

# 论我国农村宅基地使用权继承制度改革方向

吕军书 吴佳熹

(河南师范大学 三农法律问题研究中心 河南 新乡 453000)

摘要:关于农村宅基地使用权继承问题,我国现行《土地管理法》《物权法》《继承法》等法律法规都采取了模糊或者回避态度。根据我国《继承法》规定,建筑在宅基地之上的农房是私有财产,可以依法继承;然而,根据我国《土地管理法》规定,农村宅基地的所有权属于集体,不属于农民遗产,不允许继承。这就导致了农村宅基地继承的法规与现实的冲突。改革和完善农村宅基地使用权继承制度有利于解决法律冲突、保障农户宅基地用益物权、促进新型城镇化发展、保障私人财产权利。进行农村宅基地使用权制度改革,必须坚持“土地公有制性质不变,耕地红线不突破,农民利益不受损”原则,在继承主体、继承条件、继承方式、继承权利行使等方面进行制度创新。

关键词:宅基地使用权;继承;用益物权;困境与破局

中图分类号:D922.3 文献标识码:A 文章编号:1006-723X(2018)07-0058-08

自国务院出台城乡建设用地“增减挂钩”政策和中央提出“新农村建设”方略之后,农村宅基地使用权流转问题成为学界研究、农民关切的重要现实问题,学界的相关研究不断深化,且取得了丰硕成果。但是,对于农村宅基地使用权继承问题的研究还比较薄弱,成果较少。现实中,农村宅基地使用权被继承的现象非常普遍,且宅基地使用权继承也被广大群众高度认同。但是,关于农村宅基地使用权继承问题,包括《土地管理法》《物权法》《继承法》等法律法规都没有明确的规定,以致理论界莫衷一是。在法律回避、研究欠缺、现实需求之背景下,农村宅基地使用权能否继承以及如何继承等,都亟待学界进一步探讨和研究。

关于农村宅基地使用权继承问题的研究,学界存在着两种截然不同的观点:“肯定说”和“否定说”。

肯定说认为:根据《物权法》“房地一体”原则,地随房走,继承人通过房屋继承从而获得农村宅基地使用权,具有合理性。同时,按照我国物权制度“物权平等”原则,作为公民遗产的农村房屋及宅基地与城镇房屋及土地属于同类性质物权,其权能是平等的,都应该能够继承。况且我国《宪法》《继

承法》都强调公民私有财产可以依法继承,不得侵害,作为农民私产的房屋当然具有继承性。

否定说认为:如果允许农村宅基地使用权继承,则可能会违背农村宅基地“一户一宅”原则,或者可能会突破农村宅基地使用者主体身份限制,与《土地管理法》规定的宅基地使用权取得条件相抵触。再者,根据相关法律规范,农村宅基地管理制度实行的是“两权分离”,即所有权属于村集体,而农户只是拥有使用权,而绝非私产。因此,农村宅基地使用权不能依据《继承法》中关于“私有财产可以依法继承”而进行继承。

学者从不同的视角,依据不同的法条,研究得出了两种相左的观点,都有其法理依据和理论基础,但也有值得商榷的地方。析言之,“肯定说”符合我国《宪法》和《继承法》之关于公民私人财产可以依法继承之规定,但又与我国《土地管理法》之关于农村宅基地使用权取得的主体身份性、面积限定性的规定相违背;“否定说”则完全体现我国《土地管理法》之立法原意,基于农地保障性物权的性质,但它又与我国《宪法》和《继承法》相矛盾。综上,对于农村宅基地使用权能否继承问题,拘泥于现有法律制度体系下的理

基金项目:国家社科基金项目(15BFX108);河南省教育厅人文社会科学研究一般项目(2018-ZZJH-248)

作者简介:吕军书(1963—),男,河南新乡人,河南师范大学法学院教授,硕士生导师,河南师范大学三农法律问题研究中心常务副主任,主要从事“三农”经济发展与法制建设研究;

吴佳熹(1993—),男,河南濮阳人,河南师范大学法学院研究生,主要从事经济法、民商法研究。

解,都不具有无可辩驳的说服力。因此,我国农村宅基地使用权继承制度亟待改革与完善。笔者认为:应通过法律制度创新保护继承人的农村宅基地继承权。

## 一、农村宅基地使用权继承的法规状况考察及评价

中华人民共和国成立后,我国农村宅基地管理制度及继承制度经历了巨大的演变和变迁。在1949~1962年间,农民拥有土地(包括宅基地)所有权,对农村宅基地具有当然的继承权;到了1962~1982年间,农民就只能享有土地使用权,农村宅基地继承也受到限制;1982年后至今,农村宅基地管理的法律制度已逐渐形成,但对于农村宅基地继承问题,现行的相关法律法规却采取了模糊或者回避态度。我国农村宅基地继承制度的变化,已不仅仅是一个单纯的财产问题,更是中国土地制度变迁的缩影。

### (一) 法规状况考察

对于农村宅基地使用权继承问题的规定,也是散见于我国《宪法》《继承法》《土地管理法》《物权法》等法律法规以及国务院、国土资源部等部门文件中。

宪法中的相关条款内容。《宪法》是我国根本大法,其第十条第一款规定了农村宅基地所有权归集体所有,第十三条第二款又提出保护公民合法私有财产继承权,但对于是否允许农村宅基地使用权的继承,宪法并未明确说明。

继承法中的相关条款内容。《继承法》第三条第三款规定了公民可以依法继承的遗产内容,其中房屋被列为遗产之列。尽管该法没有明确农村宅基地使用权是否能够继承,但按照“房地一体”原则,因继承农房而继承宅基地使用权还是允许的。

土地管理法中的相关条款内容。《土地管理法》是我国专门调整土地管理方面的专项法律,该法第六十二条第四款强调农村宅基地使用权的主体是农村村民,其他非本集体经济组织成员无法取得;而《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十八条第五款规定城镇国有土地使用权可以继承,而非农村宅基地使用权。

物权法中的相关条款内容。《物权法》首次对农村宅基地使用权做了独立的制度安排,凸显了对该项权利的重视,该法第四条第六款、第一百四十七条第七款、第一百五十二条第八款、第一百五十三条第九款都强调对私人财产的保护,强调“房随

地走,地随房走,房地一体”原则,但是对于农村宅基地使用权的继承却未明确规定,采取适用土地管理法等法律和国家有关规定的办法。

部门规章中的相关条款内容。关于农户能否拥有第二宗宅基地,城镇居民能否拥有农村宅基地,国务院办公厅、国土资源部等部门多次发文予以禁止。特别是在1999年国务院办公厅《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》、2004年国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》等文件中,更是措辞严厉。但是,对于因农村宅基地继承取得问题,1995年国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》、2008年国土资源部《国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知》、2011年国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》等文件对于农民集体内部成员通过继承房屋取得的宅基地使用权,均明确规定“可以办理土地登记手续”。

### (二) 现行法规评价

通过考察现行关于农村宅基地继承制度的法律法规和部门规章发现,这些法规对之均未明确规定。根据我国《继承法》有关规定,建筑在宅基地之上的农村房屋是私有财产,可以依法继承;然而,根据我国《土地管理法》规定,农村宅基地的所有权属于集体,不属于农民的遗产,不允许继承。这就导致了农村宅基地继承的法规与现实的冲突。

一是农村宅基地继承主体不明。农村宅基地继承中的主体冲突主要表现在非集体经济组织成员的继承人,特别是从农村迁移出去的城镇居民,跟拥有宅基地所有权的集体冲突。在《民法通则》《继承法》等看来,宅基地上的房屋是被继承人的合法私有财产,理应作为遗产由继承人依法继承;而在集体经济组织看来,宅基地使用权主体仅限于本集体经济组织成员,否则就不具备通过继承而取得宅基地使用权的主体资格。

二是农村宅基地及其房屋所有权关系不明。农村宅基地与其上房屋的不可分离性,致使无论处分目标是哪种权利都必将牵涉到另一种权利的处分问题。而根据我国《宪法》《继承法》《物权法》等法律的规定,房屋属于私人财产,农户有权对其自由处分,包括继承。但都没有明确农村宅基地是否可以继承,在《物权法》中虽然规定了“房随地走,地随房走,房地一体”的原则,但农村宅基地属于一种特殊土地,其也未明确农户继承

了房屋所有权就继承了宅基地的使用权,二者之间的关系不明。

三是农村宅基地的权利不完整。《物权法》把农村宅基地使用权归类于用益物权,但为“有限制”的用益物权,仅包括占有权和使用权,不包括收益权和处分权。我国《物权法》第一百五十三条第十款规定农村宅基地管理适用土地管理法。但《土地管理法》对宅基地使用权能否随房屋一起继承取得、宅基地继承是否有主体资格限制等问题并未明确规定,基于现行规定要求宅基地使用权特定的身份,导致其享有的权利也不完整。

四是农村宅基地制度导致土地资源浪费。《土地管理法》设定了农户宅基地取得的“三个条件”,其中之一就是“一户一宅”原则,如果继承人有了宅基地或为城镇居民,对于亲属的宅基地和房屋,在实现继承权后再将继承来的房屋出售给本集体经济组织成员,且受买人要符合相关规定之条件;否则,所继承之房屋不得重建等,直至房屋坍塌后由集体经济组织收回。这种做法显然违背了市场经济规律,对继承人和被继承人来讲,也十分不公平,导致资源的浪费。

## 二、农村宅基地继承制度改革的价值

改革不同于完全否定的革命,它虽也包含自我否定,但更多的是否定之后的自我肯定与自我改进,它是一种事物自我完善的实践。进行农村宅基地继承制度改革,首先要确立改革追求的是什么,要实现什么样的价值目标。结合相关物权理论和当前我国实际,应该把解决法律间冲突、保障用益物权、顺应宅基地权能演化趋势、促进新型城镇化发展和依法保障私人财产权当作目前制度改革之价值追求。

### (一) 改革有利于解决法律间冲突

评价某部法律的优劣主要是看其内部是否协调、有序,是否符合形式逻辑。因为这既是法律系统性之必然要求,也体现了其科学性,作为法治必备要素之一。同时,在一个法律体系内部,也存在由于社会关系的复杂性导致调整同一对象的多部法律之间协调性的问题,这也涉及法律逻辑性、科学性和系统性的问题,如何解决法律冲突是法律完善的一项重要任务。富勒就将制定相互矛盾的规则作为造法失败的一项原因,并指出这种矛盾冲突的情况既可能出现在一部单一制定法范围内部,也可能在不同的制定法之间存在。

目前,我国涉及调整农村宅基地继承诸法律

中,《物权法》仅笼统规定援引现有相关法律法规;《土地管理法》规定了其法定数量标准;《继承法》明确了房屋是公民的合法遗产。随着我国新型城镇化的规模推进,现实中出现了诸如城镇居民继承农村土地上房屋等一系列新问题,理论上也出现了宅基地使用权能否继承的争论。农民能否继承宅基地使用权?非集体组织成员能否继承?

按照现有制度,以公有土地为基础的宅基地使用权严格限制主体身份,所以,前者是适格主体,而后者是非适格主体。前一种情况下,由于目前我国法律对能否继承没有明确规定,仅仅规定了农民内部有限之一并继承即不能单独继承,仅能随着其上的房屋一并被继承,但是这样的结果必然会违反《土地管理法》规定的标准。至于后一种情况,表面上看答案是否定的,因为首先城镇居民非适格主体,其次法律没有明确规定。但是这样便产生城镇居民依据继承法取得农村房屋所有权却不享有宅基地使用权的情况。虽然从表面上理解,此时城镇居民继承的仅仅是宅基地上的房屋,没有违反相关的法律规定,但这与我国法律确立的“房随地走、地随房走”的法律原理相矛盾。不难看出,目前我国涉及规范宅基地继承的立法规定矛盾重重,已经损害了法律权威,同时也导致了法律理论和实务上操作的莫衷一是。这其中既有立法技术水平较低的原因,也有立法政策方面的无奈考量,归根结底还是法律理论及立法未能适应现实社会关系。

因此,我国农村宅基地继承制度改革首先要面对的就是如何解决相关法律之间的冲突问题,这既是改革的目标,也是改革的应有结果。

### (二) 改革有利于保障农户宅基地用益物权

《物权法》已经以立法的形式定位并赋予了宅基地使用权以用益属性,关于宅基地制度改革试点工作的指导意见等中央文件也多次重申对农民用益物权的保护,这体现了中央对该项权利保障的日益重视。随着我国市场经济体制的确立和完善,宅基地使用权制度在流转(继承)方面暴露出了诸多问题,引起人们对其的系列质疑,其是否为一项独立权利?是否具有完整用益权能?如果是独立的物权,为什么不可以像其他财产权一样流转(继承)?这些都与其作为物权法中一项基本的用益物权的地位极不相称,目前立法上的这种模糊规定尤其不利于实践中对农户宅基地用益物权的有效保障,不利于增加农民的资产性收入。

用益物权是一种他物权,指对他人所有物(主要是不动产)的用益,是实现“物尽其用”的一项重要手段,有效地解决了物的所有和物的利用之间的矛盾,即所有者不利用和利用者不所有的难题,实现了不同主体间的双赢,大大增加了物之效用发挥。作为中国特有的宅基地使用权,解决了集体土地公有和私人基本居住需求之间的矛盾,成功解决我国亿万农民居住问题,是我国一项最基础的物权。

从民法理论上讲,用益物权人可以是所有权人外之任何人,故宅基地使用权理论上可以为集体外之任何人享有,故不存在城镇居民通过继承而成为其权利主体的理论障碍。依法理,用益物权人具有一般物权的支配性特征即独占的占有、使用和收益权及保证其完整性所需的完整的物权请求权。除物权人外,其他任何人对物权人的权利负有不得侵害和妨害的义务,<sup>[1](P185)</sup>现行的对待宅基地使用权继承的态度实际上是对其作为一项独立财产权和具有完整用益性,进而对其作为一项基本用益物权的部分否定,明显违背相关法理。因此,若明确承认其为用益物权,就需要遵循其基本原理,否则,就会出现一方面强调其用益属性,另一方面却否定其实质的用益内容的矛盾。同时,作为一种重要的财产权,宅基地使用权理应具备财产权的基本性质,如可转让性或流通性,即非身份性的财产权一般情况下都可以在主体间进行转让,而且可转让性或流通性也是财产性权利实现其自身价值的主要手段,这类似于市场经济中货币的流通性越强,其产生的价值越大的原理。因此,保障该权利的可转让性也是保障该权利的应有之义。

故需要通过改革其继承制度,在制度和实践中落实其在理论上应具有的用益性和支配性,才能使其物上请求权制度真正发挥保障物权状态圆满的保障作用,进而有利于保障农户用益物权,同时在改革过程中始终把保障宅基地用益权作为推进改革实践的着眼点和出发点。

### (三) 改革有利于促进新型城镇化发展

对于新型城镇化而言,评价的一个关键标准就是城镇化水平的高低,换句话说即农民融入城市的程度。城镇化过程中影响其程度的主客观因素中一个主要因素是市民化之前农村利益的去留问题,这其中包括土地承包经营权、宅基地使用权等能否继续享有,或者丧失农民身份后能否对其进行继承等。而目前,建基于计划经济

体制、城乡二元管理体制之上的具有强烈身份性(非流转性)特征的农村宅基地继承制度未能明确解决这一难题,已严重阻碍了新型城镇化的进程,具体表现为一边是作为农民一项重要财产的宅基地使用权,另一边是市民化后城市相对完善的社会保障制度,这对于面临是否市民化的农民而言显然是一个两难选择,这已成为新型城镇化发展的一个严重障碍,不解决这一问题,新型城镇化就不可能充分推进。

鉴于我国农村宅基地是以户即家庭为单位分配,因此除非该户举家搬迁进城丧失农村户籍,否则家庭成员个别的市民化不会导致其宅基地使用权的丧失,故现实的大多数情况是采取一种类似规避法律的措施,即一个家庭中年迈的父母继续保留农村户籍,而年轻子女进城成为城镇居民,而年迈的之所以仍保留农村户籍除了感情因素外,更多的是利益的考虑即继续保留作为农民的相关权益,比如房屋所有权和宅基地使用权,这一部分具有市民化愿望但出于利益考虑而未市民化的人群的存在,必然在一定程度上妨碍市民化的程度。即使如上述自发产生的规避措施实行,仍然存在诸多不确定性风险。当留守于农村的年迈父母逝世时,原先寄希望于通过继承制度继续保有农村房屋及宅基地使用权的打算却遇到了因现有制度限制导致的尴尬。这样的结果既没有达到最初的保留其农村利益的目的,相反却阻碍了城镇化的进程。

通过改革宅基地使用权继承制度,使准备进城的农民能放心地实现市民化,同时使已转变为市民的原农村居民仍可以合法继承农村宅基地,这样便解决了农民市民化的后顾之忧,同时,根据现有规定,若农民举家搬入城镇即市民化后,宅基地使用权将被收回,这在一定程度上也将减少闲置(浪费)的现象,必将有利于促进新型城镇化的发展。

### (四) 改革有利于保障私人财产权利

在我国,上至《宪法》下至《民法总则》《物权法》无不规定对公民合法私有财产及权益的保障,表明保障私人合法财产权已是共识。当前,我国立法一方面否定宅基地使用权的继承,另一方面却同时规定保护公民对建基于其上之房屋之继承权,鉴于房屋与土地在物理上的强烈依附性及导致的价值上的依附性,这必然导致继承人的宅基地使用权与房屋所有权的分离,实际上削弱了继承人的房屋所有权效力。反观城镇建设

地使用权,在城镇房地产交易的实践中,已经明确了“房地一体”原则,从而保障了公民对房屋的相对于农村房屋更为完整的所有权。

从现有规定来看,实践中名义上保护公民对农村房屋的继承权,但是不承认与农村房屋休戚相关的宅基地使用权可以一并继承。特别是当继承人为非本集体经济组织成员的时候,通常的做法是法院判决非集体经济组织成员的继承人限期拆除房屋或将房屋折价转让给本集体经济组织其他成员,以实现在表面上的依“法”判决即保证不违反对其主体的限制规定。这种治标不治本的无奈司法实践显然满足不了日益加速的城镇化进程中出现的解决已非个例的此类继承现象的要求,而且这种让继承人限期拆除房屋或将房屋折价转让给本集体经济组织成员的强制做法无疑侵犯了公民私有的房屋所有权,无异于对所有权的支配排他性、完整性、无期限性等应有之义的篡改,显然违背物权法定原则的强制性规定,也明显违背了我国加大保护私人所有权的改革初衷。

通过改革其继承制度,参照解决城镇建设用地使用权和商品房继承方面的做法,真正给予权利主体以完整的房屋所有权,这既是所有权制度的应有之义,又是不断加强保障私人财产权利观念的当然要求。

在物权法理论上,继承作为依事实行为取得用益物权的一种方式,继承人当然可以继承的方式取得宅基地使用权,这在物权理论上没有问题。而且,权利的功能实现需要流转(继承)才能真正实现,《物权法》也已经由最初的强调物的归属转向兼顾对物的利用,“物尽其用”原则和效率原则的确立即是明证。传统的仅仅规定物权人享有物权,却不允许物权变动或流转(继承),既违背了《物权法》的初衷,也不符合现行市场经济体制下资源优化配置的要求。

### 三、农村宅基地继承制度改革之方向

随着改革开放以来社会经济的发展和社会环境的改变,宅基地使用权成为一种有限资源。而我国现行法律法规对农村宅基地制度设置了严格的限制,使其仅仅发挥着维护农村村民基本居住权的作用。从计划经济体制延续而来的宅基地使用权制度阻碍了城乡二元结构体制的破解和城镇化建设进程的推进,也限制了非集体经济组织成员继承人对其继承权的行使。因此,构建现代化的宅基地使用权继承制度,需要在社会

保障性基础上,完善宅基地使用权的用益物权权能。

#### (一) 关于农村宅基地继承主体的改革与完善

宅基地使用权继承主体可分为两种情景,一类是本集体经济组织成员,另一类是非本集体经济组织成员。关于这两类主体对农村宅基地行使继承权有着不尽相同的改革路径。

##### 1. 集体经济组织内部成员对农村宅基地的继承

当继承人和被继承人共同生活,属于同一户时,只要符合继承条件,被继承人的宅基地使用权可以被继承。继承人与被继承人共同享有房屋的所有权与宅基地使用权,被继承人死亡后,房屋所有权与宅基地使用权直接由继承人继承。<sup>[2]</sup>

当继承人不与被继承人共同生活的本集体经济组织成员,符合宅基地申请条件的,也属于本户内部继承,应允许继承人继承。但继承人行使继承权后,不得再另行申请宅基地。这样可以避免出现宅基地荒弃或浪费问题。

继承人是本集体经济组织成员,但该继承人已单独立户,有自己的宅基地使用权,如果允许其继承将会导致一户多宅的情形出现。根据我国法律规定,一户只能拥有一处宅基地,但有些学者对此的理解是:这是对宅基地申请时所提出的要求(一户只能申请一处住宅),并没有限定继承后一户多宅的情况。<sup>[3]</sup>在国土资源部2010年下发的《关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知》中将“一户一宅”的内涵明确规定为:农村居民一户只能“申请”一处宅基地使用权。所以依照该规定“申请”和“拥有”是两个不同的概念,一户一宅是对原始取得主体的身份限制,不是对继受获得主体身份限定,也不应禁止继承人通过继承获得多处宅基地。如果村民拥有两处以上的宅基地,只有一处是通过申请获得的,其他是通过继承获得,就符合该通知的规定。<sup>[4]</sup>因此,在这种情况下,应当允许继承人进行继承,但是对其必须进行一定的限制。例如:继承人需要支付一定的费用;继承获得的宅基地使用权设有使用时间的限制等。特别是如果其他村民依法申请宅基地,而本集体的宅基地又紧张,可以以受让人支付一定的经济补偿金为代价,优先购买一户多宅继承人的宅基地使用权。这样既可以保护继承人合法权益,也可以缓解宅基地供应紧张的局面。

## 2. 非本集体经济组织成员对农村宅基地的继承

如继承人已单独立户,但没有宅基地,虽然继承人不是本集体经济组织成员,不具有申请宅基地使用权所需要的身份,也应允许其继承宅基地使用权。因为,继承人虽非本集体经济组织成员,但是没有宅基地其无法解决居住问题,宅基地使用权设立的目的就是为农民生活提供基本社会保障,实现居者有其屋。在此种情况下,也应允许继承人继承宅基地使用权。

如果继承人已单独立户,并且已有宅基地。对于这种情况,可以设立自动消灭时效,<sup>[5]</sup>即如果继承人在一定时间内不对继承的宅基地加以利用,村集体有权收回。对于有宅基地并且不是本集体经济组织成员的继承人,限制要更严格。除了在上一种情况中的限制手段外,还要设定自动消灭时效。

如上所述,不论继承人是否为本集体经济组织成员,都享有继承权。因为,无论何种身份主体取得宅基地使用权,集体经济组织仍然拥有土地所有权。而集体经济组织可通过一些限制手段,在维护集体经济组织所有权的基础上保护继承人的继承权。同时宅基地使用权也是用益物权,对继承人的主体资格进行限制,不符合物权平等原则,事实上也无必要。但是对宅基地使用权继承主体的开放不是对宅基地使用权继受取得的完全放任。具体而言,可以要求继承人支付一定的费用;宅基地使用权附加一定的使用期限。对于经济发达地区的农村和农户社会保障制度比较完善的地区,宅基地对其保障功能已经逐渐萎缩,因此可以建立宅基地使用权退出机制。集体经济组织及其成员可以对宅基地使用权人给予公平合理的补偿,从而享有对流转的宅基地使用权的优先购买权。在某些情况下,还可以设立自动消灭时效,收回继承人所继承的宅基地使用权。

### (二) 关于农村宅基地继承条件的改革与完善

对于农村宅基地继承人不符合土地管理法关于宅基地取得的“三个基本条件”者,也不能实现无障碍继承,为保护继承人的继承权利,有必要设定一定的限制。

#### 1. 要实现房屋与宅基地一并继承

当继承发生时,农宅作为遗产可由继承人继承,而与农宅紧密相连的宅基地使用权不属于遗产,无法继承。为解决这一矛盾,有学者提出这样一种方案,只转让房屋所有权,但宅基地使用

权不一起转让。还有学者进一步提出,当宅基地上房屋所有权让与他人时,保留宅基地使用权,仅需为取得房屋所有权之人在宅基地使用权上设定法定或约定地上权,通过这种方式,房屋所有权人获得占用宅基地的合法地位。<sup>[6]</sup>作者认为这种观点并不妥当。首先,房屋所有权人应当享有土地使用权,因为所有权人使用房屋的同时,也在占有、使用房屋所在的土地。如果允许房地分离,否定宅基地使用权与房屋一起继承,则继承人继受的是无土地使用权的小产权房。其次,如果在土地使用权之上再设定地上权,将使土地上的权利状态更为复杂,容易产生各种权属纠纷。<sup>[7](P246)</sup>而且,地上权设立目的是在宅基地使用权不移转的情况下,房屋所有权依托地上权而转移,但由此而产生的后果是:宅基地使用权的所有权化得到强化,使其无限接近所有权,而作为农地权利体系基石的集体土地所有权进一步被削弱。最后,《城市房地产管理法》第32条,《物权法》第146条、第147条和第182条规定了“房随地走”和“地随房走”规则。这些规定表明城市房屋转让适用房地一体化原则,如果农村房屋转让实行房地分离原则,将导致城市和农村房产转让适用两套不同规则,阻碍我国将来城乡统一建设用地市场的建立。

因此,继承发生时,宅基地和其上的房屋不能分离,必须一起进行继承。

#### 2. 要加强宅基地使用权的登记工作

根据我国《物权法》第6条规定,不动产物权的公示,需要依法进行物权登记。不动产物权以登记作为物权变动的基本公示方法。

我国不动产登记原则上采用登记生效主义。除此之外,立法者根据制定物权法时我国实际情况和登记制度的现状,对部分物权(土地承包经营权 and 地役权)的变动采用登记对抗主义作为例外。宅基地使用权采取何种登记主义,物权法没有明确规定。针对立法方面的缺失,学者们进行了不同的解读。有学者认为,宅基地使用权的设立无须登记,其设定以申请人完成审批程序为条件;<sup>[8](P232)</sup>有学者认为宅基地使用权属于不动产权利,依据现行法规定,登记为其公示方法,其权利的设定应当是登记生效。<sup>[3]</sup>作者赞成后一种观点,宅基地使用权及其上的房屋作为价值较大的不动产,只有通过登记的方式将权属的存在和变动进行公示,才能使民众知晓物权的现状,起到保护物权人权利和降低物权变动风险的作用。

随着《不动产登记暂行条例》及其实施细则的实施,全国范围内不动产登记工作正在进行。在国土资源部等五部门联合下发通知,要求在全国建立和实施不动产统一登记制度的同时,逐步推进农村宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作。这两项农地权利的确权登记,将为进一步改革和完善宅基地制度、建立城乡统一的建设用地市场奠定基础。宅基地使用权登记可参照城市房地产登记办法,向其使用权人发放全国统一的宅基地使用权证,纳入全国联网的不动产登记信息管理基础平台进行统一管理。<sup>[9]</sup>随着全国范围内登记基础工作的完成,未来我国不动产统一登记制度采用登记生效主义将成为必然,<sup>[10]</sup>完善宅基地使用权登记制度也指日可待。

目前,根据《不动产登记暂行条例》第五条和《不动产登记暂行条例实施细则》第四十条,依法利用宅基地建造住房及其附属设施的,可以申请宅基地使用权及房屋所有权登记。被继承人(申请人)通过法定的公示程序,取得房屋所有权和宅基地使用权的权属证书,证明其取得的物权具有法律效力。当宅基地使用权与房屋发生继承时,继承人根据该权属证书进行继承。但是为避免权属混乱和纠纷产生,继承人还应到不动产登记机构进行不动产物权的变更登记。

### (三) 关于农村宅基地继承方式的改革与完善

改革农村宅基地继承方式,应该实行实物继承与货币继承相结合。实物继承是一种最常见且简单易行的财产继承手段,它具有不可分割性;而货币继承则需要对将要继承的财产进行市场价值评估,甚至分割。货币继承是实物继承的完善与补充,两者结合起来使用效果会更好。在继承人行使宅基地继承权时,不要僵化地使用实物继承,而要根据具体情况采取多元化的继承方式。在继承人继承农村宅基地时,如果没有法律与制度的障碍,没有产权纠纷及产权分割之扰,可以实行实物继承。

如果继承人继承农村宅基地时,有两个或两个以上遗产继承人,则构成共同继承,需要对共同遗产进行分割。根据《不动产登记暂行条例实施细则》第四十三条之规定,继承人通过继承获得宅基地上房屋区分所有权(包括宅基地使用权的按份共有)。在有些继承人是本集体经济组织成员,而另一些继承人是非集体经济组织成员时,这种分割方式既复杂又可能会导致财产的价值减少。考

虑到要尽可能避免房屋所有权人和宅基地使用权人的分离,可由具有集体组织成员身份的一位继承人继承宅基地和房屋,其余继承人可放弃实物继承。经全体继承人协商,由继承人给予其他放弃继承权的继承人一定货币补偿。另外,有些地区农村宅基地闲置现象普遍存在,也可以由继承人申请货币宅基地形式,以避免实物宅基地继承导致一户多宅和闲置住宅增加。针对上面这种状况,选择货币继承方式则较为科学,这样既保护了公民的财产权,又规避了法律风险。

### (四) 关于农村宅基地继承权行使的改革与完善

保护私有财产继承权是宪法精神的体现。因房屋继承而发生宅基地使用权属之变化,也必须用法律法规进行规范,即继承人取得宅基地使用权也应进行限制。

#### 1. 继承人取得宅基地使用权应支付相应的费用

农村宅基地使用权是保障农民居住权的用益物权。在社会保障性制约下,本集体经济组织成员可以在不支付对价的情况下无期限地使用宅基地。但宅基地使用权原始取得的无偿只是因农民身份分配的结果,是农民作为集体经济组织成员享有的福利。而宅基地使用权的继承属于继受取得,原始取得的无偿不能成为否定继受取得有偿的理由。在继承发生时,对于非本集体经济组织成员的继承人,如果允许其行使继承权,继承房屋所有权和宅基地使用权,则必然会损害到集体利益。因此,从保护被继承人合法财产权出发,为化解集体和个人利益冲突,要求这一类继承人支付一定的费用来获取宅基地使用权,符合民法的公平原则。对于本集体经济组织成员的继承人,如果继承人已有了一处宅基地,则继承会导致一户多宅,或者住宅超标现象出现,这将背离宅基地保障性物权的立法原则。因此,继承人只有支付必要的对价,方能解决这些矛盾。

农村宅基地使用费可以以城镇建设用地出让金为模板,用农村宅基地使用金名义来收取。<sup>[11] [P221]</sup>宅基地使用费具体标准可由各地根据当地实际情况制定并允许当事人在一定范围内协商。考虑到农民经济能力有限,宅基地使用费收取可采用逐年收取的方式。这样既可以减轻农民的经济负担,也可以使集体经济组织获得长期、稳定的土地财政收入。但为了防止宅基地使用金被滥用,必须加强监管,可由土地管理部门



代为收取,再转交给集体经济组织。

## 2. 因继承获得的宅基地使用权要有使用期限

我国宅基地使用权制度之特征之一就是使用的无期限性,其目的是保障农户的生存居住。根据物权法理论,宅基地使用权是从集体所有权上派生的用益物权,属于他物权。作为他物权均应受到一定期限的限制,若宅基地使用权长久存续,将会与所有权发生矛盾,<sup>[12]</sup>也会使宅基地使用权与建设用地使用权、土地承包经营权等用益物权不一致。当宅基地使用权处于静态持有状态,使用权无期限对此影响不大;当宅基地使用权转让(例如继承)时,则应当明确规定宅基地使用权的期限。如果不对土地使用权加以时间的限制,其转让后,将导致土地所有权权能无法回归,不能回复土地所有权完整的样态。结果是宅基地使用权脱离集体所有权,成为事实上私人所有权,损害了集体所有权人的利益。

需要讨论的问题是,怎样设计宅基地使用权的期限?有学者认为可参见城镇居住用地最长七十年的规定,<sup>[13]</sup>也有学者建议继承获得的宅基地使用权可以以农屋存续时间为限。<sup>[14]</sup>作者认为,第二种观点较为妥当,应以继承宅基地使用权上的房屋的自然寿命决定宅基地使用权期限。房屋灭失后,继承人失去使用宅基地的基础,土地使用权终止,集体可以将其收回。通过继承获得的宅基地使用权,继承人只能进行修缮,用以保持和维护宅基地和其上房屋的状态,但不可以重建。

## [参考文献]

- [1]王利明. 物权法[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2008.
- [2]胡蓉. 我国的宅基地制度:理论研究的历史与趋势[J]. 云南社会主义学院学报, 2013, (1).
- [3]高圣平, 刘守英. 宅基地使用权初始取得制度研究[J]. 中国土地科学, 2007, (2).
- [4]王崇敏. 宅基地使用权保障机制研究[J]. 河南财经政法大学学报, 2013, (5).
- [5]姜红仁. 关于农村宅基地使用权继承的法律思考[J]. 江西社会科学, 2012, (2).
- [6]王卫国, 朱庆育. 宅基地如何进入市场?——以画家村房屋买卖案为切入点[J]. 政法论坛, 2014, (3).
- [7]李石山, 汪安亚, 唐义虎. 物权法原理[M]. 北京:北京大学出版社, 2011.
- [8]王利明, 等. 中国物权法教程[M], 北京:人民法院出版社, 2007.
- [9]吕军书, 李茂. 土地发展权转移视角下我国农户宅基地有偿退出的路径选择[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, (6).
- [10]龙翼飞, 徐霖. 对我国农村宅基地使用权法律调整的立法建议——兼论“小产权房”问题的解决[J]. 法学杂志, 2009, (9).
- [11]房绍坤. 物权法用益物权篇[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2007.
- [12]江晓华. 宅基地使用权转让的司法裁判立场研究[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2017, (1).
- [13]王留彦. 宅基地使用权与房屋继承权的冲突探析[J]. 改革与战略, 2011, (10).
- [14]张卫. 论农村宅基地使用权的继承[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2010, (1).

## On the Direction of the Reform of the Inheritance System of Rural Homestead Right in China

LV Jun - shu , WU Jia - xi

(Research Center for Legal Issues of Agriculture , Rural Areas and Farmers , Henan Normal University , Xinxiang 453000 , Henan , China)

**Abstract:** Regarding the inheritance of the right to use rural homestead , China's current law on land management , property law and inheritance law have adopted vague or evaded attitudes. According to The Law of Inheritance of our country , the farm house built on the homestead is private property , which can be inherited according to law. However , according to The Land Management Law , the ownership of rural homestead is collective , not belonging to the farmers' inheritance and not allowed to inherit. That leads to a conflict of law and reality in rural homestead inheritance. Therefore , to reform and improve the use of the rural homestead system is a necessity and has many benefits such as resolving the conflict of the laws , ensuring that the property of farmer's house is to be used , promoting the development of a new type of urbanization , and protecting the rights of private property. In carrying out the reform of the right to use the rural homestead , we must adhere to such principles as "the property of the land public ownership is unchanged" , "The red line is not broken" , and "The interests of the farmers are not damaged". And the system innovation can be made in aspects of inheriting subjects , inheriting conditions , inheritance modes and inheritance rights.

**Key words:** the right to use the homestead; inheritance; usufructuary right; trouble and way out

(责任编辑:黎 玫)