

民法典各分编：

## 健全男女平等基本国策体系化执行机制

### ——以农村妇女土地权益保护为例

中国社会科学院法学研究所副研究员 祁建建

编者按

第十三届全国人大第一次会议在 2018 年立法项目中列入了民法典各分编，这是体系化的、全面的民事权利保护机制，为进一步健全促进性别平等、保护妇女和女童权益的有效执行机制创造了历史性机遇。本文作者以农村妇女土地权益保护为例，阐述了民法典的合同、物权、婚姻家庭、继承、侵权责任等各分编对于建立有效的妇女权益保护机制的作用。

2018 年 3 月 8 日是联合国妇女权益和国际和平日，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯指出，实现性别平等并增强妇女和女童权能，是我们这个时代的未竟事业，也是当今世界面临的最大人权挑战。联合国“2030 议程”第五个可持续发展目标即“实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能”，包括要在世界各地消除对妇女和女童的一切形式歧视等。为了实现这一目标，需要建立有效的执行机制。其中，最有效、长效的执行机制当推立法。

2018 年立法项目中列入了民法典各分编

一直以来，保护妇女和女童权益是我国性别平等政策法律及其实施的核心议题，是人权保障的重要组成部分，受到持续关注。2015 年 9 月 27 日，习近平总书记在全球妇女峰会上指出，“妇女权益是基本人权。我们要把保障妇女权益系统纳入法律法规，上升为国家意志，内化为社会行为规范”，“男女共有—个世界，消除对妇女的歧视和偏见，将使社会更加包容和更有活力。我们要努力消除—切形式针对妇女的暴力，包括家庭暴力。我们要以男女平等为核心，打破有碍妇女发展的落后观念和陈规旧俗。”党的十八大报告提出，“坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益。”党的十九大报告对此再次予以强调。

男女平等是我国宪法四十八条明文规定的原则，习近平总书记高度关注妇女权益，有利于男女平等宪法条款的实施，促进了我国在政策法规制定及其实施中保护妇女和女童权益的各项工作进程，有利于健全有效的性别平等执行机制。目前，第十三届全国人大第一次会议在 2018 年立法项目中列入了民法典各分编，这是体系化的、全面的民事权利保护机制，为进一步健全促进性别平等、保护妇女和女童权益的有效执行机制创造了历史性机遇。

农村妇女土地权益保护问题应贯穿民法典各分编

农村妇女土地权益保护机制中的土地承包经营权问题应该在民法典中得以维护。这是因为，民法典体系庞大、内容繁杂，农村妇女土地权益保护问题既是性别平等议题的重要内容，又贯穿民法典各编，具有代表性。尤其是在联合国妇女地位委员会第 62 次会议召开之际，农村妇女的权利保护作为其优先主题理应受到更多关注。

农村妇女土地权益保护问题不仅是我国面临的挑战，而且在世界范围内广泛存在，具有普遍性，如联合国的数据表明因为农村地区存在严重的性别不平等和性别歧视，全球只有不到 20% 的土地拥有者是女性。农村妇女占世界人口的四分之一，占全球农业劳动力的 43%，占我国农业劳动力的 60% 以上。农村妇女土地承包经营权所涉及的法律关系看似简单，并且经常被作为一个婚姻家庭问题来研究和对待，但其实其是一个极为复杂的重大问题。

## 如何在民法典各分编中进一步推进农村妇女土地权益保护

农村妇女土地权益保护是不容忽视的基本权利问题，其与民法典的合同、物权、婚姻家庭、继承、侵权责任等各分编都有密不可分的联系。

第一，农村妇女土地承包经营权益需要合同法的保护机制。当前农村承包地实行所有权、承包权、经营权三权分置，保护妇女土地权益要关注土地权利变动的各个环节，尤其是对流转合同订立、解释、纠纷解决、违约责任等相关事宜，不仅涉及国家土地政策、耕地管理等复杂问题，而且是农户与流转方作为平等主体之间财产关系的约定，不仅需要明确、完善的管理制度和处置规定来建构高效规范的流转服务体系，而且要善用合同法来保护妇女权益，如流转合同宜记载妇女姓名等。

第二，物权编应确认农村妇女土地承包经营权益的法律性质。农村土地承包经营权在民事权利性质上是一种对土地的使用权，是用益物权，适用物权编所规定的保护机制。对于农村妇女土地承包经营权益应给予平等的物权法律保护，如土地承包经营收益应有妇女的份额。

第三，婚姻家庭编应打破男尊女卑的旧传统，为农村妇女土地承包经营权益提供法律保护。土地承包经营权来自家庭联产承包责任制，其以农户为单位进行承包，有调研表明许多地方在土地确权证中并未记载妇女的姓名，这可能导致妇女在出嫁、离异等状况下失去土地承包经营权，有的地方则在土地确权证上直接记载妇女无承包地，直接剥夺其对承包地的权益。第三期中国妇女地位调查数据表明，2010年我国没有土地的农村妇女占21%。这既是由于村规民约中的不良传统等因素，也是由于法律对其土地承包经营权疏于保护。需要始终明确的是，法律保护婚姻家庭的目的并不是维系婚姻家庭本身，而是为了保护身处婚姻家庭关系中的每个具体的人的权利。为此，一方面，婚姻家庭编立法及其后的实施应结合农村土地承包法进一步贯彻男女平等，另一方面，家庭内部的承包经营权应进行分割，明确到个人，避免妇女因结婚、离婚、丧偶等事由丧失承包经营权。

第四，继承编应保障农村妇女对承包土地的继承权。农户土地承包实行“增人不增地、减人不减地”的政策，但农村妇女不因结婚后住在夫家的从夫居传统而失去继承权，其对于被继承人承包土地依法享有继承权。当前我国社会家庭结构、亲属关系有所变化，整整一代人是独生子女，这一方面使亲属关系简单化，另一方面也导致法定继承人范围需要调整，如失独家庭无人继承，客观上需要扩大法定继承人的范围，在扩大法定继承人范围时应贯彻男女平等。

第五，对于农村妇女土地承包经营权受到他人侵害的，侵权责任编可为其提供救济。具体来说，可予以赔偿损失、恢复原状、停止侵害、排除妨碍、消除危险等及时、有效的有力救济等。

民法典各分编调整平等主体之间的各种人身关系和财产关系，对妇女权益保护的机制建立在一般性的体系化保护机制基础上，可以为农村妇女与其他平等主体间的土地承包经营权问题提供全面的、体系化的法律保护。对此，需要进一步关注的是，只有在立法及其实施中对性别平等予以充分关照，才能建立有效的妇女权益保护机制。

总而言之，民法典各分编对于在平等主体之间的法律关系中贯彻男女平等宪法原则具有重大意义，为进一步推进性别平等提供了更坚实的平台，是增强妇女和女童权能、推进性别平等的历史性机遇。