

# 避免农村妇女集体经济组织成员权“两头空”

## ——专家谈农村集体经济组织法草案

中国妇女报全媒体记者 王春霞

农村集体经济组织法草案日前在中国人大网公开征求意见,7688人提出了23333条意见。农村妇女能否平等获得集体经济组织成员身份,从而避免“两头落空”,中国妇女报全媒体记者采访了多位专家。专家们认为,草案的规定对保障农村妇女集体经济组织成员权将产生积极的影响,同时也需要进一步完善。

### 草案关于成员的规定体现立法进步

按照草案说明,到2021年底全国各地开展农村集体产权制度改革完成了阶段性任务,全国清查核实农村集体土地资源面积65.5亿亩,集体账面资产8.22万亿元,确认农村集体经济组织成员约9.2亿人。

草案吸收农村集体产权制度改革成果,参考司法实践和地方立法,明确了农村集体经济组织成员的定义、确认、加入、退出,以及确认成员争议的救济程序,规定了成员的权利义务,成员的权利包括土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等经济权利,以及参与管理、监督的权利等。

多位受访专家认为,农村集体经济组织成员身份的确认是取得集体经济组织成员权益的前提和关键,目前缺乏明确、统一的认定标准。草案填补了立法空白,有多条规定涉及保障农村妇女集体经济组织成员权,体现了立法进步。

中国农业大学农业与农村法制研究中心执行主任、中国农业大学人文与发展学院法律系副教授李玉梅告诉记者,在总则部分,草案第八条第三款专门规定了农村妇女权益保护问题,坚持权利平等,“妇女享有与男子平等的权利,不得以妇女未婚、结婚、丧偶、户无男性等为由,侵害妇女在农村集体经济组织中的权益。”

在全国妇联妇女研究所政策法规研究室副主任杨慧看来,草案的上述规定既有效落实了男女平等宪法原则和基本国策,又明确不得侵害农村妇女在集体经济组织中的合法权益。

李玉梅认为,草案通过成员定义、成员确认、权利义务等正向规定和成员自愿退出、身份丧失等反向规定明晰成员的边界,并且针对实践中的难点和问题,重点规定了妇女在特定条件下也不丧失

成员身份,“农村集体经济组织妇女成员不因丧偶、离婚而丧失集体经济组织成员身份。”

农业农村部农村经济研究中心副研究员杨丽曾参与草案前期的论证工作。她认为,草案第二章关于成员的规定“好多方面都有进步”。关于成员的定义,草案规定,户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系,以农村集体经济组织成员集体所有的土地为基本生活保障的农村居民,为农村集体经济组织成员。

杨丽特别强调“以农村集体经济组织成员集体所有的土地为基本生活保障”这一界定的重要性。她告诉记者,我国实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。党的十九大提出,保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年。成员的定义并未与具有土地承包经营权挂钩,为嫁入的妇女等成为集体经济组织成员扩大了范围。

在杨慧看来,草案明确婚育新增人员的成员资格法定情形,为从夫居妇女婚后在婆家农村集体经济组织中获得法定成员资格,也为新出生人口赋予法定成员资格提供了保障。此外,草案明确妇女参与成员代表大会的权利。

李玉梅认为,第四章组织机构中延伸了农村妇女在集体经济组织中的决策参与权,在成员代表大会中确保有妇女代表。“设立成员代表大会的,一般每五户至十五户选举代表一人,代表人数应当多于二十人,并且有适当数量的妇女代表。”

“草案拓展了侵害农村妇女集体经济组织成员权的救济途径。”李玉梅告诉记者,草案还规定了侵权诉讼救济、成员代表诉讼和不当行政行为的行政复议、诉讼救济途径。

### 目前规定为遵从传统习俗留下空间

多位受访专家认为,目前草案的规定在一定程度上保障了农村妇女集体经济组织成员资格,但是因为婚后从夫居的传统习俗等,妇女的集体经济组织成员身份因婚姻而不稳定,在娘家和婆家可能“两头落空”。

草案第十二条第二款规定,因集体经济组织成员结婚、生育、扶养收养和政策性移民而增加的人员,一般应当确认为集体经济组织成员。杨慧告诉记者,“一

般”二字,可能给一些重男轻女意识浓厚、不注重落实男女平等基本国策的农村集体经济组织留下一定操作空间,选择性地不给予结婚妇女集体经济组织成员身份确认。

第十五条规定,其他农村集体经济组织的成员因生产生活需要或者其他原因确需加入本集体经济组织的,需经本集体经济组织成员大会四分之三以上成员同意,该成员被视为同时放弃其他集体经济组织成员身份。

在杨慧看来,农村集体经济组织成员资格认定事关农民的基本民事权利和生存利益,对于离婚、丧偶妇女因生产生活需重新加入出生地所属农村集体经济组织时,草案规定的需经本集体经济组织成员大会四分之三以上成员同意,很可能由于“多数决”原则阻碍离婚、丧偶妇女重新加入出生地所属农村集体经济组织。

杨丽也注意到关于从其他集体经济组织加入的成员需要“四分之三”以上成员同意的规定。“‘四分之三’的规定可能会产生不利影响,实践中‘三分之二’的规定往往也难以达到,被质疑多数人侵犯少数人权益。”她认为,应增加相关规定,避免妇女因结婚、离婚、丧偶等导致其农村集体经济组织成员身份“两头空”,确保妇女在出生地或者嫁入地得到农村集体经济组织成员身份确认。

此外,杨慧认为,草案对妇女参与农村集体经济组织有关机构管理的保障还不到位。第二十九条第二款规定设立成员代表大会的,“有适当数量的妇女代表”;第三十条第一款理事会中没有明确理事会成员中应当有妇女成员,可能带来成员代表大会中女性代表数量比例过低不足以妇女发声、和理事会中可能没有妇女的问题。

### 既要坚持平等原则,也要保障村民自主决定权行使合法公正

中国社会科学院农村发展研究所研究员杨一介告诉记者,在农村妇女成员权问题上,草案充分吸收了农村集体产权制度改革成果。妇女成员权问题的解决,既要坚持平等原则,也要保障村民自主决定权行使的合法、公正。应当注意,平等与等量是两回事。当农村妇女集体经济组织成员身份争议发生时,应为其提供一个可行、有效的司法救济途径。

在第十二条第二款,“因集体经济组

织成员结婚、生育、扶养收养和政策性移民而增加的人员,一般应当确认为集体经济组织成员”,杨慧建议删掉“一般”二字。

此外,第八条第三款,“妇女享有与男子平等的权利,不得以妇女未婚、结婚、丧偶、户无男性等为由,侵害妇女在农村集体经济组织中的权益”,杨慧建议增加“离婚”的情形,以全面保障不同婚姻状况妇女的合法权益;第十五条增加一款,“离婚、丧偶妇女因生产生活需重新加入出生地所属农村集体经济组织时,出生地所属集体经济组织成员大会应当同意”,赋予因婚姻流动群体选择集体经济组织成员的权利。此外,第二十九条第二款关于成员代表大会“有适当数量的妇女代表”的规定,建议修改为“农村集体经济组织成员代表大会中女性比例不低于三分之一”,在第三十条第一款“理事会设理事长一名”前建议增加“理事会成员中应当有妇女成员”。

李玉梅建议,第二十九条第二款关于成员代表大会“有适当数量的妇女代表”的规定,修改为1/3以上妇女代表,“增加组织机构中妇女代表人数的底线规定,以确保一定数量的妇女代表,发挥真正的代表作用,而不只是形式意义的妇女代表。”

成员确认和从其他集体经济组织加入成员,需要本集体经济组织成员大会确认或同意。草案第二十八条规定了成员大会议事规则。杨丽建议,农村集体经济组织成员大会,应当有适当比例的妇女。确保妇女能够参与决策,发挥妇女的知情权、发言权、参与权、决策权。她在浙江农村调研时发现,妇女善于参与决策,也能影响决策,将矛盾解决在基层。

此外,李玉梅告诉记者,《中华人民共和国立法法》第九十三条规定:“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往,但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”她建议,新法要兼顾农村集体产权制度改革取得的成果,依法保护权利,为农村妇女集体经济组织成员权利救济提供法律依据。农村集体产权制度改革依法界定农村妇女集体经济组织成员身份,在本法实施后依然有效。但是,在本法实施前,农村集体产权制度改革应当确认农村妇女集体经济组织成员身份而没有确认的,农村妇女有权依据新法请求确认其成员权。

● 将案件审判由侧重财产权益保护转变为全面关注当事人身份利益、人格利益、情感利益和财产权益,最大限度满足不同弱势群体的多元司法需求。

● 借助妇联组织等多方力量,充分发挥家事审判的诊断、修复、治疗功能,合力维护妇女儿童合法权益,共同培育和谐家风。

中国妇女报全媒体记者 高丽 陈石磊

“法院有需求,妇联必到;妇联有需求,法院第一时间回应。”日前,天津市宝坻区人民法院家事法官刘辉面对中国妇女报全媒体记者采访时,如此回答了与妇联组织在工作上的紧密联系与通力配合。

这位家事法官能清晰喊出宝坻区妇联每一位工作人员的名字,她经手审理的多起案件,也因妇联组织参与,最终柔性化解,融情于法。

“天下之本在国,国之本在家。”刘辉介绍说,宝坻法院家事审判部门始终恪守“家事无小事”原则,注重人文关怀,紧扣“融”字诀,借助妇联组织等多方力量,充分发挥家事审判的诊断、修复、治疗功能,合力维护妇女儿童合法权益,共同培育和谐家风。

### 家事法庭+妇联组织,柔性化解纠纷

家事案件,很多时候并不仅仅是案件。家事法官在处理家事案件时,既要依“法律”,也要依“人情”,还要依“联动”,充分发挥不同部门的优势,形成多方合力。宝坻法院就与区妇联共同制定了《全面深化维护妇女儿童合法权益联动机制》。

刘辉印象深刻的一起案件是在处理任某与李某离婚纠纷中,经多次组织调解,双方依然僵持不下,且李某一再表示如判决离婚就带着孩子去死,而任某则认为如法院不判决离婚,就是枉法裁判,并持续信访。

为妥善处理此案,宝坻法院向区妇联寻求帮助,区妇联当即委派相应人员参与此案的调解,并通过街道办妇联向居委会、物业摸底调查,了解李某及其子的生活现状,征求心理咨询师的意见,审慎选择沟通方式,与李某进行了多次交流,同时区法院从保护儿童利益最大化的角度重点引导任某提高补偿金额。经区法院与区妇联共同努力,双方最终达成和解协议,自愿到民政部门办理了离婚手续,任某撤回起诉。

“本令人极其担忧的矛盾,得以妥善化解。”刘辉说,“这提醒着我们,将案件审判由侧重财产权益保护转变为全面关注当事人身份利益、人格利益、情感利益和财产权益,最大限度满足不同弱势群体的多元司法需求。”

### 家事审判+家风建设,倡导优良家风家训

在宝坻法院的家事法庭,有一条家风文化长廊,还有儿童玩乐区等设施,调解室布置得像“会客厅”,法庭也成了圆桌式。

“弱化传统审判法庭的‘对抗式’特征,营造柔性诉讼环境,突出家事审判中‘家’的温馨,帮助诉讼双方破除心理壁垒。”刘辉介绍说,宝坻法院在构建“家事审判+家风建设”机制,积极践行社会主义核心价值观,倡导优良家风家训,以家风建设引领家事审判。

随着家庭教育促进法的颁布实施,宝坻法院还将家庭教育指导贯穿诉前、诉中和诉后三个环节,形成家庭教育齐抓共管的新工作格局。

2022年4月,宝坻法院发出一份《家庭教育令》定份止争——对一起离婚案件中的父亲高某进行家庭教育指导,告诫他勿因大人之间的矛盾而影响对孩子的关爱,忽视孩子的情感需求,责令其积极正确履行监护职责。直到现在,宝坻法院与宝坻妇联仍在联动关注该起案件中孩子的生活状况。

2022年,宝坻法院家事法官走进网络直播间宣讲民法典和家庭教育促进法,创新推出“给爸爸妈妈的开学第一课”,观看、点赞超47万人次,互动留言5000余条。

### 家事审判+精准帮扶,司法手段为民服务

宝坻法院与区妇联共同打造了“辉姐讲家事”普法品牌,这也是以刘辉名字命名的普法品牌。“辉姐”立足家事审判实践,以婚姻家庭和妇女儿童权益保护的相关法律规定以及司法实践中的真实案例,积极深入街镇机关、村居委,每月组织一次法治主题宣讲,以案释法,以案普法,增强妇女儿童的维权意识,助力弱势群体养成法治思维。

此外,“辉姐讲家事”还定期向区妇联通报困难当事人情况,开展精准、联动帮扶。她们共同为家庭困难的大学生张某申请助学金和社会捐款5万多元,为遭遇家庭暴力、老无所居的远某君提供就业帮扶,为遭遇猥亵欲诉未诉的受害女孩提供法律指导,并最终与未成年侵权人达成和解等。截至2022年底,“辉姐讲家事”普法栏目共举办20期,开展精准帮扶8次。

“无论是过去的深入田间地头、坐地问案,还是现在的联动解纷、源头化解,以及运用科技手段研发的智慧法院建设、线上庭审系统等,无不与时俱进如何发展,其本质都是运用司法手段为人民服务。”刘辉认为,司法为民的思想意识一直持久地作用于我国司法机关和工作人员,全心全意为人民服务的理念始终未曾有半分更改。

## 紧扣「融」字诀 创新「家事审判+」模式

天津宝坻法院与妇联等「密切联动」维护妇女儿童权益

维权工作

### 四川检察机关、妇联组织深入开展专项司法救助活动

# 关爱困难妇女群体 让困境家庭重获新生

中国妇女报全媒体记者 任然

近日,来自困境家庭赵女士家的感谢信,令四川省成都市崇州市妇联工作人员动容:“亲爱的妇联阿姨们,滴水之恩,当以涌泉相报,我会铭记你们所做的一切,永存这份感激……”

“这是一封来自一个司法救助家庭的来信,这个家庭是四川省各级妇联和各级检察院联合关爱的家庭。”崇州市妇联吴春雪介绍。

据介绍,赵女士是一起刑事案件的被害人,也是信访人。在这起刑事案件中,赵女士身受重伤,丈夫猝然离世,婆婆双目失明,两个孩子还未成年……让赵女士的整个家庭陷入困境。

去年年初,最高人民检察院与全国妇联联合下发通知,共同开展“关注困难妇女群体,加强专项司法救助”活动(以下简称专项活动),围绕“凡是符合救助条件的困难妇女,均应当及时提供救助帮扶”这一目标,着力优化妇女生活和发展的社会环境。

赵女士在信访中得到了四川省检察院和四川省妇联的重点关注,在双方各级组织的持续性多元化的救助帮扶下,赵女士一家逐渐从困境中走出。

### 检察长接待

时间回溯到2022年4月29日上午,在四川省检察院12309检察服务中心,二级大检察官、四川省检察院党组书记、检察长冯键接待了信访群众赵女士。

接访前,冯键及办案组成员便详细了解赵女士的信访案件材料。接访当天,冯键当面听取了信访人各项诉求,首先从定罪、量刑、法律适用、刑责执行等方面对



四川省检察院检察长冯键(左一)接访赵女士。图源:四川检察供图

赵女士所涉案件进行了释法说理,帮助其解开内心症结。

冯键也仔细询问了赵女士的家庭生活现状。赵女士一家四口,她因重伤二级,无法从事体力工作,后续还需治疗;儿子是小学生,暂住其弟租住的房屋;大女儿为高中生,因受家庭变故影响,学习成绩有所下滑;公公已因病去世,婆婆68岁,一级严重残疾,双目完全失明,生活难以自理。

了解相关情况后,冯键对赵女士进行了耐心安抚,并对其家庭因案致贫带来的困难,进行了仔细梳理。

冯键提出,赵女士一家符合国家司法救助条件,且该家庭中的3名女性成员均符合当前正在开展的专项活动救助条件,应指导其提出国家司法救助等相关申请,及时启动救助程序,并要求办案部门与省

妇联权益部门协调会商,将其作为重点帮扶对象。

### 各级妇联持续关注

在检察长接访赵女士之前,为贯彻落实最高检、全国妇联《关于开展“关注困难妇女群体,加强专项司法救助”活动的通知》工作要求,省妇联党组书记、主席杨娟一行便前往省检察院进行专题座谈。

座谈会上,杨娟与冯键就专项活动工作进行了交流。座谈会召开后不久,省妇联会同省检察院、市妇联、市检察院等单位负责人到崇州市看望慰问赵女士。当月,崇州市妇联也先后协调崇州市人民检察院、羊马街道妇联、江源街道妇联共同开展工作。

### 建立联动机制

为了像赵女士这样的更多困难妇女摆脱困境,更好保障妇女儿童合法权益,座谈会上提出的要加强建立联动机制的提议,在去年下半年得到了落实。

四川省人民检察院、四川省妇女联合会共同研究制定了十项举措并下发了相关通知。通知提出:要建立案件线索共享机制,建立案件线索处置机制,落实涉案未成年司法保护制度,联合开展家庭教育指导工作,做实“一站式”取证工作,持续推进“关注困难妇女群体,加强专项司法救助”活动,落实入职查询和强制报告制度,开展法治宣传和犯罪预防工作,培育社会支持力量,加强完善协同联动机制。

十项举措中明确提出,活动要“持续推进”,并具体提出了诸多切实有力的救助措施。如检察机关优先受理妇女儿童救助案件,快速办理,加大救助力度,优先发放救助金;对重点救助对象,要联合开展综合帮扶,共同协调相关部门提供就医、就学、就业等帮助……