我国农村宅基地继承制度改革问题分析*

◎吕军书 张 爽

摘要:我国对于农村宅基地继承的规范,法律间存在着内部冲突。推进农村宅基地继承制度改革,对于解决法律间冲突、实现物权平等保护、促进新型城镇化发展和依法保障私人财产权具有重要意义。应该以物权平等为原则,基于保护公民私有财产之力量,从农村现实出发,在农村宅基地的继承主体、继承条件、继承方式、继承权行使等方面进行制度创新。

关键词:农村宅基地;继承制度;困境与改革

一、问题的提出

基于农村宅基地粗放使用现象严重之状况,蕴藏着巨大发展潜力和改革红利之现实,国内学者纷纷展开对农村宅基地问题的研究,特别是关于宅基地流转问题的研究取得了丰富的成果,也提出了许多建设性意见和建议。可对于农村宅基地继承的研究还比较薄弱,成果较少。现实中,农村宅基地被继承的现象非常普遍,且宅基地继承也被广大群众高度认同。但是,相关法律对农村宅基地继承却较少涉及,或者规定模糊。在法律回避、研究欠缺、现实需求之背景下,农村宅基地能否继承以及如何继承等,都亟待学界进一步探讨和研究。

梳理学术界关于农村宅基地继承问题的研究发现,目前存在着“肯定说”和“否定说”两种截然不同的观点。

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,具有一定的合理性。同时,按照我国物权制度的“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,其权能平等,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。

否定说认为:如果允许农村宅基地继承,则可能会违背宅基地“一户一宅”原则,或者可能会突破宅基地使用者主体身份限制,与《土地管理法》规定的宅基地取得条件相抵触。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(肯定说和否定说),都有其法理依据和理论基础。作者研究认为:农村宅基地继承具有一定的合理性和可行性。

二、农村宅基地继承制度改革的必要性

农村宅基地制度改革正在全国试点地区展开,推进农村宅基地继承制度改革是其应有之义。进行农村宅基地继承制

度改革,要结合我国农村实际,把解决法律内部冲突、保障用益物权、促进新型城镇化发展和依法保障私人财产权当作制度改革之价值追求。

(一)是解决法律内部冲突的需要。《宪法》第13条开宗明义强调要“保护公民私有财产继承权”,那么哪些属于公民私有财产范畴呢?《继承法》第3条列举了公民遗产内容,其中公民房屋是其重要内容之一。可是,按照《土地管理法》规定,取得农村宅基地要符合“三个基本条件”,即一户一宅、面积限定和本集体经济组织成员。关于农村宅基地能否继承,《土地管理法》与《宪法》、《继承法》的精神是相矛盾的。例如,当继承人发生了下面情况之一后,就很难行使农村宅基地继承权:已经占有了一处宅基地;宅基地面积已达到(或超过)限定标准;继承人非本集体经济组织成员或者城镇居民。如果继承人因此不能实现农村宅基地继承权,那有违我国宪法“保护公民私有财产继承权”精神。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)是实现物权平等保护的需要。物权平等是我国《物权法》的重要原则之一,即同类物权要平等地受到法律保护而不得侵犯。那么,城镇居民的商品住房可以依据《继承法》实现无障碍继承,而农村宅基地和房屋是农民的最重要财产,在继承人行使继承权时则要同时符合《土地管理法》关于农村宅基地取得的“三个基本条件”。作为同类物权的国有土地和集体建设用地及其上面的建筑(房屋)不能得到平等的保护,有违我国的物权制度。所以要通过农村宅基地继承制度改革,保障农户宅基地用益物权,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)是推进新型城镇化发展的需要。目前,新型城镇化正在快速发展,大批农民正在逐渐转变成城镇居民,其集体经济组织成员权也正在丧失,这时再因身份特性而剥夺其农村宅基地继承权,基于“经济人”的思维,农民就会考虑

*基金项目:河南省教育厅人文社会科学研究一般项目《我国农村宅基地使用权继承及风险防范问题研究》(编号2018-ZZJH-248)阶段研究成果。

城镇化的得失。如果仅仅为了城市优美的人居环境、较好的社会保障、健全的公共服务而转变为市民，进而放弃农村宅基地继承权，农民会审慎决断。农民因宅基地继承问题而对市民化顾虑重重，则有违国家推进城镇化的本意。通过农村宅基地继承制度改革，可以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。

(四)是依法保护农民利益的需要。目前，农民在国家占绝对比重，三农问题仍是中央和政府工作的重中之重，农民利益不能侵害也是我国推进农村各项事业改革的底线。从调研来看，农民的法律素养较低，对于农村宅基地管理制度和有关法律知之甚少，普遍认为继承祖辈遗留的宅基地和房屋合情合理，因此，在农村，宅基地被继承的状况成为常态。因土地管理法规定的农村宅基地申请取得的“三个基本条件”而剥夺(或限制)继承权，将会极大地损害农民的土地权利和利益。通过农村宅基地继承制度改革，借鉴解决城镇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，这既是我国物权制度的应有之义，也是不断加强保障私人财产权利观念的当然要求。

三、农村宅基地继承制度的构建

计划经济体制下创设的农村宅基地制度，已经显得僵化，也成为推进城镇化进程的羁绊，同时也限制了继承人农村宅基地继承权的行使。因此，基于现实继承与理论创新之需要，改革我国农村宅基地继承制度迫在眉睫。

(一)关于农村宅基地继承主体的改革与完善。作者认为，不能因农村宅基地申请取得的“三个基本条件”而剥夺(或限制)继承人的继承权。首先，研析我国《土地管理法》等法律法规发现，“一户一宅”的原意本是“一户只能申请一处宅基地”，申请取得和继受取得是我国农村宅基地取得的两种重要方式，只要是符合“一户只能申请一处宅基地”要求，就不能剥夺(或限制)继承人的宅基地继承权；其次，为了节约有限的土地资源，各地区都规定了农户宅基地占用面积。但是，目前农村的现状是超面积占用宅基地者占有相当大的比重，如果因农户的宅基地占用面积达标或者超标而限制其继承权，这也有违宪法、继承法精神。待国家出台对农户超标占用宅基地进行统一治理的政策法规之时再一并处理更为合理；最后，随着新型城镇化的加快，越来越多的农民会成为市民，况且国家的户籍制度改革正在大力推进，二元化身份特征也在逐步消失，再因继承人属于城镇居民而限制其农村宅基地继承权，也是逆改革发展之大势，取消农村宅基地继承主体身份限制是改革创新的应有之义。

(二)关于农村宅基地继承条件的改革与完善。作者认为，对获得宅基地权属证书者，房屋与宅基地应一并继承。随着国家《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全面展开。国土资源部等五部门联合下发的《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》对于农户占用宅基地的复杂情况进行了较为具体的分类，同时也明确了农村宅基地

(不动产)的登记标准和原则。在这种背景下，只要取得了国家统一颁发的宅基地权属证书，都是合法有效的。按照我国继承法相关规定，建筑于宅基地之上的房屋当属私有财产，继承人可以依法继承。按照“房地一体”原则，房屋及与之一体的宅基地可以一并被继承。

(三)关于农村宅基地继承方式的改革与完善。作者认为，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。但在继承人行使宅基地继承权时，不要僵化地使用实物继承，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；如果呈现多个继承人，需要对房产及其宅基地进行分割；如果继承人已达到“一户一宅”，或宅基地面积已达到法定面积标准，或继承人非本村集体成员，或者继承人属于城镇居民等，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行使的改革与完善。作者认为，继承人继承宅基地应支付相应的费用，且要附加使用期限。在继承人行使农村宅基地继承权时，如果继承人与被继承人共同生活，那么房屋及宅基地属于共有财产，继承人行使继承权毫无疑问；如果继承人不与被继承人共同生活，且符合宅基地申请取得的条件，同样可以顺利行使继承人。但是，如果继承人不符宅基地申请取得的“三个基本条件”而实现了继承权，则会违背农村宅基地制度设立的要旨：“一户一宅”是为了公平，“面积法定”是为了节约土地，“身份限制”是为了保障集体经济组织成员权。因此，继承人在行使农村宅基地继承权时，如果实行无条件继承，则有违法治思维。因此，基于公平原则，继承人应缴纳对价，同时还要以建筑于宅基地之上的房屋使用年限为期限，期满后村集体可以予以收回。

参考文献

- [1]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(02).
- [2]刘红梅等.经济发达地区农村宅基地使用权继承研究[J].中国土地科学,2014(02).
- [3]程春丽.农村宅基地退出补偿与利益机制构建探析[J].农村经济,2014(01).
- [4]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).
- [5]吕军书,时丕斌.风险防范视角下农村宅基地继承制度改革的价值、困境与破局[J].理论与改革,2017(04).

●作者单位:河南师范大学三农法律问题研究中心
河南 新乡 453000