征地款分还是不分？ 村民资格给还是不给？

农村“外嫁女”困局亟待破题

见习记者 宋 敏 本报记者 吴钟斌

核心提示：

农村“外嫁女”权益问题，涉及土地承包经营、征地补偿款分配、宅基地分配、集体福利分红等多个层面的利益。

近年来，三亚市城市化进程迅猛加快，城市周边土地被征用纳入市区范围，由此衍生的“外嫁女”利益分配纠葛及矛盾日益突出。矛盾的一个重要指向是农村妇女的权益，涉及到大量的人口，包括“出嫁女”的子女，也包括入赘的男方。

由此也衍生了大量官司。由于缺乏相应的审判标准，相同的案件，不同法院的判法迥然不同。类似的案件，不同的法官掌握的尺度相差甚远。2010年11月18日，三亚市中级人民法院审判委员会第392次会议通过了《关于规范审理农村集体经济组织征地补偿费分配纠纷案件的指导意见》，统一了裁判标准和法律适用的尺度。这也是我省首个“外嫁女”征地补偿费分配纠纷案件的指导意见。

三月二十二日，三亚市凤凰镇水蛟村妇女王彦梅（黄衣者）正在向三亚市司法援助人员诉说自己权益受到侵害的情况。 本报记者 苏建强 摄

“外嫁女”，指的是嫁到本村之外，但因种种原因户口仍留在本村的妇女。

近年来，随着三亚城乡一体化进程加快，集体土地被征用的村委会，都获得一笔丰厚的土地补偿款，村民对这笔补偿款的分配能否多分些欲望强烈。在利益驱动下，“外嫁女”拿不到土地补偿款、不能享受村民同等待遇等问题日渐突出。

为了维权，“外嫁女”不断上访、上诉，与村干部、村民之间的矛盾越来越尖锐、激烈，甚至已严重影响到社会的和谐稳定。交织在村规与法网之中的“户口红利”博弈，成为考验三亚农村官智与民智的一大课题。

“嫁出去的女儿就好像死了一样”

王彦梅思量再三，决定拿起法律武器维护自己的权益。和她一起准备提起上诉的还有同村的姐妹王玉流、王亚文等7人。

说起自己的经历，这些“外嫁女”们都有一肚子的委屈。王彦梅，三亚市凤凰镇水蛟村委会水足村人，早年与来自河南许昌的鲁青龙结婚后，户口一直没有迁出去。现在丈夫也在三亚的酒店打工，她在村里做农活。王玉流虽然嫁给了万宁的丈夫，户口仍然留在本村，人也还在村里居住。目前，夫妻两人在槟榔村委会租一家店面做粉汤生意。

2010年水足村小组的地被某地产开发公司征用，先后三次给每名村民发放治安费、土地补偿金共一万多元。王彦梅们不在村委会召集村民讨论后形成的分配土地补偿款的名单里。说是讨论，其实就是少数服从多数的“站队”——同意分给她们的站在一边，不同意的站在另一边。

王玉流说，村里滞留的年轻小伙子很多，自己的父母、亲戚都加起来，站队时与代表“不同意”一方的人数比还是相差甚远。于是，这种看似民主公平的表态与讨论，轻易地就剥夺了“外嫁女”的土地权益。

从法律层面看，水蛟村小组的董小丽甚至都不算“外嫁女”。父母早早去世，董小丽留在村里，照顾年幼的弟弟妹妹。按照黎族的风俗，女方吃一口男方的槟榔，双方就算正式“定亲”。董小丽并未办理结婚登记，但自从“吃槟榔”的定亲仪式后，村委会就认定她是嫁人了。本村土地补偿款的分配、集体收益分红以及其他福利的分配，从此都没她的份。

在三亚市妇联主席杜丽银看来，此问题的实质是农村集体成员权的权利主体问题，“外嫁女”极力要争取的是一份“农村集体经济组织成员资格”，或者说，自己的“村民资格”。

另一方面，村民为了保护自己的最大利益，对所有涉及出嫁女的维权行为表现出强烈的排斥。董小丽因为多次讨要自己的分配权利，已经倍受村人的冷眼与嫌恶。“见了面骂脏话的也有，吐口水的也有，我就是抢了他们东西的贼。”

王彦梅的感受更为强烈，“对村里人来说，嫁出去的女儿就好像死了一样。”

村规民约与法律的较量

我国《村民委员会组织法》颁布后，赋予了村民以高度的自治权。各村根据本村的实际情况，制定了村规民约，村集体经济所得收益分配等重大事项也需要经村民代表会议过半数通过。在处理“外嫁女”参加集体土地补偿款分配问题时，部分村委会干部及村民代表忽视了《宪法》《妇女权益保障法》和《农村土地承包法》等维护妇女权益的精神，过分强调村民的事情由村民自己决定。这样一来，村民代表会议过半数通过的决定，可能限制或剥夺“外嫁女”的村集体经济所得收益分配权等权益。

三亚市人大曾作过一份调研，三亚市所有区镇现有集体土地补偿款分配的村委会共56个。在接受问询的村民中，同意“外嫁女”参加集体土地补偿款分配的有463人，不同意“外嫁女”参与集体土地补偿分配的高达2370人。

目前，法院受理涉及“外嫁女”权益纠纷的案件也逐年增多，2008年三亚两级法院受理“外嫁女”案件46件，2010年达到412件。一个普遍事实是：部分“外嫁女”过去履行了沉重的村民义务，但后来村里有了利益，却得不到同等待遇。

在原三亚市人大常委会法工委主任吴景训看来，这是中国几千年来“男尊女卑”的乡土社会与现代工商文明之间的碰撞。吴景训打了一个很“现实”的比喻：一家兄妹俩，哥哥常年在外，娶媳妇也在外，没为村里做出贡献，无人怀疑他的经济组织成员的地位。而外嫁女在本村与父母生活，为村里做出贡献，结果嫁出去却没有任何产权。

吴景训指出，部分村干部和村民过多考虑个人的利益。“集体土地被国家征用搞经济建设是件好事，但今后人口将逐年增多，生产生活资源减少，考虑到今后的生活，他们总想多分多得一些。”

特别是近年来，集体土地被征用的农村，部分妇女出嫁后不想迁走，嫁入本村的妇女不断增多，甚至出嫁并迁出本村多年的“外嫁女”也回村提出参加土地补偿款分配的要求。有些村干部“言之凿凿”，“你们都来这么分，我们以后吃什么？”

海南省惠海律师事务所律师王利东近年来代理了不少“外嫁女”的诉讼案。一些案例显示，有的村委会经法院传唤后根本不到庭参加诉讼，而对于法院的判决，村委会、村民小组依然拒绝执行。很多村民表示，如果村干部同意“外嫁女”的分红请求，下次村民选举就肯定不选他们了。村组长也表示了对“多数人”信任的依赖，“法院怎么判我们管不着，可村民们捏着我们选票呢，法院不可能每次分配时都来强制执行吧？”

王利东表示，审理单一案件时，法院只能判决村委会的决议决定无效，现有法律法规却不能对其采取提前明确的可操作性的监督审查和违法撤销。

户口所赋予的基本权利

日前，三亚市委组织相关人员到凤凰镇开展“送科技、送法律、送卫生”三下乡活动。三亚市城郊人民法院法官颜梅刚一坐定，就围上来一圈“诉苦”的“外嫁女”。桶井村委会大兵村小组的董琼慧手里捏着一张单子，上面详细记录了从2007年到2012年村里发放的每一笔春节补助款的数额，她想问问怎么讨要这些钱。

颜梅鼓励“外嫁女”通过法律途径维护自己的合法权益。虽然理论上还有一个“诉前调解”的程序可以走，但颜梅说，通过协调解决“外嫁女”问题的成功率不高。“调解的一个基本原则是双方自愿达成一致，如果大多数村民坚持不同意，就很难靠看不见的道理扳过实实在在的利益。”

“出嫁女”的群体数量不断攀升，各地在对“出嫁女”等特定人群能否享有与其他村民同等待遇的确定标准问题上，不断摸索并形成了各种判断标准。“同样的案情，在不同的地方、不同的法院申诉，会出现不同的结果。这种现象在‘外嫁女’问题上屡见不鲜。”三亚市妇联主席杜丽银说。

2010年11月18日，三亚市中级人民法院审判委员会第392次会议通过了《关于规范审理农村集体经济组织征地补偿费分配纠纷案件的指导意见》，统一了裁判标准和法律适用的尺度。这也是我省首个“外嫁女”征地补偿费分配纠纷案件的指导意见，并获得省高级人民法院的认可。

该指导意见明确规定，“外嫁女”未取得其他保障前，村民资格不能取消，她们和原户口所在地村民一样享有同等权利。裁判标准适用五类“外嫁女”，包括嫁农女性村民（即“农嫁农”）及其子女，嫁城女性村民（即“农嫁非”）及其子女，离婚、丧偶的女性村民及其子女，嫁入本村户口也迁入的内嫁女，农村入赘婿等等。

根据指导意见，认定农村集体经济组织成员资格的一般原则是，以形成较为固定的生产、生活关系，并依法登记所在地常住户口作为判断的形式要件；以需要本集体经济组织农村土地为基本生活保障为实质要件，综合考虑农村富余劳动力向城市转移的大趋势等各种因素分析判断。

“理论上，你出生在这个地方，你就能够享有这个地方的公民待遇。只要你的权益没有转移、没有流失，你的合法权益就应该受到法律的保护。”在颜梅看来，三亚“外嫁女”问题越来越受到政府、有关部门及社会各界的关注和重视，尽管要走的路仍然漫长，但这是一个好的开始。

关注农村“外嫁女”这个民生

不仅仅是三亚，“出嫁女”等特殊人群的权益保护问题在全省甚至全国都是一个普遍存在的现象，并随着社会的发展不断出现新情况和新问题。由于“出嫁女”问题往往涉及其子女的利益，因而影响还有存续期长的特点。

使“外嫁女”问题凸显的根本原因是——农村土地使用权由15年增加到30年、土地资产价值由于各种开发而暴涨，人地分离、人户分离。

今年两会期间，全国妇联提交了一份《关于切实维护农村妇女土地相关权益的提案》。此提案建议，农业部门在正开展的土地承包经营权证登记试点工作中，纳入性别视角，将夫妻双方均作为户主代表进行登记。同时，在其他家庭共有人中赋予妇女在婆家或娘家登记的选择权或按照承包时家庭成员登记，从源头上保障妇女的土地承包权。

从2004年起，全国两会中，切实维护农村妇女土地权益的相关提案从未间断。畅通诉求表达渠道，化解农村妇女土地权益信访积案，不仅是权益受侵害妇女的呼声，也是建设和谐农村的必然要求。

据了解，针对农村“外嫁女”权益分配争议问题，海南省高级人民法院目前正在加紧修订专门的调解指导意见和仲裁指导意见，争取通过多种形式化解农村妇女土地权益纠纷。

海南省妇联有关负责人说，“关注民生，越来越成为党和政府的工作重点所在，我们对解决农村妇女土地权益问题充满信心。”

（本报三亚3月27日电）