的电话回访。“幸福e家”婚姻家庭智慧治理平台已运行两年，功能不断升级，但电话回访工作始终抓在常州市妇联手中。

今年，婚姻家庭智慧治理平台纳入全市城市运行“一网统管”总平台，更多部门云共享婚姻家庭类数据，治理触角从“网络”向下向深延伸，3万多个特殊家庭得到精准识别。全年电话回访13000多个，后台监测维权服务信息50000余条。

基于这些数据支撑，市妇联推出精准“微关爱”12条措施，将困境家庭分为“ABC”三类，A类为“花蕾女童家庭”——困境女童家庭；B类为重点关注户，包括除A类以外的妇女及男童家庭；C类为常规

登记户。实施“红橙粉”三色管理，红色为重点关注家庭，实施“一户一策”多对一服务；橙色为特殊需求家庭，提供心理疏导、家庭教育、法律援助等个性化服务；粉色为常态化动态监测家庭。

小娟（化名）与丈夫李某育有一子一女，李某对小娟长期家暴。2021年，在妇联帮助下调解离婚，女儿由男方抚养。今年，小娟探望女儿时，发现李某多次殴打女儿，遂向妇联求助。区妇联将小娟家庭列为精准微关爱B类红色关爱家庭，建立社区、律师、心理咨询师、学校老师等组成的关爱小组，为小娟女儿申请未成年人人身安全保护令，每两周一次对其心理辅导，并帮助小娟变更监护权。

今年，常州市开展基层妇联换届“回头看”，更多热爱妇女儿童工作、群众威信高、能干事想干事的女性加入妇联队伍，女性网格员100%进村（社区）妇联执委队伍，为发现排查婚姻家庭类矛盾奠定了坚实基础。

“早预防”，心理、法律赋能治理

11月初，常州市“聚焦生命关爱，赋能幸福家庭”第二届妇女儿童公益心理咨询案例研讨会在市妇女儿童公益心理咨询服务中心举行，100余名心理工作者进行学术交流和理论研讨，从心理服务的行业特点和业务角度剖析该市妇女儿童公益咨询

服务现状，优化服务标准和评估方法。

常州市妇联在全省率先打造“1+7+N”公益心理咨询服务体系，建成1个市级中心和7个区级中心，在法院、检察院以及基层村、社区建成39个“阳光心灵驿站”，打造30分钟公益心理咨询服务圈，500余名公益心理咨询师参与源头干预。

今年5月，天宁区法院发出全国首份强制心理干预干预人人身安全保护令，作为常驻该院“阳光心灵驿站”的心理咨询师，顾小清全程参与了这次心理干预。“丈夫对妻子多次家暴，虽然两人已诉讼离婚，且法院责令丈夫限期迁出了妻子居所，但考虑到婚姻家庭问题的复杂性，天宁区法院裁定丈夫在人身安全保护令6个月的有效期内定期接受心理辅导矫正。”天宁区法院少年及家事庭庭长王东莉和顾小清对丈夫进行每周一次心理辅导矫正，同时对妻子进行心理疏导。“效果还是很明显的，丈夫认识到了自己在行为、情绪控制上的缺陷，了解到家庭暴力的成因并进行反思，这对他今后组建婚姻有帮助。”

常州市妇联联动市教育局、检察院等单位，实施中国儿基会“生命关爱”公益项目：建立两个“生命关爱法律公益服务中心”；选择78所相对偏远、流动人口相对聚集的学校及22所市属学校推出“生命关爱·法治心语”公益课堂；100名公证法志愿者开展法治宣讲等活动；推出“常阿