

2021年12月20日,《中华人民共和国妇女权益保障法(修订草案)》提请全国人大常委会首次审议。这部于1992年颁布的法律再次修订,引发了极高关注。2021年12月24日至2022年1月22日,草案面向社会征求意见期间,公众提出了32万余条意见建议。现行妇女权益保障法共61条,修订草案一审稿修改48条、删除1条、新增24条,这样的力度被认为不亚于废旧法立新法——

提到女性权益保障,人们最早的记忆也许是1950年通过的婚姻法。这部法律率先明确了男女平等原则,彻底颠覆了“父母之命,媒妁之言”的传统婚姻,打破了存在几千年的封建婚姻制度。

婚姻法实施之后,我国法律法规开始广泛纳入保护女性权益条款。1953年通过的劳动保险条例,对女职工生育保险和养老补助作了特殊规定;同年出台的选举法,规定两性平等享有选举权和被选举权;1954年通过的宪法则在根本法意义上确立了男女平等原则。

有一些现在习以为常的权益,当我们回看历史时,会发现其以法律的形式明确下来,作为一种社会的基础共识,时间并不久远。比如,1987年出台的村民委员会组织法,明确了村委会中须有适当的女委员;1991年出台的民事诉讼法,就妇女平等享有诉讼和履行义务作了规定。

这些分散在不同法律中的条款施行后,1992年4月3日,妇女权益保障法正式问世,涵盖了经济、政治、文化、人身、财产、劳动、婚姻等权益和保障措施,将

宪法、民法、刑法、劳动法、婚姻法等法律中涉及的妇女权益保障内容集中到一部法律中。

“妇女权益保障法是唯一专门立足于女性权益、明确以性别视角切入来保障女性各项权益的法律,效力等级仅次于宪法。”西南政法大学人权法学教授赵树坤致力于女性权益研究,她这样说明该法的地位。

1995年,第四次世界妇女大会在北京召开后,我国对女性权益保障的立法随之呈现新局面,其中一项重要内容,就是2005年对妇女权益保障法的修订。

这次修订在总则中增加了“实行男女平等是國家的基本国策”,使得“实行男女平等”这一基本国策具有了法律保障;明确提出国家要“消除对妇女一切形式的歧视”的目标;规定“国务院制定中国妇女发展纲要,并将其纳入国民经济和社会发展规划”,使妇女的保护与发展得到国家的持续性关注。2021年修订中再次受到关注的性骚扰等问题,也是在2005年修订中第一次被明确提出。

1 从人身权利到人格权益

从原则理念到具体条款的突破,同样体现在此次的修订草案中。

与众多回应了社会热点的条款相比,有一个不易被大众看到的重大改变在于,修订草案首次定义了性别歧视。

1979年联合国通过的《消除对妇女一切形式歧视公约》被认为是“国际妇女人权宣言”,我国于1980年成为首批签署该公约的国家之一。为了贯彻公约的精神和要求,此次修订草案明确了“对妇女的歧视”的内涵,即“基于性别的排斥、限制”。

几类长期存在的歧视行为,被明确列入法律禁止之列,有利于在实践中进行识别。比如,除国家另有规定以外,用人单位在招录(聘)过程中,限定男性或者规定男性优先;将限制婚姻、生育以及婚姻、生育状况作为录(聘)用条件等。

在全国人大代表、陕西省律师协会副会长方燕看来,此次修订最大的亮点,在于将现行法律第六章“人身权利”修改为“人格权益”。

在近年来的两会中,方燕提交了不少保

护女性权益的建议。她感到女性所面临的问题,多数是在社会交往中产生的,涉及到人性、伦理等诸多方面,本身有其复杂性。伴随着社会经济的发展变化,也不断衍生出新的形式。如近年来通过精神控制等非暴力手段残害女性身心健康的社会事件,不存在婚姻关系的情况下女性遭受亲密关系暴力侵害的问题等。草案将现行法律中的“人身权利”上升为“人格权益”,体现出对女性从人身安全的保护上升到人格尊严的关爱。

而这一转变背后,“是当前我们社会的主要矛盾发生了重大变化,转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,相应的法律制度和治理方式就要发生改变,像妇女权益保障法这样的社会法,在整个法律体系中的位置会越来越重要。”中华女子学院女性学系讲师聂真真说,人格权益是美好生活的一种权利表达。女性追求的不仅仅是物质层面的权益,更是思想、情感、心理、精神层面的。

2 从地方实践到法律条款

在新的时代背景下,2020年全国两会上,有全国人大代表联名提出修改妇女权益保障法的议案,分析修改的可行性主要包括“有大量法律制度作为支撑,有不少地方立法实践可供借鉴,具有一定的理论研究储备,有良好的群众基础和社会共识”。

相当一部分修订条款,经过了漫长的地方立法实践先行先试。譬如,方燕在议案中重点关注的一个问题是,长期以来嫁入外地但户口留在本地的农村女性(即外嫁女)及其子女,不能和男性村民享受同等的经济、福利待遇。

“农村土地的家庭联产承包责任制是以家庭为单位去承包、分配土地。那么妇女要获得土地权益,就必须依托家庭,但女性在婚嫁时有流动性特征的,妇女土地依附娘家或夫家,这就对农村女性的土地权

益实现制造一定的障碍。”聂真真解释。不少村子按照传统的“村风民俗”,以村规民约的方式,导致农村妇女尤其是外嫁、离婚、丧偶的妇女在土地承包经营权、集体经济组织收益分配权、征地补偿权和集体经济成员身份认定等方面受侵害现象时有发生。这些村规民约虽与国家法律政策相违背,但背后却是流传千年的传统观念,要想真正有所触动,难度可想而知。

打破这个局面的是河南登封周山村,这里制定了全国第一个体现性别平等的村规民约。

这个普通的小山村发生变化的起点是,2002年河南社区教育研究中心在这里实施了两个项目,立足点就是开发手工艺品,强调妇女赋权。2004年,在中心的推动下,“周山村妇女手工艺品开发协会”成立。

以法律赋予每一个她力量

劳动技能带来的经济地位提升,是女性权利的基础,也是她们参与社区治理的前提。在这段时间里,河南社区教育研究中心为协会会员进行了性别意识的培训,并在村里进行了性别话题的讨论。

2008年,原中央党校性别研究专家李慧英带领的“性别平等政策倡导课题组”,帮助周山村修订村规民约。在课题组的支持下,周山村村委和村民代表前往登封参加修订村规民约研讨会。“周山村妇女手工艺品开发协会”会长景秀芳作为妇女代表受邀参加,会上她把“自己憋了好长时间的话说了出来”,最终通过讨论表决的方式,性别不平等的条款得到了修订。

这一试点做法,在此后的10年时间里,又在安徽省长丰县、江西省靖安县等9个省村庄进行,并不断通过妇联、妇女学者和社区工作者的网络,推广到其他地区。

中国社科院法学所社会法室主任、性别与法律研究中心主任薛宁兰曾撰文介绍,多地的妇女权益保障法实施办法陆续确立了提升妇女参政议政能力的具体措施。比如江苏省的实施办法明确,村民委员会、居民委员会成员中,应当有一名以上女性成员。村民代表会议、居民代表会议中,妇女代表候选人的比例不低于30%。

此次修订草案,根据这些长期耕耘的地方经验,明确村民自治章程、村规民约,村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定,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。更重要的是,还明确了基层人民政府对自治章程、村规民约以及涉及村民利益事项的决定中侵害妇女权益的内容予以纠正的责任。

3 从底线保护到观念普及

法条中的字词更改、语句增删,改变着法律的保护范围和可执行性。

妇女权益保障法不断更新着性别平等理念,但长期以来,被认为宣示性大于可执行性。方燕认为,此次修订着重增加了女性合法权益遭受侵害时的救济措施,补强了这块短板。

比如现行妇女权益保障法,虽然规定禁止对妇女实施性骚扰,但未明确性骚扰的具体情形,救济途径也只有“受害妇女有权向单位和有关机关投诉”一句话。“此次修订草案明确了用人单位应当采取措施预防和制止对妇女的性骚扰,并配合相关部门依法处理,这就让反性骚扰的机制建立起来了。”聂真真说。

在修订草案的条款中,还可以看到为了长远促进性别平等目标的考虑。

涉及女性权益的政策往往跨领域,政策在发布后是否会加剧对女性的歧视,直接影响政策本身的合法性。对此修订草案增加了立法的性别评估机制。赵树坤介绍,该机制以涉及妇女权益的法律、法规、规章和规范性文件为评估对象,从评估责任主体、评估效果等方面进行设计,目的是减少

和消除立法阶段的性别盲视问题,实现立法性别平等。这是从制度建构的源头防范性别歧视产生的做法,强化了机制本身的保障功能。

对于刚进行了一审的草案,大家也提出了不少建议。

针对农村女性的土地权益,方燕建议增加地方政府或有关部门对村规民约、居民公约的制定,修改程序中涉及妇女权益内容的监管,并建立实施后的监督机制,同时确保居民委员会、村民委员会等组织中的妇女成员参与比例。

赵树坤认为,一审草案确立的违反法律的责任多为责令改正或处分,应在此基础上适当增加对违法行为的处置措施。在就业性别歧视方面,草案对显性歧视行为有明确规定,然而如何对隐性就业性别歧视进行认定、治理也是需要解决的问题。

“性别平等不是指女性实现现有男性拥有的权利和标准,而是从人权角度,实现两性共有的基本人权。”北京大学中外妇女问题研究中心副主任佟新指出,法律只能做到底线保护,推动女性权益更主要的工作是不断建立和普及性别平等观念。(陈慧娟)

灼见

妇女权益保障法修订草案有力加强和拓展了妇女权益的保障内容和保障力度。建议将“未依法履行反家暴职责”列为检察机关可以发出检察建议或者提起诉讼的范围。2015年出台的反家庭暴力法,标志着家庭

暴力不再是家务事,公权力的及时介入和有效干预,能够切实保障家庭暴力受害人的权益。有必要通过建立检察公益诉讼制度,加强执法监督,督促有关部门落实反家暴职责。
——全国人大常委会委员王砚蒙

此次妇女权益保障法修订,可以进一步为新时代妇女发展提供最基本最稳定最可靠的法律保障。建议将草案第十条“国家建立健全妇女发展状况统计调查项目”,修改为“国家建立健全性别统计制度”。2021年9月,国务院印发《中国妇女发展纲要

(2021-2030年)》,明确了加强分性别统计监测,规范完善性别统计监测的指标体系,推动纳入国家和部门统计以及统计制度调查。所以,建议在法律当中明确国家建立健全性别统计的制度。
——全国人大常委会委员赵立欣

修订草案适应了新时代妇女对权益发展的新要求、新变化,切合实际,注重与相关法律之间的衔接,突出解决难点问题。建议草案第六十九条增加“离婚诉讼期间,夫妻一方申请查询登记在对方名下财产状况的,不动产登记等有关部门和单位应当提供相关信息”。目前我国大部分婚姻家庭都采取的是夫妻共同财产制,但

是由于缺少夫妻财产知情权制度的支撑,在目前离婚案件办理当中,往往一方对另一方财产知之不详或者一方故意转移财产等问题突出。虽然现在草案规定了当事人可以申请人民法院调查取证,但基层法院案件多、办案人员压力大,都靠法官亲自取证,很难实现。
——全国人大常委会委员邓丽



贵州省赤水市长期的留守妇女在做刺绣、钩织手工艺品。



东京奥运会上,巩立姣以20米58的成绩获得女子铅球冠军。



神舟十三号航天员王亚平在核心舱内工作。



“视觉中国”中的女性形象。