

农村集体产权制度改革情况

第 28 期（总第 65 期）

农业农村部政策与改革司

全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室

2019 年 7 月 1 日

关于在农村集体产权制度改革中进一步维护 农村妇女集体经济组织成员权益的报告

在农村集体产权制度改革中确保农村妇女权益不挂空档，直接关系到农村妇女的生存发展保障，关系到乡村振兴战略的实施，关系到农村社会的和谐稳定。2019 年中央 1 号文件中强调在“深入推进农村集体产权制度改革”中要“做好成员身份确认，注重保护外嫁女等特殊人群的合法权利”，2018 年 12 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过《关于修改〈中华人民共和国农村土地承包法〉的决定》，确立承包农户内家庭成员依法平等享有各项权益，以及在土地承包经营权证等证书上体现全部家庭成员的名字等内容，为农村妇女维护自身权益

提供了更加坚实的政策和法律保障，也对当前在农村集体产权制度改革中进一步采取措施、实现农村妇女土地承包及相关权益提出了更高的要求。2019年3月25日王沪宁同志到全国妇联调研时强调，在农村集体产权制度改革中要维护好妇女合法权益，可以总结工作中的有益经验，向中央相关部门提出建议。

为贯彻落实中央领导同志指示精神，全国妇联在2018年对6省14市17个区县26个村以及3个县级产权交易中心实地调研的基础上，梳理总结了试点地区在农村集体产权制度改革中维护农村妇女集体经济组织成员权益的经验做法、存在的问题及建议。现将有关情况报告如下。

一、保障农村妇女集体经济组织成员权利的试点经验

1. 坚持“宽接收、广覆盖”，省级文件为成员认定提供明确遵循。山东、浙江等省出台省级文件，均按照“宽接收、广覆盖”的原则，统筹考虑户籍、农村土地承包关系、对集体的贡献等因素，作为判断成员身份的客观标准，并要求妇女不能两头落空，从源头上细化了中央文件的要求。

2. 县（区）对婚嫁妇女等“特殊人群”享有农村集体经济组织成员身份提出明确指导意见。在县域内以统一的时间节点、明确的原则保障出嫁、离婚、丧偶等妇女集体成员权以及补救措施和救济途径，有利于解决改革“时间差”或“一村一策”带来的

妇女权益受损问题。例如江苏海门市规定，对于出嫁女，尚未在嫁入方取得集体经济组织成员资格且户口仍在娘家村的，一般确认其集体经济组织成员资格。对于离婚、丧偶妇女户籍未迁出的，一般保留其集体经济组织成员身份。对于改革有时间差的问题，要求婆家、娘家至少一方必须确认身份。

3. 加强乡镇党委政府领导，通过机制创新有效避免妇女因婚嫁“两头落空”现象。乡镇党委政府引导村民自治，对特殊情形人员，在投票前先由乡镇政府分析研判，再引导村民按研判建议进行表决。山东沂水县乡镇党委通过“研判建议”“沟通反馈”“实名票决”“落空追认”“多占退出”5个机制引导村民自治，确保成员身份的应确尽确和公平公正。其中，对特殊情形人员，在村民召开会议投票表决确认成员身份前，先由乡镇政府进行分析研判，形成研判建议后，再引导村民按研判建议进行表决。沂水县共对8.55万特殊情况人员进行了分析研判确认资格，其中受益多为妇女儿童，达到6.7万人。

4. 聘请律师参与改革的全过程，有效预防侵权行为的发生。山东淄博市淄川区聘请律师对每个村（组）集体改革方案予以先期审核，针对方案将离婚、出嫁女排除在成员外的情形，成员资格不明确、有可能侵害妇女合法权益的情形，指出其法律风险，提前纠正错误做法，并针对改革过程中出现的程序性违法违规和

侵害妇女合法权益等问题，探索实行“律师提示函”制度。

5. 科学设置股权，确保妇女不因婚嫁损失股份权益。大部分地方将集体经营性资产量化到人，固化到户，无论男女，同股同权同利。通过股权分类承认妇女婚前对集体的贡献，或股权证一人一证一账户，有效避免纠纷。浙江通过设置人口股和农龄股，使得农民“经济人”身份与“社会人”身份分离，平等承认妇女在结婚前对集体的贡献。多个地方将嫁入妇女婚前婚后农龄股累计由嫁入村统一考虑，确保妇女不因婚嫁造成股份权益受侵害。如在杭州市余杭区瓶窑镇，由嫁入婆家解决妇女农龄股权益，婚前婚后农龄股不中断。

6. 在土地权益流转中通过制度设计保证妇女的知情同意。黑龙江方正县在承包地流转、股权抵押等合同文书中均设置共有权人签字一栏，要求夫妻双方同时到场，共同签字同意，方可办理经营权转让或抵押贷款。

7. 在先行先试地区，开展股改“回头看”检查。作为较早完成股改的地区，浙江试点地区党委政府在改革面前不回避矛盾，敢于应对改革“夹生饭”，开展部署“回头看”检查，力争将历史遗留问题，特别是将关系到妇女群众切身利益的难点问题在深化改革过程中加以解决。浙江省绍兴市柯桥区专门发文开展部署股改“回头看”检查试点工作，通过试点探索完善农村集体产权

改革的经验成果，努力形成可复制、可推广的改革经验。

二、存在的主要问题

一是由于目前尚未对农村集体经济组织进行专门立法，导致出嫁离异丧偶妇女集体成员权益受到简单“多数决”的否决，得不到落实。

二是部分村集体经济组织改革方案违反县级改革文件，明确将户籍在本村的出嫁女不分情形要求限期迁出户口，不认定为本集体成员，得不到纠正。

三是改革地区存在“时间差”、标准不一致等情况，容易出现成员权“两头空”现象，跨省市沟通确认更加困难。

四是部分农村妇女囿于传统观念或不完全了解政策的情况下，签订承诺书放弃自身权益，随着集体经济的发展，放弃权益的妇女可能会要求重新确认身份。

三、几点建议

1. 建议以适当方式推广全国妇联调研中发现的好经验好做法，指导各地学习借鉴，并要求明确各级集体产权制度改革领导小组在起草文件、制定方案、采取措施过程中，对中央文件“防止多数人侵犯少数人权益”的要求层层细化落实。

2. 建议尽快进行农村集体经济组织立法，明确集体经济组织成员身份标准，构建认定、取得、退出等层次分明的确认制度，

解决农村妇女土地权益保障中的焦点问题。

3. 建议进一步完善纠纷预防和化解机制。修改《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，扩大土地承包仲裁委员会仲裁事项，将集体产权制度改革中的成员身份认定纳入仲裁，仲裁结果能够获得司法支持。

供稿单位：全国妇联权益部

报：中央全面深化改革委员会办公室，经济体制和生态文明体制改革专项小组，中央农村工作领导小组组长、副组长、成员，全国农村集体产权制度改革部际联席会议成员，农业农村部部长、副部长、党组成员、国家首席兽医师、总农艺师、总畜牧师。

送：中央农办秘书局、农业农村部有关司局，全国农村集体产权制度改革部际联席会议成员单位联络员。

发：各省、自治区、直辖市农业农村厅（委、局），农村集体产权制度改革试点地（市）、县（市、区）。
