

# 农村宅基地使用权继承面临的困境与制度选择

## ——以云南省 C 村为例

曹昕宇 田东林<sup>1</sup>

(云南农业大学, 云南 昆明 650201)

**【摘要】:** 我国现行的农村宅基地使用权继承的相关政策制度尚不完善, 导致出现“一户多宅”、宅基地闲置、宅基地权属不明等现象。目前, 应秉承“房地一体”的思路, 扩大农村宅基地的继承主体和交易范围, 探索宅基地使用权的有偿使用制度, 完善农村宅基地的继承配套制度, 建立宅基地使用权的有偿退出机制。

**【关键词】:** 宅基地使用权 继承 困境与制度

**【中图分类号】** D923.5; D922.32 **【文献标识码】** A

宅基地制度是我国特有的土地集体所有制制度, 该制度不仅为农民提供了社会保障, 还维护了农村社会的稳定与发展, 使农民“居者有其屋”, 这也是中国成功实现工业化和城市化的制度基础。但是随着我国城乡一体化的推进和对宅基地使用权的严格控制, 宅基地制度的正常运行受到了严重阻碍, 在一定程度上造成了土地资源的浪费。同时, 宅基地使用权继承在法律上并未得到完全的认可, 相关配套制度的缺失导致宅基地使用权继承在实践中困难重重。2021 年中央一号文件中明确提出要加强对宅基地的规范管理, 加快推进农村宅基地制度改革试点, 探索宅基地所有权、资格权、使用权三权分置的有效实现形式。即要在确保宅基地使用权对农户的福利性和保障作用下, 适度放活农户对宅基地和地上所建房屋及其附属设施的使用权。

基于以上研究背景, 本文以云南省 C 村为调查对象, 探究云南省 C 村宅基地使用权继承的三种实践形式, 并对我国宅基地使用权继承实践现状和所面临的困境进行梳理, 并提出相应的破解之道, 以期对我国宅基地使用权继承制度的改革和完善能有所帮助。

### 1 云南省 C 村宅基地使用权继承的实践现状

云南省 C 村位于云南省楚雄市, 耕地面积和林地面积分别为 2301.8hm<sup>2</sup> 和 9273hm<sup>2</sup>, 全村共有村民小组 17 个, 农户 941 户, 农业人口 3833 人, 其中, 从事第一产业的劳动力有 1460 人, 人均耕地面积为 0.60hm<sup>2</sup>。云南省 C 村宅基地的继承主要分为三种情形。

#### 1.1 集体经济组织外成员对农村本集体经济组织内成员的宅基地使用权的继承

<sup>1</sup>**作者简介:** 曹昕宇 (1998-), 女, 云南禄丰人, 在读硕士, 研究方向: 农业管理。

田东林 (1966-), 男, 云南曲靖人, 教授, 研究方向: 农业经济理论与政策。

**基金项目:** 2019 年云南农业大学重点学科培育学科建设项目, “教育管理与区域发展” (编号: 2019YNAUXJPY05); 2020 年云南农业大学第十四届学生科技创新创业行动基金项目, “农村集体经济发展对村庄治理的影响研究——以云南省 C 村为例” (编号: 2021RSX016)

---

随着我国城乡一体化的推进，许多原先是农村户口的农民，由于婚丧嫁娶、升学或就业等原因，户口迁移到了其他集体经济组织，或是进入城镇成为了非农户口，导致出现继承人的父辈是集体经济组织内成员，继承人非集体经济组织内成员的现象，同时也造成了非集体经济组织内成员继承宅基地的困难。在调研过程中，所调查农户皆认为此种情形下，宅基地上所建房屋及其附属设施属于被继承人的合法财产，可以由非集体经济组织成员继承。

### 1.2 集体经济组织内成员对农村本集体经济组织内成员的宅基地使用权的继承

此种情形在实践中存在两种情况：

第一种情况为符合宅基地的申请条件，且为本集体经济组织内成员。基于对云南省 C 村的调研，该种情况下继承人无宅基地，被一致认为是可继承的，并且国内学者对此也是持赞成意见，但该继承人原则上不可再另申请宅基地。

第二种情况为不符合宅基地的申请条件，且为本集体经济组织内成员。此种情况为该继承人已申请过一处宅基地，或是该继承人将已有宅基地进行出租、出售。对于这种情况，调研结果和国内学者的研究持不同观点，农户从自有利益出发，认为此种情况依然可以继承，房地不可分离，应保障宅基地所有人的利益。而国内大部分学者认为此种情况违反了我国“一户一宅”的宅基地制度，不应被允许。

### 1.3 与被继承人共同生活，且是集体经济组织内成员的宅基地使用权的继承

正常情况下，继承宅基地的矛盾不会发生在这两者之间，因为在该情况下的两者往往是同一家庭中的成员，并且宅基地的使用权原则上是家庭成员所共有。

## 2 农村宅基地使用权继承面临的困境

### 2.1 宅基地使用权继承主体的身份限制

为了确保宅基地的保障性和福利性，我国将宅基地使用权继承的身份限制为同一集体经济组织内成员。自宅基地制度实施以来，宅基地的取得是以“户”为单位，而“户”的组成成员一般情况下就是集体经济组织成员，因此，集体经济组织成员始终是宅基地使用权继承的权利主体。但如果宅基地的唯一继承人因嫁娶进入其他集体经济组织，或是因升学、工作进入城市生活并且取得城镇户口，该宅基地使用权在继承时就会因身份限制而有困难。

### 2.2 一户一宅原则限制

《土地管理法》在第六十二条中提出“一户一宅”的概念，即农村村民一户只能拥有一处宅基地，但对于“户”的概念，却没有做明确的界定。在我国宅基地继承的实践中，户以家庭为单位，其具体人口以农村常住户为依据，分户以当地的风俗习惯为参考，因地制宜。于霄(2020)认为“一户一宅”原则在今后的现实实践中应更加注重其公平性，而不是限制性。如一味地强调限制性，则容易侵害到农民的利益。因此，应接受“一户一宅”的全新内涵——“户有所居”。陆彦(2020)认为宅基地中对身份的限制既不规范，也无必要，农村宅基地产权制度改革目标取向应为宅基地产权多元化的再配置，最大化的合理分配土地资源，实现农民利益的最大化。

### 2.3 配套制度缺失限制

众所周知，我国的农村社会中的人际关系常常是以熟人为纽带，农民在对自有宅基地使用权进行流转时，往往是私下交易

---

或是口头协定，具有隐秘性，集体经济组织难以对其实施监督和管理职能。同时，宅基地使用权变更后的登记有助于集体经济组织将该宅基地使用权的变动情况及时公示，维护交易安全，提高宅基地的利用率。但由于我国的农村社会是熟人社会，加上农民的法律意识淡薄，在宅基地变更后农民常常会忽略做权利变更登记，这不仅会对宅基地的交易秩序造成破坏，还会使此交易缺乏法律的保护，伤害交易双方的合法权益。

#### 2.4 无偿性限制

宅基地使用权的无偿性最初是为了保障承担不起宅基地取得费用的农民“有其屋”，以及在宅基地收归集体后对农户所做的一种“历史补偿”。我国人多地少，土地资源稀缺，随着城乡一体化进程的推进，宅基地使用权无偿性的弊端渐渐显露。一是由于宅基地是无偿取得，宅基地继承人对于无偿且无使用年限的宅基地，缺乏合理、谨慎利用的意识。另外，在面临旧房改造还是申请宅基地的抉择时，大多数农民都会选择申请宅基地，导致旧房闲置，而新的住房用地向村庄外扩张，占用耕地面积。二是宅基地的无偿使用导致农村中掀起自建房“大建特建”的热潮，但多是一味的追求“大”，而忽略了房屋的实用性与设计的合理性，农户将多余的资金投资在房屋的建设上，甚至有的是贷款建房，一定程度阻碍了农业的发展。

### 3 农村宅基地使用权继承的制度选择

#### 3.1 扩大农村宅基地的继承主体和拓宽宅基地的交易范围

第一，扩大农村宅基地的继承主体。继承人的身份性不应被作为农村宅基地使用权继承的唯一标准，部分因求学、工作或婚丧嫁娶而脱离了集体经济组织的成员，也应是宅基地使用权的继承主体。第二，拓宽宅基地的交易范围。为了让宅基地的财产价值在市场交易中得以体现，应将宅基地的交易地域范围由集体内拓展到集体外，并且针对集体内和集体外成员实行有差别的交易规则。

#### 3.2 探索宅基地使用权的有偿取得方式

我国现有的宅基地制度在继承时不用缴纳费用，这势必会促使满足要求的继承人向集体申请宅基地，或是出现继承人拥有多处宅基地的情况，这种情况下，继承人可居住在继承得来的宅基地中，将申请得来的宅基地交易给他人，同时不用面临“失宅”的风险。因此，探索宅基地的有偿使用制度，对于调整现阶段宅基地取得方式具有一定的参考作用。在申请宅基地和继承宅基地使用权有了相应成本之后，继承人才会对是否应继承或申请宅基地有所考虑，并在申请到宅基地后对其充分利用，避免宅基地资源的浪费和违背“一户一宅”的原则。

#### 3.3 完善农村宅基地的继承配套制度

第一，建立完善的宅基地登记制度，由政府部门对农村中的宅基地数量，面积进行测量，对宅基地的权属信息进行统计，并登记在册。第二，设立辅助宅基地使用权流转的部门。我国农民的受教育程度普遍偏低且法律意识薄弱，宅基地的出租、转让和继承往往只凭口头交易，一旦出现意外，交易双方的合法权益难以得到保障。因此，需要有辅助宅基地使用权继承的部门对继承人和被继承人提供专业的帮助和咨询，这从一定程度上可以解决农村宅基地权属不明的问题。第三，加强农村的住房保障。一方面，要支持“房随地走”，充分保障农民的财产权和对宅基地的使用权。另一方面，要避免仅有一处宅基地的农民在宅基地流转后无家可归的情况发生。

#### 3.4 建立宅基地使用权的有偿退出机制

我国目前的建设用地日益增加，耕地日益减少，严重威胁着粮食安全，但随着农村宅基地的稀有化，宅基地使用权的合法

---

继承人一般不会在无偿的条件下主动放弃继承宅基地。因此，构建宅基地使用权的有偿退出机制非常紧要。第一，在实现宅基地使用权有偿退出之后，宅基地的价值会随之上升，从而农民自家的宅基地也会增值，农民的利益就得到了保障。第二，可以促进房屋继承人主动退出利用率不高，无法居住的旧房，实现土地的集约化和节约化利用。第三，可为城乡一体化的发展提供土地资源的支撑。

**参考文献:**

[1]曹益凤. 宅基地使用权继承的制度困境与出路选择[J]. 农业经济问题, 2020(03):49-61.

[2]于霄. “一户一宅”的规范异化[J]. 中国农村观察, 2020(04):2-22.

[3]张乃贵. 完善“一户一宅”的“余江样板”——江西省余江县宅基地制度改革的启示与建议[J]. 中国土地, 2017(11):46-48.

[4]陆彦, 阮文彪. 关于农村宅基地产权制度改革目标取向的理论思考[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2020, 29(03):63-68.

[5]李欢. 论农村宅基地使用权继承制度改革的路径[J]. 农业经济, 2019(10):93-95.