

■ 区域经济社会发展研究

我国农村宅基地使用权继承主体探讨

卓梦珠

(安徽财经大学法学院,安徽蚌埠 233030)

摘要:目前我国农村宅基地资源利用存在严重浪费现象,其中宅基地使用权继承主体不明确是原因之一,解决这一问题需要构建合理有效的宅基地继承机制。宅基地使用权继承主体的明确有助于这个问题的解决,宅基地使用权继承主体按照是否有继承主体资格进行分类方式,不符合继承主体条件的,可以有偿获得;符合继承主体条件的,可以有偿退出,以达到权责清晰,可以使宅基地资源得到合理高效的利用。

关键词: 宅基地使用权;继承主体;制度构建

中图分类号: D923;F301.2

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2017)09-0056-05

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.09.012

A Study on the Inherited Usage Rights of Rural Homestead Lands

ZHUO Meng-zhu

(Anhui University, Bengbu 233030, China)

Abstract: At present in our country, the rural land resources utilization have the serious waste phenomenon, one reason is that the land inheritance subject is not clear, which needs to build a reasonable and effective way to solve the problem of land inheritance mechanism. Making clear of who can inherit the land usage right by having a classified qualification of subjects can help to solve this question. The people who are conformed without the inherited body condition can be compensated; The people who are conformed with the inherited body condition, can either inherited or compensated instead of inheritance. By clearing the responsibility we can make more reasonable and efficient use of land resources.

Key words: right to the use of rural homestead lands; inherit the subject; system construction

我国农村宅基地的基本政策是严格限止宅基地的流转,然而农村宅基地使用权可不可以继承的答案已经是大势所趋,房地一体原则也得到了国土资源部(2016)191号文件肯定。农村宅基地使用权流转及继承应合法化^[1]。同时在农村宅基地使用权继承主体方面的规定却是不明确的,农村宅基地的使用方面普遍存在管理混乱、利用率低、资源浪费严重。构建我国农村宅基地使用权继承主体制度,明确哪些人有继承主体资格,哪些人可以获得继承主体资格,以及他们的先后顺序和优先权,以达到对农村宅基地的高效利用。探讨有法定继承关系的人和非法

定继承关系的人,有法定继承关系的人应当具备哪些条件可以继承,非法定继承关系的人有哪些特殊条件也可以发生继承等;是否有继承主体资格以及继承主体不愿意继承和争抢继承等问题提出了不同对策,使之农村宅基地能够得到合理有效的利用。

一、保护农村宅基地使用权继承主体

农村宅基地承载着社会保障功能以及宅基地初始取得具有无偿性,保护农村宅基地继承的重要意义不言而喻,特别是当今社会的发展,各种问题层出不穷,采取合理有效的农村宅基地继承保护机制势

收稿日期:2017-04-22

基金项目:安徽财经大学研究生科研创新项目(ACYC2015245)

作者简介:卓梦珠,女,安徽灵璧人,安徽财经大学法学院硕士研究生。

在必行。对于因升学、就业、婚姻等原因户口迁出本集体经济组织的农民子女,是否拥有宅基地的继承权法律并没有明确的规定。对于意外事件以及不可抗力等原因导致农村宅基地继承问题通过传统的解决办法收回本集体组织是否合理。事实上法律规定不明确就容易引起纷争,法律规定不合理人们很难遵守,这不利于发挥法律的指引和预测作用。我国历来重数,这是我国的基本国情,在城镇化进程加快进行的今天,如何保证这些农村进城者和农村居民的利益至关重要,明确保护农村宅基地继承主体的权利,有利于其缩小城乡居民的差距,加快城镇化的发展步伐,进而有利于全面建成小康社会的目标。

我国《继承法》自1985年10月正式实施至今已有30年了,今时今日的社会环境已经与当时立法背景发生了很大的变化,个人的私有财产增加,继承的内容应该随着社会的发展而丰富,宅基地使用权属于用益物权作为一种相对特殊的财产权它的继承应该得到继承法的明确承认和保护,否则在宅基地使用权继承的情况下占有、使用、收益会变得合理而不合法。

二、农村宅基地使用权继承主体的法律问题

(一)宅基地使用权继承主体的法律规定

《物权法》第152条规定:“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。”由此可见,农村宅基地,是指农村集体经济组织为满足本集体经济组织内成员的生活需要和从事家庭副业生产的需要而分配给户使用的宅基地及附属用地。宅基地包括已建房屋的土地、建过房屋但已无地上覆盖物而不能居住的土地以及准备建设房屋的规划地三种类型。附属用地一般是指“自然附属用房、庭院和历年来不用于耕种的生活用地以及生活用房中的生产场地”。在《物权法》上宅基地使用权是一种非常明确的用益物权,只是有其特殊性。第一这种用益物权的取得有其特殊要求;其一为身份条件限制申请者须为“本集体经济组织成员”。何为集体经济组织成员国家并未给出统一的标准,在实践中有的地方制定了有关界定本集体经济组织成员的法规或规章,但并不明确。取得宅基地使用权除了要求特殊身份外,还要符合“一户一宅”的原则,也就是法律在每户拥有的宅基地使用权的数量上有所限制。《土地管理法》第62条规定:“农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村村民出卖、出租住房后,在申

请宅基地的,不予批准。”该条也规定宅基地的拥有者是“户”,而《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》第2条规定了宅基地是分配给农村村民的,宅基地使用权主体是个人还是“户”有待讨论。同时国土资发[2016]191号发布的通知,规定了宅基地使用权应按照“一户一宅”要求,原则上确权到“户”。

(二)宅基地使用权继承主体的法律争议

《继承法》第3条规定和《民法通则》第75条第1款规定可以得出,农村房屋作为公民的合法财产是允许继承的。但根据我国《物权法》第9条规定和第10条第2款规定及第31条规定除法律另有规定外,房屋的取得和变动,都必须办理登记否则不发生效力。有的学者认为,依照现行《宪法》、《民法通则》、《物权法》、《土地管理法》以及一些行政法规和部门规章规定,我国农村宅基地使用权的主体仅限于农村集体经济组织居民,而不包括城镇居民,一旦发生继承就会突破主体的限制性条件,违背了宅基地本身为对农民的一种福利的制度设计初衷。而且根据《土地管理法》第8条的规定:“农村和城市郊区的土地,除有法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有”,宅基地并不是《继承法》规定的个人合法财产,农村居民对于宅基地不享有所有权。宅基地非私有财产性,宅基地取得的特殊条件要求等特点决定了在丧失村民身份的情况下,宅基地使用权也自然灭失。因此宅基地使用权不可以作为遗产继承。

三、农村宅基地使用权继承主体学术论争

(一)宅基地使用权继承主体“户”的问题

涉及农村宅基地使用权主体问题不得不讨论户籍制度中“户”的问题,因为当前宅基地的拥有者是以户为单位的,通常以“户”为单位申请的。前段时间引起热议的贾敬龙一案也涉及宅基地使用权主体问题,宅基地财产所有制是不清晰的^[2]。何为“户”?通常意义的户即户口、户籍,由公安机关户政管理机构所制作的,用以记载和留存住户人口的基本信息的法律文书。有学者认为宅基地申请主体是“户”,然而法律并没这么规定,法律只是规定申请宅基地的前提有一个户口问题,或者说在申请宅基地时申请人应该提供这个材料。户解决的是一个人或者有血缘关系的一群人户籍归属问题,即这个人应该属于哪个行政区域管辖。将宅基地使用权归属在“户”的名义下会不会让很多问题再次模糊和不确定,例如“户”的法律地位怎么确定,“户”的内容是什么,

“户”的权利如何行使,归根结底还是“户”内人的问题,直接将宅基地使用权主体界定在个人比较适宜。

(二)宅基地使用权继承主体非本集体经济组织成员问题

有的学者持有肯定观点,认为《物权法》第一百五十二条规定宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,第一百四十七条规定建筑物、构筑物及其附属设施转让、互换、出资或者赠与的,该建筑物、构筑物及其附属设施占用范围内的建设使用地使用权一并处分。因此宅基地使用权作为一种用益物权,应该属于公民的合法财产权利之一,应该可以继承;并且根据我国物权法上的“地随房走”的原则,宅基地的随房屋进行继承也符合这一原则。由法律明确农村房屋及其附属宅基地的可继承性,并在继承中不限制本集体经济组织的身份。也有学者认为“否认非集体成员对宅基地使用权的继承既伤害了农民的感情,也在事实上侵害了农民的合法利益”^[3]。“法律上不当禁止村民通过继承等方式取得两处以上的宅基地使用权”^[4]。无论是农村宅基地上财产继承,还是农村宅基地使用权继承都不应该在法律上严格限制,不能因噎废食。“允许宅基地使用权的有条件处分”^[5]。综上所述,持否定观点的学者抹杀了他物权的继承性,他物权作为一种合法的财产权,在他物权的法律限度内可以继承。考虑到现实问题,不允许农村宅基地可以继承很难推行,从熟人社会的人与人之间交往或者从我国的风俗习惯考虑,就像宅基地取得具有无偿性,它对于农民朋友来说也不是一般的财产,让他退出宅基地继承很难实现,在这里并不是说我们不考虑法律法规,而是我们在制定法律法规时考虑国情民情制定更有可行性的制度,使得人们愿意遵守。并且《中共中央 国务院 关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动态的若干意见(2016年12月31日)》第三十条显示农村宅基地的“房地一体”已经是当下的趋势。

四、我国农村宅基地使用权继承主体构建

我国农村社会是熟人社会,特别是本集体组织成员,他们彼此认识,甚至是同宗族的人,乃至是亲戚,要解决农村宅基地继承问题当然要结合这些现实情况设计出相应对策,才能使制定的法律法规才有实际可操作性,农村村民才会乐意遵守。同时要符合农村宅基地制度设计的初衷,不仅是一种福利性制度也是一种保障性制度同时还要考虑为了农民的福祉,增加农民的财产性收入。

(一)法定继承主体标准

许多学者提到农村宅基地使用权继承主体首先会想到继承人是否为本集体经济组织成员,从这个角度去解决农村宅基地继承又会存在很多疑问和困难,问题往往解决不了。遵循“房地一体”原则,通常发生继承的情况农民朋友首先想到的是“户”内法定继承人来继承财产而不是考虑继承人是否为本集体经济组织成员,考虑获得这种财产权益的人是否有亲属关系,同时现有法规对集体经济组织成员的界定不是明确的。不是农民在一起劳作才叫集体^[6],一个人不是同当地的农民一起劳作才可以成为集体组织成员,才可以继承使用农村房屋。各个省份地方政策规定以及司法实践判断依据不同,其中《山东省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》第六条规定:符合下列条件之一的本村常住人员,为本集体经济组织成员:(一)本村出生且户口未迁出地;(二)与本村村民结婚且户口迁入本村地;(三)本村村民依法办理领养手续且户口已迁入本村地子女;(四)其他将户口依法迁入本村,并经本集体经济组织成员地村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表地同意,接纳为本集体经济组织成员。《天津市高级人民法院关于农村集体经济组织成员资格确认问题的意见津高法民一字〔2007〕3号》第一条规定:农村集体经济组织成员一般是指依法取得本集体经济组织所在地常住农业户口,在本集体经济组织内生产、生活的人。不符合或不完全符合上述条件,但确以本集体经济组织的土地为基本生活保障的人,也应认定具有本集体经济组织成员资格。有人总结为集体经济组织成员则是户籍和居住在行政村内,且生存保障、就业渠道依赖于集体土地的公民。“对宅基地使用权继承人的确定不应只限于‘集体经济组织内部成员’,对于‘非集体经济组织成员’也应适用”^[7]。所以本文不再把农村宅基地继承人分为是否本集体经济组织成员,首先把农村宅基地使用权继承主体分为有法定继承关系的人和非法定继承关系的人,这样分类也是符合农民朋友的思维习惯。注意有法定继承关系的人并不是当然的可以继承,非法定继承关系的人在特殊条件下也可以继承。

(二)继承主体资格要求

农村宅基地使用权继承与其他财产继承很类似,可以按照一般财产的规定加上特殊规定,可以把农村宅基地使用权继承规定为一个特殊的法定继承与限制遗嘱继承和遗赠。法定继承人的范围和顺序可以按照继承法第十条规定的规定。当然,基于宅基地的取得一般以户为单位,在很多情况下不会发生《继承法》第十条,第一顺位的宅基地使用权继承

的。非法定继承人继承宅基地使用权的条件可以按照宅基地使用权的设立条件,其中因子女结婚等原因确需分户,缺少宅基地的,可以指被继承人没有法定继承人或法定继承人不愿意继承或者法定继承条件被剥夺的人,他们的宅基地使用权可以由他人子女结婚等原因需要宅基地人获得。

(三)继承主体受到限制

正常情况下,一户之内的成员继承宅基地使用权且留在此地生产生活学习,行使村民的权利承担村民的义务,一般没有什么多大争议。对于因升学、就业、婚姻等原因户口迁出本集体经济组织的农民的子女,他们具有农村宅基地使用权继承主体条件,但是能否行使并实际占有,还需要具体分析。

目前,我国户籍制度是二元制,其立法背景是使农村村民和城镇居民有不同的社会保障体系,一个人不应该受到两层(这里的两层包括下面文章提到的,是指城镇居民社会保障体系和农村宅基地社会保障或存在两个或多个农村宅基地社会保障)社会保障体系保障生存生活,但也要杜绝不受任何保障体系保障生存生活,即每个人有且只能在一个社会保障体系之内享受社会保障社会福利。大多数情况下,农民子女因升学、就业、婚姻等可能加入城镇户口接受城镇人口社会保障体系,因为每个人只能享受一种社会福利,那么他们当然的丧失农村村民的社会保障。不能因为他们拥有城市居民户籍,就因此限制他们的权利,并且,他们父辈留下的房屋以及宅基地使用权是合法财产他们有资格也有条件可以继承。“农村宅基地流转的限制性立法导致城乡土地产权不平等矛盾凸显”^[8]。有迫于每个人不可以享受双层社会保障和福利,如果设计一个合法合理的退出闲置的农村宅基地政策,他们会配合也会相应国家政策政令,闲置的宅基地资源自然而然得到有效的利用,宅基地资源浪费也会得到有效遏制。

“构建合理农户闲置宅基地退出机制,有利于国家或本集体经济组织合理利用退出的宅基地”^[9]。并且“农村宅基地流转的期待在党的十八届三中全会落空之后,建立农村宅基地的退出机制就成为各地土地制度改革的主旋律”^[10]。那么让有继承主体条件的人退出继承需要给予经济上的补偿,就像因违反计划生育政策而超生的子女,不能因为是超生而剥夺他和计划体制内子女的同样权利,只不过这时候国家会从他们的父母那里强制征收社会抚养保障费用,而应该能够继承农村宅基地使用权的主体国家不让继承,这时候国家就应该给他们相应的宅基地退出补偿费。合理区分继承主体与经济补偿相结合,原本不可以享受两种社会福利保障措施的人

享受两种保障措施的福利且两种福利保障措施都不愿意退出,那么也需要向国家缴纳相应的社会福利保障费用,这样才能达到有效的治理农村宅基地资源浪费的现象。如果法定继承人都不愿意继承,当然的退出农村宅基地继承,得到相应的补偿。多个法定继承人都愿意继承就按照《继承法》的规定继承,得到继承的人又受双层保障体系保障的人当然缴纳相应的费用。退出的宅基地又怎么处理呢,这时候可以考虑非法定继承人,非法定继承人没有社会保障体系保障,即符合宅基地使用权的设立条件,可以无偿取得宅基地使用权。如果已经享有一种社会保障,同时又要继承,那么他也需要向国家缴纳社会福利保障费用。法定继承人不继承宅基地使用权但是宅基地上的财产怎么办,可以由法定继承人限期自行处理或者转让,也可以与宅基地使用权继承的人之间协商补偿。在同等条件下,本村村民有优先获得权。法定继承人在退出宅基地使用权之后,宅基地上的财产应当在限定的时间处理可以是一年或者三年,否则视为抛弃。“合理确定补偿办法和标准”^[11]。宅基地退出补偿费用可由国家一次性补偿到位,而收取社会福利保障费用也是一次性缴纳,对于有效利用宅基地和农村宅基地的福利性和社会保障功能不相符,可以按年缴纳,缴纳的金额也是浮动的,具体根据各个家庭或个人年人均收入而定,直到符合继承条件或者满足十五年或者放弃。“如果一户中没有成员的年龄达到法定建房年龄,应该加强对其取得宅基地使用权的法律规制,或者向房屋继承人收取必要的宅基地使用权费,或者要求继承人在一定期限内将房屋转让给本集体经济组织内无宅基地的其他成员”^[12]。当然,这里我们不限制其他继承人是本集体经济组织成员。同时规定农村宅基地使用权继承人可以随时申请宅基地退出机制。

五、结语

从我国农村生活习俗与合理高效的角度出发,宅基地使用权能否被继承理论界更多的认为是可以的。随着我国户籍制度的改革,本文不在纠结被继承人是否为本集体经济组织成员,或者说避开这一难题来讨论宅基地使用权继承主体问题。笔者从三个条件:第一是否有法定继承人,第二是否继承,第三是否符合条件,来考虑宅基地使用权继承主体以及宅基地上的财产问题。我国农村宅基地使用方面存在严重的浪费现象,构建以被继承人是否为法定继承人,是否愿意继承,愿意退出制定鼓励性政策,给予相应的补偿;是否符合条件,不符合条件下仍然

(下转第 67 页)

自愿的布施(包括佛事收入),但不得以任何方式和名义向信徒勒捐,寺院应在量力自愿的原则下,支持社会公益事业……信众虔诚向佛,追求内心的清静纯正,这种行为本无可厚非,但是应该充分考虑自身实际情况。僧人潜心修学、弘扬佛法,目的是服务社会、造福人类。两者应该利乐有情,共同推动社会主义物质文明和精神文明建设。

对散杂居少数民族贫困人口而言,他们在经济、文化方面与汉族存在较大差距,相关部门更应该尊重自然规律,保证群众信教自由,顺应民族地区实际状况,树立对待宗教的正确态度,引导宗教与社会主义市场经济相适应,为生活困难的少数民族群众创造条件改善自身处境。有发展潜力的区域,集中扶贫资金,运用“农文旅结合”发展思路,就地发展特色优势产业。比如分布在西双版纳傣族自治州的基诺族和布朗族同胞,因为自然环境适宜,他们历代种植普洱茶,对茶树种类、生长习性、茶叶采集十分熟悉,可以通过云南省“绿色证书”教育培训的方式,帮助他们成为觉悟高、懂技术、善经营、会管理的新型茶农,做足普洱文章,以文促游,以游促收。达到建立民族乡要求的,及时在条件适宜的地方建立民族乡,确保散杂居困难群众更好地享受国家政策扶持^[5];针对民族地区困难群众居住在生存条件差、人地矛盾突出、生态环境脆弱、限制或不宜开发、村寨人口规模较小、贫困发生率高、扶贫成本大等“一方水土养不成一方人”地方,云南省应该抢抓全国新一轮易地扶贫搬迁政策机遇,借鉴2016年贵州省易地扶贫搬迁方案,围绕建房、搬迁、就业、保障、配套、退出6

个关键环节,周密组织、精心实施,确保搬迁对象搬得出、稳得住、能致富,帮助这些地区的群众真正实现“拔穷根、挪穷窝”。

整体而言,民族地区精准脱贫是“十三五”时期党和国家关注的重点,贫困代际传递问题是扶贫攻坚的一个切入点。目前国内关于民族地区贫困代际传递问题的研究仍处于碎片化阶段^[6],深入实地的调查研究仍然很少,从五年内实现全面小康的国家目标来看,研究民族地区贫困产生的代际传递问题并提出有针对性的建议和意见,能够帮助政府从贫困代际传递的视角关注贫困,制定和调整民族地区扶贫政策,从而加速民族地区贫困人口精准脱贫,共享小康。

[参考文献]

- [1] 李若青. 云南扶持人口较少民族发展政策实践研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013.
- [2] 陈国新. 云南少数民族的社会主义道路[M]. 昆明:云南大学出版社,1999.
- [3] 丁忠兰. 云南民族地区扶贫模式研究[M]. 北京:中国农业科学技术出版社,2012.
- [4] 吴仕民. 中国民族理论新编[M]. 北京:中央民族大学出版社,2008.
- [5] 穆殿春,林钧昌. 民族政策概论[M]. 北京:民族出版社,2010.
- [6] 袁文平,汪诗萍,宋莎莎,杨瑶伊. 农村贫困代际研究进展[J]. 农业经济展望,2015(7).

[责任编辑 雷润玲]

(上接第59页)

不愿意退出宅基地使用权机制,需要付出相应的代价。同时,非法定继承人也可以获得宅基地使用权,符合条件的,在同等条件下,本村村民有优先继承权;不符合条件又想获得宅基地使用权,也要付出相应的代价。从农民朋友的角度考虑制定可行性强可操作性高的政策,制定的法律法规才不会束之高阁。

[参考文献]

- [1] 姚瑶,杨晓培. 宅基地使用权继承的法理学思考[J]. 新余学院学报,2012(6).
- [2] 程雪阳. 如何避免贾敬龙式的悲剧[J]. 中国法律评论,2016(11).
- [3] 刘红梅,段季伟,王克强. 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(2).
- [4] 王利明. 民法[M]. 5版. 北京:中国人民大学出版社,2013.
- [5] 陈小君.《土地管理法》修改中的不动产权制度[J]. 政治与法律,2012(5).

- [6] 朱启臻. 农民需要什么样的集体[EB/OL]. [2017-03-28]. <http://www.zgxcfx.com/jinritoutiao/94942.html>.
- [7] 董慧欣. 论我国农村宅基地之继承[J]. 经济与法,2010(12).
- [8] 许前川. 我国农村宅基地使用权流转的法律立法思考[J]. 农业经济,2015(11).
- [9] 杨玉珍. 农户闲置宅基地退出的影响因素及其政策相接——行为经济学视角[J]. 经济地理,2015(7).
- [10] 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).
- [11] 王芳,胥国海. 宅基地退出应充分考虑农民权益[J]. 中国土地,2015(12).
- [12] 周洪亮,陈晓筠. 从“一户一宅”的视角探讨农村宅基地使用权取得[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2007(1).

[责任编辑 雷润玲]