

# 困扰基层治理的“外嫁女”难题如何破解?

针对农村妇女涉土地权益保护的问题,日前《农村集体经济组织法(草案)》提请全国人大常委会会议二次审议。进一步明确妇女享有与男子平等的权利,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



南京市高淳区检察院的检察官在村民家中走访。



中国妇女报全媒体记者 茹希佳 邓凌原

春节期间,很多家庭欢聚一堂共庆佳节。尤其是农村,更是注重年节仪式感,儿子、女儿拖家带口聚在一起,好不热闹。然而喜庆的背后,却有一些家庭因为土地权益等问题暗藏矛盾。

“外嫁女”能不能享有土地权?农村女性的合法权益如何保障?2023年11月,最高人民检察院、全国妇联联合发布维护农村妇女涉土地合法权益行政检察典型案例,强化行政检察监督,保障“外嫁女”合法权益。

随着我国城镇化进程的加快,农村妇女因婚姻关系、户籍等发生变动,涉及农村集体经济组织成员身份确认、土地承包经营、征地补偿以及宅基地使用等方面的争议更为复杂,已成为社会普遍关注的问题。

近年来,江苏检察机关办理的几起“外嫁女”涉土地合法权益行政检察典型案例颇有代表性,“外嫁女”权益保障不仅是乡村治理中亟待解决的现实问题,也是实现妇女平等依法行使民主权利、平等参与经济社会发展、平等享有改革发展成果的关键。

“外嫁女”不能“两头得”,也不能“两头空”

秋叶想不通,同样是在老宅基础上翻建的房屋,为什么拆迁时一母同胞的哥哥可以获得安置补贴,而自己的房子却被强制拆除。

作为“外嫁女”,结婚后秋叶的户口没有从扬州某镇迁出。她和丈夫、子女继续在本村居住、生活,两个孩子的户口也落在了当地。多年来,他们像其他村民一样,作为集体经济组织成员,在村里享有权利、履行义务。

“村里开会或选举,我都一次不落地去参加。发放惠农补贴,也从来没有撇开我们家。”对于自己集体经济组织成员的身份,秋叶十分笃定。

2012年,因双方各自成家立业,秋叶与哥哥正式分家。兄妹二人重新翻建了老宅,两人均在祖屋的基础上各自建了一套200多平方米的新房。此后,他们多次申请宅基地及建房手续,但因政策、规划等历史原因,一直未能办理。

5年后,当地政府将对秋叶所在乡镇实施征地拆迁。拆迁部门认为,秋叶属于“姑娘户”(即“外嫁女”),不能按照“独立基本户”进行拆迁安置补偿,不久后便将她的房子强制拆除。与此同时,秋叶的哥哥却顺利拿到了房屋的拆迁安置补偿款。

一家四口无处安顿,秋叶一怒之下,便向法院提起行政诉讼,要求镇政府按照拆迁安置补偿的标准,对被强制拆除的房屋进行赔偿。

法院审理后认为,镇政府拆除秋叶房屋的行政行为确属违法,由此造成的损失应予赔偿。但是,秋叶翻建的房屋没有办理建房手续,不能按照拆迁补偿的标准,只能以500元/平方米的房屋重置价进行赔偿。

案件审理过程中,镇政府也做出了让步:愿意赔偿秋叶90万元损失。法院予以准许并进行了判决。

“哥哥也没有办理建房手续,为什么他的房子可以按拆迁补偿标准?而我就不行?难道仅仅因为我是女的?”秋叶不服,提起上诉,历经二审、再审,均未获得法院支持。走投无路的秋叶只得向检察机关申请监督。

检察官经过进一步调查走访得知,秋叶的丈夫在原籍集体经济组织中既没有宅基地,也没有住房。一家人在房屋被强拆后,只得长期在外租房居住。

“这种情况,属于‘夫家’‘娘家’两头空的‘外嫁女’。”检察官认为,作为集体经济组织成员,秋叶应当享有与男子平等的拆迁权利,检察机关应当支持其合理诉求,“‘外嫁女’不能‘两头得’,也不能‘两头空’”。

2022年6月,在扬州市检察院、扬州经开区检察院两级检察机关共同努力下,围绕秋叶的拆迁权利,一场公开听证会在扬州检察机关召开。秋叶夫妇、镇政府代表以及由社区书记、妇联代表、人大代表等组成的听证员代表团都来到听证现场。

会上,双方围绕案件争议焦点充分表达意见。三名听证员经过现场提问、明晰案件事实后一致认为:镇政府的做法,虽然受到当地传统习俗的影响,但缺乏统筹考虑,没有调查秋叶一家的具体情况就贸然强拆,导致失地村集体组织成员生活水平下降,给秋叶的家庭带来实际困难。

最终,当事双方达成和解协议:镇政府一次性补偿秋叶数十万元,合法院审判时承诺赔偿的90万元,秋叶得到的补偿与拆迁补偿标准基本接近。一场长达5年的行政争议得到了实质性化解。

一纸公告不能剥夺“外嫁女”征地补偿权益

“经村民小组会议决议,本村空挂户和‘外嫁女’不享受征地补偿款。”2021年2月,南京市高淳区某镇郊村张贴的一纸公告,让李欣不得不上走了艰难的维权之路。

“这意味着,村里人把我撇了出去,今后再有荒地征收,相关补偿就和我‘无缘’了。”李欣是该村的“外嫁女”,她结婚后,户口一直在娘家未曾迁出,连同女儿的户籍也落在了该村。后来,因家庭矛盾,李欣与丈夫分道扬镳,女儿小丽跟随李欣一起生活。

2019年,政府征收了村里的大部分土地,李欣的承包地也在征收范围内。当时,李欣母女二人顺利拿到了政府给付的土地补偿费。可到了2021年,母女二人却被排除在补偿名单之外。对此,村里解释说,2019年征收过后,该村以参与村里实际生产生活为标准,重新确定了集体经济组织成员名单。李欣虽然户口在村里,但她一直带着女儿在苏州居住,不应具有村集体经济组织成员资格。何况,这属于村民自治的范畴,每家每户都签了字的。

“村里的卫生防疫,集体事务需要每家每户出力。她们一直在外,都没有参加过,不能享受受权利,不承担义务。”村里振振有词。“村子里的年轻人很少会留在村里,都是在外地打工。为什么村里常年在外的男性没有受到影响,偏偏就是我们母女俩被排除在名单之外?”李欣想不通。

她向村委会反映情况。但村委会认为,相关土地属于村农民集体所有,补偿分配应由村民小组会议讨论决定,村委会无权干涉。无奈之下,李欣一纸诉状将村委会和村民小组告上法庭,要求确认其与其他村民享有同等的征收补偿款分配权。

“外嫁女”的遭遇引起了南京市高淳区检察院民事检察官们的注意。李欣的诉求有无法律依据?经过实地走访和调研,检察官们一致认为,李欣虽为“外嫁女”,但其在夫家并未分得承包土地,户籍和承包的土地均在原集体经济组织,并未丧失原集体经济组织的成员资格。村民小组决议直接剥夺李欣母女的分配权,有违对妇女、儿童等弱势群体利益平等保护的原则。

根据《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第二十二条款规定:“征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人,请求支付相应份额的,应予支持。”高淳区检察院依法启动民事支持起诉程序,向法院发出支持起诉书,支持李欣主张享有征收土地分配权的诉求。最终,法院在判决中依法予以采纳。

案虽结,事未了。李欣说,她的一纸诉状基本把村上的都得罪光了,而且该村案涉补偿款已发放完毕,需要重新分配补偿款,等于“再分一杯羹”,可能引起各方不满。

为切实做好检察支持起诉的后半篇文章,检察官深入村里走访。他们在尊重村民自治原则的基础上,同步加强对农民基本财产权利及农村“外嫁女”合法权益保护的宣传。在检察官的努力下,村干部及村民予以积极配合,促成了“外嫁女”问题的妥善解决。

针对农村妇女涉土地权益保护的问题,近日,《农村集体经济组织法(草案)》提请全国人大常委会会议二次审议。草案二次审稿在此方面作了进一步补充完善,为防止“外嫁女”等集体经济组织成员的权益“两头空”,增加规定:“农村集体经济组织成员结婚,在新居住地的农村集体经济组织未取得成员身份的,原农村集体经济组织不得取消其成员身份。”为了更好地保护农村集体经济组织中妇女的合法权益,在草原原有规定的基础上,进一步明确妇女享有与男子平等的权利,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,这将有力破解困扰基层治理的“外嫁女”难题。

(文中人物均系化名)

## 「反预制菜」需要监管护航

史春楚

“没有预制菜,全靠猛火炒”,北京东四环一家新开业饭店门口的大字招牌吸引着路人的目光。店内墙上贴满了“不用预制菜”“拒绝黑科技”“现点现炒”等各式海报。店内座无虚席,有不少人特意从几站地之外赶来品尝现炒的“锅气”。高调喊出“拒绝预制菜”的街边小馆不止这一家。

近几年,预制菜已成为餐饮界最炙手可热的风口之一。对于经营者而言,标准化生产的预制菜能节省人力、食材等各项成本,许多主营外卖的快餐店也热衷于通过采购预制菜实现降本增效。同时,对烟火气消失的遗憾、对菜品口感的挑剔,增加了消费者对预制菜的抵触情绪,坚持门店现炒的餐厅反而成了香饽饽。但要想规范这一行业的发展,有效维护消费者合法权益,显然还需要科学的监管体系来护航。

一般而言,人们在饭店消费时,自然会认为菜品是厨师现做的菜肴,很少会想到也是预制菜。在饭店消费,消费者支付的价格中往往还会含有一定的厨师烹饪技艺、操作成本,并体现出对厨师手艺的认可,谁知吃到口中的却是加热后的“罐头”,很多人知道真相后都不会接受。

这也是“反预制菜”的关键所在。经营者提供预制菜而不知告知消费者,涉嫌侵犯消费者知情权和选择权。根据消费者权益保护法,消费者有权根据商品或者服务的不同情况,要求经营者提供商品的价格、产地、生产者、用途、性能、规格、等级、主要成分、生产日期等性能。

经营者在未提前告知消费者的情况下,擅自提供预制菜,显然很不妥当。要知道,消费者愿意外出到饭店点餐,目的之一就是体验烟火气和食用现炒菜。要是饭店提供的依然是预制菜,倒不如在家吃罐头食品或者点外卖更方便和省钱。

预制菜的成本、添加剂使用情况、营养成分、营养价值等与厨师现做现炒的菜品有明显差异。故在人们追求烟火气息的情况下,“反预制菜”自然会吸引消费者关注。但这显然离不开监管部门的监管及护航。如现实中不排除一些经营者打着现炒菜的旗号提供预制菜,以此欺骗消费者。据报道,市场上有一种“锅气香精”的食品添加剂,只要在复热好的预制菜里加上一滴,就能完美还原炒菜时的“锅气”,甚至可以达到以假乱真的地步。这更提醒监管部门,不能只相信经营者“反预制菜”的宣传和口号,而应进行实质性执法检查,避免不法商家欺诈消费者。

在预制菜发展规模越来越大的情况下,还有必要建立更科学的行业规则。如明确经营者的提示告知义务,对于经营预制菜的,必须向消费者尽到明确的提示告知义务,否则就应按虚假广告和欺诈消费者论处。同时推动建立预制菜国家标准或行业标准,减少行业乱象,让预制菜更加安全卫生健康。

## 法治人物

执行是将纸面判决变成真金白银的职业良知,是让每个当事人在执行中有获得感、满足感的担当作为,是勇于破局、越挫越勇的坚定与魄力

# 能动执行 让每个当事人满意

——访北京市丰台区人民法院法官李琳琳

中国妇女报全媒体见习记者 崔安琪

2005年,在中国政法大学的开学典礼上,李琳琳明确了职业规划:做一名有情怀的人民法官。2011年,李琳琳进入北京市丰台区人民法院执行局,执行法官不穿法袍、不戴法槌的第一印象让她有些失落,但她明白,干一行爱一行才是人生该有的态度,开始沉下心来学习、办案。

李琳琳在执行岗位一干就是13年,一路摸爬滚打,从懵懂胆怯的小姑娘蜕变成从容坚毅的女法官,逐渐形成自己的办案节奏和风格。她告诉中国妇女报全媒体记者:“在司法为民的‘最后一公里’,执行绝不是简单地走程序,而是用另一种形式守护公平正义。”

## 主动破局 智慧执行

执行更多时候是要在僵局、隔阂、两难中实现公平正义。李琳琳始终牢记“将实质性化解矛盾、解决纠纷作为司法审判工作的目标、导向”的工作要求,在解决案件中能动破局、智慧执行,实实在在增进群众的获得感和幸福感。

2020年5月李琳琳接手了21名劳动者与某公司合同纠纷的群体性案件,通过网络财产查询和被执行人主动申报,她发现:被执行人已经经营异常,无任何其他财产可供执行。

一边是无财产可供执行的现状,一边是急切期待着法官回应的申请执行人,李琳琳决定前往该公司住所一探究竟。办公场所是租赁的,没有不动产……李琳琳在公司发现还有几套成色不错的木制家具,决定就地查封、扣押这54件“意外之喜”,以待后续拍卖处置。

但双方对扣押财产价值及评估、拍卖分歧较大,被执行人称扣押财产价值不菲,却无力承担评估费用;申请执行人认为扣押财产价值不菲,不愿垫付评估费用,财产处置陷入僵局。一个大胆的想法在李琳琳脑海中产生:采取双方当事人议价的方式确定起拍价。

在随后的两个月时间里,为了让21个人意见一致,李琳琳和团队逐个突破,逐一向申请执行人释明当事人议价方式确定起拍价的优势。最终,21位申请执行人均赞成采取议价的方式确定起拍价。在被执行人那边,李琳琳通过多次沟通说理,被执行人最终理解起拍价并非拍卖标的的真正价值,同意与申请执行人在同一个价值区间进行议价。

最终,扣押的54件家具经二次拍卖全部处置完毕,共计执行到位金额473479元,经21位申请执行人合意,法院按照债权比例向21位申请执行人分配案款。

发放案款的那天,21位申请执行人纷纷留言感谢李琳琳,她无比真切地感受到那份作为法官的职业荣光与使命,更加坚定了为民司法、

能动作为、勇于破局的信念。

## 不惧危险 果敢执行

在执行的过程中,李琳琳也会遇到被执行人不配合、不主动等逃避执行的行为。每当遇到这种情况,她便会果断出击,动真碰硬,及时采取强制执行措施,高效兑现胜诉权益。

李琳琳曾因申请执行人提供的紧急线索,凌晨4点驱车700公里异地扣押涉案车辆。她认为,申请执行人查找线索很不易,不能再让他久等。她也曾因权利人提供的线索,前往50公里外的银行查询系统反饋的信息。后来,这些没有放过的线索给案件带来了巨大转机,权利人如愿拿到了全部赔偿款。

查人找物是执行工作的关键和难点,案件的顺利执结,除了法官线上线下财产调查外,离不开权利人的积极配合,对于权利人提出的线索和诉求,李琳琳“如我在诉,情同此心”。她说:“不放过任何一个执行线索,倾力回应群众‘急难愁盼’,不辜负,不敷衍,把希望留给当事人,把难题留给自己,是使命担当,也是职业良知。”

在一起劳务纠纷案件中,被执行人屡屡承诺履行却又一再拖延,后来李琳琳选择在周末早上前往被执行人住所现场执行,但没找到人。她又通过物业查到被执行人车辆的进入记录,随即在小区内展开地毯式搜寻,3小时后成功扣押车辆。一周之内,被执行人一次性足额



支付了拖欠农民工的工资。

2022年1月在一起合同纠纷案件中,被执行人除了几十辆货车外,没有其他财产。申请执行人要求卖掉他们的车。但李琳琳第一时间做了现场调查,一周后,她拿着一沓车辆运营收益表对申请执行人说:“卖车短期内能清偿部分债权,但企业可能会破产,剩余债权将难以兑现。让企业利用查封车辆继续经营还债,是为了最大化实现您的权益,也给了对方一条起死回生的出路。”

之后,李琳琳在酷暑高温中数十次到露天货场进行调查,最终双方当事人达成执行和解,目前案件已执行到位近600万元。权利人激动地说:“李琳琳法官是人民的好法官!”

能动执行是将纸面判决变成真金白银的职业良知,是让每个当事人在执行中有获得感、满足感的担当作为,是勇于破局、越挫越勇的坚定与魄力。李琳琳总是多想一步,多做一些,多走一步,案件也总会迎来柳暗花明、峰回路转的局面,这不仅是执行工作的独特魅力,也是李琳琳保持热爱与耐力的不竭动力。

## 播报

中国妇女报全媒体记者 周丽婷

2月4日,河北省沧州黄骅市齐家务镇的邱女士委托其嫂子及村支部将一面锦旗送给黄骅市妇联。

齐家务镇李村哑女邱女士的丈夫、孩子于几年前分别去世,其与丈夫的共同财产包括房屋、种植地、存款,因归属及分割问题她与婆家人发生争执,遂到黄骅市人民法院吕桥法庭起诉,并到黄骅市妇联寻求帮助。

黄骅市妇联了解情况后与吕桥法庭对其情况进行核实,吕桥法庭反映本案已经进行了近两个月两轮调解,双方就存款返还金额、房屋、土地归属等问题始终未能达成一致意见。黄骅市妇联与双方当事人进行了耐心细致的沟通,最终在正式开庭的前一天双方达成了协商解决的共识。随后,黄骅市妇联委托齐家务镇妇联和两村村干部分别到邱女士的娘家和婆家进行沟通协调,最终达成一致。黄骅市妇联又与吕桥法庭就协议的签署事宜进行沟通,联络双方当事人、两村村干部于1月11日到达吕桥法庭,在法庭法官、工作人员的指导下签署了调解协议。

黄骅市妇联相关负责人说:“解决家庭矛盾纠纷是妇联的职责和愿望。此次纠纷协调处理,多方联动,发挥合力,共同维护了弱势女性的权益,促进了家庭和谐。”

## 协调联动 帮弱勢女维权