

问题研究：中国农村妇女与城镇化发展

# 中国农村妇女土地权利问题的实证研究

钱文荣, 毛迎春

(浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心, 浙江 杭州 310029)

[摘 要] 在第二轮土地承包的初始分配中, 大多数妇女得到了公平的土地权利, 但是女性在因婚嫁等原因而迁移时出现了较为严重的土地权利流失现象, 其原因主要有三个方面: 相关法律出于保护和稳定农户承包权的需要而做出的 30 年不变的规定与我国农村“从夫居”习俗的冲突; 土地政策的不稳定和统一影响了农村妇女土地承包权的连续性; 因男女地位不平等导致的离婚妇女无法获得土地承包权, 等等。要从根本上解决农村妇女的土地权利问题, 必须确认土地承包权的物权性质, 加快土地产权制度改革; 必须加强法律保障, 确保包括农村妇女在内的广大农民长期的土地使用权。

[关键词] 农村妇女; 土地承包; 土地产权

[中图分类号] F301.11 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2005)05-0021-06

自 20 世纪 70 年代末农村土地制度改革以来, 随着土地承包期限不断延长, 承包使用权的内涵不断扩大, 我国农户拥有了对承包土地的继承、转让、入股等部分处置权, 农户土地承包权逐渐物权化; 同时, 土地收益分配机制使农户在“交够国家的、留足集体的”之后, 积累起家庭自有财产。农户家庭土地权利物权化的发展趋势, 以及农户家庭财产的不断积累, 客观上要求建立劳动者个人产权保护的法律制度。自 1998 年第二轮土地承包工作开始后, 虽然各级政府及有关部门在维护妇女土地承包权方面做了大量的工作, 但由于种种原因, 妇女尤其是其出嫁后的土地承包权被侵害案件仍屡屡发生。这一问题已经引起了理论界和广大实际工作部门的广泛重视。

本文以对全国各地近千户农户的问卷调查为基础, 分析探讨了第二轮土地承包以来农村妇女土地权利的基本状况和存在问题, 调查范围包括广东、福建、江西、浙江、江苏、山东、安徽、四川、重庆、湖北、湖南、山西、北京、河南、河北、黑龙江、辽宁、甘肃、陕西、内蒙古等二十个省(市、自治区)的 82 个行政村。

## 一、第二轮承包中农村妇女土地承包权基本情况

调查显示, 在第二轮承包进行的过程中, 绝大多数行政村较好地执行了《农村土地承包法》关于“农村土地承包, 妇女与男子享有平等的权利”的规定, 妇女的权益在总体上得到了较好的保障。在土地分配中, 有 59 个村采用了“完全按人口数量平均分配”的方法, 占了总调查村的 75.64%; 14 个

[收稿日期] 2005-05-08

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目(04BJY046)

[作者简介] 1. 钱文荣(1966-), 男, 浙江桐乡人, 浙江大学农业现代化与农村发展研究中心教授, 博士生导师, 主要从事农业经济管理、土地经济管理研究; 2. 毛迎春(1966-), 女, 浙江宁波人, 浙江大学农业现代化与农村发展研究中心教师, 主要从事农业经济管理研究。

村采用“综合考虑人口数量和劳动力数量”的方法,占 17.95%;有 5 个村采用其他方法,占 6.41%。从方法本身看,占总数四分之三的第一类村应该能很好地避免对男女人口采用不同的标准,后两类村可能会出现对妇女不利的情况。那么,实际情况究竟如何呢?下面笔者将对相关数据做一个定量分析。

由于在现实中女性拥有的土地是与家庭其他人员的土地合在一起的,调查中无法得知妇女实际拥有的土地数量,因此,笔者通过对“女性占家庭总人口的比例”与“家庭拥有人均耕地数量”这两个变量进行相关分析,推断妇女拥有的土地数量与男性是否有区别。结果其相关系数只有 -0.021342,几乎没什么关系,所以笔者推断,就平均而言,在第二轮承包中妇女得到的土地数量与男子没有明显差别。

同时,笔者利用 SPSS 软件中的 Means 方法对户主性别不同的家庭所拥有的耕地平均数量进行了分析。结果如表 1:

表 1 户主性别不同的家庭所拥有的人均耕地数量

户主性别	家庭平均承包耕地(亩)	频数(人)	标准偏差
男	2.7880	665	11.5943
女	2.5866	115	4.9121
所有样本户	2.7583	780	10.8667

从表 1 看,户主为男性的家庭所拥有的人均耕地数量略高于户主为女性的家庭,但方差检验显示,这种差别并不显著,如表 2:

表 2 户主性别不同的家庭所拥有的人均耕地数量方差检验

		均方和	自由度	均方	F 值	相伴概率
人均耕地 * 户主性别	组间	94.294	2	47.147	0.399	0.671
	组内	92011.384	778	118.267		
	合计	92105.678	780			

因此,从总体上看,在中国农村进行的第二轮土地承包过程中,各地并没有明显的歧视妇女行为。但是一些典型调查显示,土地第二轮承包中,也有少量农村妇女不能平等地分到土地。调查发现,有的村规定农嫁居等妇女不分给土地,或只解决口粮田,不分给承包田;有的村对第一轮承包后没有分到土地的嫁入妇女,在这次二轮承包中仍然不作调整。例如,浙江省杭州市在进行二轮承包时,农嫁居妇女等共有 24 852 人,承包土地全部落实的有 19 200 人,占 77%;部分落实的有 3 650 人,占 15%;未落实的有 2 002 人,占 8%。浙江省舟山市城东街道 15 个村有 953 名嫁入妇女没有分到土地,其中 8 个村从 20 世纪 80 年代初至今从未调整过土地。由于这一类型的妇女在全部人口中所占比例较低,所以在上述的定量分析中完全可能被平均数所掩盖。

二、人口流动过程中的妇女土地权益状况

如果说在二轮承包过程中由于大多采用了按人口平均分配的方式,从而使得大多数妇女得到了与男子相同的土地权利的话,那么,由于承包后普遍采取的“增人不增地,减人不减地”原则,以及我国农村妇女“从夫居”的传统习惯,因婚嫁等原因而流动的妇女就比较容易失去相应的土地权利。

为了对这种情况进行定量分析,笔者对农村土地二轮承包以来女性人数增加和女性人数减少的家庭进行了比较,应用 SPSS 软件中的 Means 方法分析两类家庭人均耕地的区别(结果见表 3)。

表 3 家庭女性人数变化与人均耕地数量关系

	家庭平均承包耕地(亩)	频数(人)	标准偏差
女性人数增加户	2.5231	252	11.5943
女性人数减少户	2.7586	271	4.9121
女性人数变化家庭的主体情况	2.6451	523	10.8667

模型方差检验显著值为 0.101,虽然不是很理想,但确实反映出了女性人数增加的家庭人均耕地数量要少于女性人数减少的家庭这样一个事实,说明在女性因婚嫁等原因流动时出现了土地权利流失现象。究其原因,主要有以下几个方面:

(一) 相关法律关于对农户承包权 30 年不变的规定与我国农村“从夫居”习俗的冲突

为了调动农民对土地的热情,稳定农民的长期预期,从而解决农业投入问题,提高农业生产力,需要实现农村土地使用权的长期化。因此,1984 年党中央就规定,土地承包期限一般应在 15 年以上。1993 年又规定,在原定承包期到期之后,再延长 30 年。2002 年 8 月 29 日,第九届全国人大常委会第二十九次会议通过了《农村土地承包法》并于 2003 年 3 月 1 日正式实施。这部法律在坚持农村土地集体所有的基础上,确立了农民土地使用权的法律地位。该法第四条明确规定:“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定。”同时还规定:“耕地的承包期为三十年。草地的承包期为三十年至五十年。林地的承包期为三十年至七十年,特殊林木的林地承包期,经国务院林业行政主管部门批准可以延长。”该法第二十七条还明确了“承包期内,发包方不得调整承包地”。为了严格实施这一法律条款,不少地方把“增人不增地,减人不减地”作为基本原则,这些地方在二轮承包期内结婚的妇女很难在婆家获得一份土地承包权,而留在娘家的土地自然也不可能带走。从笔者的调查看,自二轮承包以来,有相当数量的行政村还未进行过承包关系的调整(见表 4)。

表 4 二轮承包以来的土地承包关系调整情况

	未进行调整的村	调整过 1 次的村	调整过 2 次的村	调整过 3 次及以上的村	合计
村数	33	23	20	6	82
占总村数%	40.24	28.05	24.39	7.32	100

从上表可知,二轮承包中有 40% 以上的村未进行过土地承包关系调整。由于中国家庭几千年来沿袭的是父权制度,男性家长处于主要地位,妇女处于从属地位,家庭以父系纵向传承。体现在婚嫁制度上,即“男娶女嫁”,女方出嫁后到男方落户,成为男方家庭的成员。这种“从夫居”习俗,使妇女一生中至少要变动一次长期居住地。当前,随着社会经济的发展和文明程度的提高,妇女的生存和发展环境有了较大的变化,但是在广大农村,由于社会经济不平衡性和传统文化的长期影响,“男娶女嫁”、“从夫居”还是男女婚嫁的主要形式,这就必然导致农村妇女因婚姻而发生流动。这种流动不管是村际、县际流动,还是从欠发达地区向发达地区、从农村向城镇流动,都会影响到以家庭为单位的土地承包关系中妇女的土地承包权问题。

(二) 土地政策的不稳定和统一,影响了农村妇女土地承包权的连续性

如果说由于稳定承包关系而造成的出嫁女“失去”的土地承包权在理论上还保留在娘家的话,那么,因承包关系不稳定导致的妇女土地权丧失则更为严重。现实中,农民既需要长期稳定的土地使用权,又需要平均占有土地,在人地矛盾的压力下,大部分农村地区随着人口变动进行了程度不一的承包土地调整。根据现实情况,中央政策允许“大稳定,小调整”,但问题是各地微观土地政策并不统一。据笔者调查,有 40% 的行政村保持稳定,一直未作调整,有 28% 的行政村进行了一次土

地调整,有的行政村已进行了多次调整。而土地调整过程并没有像二轮承包进行土地初始分配时一样规范,这些“土政策”往往不是依据党和国家的政策法律,而受传统影响较深的非正式约束(包括伦理道德、风俗习惯在内)在农村土地制度安排上占了很大的空间,其所产生的效力有时甚至大大超过政策法律等正式约束。这样就容易导致出嫁妇女在居住地变动中失去土地承包权,很多妇女出嫁后娘家的承包地被收回了,但到夫家却分不到承包地,结婚后便“下无寸地”<sup>[1]</sup>。

### (三)因土地紧张而暂时无法获得土地承包权

部分行政村土地资源相对紧张,人多地少的矛盾比较突出,特别是地处城市郊区的一些行政村,土地征用多,人口流出少,这一矛盾更加突出。土地的不可移动性和“从夫居”传统婚嫁习俗下的女性流动性之间存在着矛盾。许多村因没有机动地或机动地极少,使嫁入本村的妇女不能按时获得土地承包权,处在等待状态。只能等到有因升学迁出、死亡销户、婚嫁迁出等应退地户退地后才能获得。有些村人口多,人均土地少,等待的时间较长。

### (四)因男女地位不平等导致的离婚妇女无法获得土地承包权

按照传统的做法,土地为农民集体所有,只有集体成员才能享有本集体所有的土地。而许多农村并不把离婚的妇女当作集体成员,她们的利益只能附属于男方。在男权中心主义思想影响下,家庭成员承包的土地大多是记录在户主(男方)名下,而农村集体的土地收益分配也只记录在男性户主的名下,一般不采取夫妻双名的登记形式。在这种情况下,一旦家庭破裂,以家庭为单位的承包地、宅基地及其附着物以及集体分红等家庭财产的分割,便非常不利于农村妇女,她们争取分割承包土地及权益的权利要比男性困难得多<sup>[2]</sup>。调查中发现,有的村强制要求离婚、丧偶妇女迁出户口,并收回她们的土地,从而使这部分农村妇女的土地承包权迟迟难以落实。

## 三、保护农村妇女土地权益的几点设想

从上述分析可知,目前我国农村妇女的土地承包权利问题,涉及到制度、文化、传统习惯等各种深层次的问题,需要进行多方面的努力才有可能得到根本的解决。

### (一)确认土地承包权物权性质及加快土地产权制度改革是解决农村妇女土地权利问题的保障

土地承包期限的长期稳定客观上要求拓展使用权的内涵。事实上,现行政策已表明农民土地使用权已由单纯的耕作权逐步演化为实际占有、使用、收益分配和部分处置权相统一的物权。所以,应以法律形式进一步明确包括使用权的转让、转包、出租、作价入股、合作经营、抵押、继承等在内的部分处置权的权限。承包权有了物权性质,就可为解决出嫁妇女的土地承包权问题开辟新的途径,即引入市场化机制,使土地承包权随着出嫁妇女的流动而得到动态实现。解决方法有二,一种是家庭内部的解决方法,即土地分给农户,家庭承包土地的数量是按人口来定的,确定土地承包权的物权性质,并把这种物权细化到家庭成员,通过家庭成员之间的有偿转让或建立内部合作关系,出嫁妇女的权益仍然能够得到实现。另一种形式是出嫁妇女到夫家落户后,可与家人一起通过租赁等形式获得另外一些土地的短期使用权,有条件的也可通过购买获得其他土地的长期使用权。将承包土地做市场化调节,或在家庭内部作民事处理,不仅可以保持土地承包关系的长期稳定,还可灵活有效地保障农村妇女的土地承包合法权益<sup>[1]</sup>。

对于工业化和城市化程度比较高的农村,还可以推行土地经营权及收益权的股份化改造,通过土地产权制度的改革促进农村妇女土地权利问题的解决。土地是农村的存量资源,是具有拥挤性

的社区共同物品。在土地经营权没有量化到人并股权化时,土地经营及其收益权的获得实际上是“无偿占有”。而任何形式的无偿占有都必然导致三个后果:一是最大限度地使用共同物品但又不关心共同物品的维护和发展;二是恶性地拥挤使用导致共同物品的价值磨损;三是迅速到达拥挤使用的最大限度,从而排斥其他人的使用权利。而要解决共同物品使用的拥挤性问题,最根本的制度改革就是将经营及其收益权股份化或价值化,并变“无偿占有”为“有偿占有”。而土地经营权的股份化改革是解决土地拥挤性使用的根本途径,也只有通过土地经营权的股份化改革,才能根本解决农村妇女的土地权利保障问题<sup>[3]</sup>。

## (二) 加强法律保障,确保包括农村妇女在内的广大农民长期的土地使用权

到目前为止,长期稳定的土地承包制度虽已得到了政策和法律的承认,农民土地使用权“期限”也比较明确,但多年来各地随意调整承包土地的现实表明,土地权利的保障问题已上升为主要矛盾。因此,要加大土地立法和执法力度,以法律形式对土地承包的“长期”和“稳定”作出明确规定,完善并规范农村土地承包关系,严格禁止随意调整,依法保障农民在承包期间的长期土地使用权不受侵害。需要强调的是,土地的长期使用权是与长期实行家庭承包经营配套一致的,家庭是以“准法人”的形式与发包的集体组织签约的,所以,不管家庭内部成员发生何种变动,包括妇女出嫁,任何组织和个人都不得随意调整承包土地。同时,考虑到一些特殊情况,对确实需要新分配土地的,应在5%的集体机动地中调节,或通过开发荒山、荒滩新造田亩等形式解决。

各地应严格执行《农村土地承包法》等相关法律,并根据国家的有关法律对各地农村的村民自治章程、村规民约以及村民会议做出的涉及村民基本权利的决定进行合法性清理,废止与国家法律相抵触的地方性规约、民约以及“土政策”等等。这里的关键在于保障土地等存量资源的男女平等与收益权。土地承包法第6条明确规定:“农村土地承包,妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益,任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。”对此,《妇女权益保障法》第30条也有明确的规定。一些农村妇女的土地权利得不到保护,与人们对村民自治的模糊认识有很大的关系。一些农村剥夺出嫁、离婚妇女及入赘男子的土地承包及收益权,所依仗的就是村民自治制度所赋予的一些权力,其实这是对村民自治权力的滥用。在一个民主和法治的国家,任何形式的社区自治都不能与国家的依法行政相违背,任何形式的自治章程都不能与国家的法律相抵触,任何形式的社区民主决定都不能损害公民的基本权利。因此,与国家法律、政府法规相抵触的自治章程、村规民约以及村民民主决定都是无效的。村民自治必须在民主和法治的轨道上才能获得健康发展。因此,村民委员会首先要自查,看现有的村民章程、村规民约的条文中,有没有与《土地承包法》、《妇女权益保障法》、《婚姻法》、《民法通则》等法律相冲突的地方。同时,县乡有关部门也要组织检查清理活动,起到监督作用。

## [参 考 文 献]

- [1] 赵玲.农村妇女土地承包权问题的制度分析[J].中国妇运,2002(7):29-31.
- [2] 陈建新.农村妇女土地承包权流失严重[N].人民法院报,2004-09-30(第3版).
- [3] 郭正林.农村妇女的土地权利与制度保障[J].中共宁波市委党校学报,2004(1):65-70.

## An Empirical Study of Land Rights of Rural Women in China

QIAN Wen-rong , MAO Ying-chun

( *The Center for Agricultural and Rural Development , Zhejiang University , Hangzhou 310029 ,China* )

**Abstract** : Most women in China got the equal land rights in the initial distribution of land in the second round of contract. However , women often lose their land rights when they migrate somewhere else due to marriage or some other reasons. It is usually caused by the following four reasons. First , there is a conflict between the related legislations on the unchangeable contract rights for 30 years for the sake of protection and stability of the contract rights of farm households and Chinese custom that married rural women live in their husbands ' villages , which leads to a fact that women married within the contract term can neither get land in their husbands ' villages nor take their contracted land away from their native villages and consequently the loss of their land rights. Second , the instability and inconsistency of land policies affect the continuity of the rural women 's land contract rights. When local governments in many regions are adjusting land contract rights , they are deeply influenced by various informal constraints such as ethics and customs , which usually lead to the loss of land rights of migrated married women. Third , some migrated married women cannot get the land contract rights for the time being due to the limited land supply in some administrative villages. Lack or small quantity of reserved land make immigrated married women cannot get their land contract rights on time. They can only get the land after some villagers return their lands due to further education , death or marriage. In some villages with small land supply and big population , it will take a long time to get the land. Fourth , some divorced women cannot get the land contract rights due to the inequality between men and women. The contracted lands and the distributed profits from the rural collective lands are usually registered in the name of male head of the households. Once a family breaks , a rural woman is usually in a very disadvantaged position when distributing the household property such as household contracted land , land for house building and its attachment , and collective dividend. To solve the problems on the land rights of rural women , the Government should first affirm the land rights as real rights ; quicken the reform of the land property right system ; define the legal purview of some disposition rights including use right transfer , subcontract , lease , conversion into shares , joint operation , mortgage , and inheriting ; adopt a marketalized mechanism to realize the dynamic land contract rights of married women , for example , distributing and transferring land real rights among family members or establishing cooperation within the family ; conduct the shareholding reform of land operation rights and benefit rights in the villages with higher levels of industrialization and urbanization and protect the land rights of rural women by the reform of the land property right system. The Government should also strengthen the legal protection and assure the long-term land use right of the farmers particularly the rural women. The related laws such as "Law of Rural Land Contract" should be strictly implemented and the existing village custom and regulations which are contradictory to the related laws should be abolished.

**Key words** : rural women ; land contract ; land property right