

论宅基地上房屋继承权之行使

贾明阳

天津大学法学院，天津

收稿日期：2024年12月19日；录用日期：2024年12月31日；发布日期：2025年1月26日

摘要

房屋是农村个人的合法财产，但是宅基地的所有权属于集体经济组织，房屋所有权与宅基地所有权的分离为房屋继承权的行使带来了一定的麻烦。依据房地一体原则，若继承人继承房屋后也继承了宅基地使用权，则可能会产生与一户一宅原则的冲突。文章通过案例分析，探讨目前关于宅基地使用权的继承与宅基地上房屋继承的立法现状与司法现状，对相关问题进行总结归纳，并针对性提出了一系列建议，旨在完善宅基地上房屋继承权的司法实践。

关键词

宅基地使用权，房屋继承，一户一宅

On the Exercise of House Inheritance Right on Homestead

Mingyang Jia

Law School, Tianjin University, Tianjin

Received: Dec. 19th, 2024; accepted: Dec. 31st, 2024; published: Jan. 26th, 2025

Abstract

The house is the legal property of rural individuals, but the ownership of the homestead belongs to the collective economic organization. The separation of the ownership of the house and the ownership of the homestead brings some troubles to the exercise of the right of inheritance of the house. According to the principle of integrating land and property, if the heir inherits the house and inherits the right to use the homestead, there may be a conflict with the principle of one household, one house. Through case analysis, this paper discusses the current legislative and judicial status quo of the inheritance of the right to use the homestead and the inheritance of the house on the homestead, summarizes the relevant issues, and puts forward a series of suggestions aimed at improving the judicial practice of the inheritance of the house on the homestead.

Keywords

Right to the Use of Curtilage, House Succession, One Family, One House

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

案例 1¹:

丁某生前有一处宅基地的使用权,并在该处宅基地上建造有五间房屋,其中两间房屋进行了房屋产权登记,而另外三间没有产权登记,丁某立下公证遗嘱,上述财产全部由其子沈某继承。丁某去世后,沈某起诉其他法定继承人要求按照上述遗嘱执行。

法院认为,取得房屋产权证书的两处房产,原告有继承权。因宅基地使用证上除上述取得房屋所有权证书的房产外,还另建造有未取得房屋所有权证书的三处房屋,该无证房产未确定所有权归属,本案不予涉及。宅基地使用权不属于遗产继承范围,继承人仅是因继承房屋而得以继续使用所继承房屋占用范围内的宅基地。且该宅基地使用权证书虽登记在丁玉娟名下,但该地块尚有其它未确权房产的存在,故无法认定各继承人对该宅基地使用权继续使用的范围,对该宅基地使用权的处分,本院不予涉及。

案例 2²:

朱某原系当涂县护河镇桃花村万山自然村村民,后与丈夫杨某搬至县里居住。朱某的父母去世后,其与姐姐继承了父母在万山自然村的房屋。2012年10月,杨才山夫妇参照当地村民做法,在未履行任何审批手续情况下,将继承的旧房屋拆除翻建。2017年12月19日,当涂县城市管理行政执法局受理群众举报,对杨才山违建建房立案调查,最终认定杨才山未办理乡村建设规划许可手续建造房屋的行为违法,令其限期拆除。杨某不服提起复议,复议维持原决定,后杨某起诉至法院。

法院认为,农村宅基地是属于农村集体所有的土地,朱某虽非万山自然村村民,不能拥有宅基地,但其对宅基地上的房屋可以继承,基于对继承房屋拥有的居住、使用权利,在房屋存续期间其对宅基地有相应的使用权。如集体土地因其他需要被征用,房屋所有人对其合法房屋还有获得相应补偿的权利。因杨某、朱某是城镇居民,如其继承的房屋灭失,对该房屋宅基地的使用权才同时丧失。

上述两个案例均提取了相应判决书中关于宅基地与房屋继承的相关部分。可以看出,两个案例均肯定了继承人对于宅基地上的房屋享有继承权,但对于宅基地使用权能否继承的态度有所差别。案例 1 认为宅基地使用权不属于遗产范围,继承人只是因为继承宅基地上的房屋而对宅基地可以继续使用,对于该宅基地使用权,判决书中未予处分。案例 2 则是对于宅基地使用权的说法更加明确,认为继承人在房屋存续期间对宅基地有相应的使用权,如因房屋灭失,宅基地使用权才同时丧失。

目前,一方面受到农村土地三权分置改革的影响,另一方面由于近些年农村人口大量流入城市,因此,关于宅基地以及其上房屋的继承纠纷逐渐增多[1]。而我国法律对于宅基地使用权能否继承没有明确的规定,这也导致了法院审理相关案件时存在两种不同的观点:第一种观点认为宅基地使用权可以继承;第二种观点认为宅基地使用权不可以继承,这种观点存在宅基地上房屋的可继承性与宅基地使用权的不

¹ 详见(2018)冀 0208 民初 4782 号民事判决书、(2019)冀 02 民终 8141 号民事裁定书、(2020)冀 0208 民初 696 号民事判决书。

² 详见(2019)皖 0521 行初 26 号民事判决书、(2020)皖 05 行终 43 号民事判决书。

可继承性之间的严重冲突，还有的法院对于宅基地使用权的问题采取模棱两可的态度，避开对该问题的直接裁判。这种同案不同判的现象会影响当事人权利的行使，即使宅基地上建造的房屋之继承权问题争议不大，但由于宅基地使用权本身能否继承存在较大争议，这必然会导致其上房屋的权利行使受到影响，因此，亟需探究宅基地上房屋继承权行使的更佳路径。

2. 农村宅基地房屋继承之立法现状

2.1. 农村宅基地上房屋继承之法律规定

《民法典·继承编》规定：“遗产是自然人死亡时遗留的个人合法财产。”由此可见，宅基地上房屋是否可以继承主要取决于其是否是个人的合法财产，换句话说，认定房屋所有权是解决继承问题的关键[2]。根据《民法典·物权》的规定，合法建造房屋是一种事实行为，自事实行为成就时发生设立物权的效力，这里的事实行为成就也就是我们通常所说的房屋封顶。《民法典》又规定了不动产物权未经登记，不发生效力，法律另有规定的除外。因此，可以确定的是，宅基地上进行产权登记的房屋是可以继承的，但是农村宅基地的房屋物权设立问题并没有另外的法律对其作出例外规定，而农村自建房屋没有进行登记的现象已经十分常见，因而这部分的房屋所有权以及继承问题值得探究。

除了《民法典》之外，还有一些部门规章及规范性文件等对相关问题也做出了规定，例如，《不动产登记暂行条例实施细则》(2019年修正)肯定了宅基地之上房屋可以继承的性质，并规定了因继承导致房屋所有权发生转移而申请登记所需要提交的材料。自然资源部《关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》(2020年)规定了要解决宅基地“一户多宅”、权利主体认定等问题，按照房地一体要求，对宅基地及其上房屋进行统一确权登记、统一颁发证书。其后很多地方根据此文件的精神制定地方规章、规范性文件等[3]。

2.2. 农村宅基地使用权继承之法律规定

在法律层面，主要有《民法典》《土地管理法》对宅基地使用权做出规定。在《民法典》中，宅基地使用权规定在第十三章，只笼统规定了其取得、使用和转让使用土地管理的法律和国家有关规定。对于宅基地使用权的继承问题，《民法典》只规定了遗产的范围，并没有根据其特殊的性质做出单独的规定，因此宅基地使用权是否可以继承的问题属于制度空白的范围，存在很多争议[4]。《土地管理法》第六十二条对宅基地做了比较详细的规定，确定了“一户一宅”原则，即宅基地的取得是以户为单位的，村民一户只能拥有一处宅基地，并且否定了农村村民出卖、出租、赠与住宅后再申请宅基地的行为。虽然《土地管理法》针对宅基地做出了专门的规定，但依然没有提及继承相关的问题，在法律层面，找不到直接的法条来说明宅基地使用权究竟是否可以继承。

尽管法律层面缺乏对宅基地使用权继承的具体规定，但我们可以在其他规范性文件中找到相关问题的表述。《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》规定，已拥有一处宅基地的本农民集体成员、非本农民集体成员的农村或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地的，可按规定登记发证。这一条款根据“房地一体”原则，肯定了继承人因继承房屋而可继续占用宅基地并可进行权属登记，但依然没有直接规定宅基地使用权的可继承性[5]。除了上述中央的文件外，各地方也根据《土地管理法》等上位法的规定制定了很多地方性法规和规章，其中有的地方就对宅基地继承问题做出了明确的规定，如《湛江市人民政府关于印发湛江市农村宅基地和住宅建设管理暂行办法的通知》第四十三条规定，“农村宅基地不能单独继承，依法继承农村住宅占用农村宅基地的，可以按照相关规定办理不动产登记”。《延庆区农村宅基地及房屋建设管理办法(试行)》鼓励因继承房屋等原因形成“一户多宅”的村民，自愿有偿退出闲置宅基地。这两条规定都明确规定了宅基地不可单独继承的属性，同时延庆区的管理办法十分人性化，

采取有偿机制，虽然鼓励一户多宅的村民自愿退出，但也相应给予一定的补偿。

3. 农村宅基地房屋继承之涉诉分析

3.1. 农村宅基地之上房屋继承之司法现状

通过案例检索，对近些年农村房屋继承纠纷进行分析可以发现，大部分法院肯定了宅基地上的房屋可以按照《民法典》的规定继承，包括法定继承、遗嘱继承、受遗赠等等。但是，很多案例显示，法院只会对有权属登记的房屋进行分配，有些农村自建房建成后或者老房子改造扩建后没有及时进行登记而实际居住人死亡的，法院针对这一情况往往在判决中不予提及，继承人只能另寻途径解决纠纷，然而通过司法途径都难以解决的纠纷，就更加难以寻求其他途径了，继承人通过协商的方式能够解决纠纷是最好的，但是如果协商不成，最终的结果要么是没有登记的房屋一直处于闲置状态，要么就是多个继承人争抢居住、使用所诉房屋，导致矛盾激化，不利于纠纷的解决，形成案结事不了的局面。

3.2. 宅基地使用权继承之司法现状

通过案例检索，对近三年关于宅基地使用权继承问题的判决结果进行梳理、比对，可以发现不同的法院存在不同的判决结果，总结出主要有三种观点：第一种认为宅基地使用权不可以继承；第二种没有明确说明宅基地使用权是否可以继承；第三种认为宅基地使用权可以继承[6]。

第一种宅基地使用权不可以继承，判决中主要有以下原因：1) 宅基地使用权不属于遗产继承的范围，继承人基于继承房屋可以继续使用权宅基地。此类判决严格遵循《民法典》中关于遗产范围的认定[7]，即“合法财产”，宅基地属于集体所有，因此不属于个人合法财产，不可被继承。例如，沈某2与刘某、沈某继承纠纷判决中关于遗产范围的认定，法院依据上述理由判决对宅基地使用权的处分不予涉及。2) 宅基地使用权根据性质不可被继承。例如丁某、刘某1法定继承纠纷二审民事裁定书中，法院认为宅基地使用权是一项特殊的用益物权，不能被继承。原审法院认定拆迁产生的宅基地补偿款属于遗产，可以发生继承，二审法院认为缺乏事实依据和法律依据，裁定撤销原判、发回重审。3) 没有建筑物的宅基地不可单独继承。这又可以分为两种类型，一种是原本宅基地上有房屋，继承后房屋灭失的情形；另一种是宅基地上本来就没有房屋的情形。这两种类型依据都是“一户一宅”原则，如果一户已经有了其他的宅基地了，并且所要继承的宅基地上没有房屋，那么该宅基地就不可以继承，即使继承时有房屋，只要之后房屋灭失，也要收回该宅基地[8]。4) 非集体组织成员不能继承。例如，在“边某等继承纠纷”案中，法院认为“农村宅基地属于村农民集体所有，村农民集体组织可以将其使用权提供给本集体经济组织成员使用，以满足其居住的需要，申请人非涉案集体经济组织成员，因此，其主张继承涉案宅院的宅基地使用权，本院亦无法支持。

第二种没有明确说明宅基地使用权是否可以继承，这一类判决还存在两种不同的方向：1) 基于“一户一宅”原则，部分年长成员死亡后，由于该户成员尚存，宅基地使用权应由剩余户内成员继续享有，原则上此时并不存在宅基地继承的问题。例如，(2023)京01民终619号就依据上述理由认为一审法院关于宅基地继承的问题认定错误，予以纠正。2) 依据“房地一体原则”，由于宅基地上存在未进行产权登记的房屋，无法认定各继承人对宅基地使用的范围，故对宅基地不予处分。

第三种认为宅基地使用权可以继承。具体包括：1) 依据“房地一体”原则，继承人在继承房屋的同时可以继承宅基地使用权，但要符合一定的条件，如果该户还有其他的宅基地则不可以继承；2) 非集体组织成员也可以继承，但这类也需要符合上文分析的地上有房的条件，即非集体组织成员能否继承宅基地取决于其上是否有房屋。例如，在“薛万田诉忻府区人民政府纠纷”案中，法院认为：“原告虽为城镇户籍人口，但并不丧失对宅基地使用权的继承权。”3) 即使继承人有其他的宅基地，也可以继承宅基地

使用权。例如，“陈超与张红霞侵权责任纠纷”案中，法院认为：“原告陈超持有偃师市人民政府为其伯父陈治通颁发的宅基地使用证，该宅基地使用证四址清楚，合法有效，并依法进行了定点丈量，根据赡养继承协议，原告合法取得了对该证所载明宅基地的占有和使用权利，有权依法利用该土地建造住宅。”

3.3. 小结

通过总结分析宅基地及其上房屋的继承相关案例可以发现，在司法实践中对已进行登记的宅基地房屋的继承基本上不存在争议，依照《民法典·继承编》的规定依法审理、做出判决即可。对于未登记的房屋法院审理时多数会避而不谈，因此这部分房屋继承权的行使需要我们探究。除此之外，存在较大争议的就是宅基地使用权是否可以继承的问题，不同的法院有不同的观点，总结来说，继承宅基地使用权的障碍主要存在于：继承后的一户多宅问题；非集体组织成员继承的合法性问题^[9]。这不仅会影响到宅基地本身权利的行使，因房屋与宅基地是一体的，即使继承人享有对房屋的继承权，若宅基地使用权是不可以继承的，必然会影响到继承人对房屋继承权的行使，因此宅基地使用权的不可继承与房屋的可继承之间的冲突问题也需要我们探究。

4. 行使宅基地上房屋继承权的路径探索

4.1. 落实宅基地之上房屋确权登记

前些年，我国农村地区由于历史遗留、传统文化等特殊原因，存在很多没有进行登记的房屋。2014年实行不动产统一登记以来，农村地区由之前发放两证(《集体土地使用证》或《宅基地使用证》《房屋所有权证》)改为发放土地权利和房屋权利一体的《不动产权证书》，这种制度会使权属信息更加明确，盘活农村土地资源，有效提升村民的合法权益，是一项重大惠民利民工程^[10]。2020年自然资源部印发了《宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作问答》，明确当前宅基地确权登记应当以未确权登记的宅基地工作为重点，按照不动产统一登记要求，加快地籍调查，对符合登记条件的办理房地一体不动产登记。虽然农村宅基地及房屋的登记较前些年比规范性有了非常大幅度的提升，但是涉及宅基地房屋登记的变更及确权等纠纷在逐年增多，因此加大力度落实农村不动产统一登记制度迫在眉睫。

政府部门应当以“应当尽登”为目标任务，坚持“依法依规”、“一户一宅”的工作原则，紧盯农村房屋发证任务，切实推动农村“房地一体”不动产确权登记发证工作^[11]。以佛冈县为例，该县自然资源局采取了召开专题会议、举办专题培训、积极宣传引导、强化督导检查等措施紧抓农村不动产登记工作，截至2022年初，佛冈县农村权属调查完成率为93.5%。

4.2. 加快立法，弥补制度空缺

上文分析到宅基地使用权是否可以继承在法律层面上存在制度空白，但是在许多地方性法规、规章中做出了规定，多数的地方都认为宅基地使用权不可以继承，只是因继承房屋可以继续使用宅基地，这也符合上位法《民法典》《土地管理法》中的原则性内容，但是这些规定毕竟只能适用于地方，不同的地方还会做出相应的改变，不仅效力较低，而且缺乏统一的规范。因此为了有利于继承人行使宅基地上房屋继承权，应当由人大立法，在法律中明确规定宅基地是否可以继承以及如何正当行使房屋继承权。

同时，影响继承的关键问题是“一户一宅”的限制，那么“一户”是如何界定的、一户一宅究竟是何含义以及分户有哪些条件就需要我们深入探讨，以期立法更加完善。首先是一户的界定问题，《土地管理法》中明确规定“一户只能拥有一处宅基地”，但是并没有规定什么是一户，对于“一户”，学者存在两种观点：一是登记在一个户口本上，这里的户口指的是该农村集体的户口，而不包括虽然生活在该村，户口却在外地的情况；二是共同生活居住在一起^[12]。根据我们通常的理解以及司法实践，一户大多数情

况指的是第一种说法，因为我们有着严格的户籍管理制度，没有登记在户口上就缺乏公信力，各个地区的宅基地审批管理规定中，也普遍以公安机关的户籍登记为依据，例如 2021 年 2 月 9 日发布的浙江省农业农村厅《关于加强农村宅基地管理工作的通知(代拟稿)》中规定“宅基地资格权人是指农村集体经济组织成员家庭户，一般以公安机关户籍登记为依据。”也有学者认为，应当以户籍登记为界定一户的原则，同时可以根据村集体中的个别户存在的特殊情况，给予村集体一定的自主决定权。其次是关于“一户一宅”的含义，这一问题学者也存在不同观点，有学者认为，一户拥有一处宅基地只适用于该户最初取得宅基地时，而继承、受遗赠等继受取得则不受一户一宅的限制。该种观点虽然很好地规避了房屋继承与宅基地之间的冲突问题，但显然是对一户一宅做出了扩大解释，于法无据。还有学者认为，宅基地具有福利性，农民取得宅基地后获取基本的生活条件，从而享有最低限度的福利，若因继承取得宅基地后本户享有了多处宅基地，则与宅基地设立的初衷相违背，则一户一宅就是字面的含义，即一户只能拥有一处宅基地。我更倾向于这种观点，因为可以保障更多农民的利益。最后是关于分户的问题，分户也会影响一户一宅的认定，子女幼年时与父母同住，到何时可以自立门户、需要满足什么条件都是需要立法进一步明确。《土地管理法》规定的宅基地政策是“一户一宅，无偿分配”，对分户的条件和申请宅基地的条件也没有规定，以致实践中很多人用尽各种不合理的方法分户以期取得宅基地。

4.3. 根据继承人的不同身份制定不同对策

上文已经讨论过，宅基地上的房屋是个人的合法财产，可以被继承，但是受到“房地一体”的限制，继承人要想更顺利地继承房屋，宅基地的继承是一个不可避免的问题，而继承人的身份不同也会影响这个问题的解决方式，这里的身份主要指的是是否为本村集体经济组织成员。首先讨论继承人为本村集体经济组织成员的情况，若继承人户籍在本村且没有其他宅基地，那么与“一户一宅”就不发生冲突，可以继承宅基地使用权与房屋。若继承人户籍在本村但已经被分配了宅基地，那么该继承人继承宅基地使用权就违反了一户一宅，这时该继承人可以继承宅基地上的房屋，但是宅基地使用权应当由集体经济组织收回，一旦房屋灭失或者该继承人死亡且不发生其他继承，该宅基地就可由村集体再次分配。接下来讨论继承人为非本村集体经济组织成员的情况，继承人可以继承房屋，但不可以继承宅基地使用权之间的冲突问题。笔者认为，在继承时，非集体经济组织继承人可以与集体经济组织之间形成法定的租赁关系，继承人对宅基地享有占用、使用的权利，但是需要向集体经济组织支付一定的租金，也就是说被继承人对宅基地享有的是物权，而继承人则享有的是债权，是一种物权到债权的转变。但是这种做法也存在不小的障碍，一个崭新的制度从形成到最终出台需要一个很长的周期，然而本文所探讨的问题又亟需解决。另外，继承人享有法定租赁权意味着继承人对宅基地不再享有物权，而是一种债权，债权的保护力度相较于物权小很多，而且被继承人多年来对宅基地享有物权，继承人开始继承后突然的转变会让人一时难以接受。

4.4. 推出指导案例，为司法实践指明方向

指导案例是指由最高司法机关推出的具有指导示范作用的典型案例。我国是成文法国家，不能直接依据已有案例作出判决，但是成文法相对原则、宏观，其制定有一个严格过程和比较长的时间，存在固有局限，其规范不能完全列举并囊括纷繁复杂的具体社会现象与各类纷争，较难适应社会的快速发展与变化。基于此，在具体司法实践中，可能造成尺度不统一的情况，从而引发“同案不同判”的问题。公布指导性案例，能在一定程度上缓解上述问题，有助于统一法律适用和裁判尺度，将法律规范具体化。2018 年修订的人民法院组织法第 18 条规定，最高人民法院可以发布指导性案例，全国各级人民法院在审理类似案件时，必须参照适用相应的指导性案例。目前涉及到宅基地房屋继承的纠纷越来越多，各法院采取

的观点和裁判结果也不尽相同，这不利于维护司法公正与社会稳定，若针对此问题公布指导案例，可以给各基层法院指明方向，统一裁判标准，提高司法公信力。

5. 结语

宅基地制度是非常具有中国特色的一项土地制度。新中国成立以来，中国农村历经土地改革 - 合作化运动 - 人民公社 - 家庭承包制的频繁变迁，才形成了现有的农村宅基地制度，是中国在数十年的发展中所总结出的适合我国国情的优良制度，具有良好的群众基础。宅基地与房屋是农民生活的基本物质条件，也是农民最宝贵的财富，解决农民与宅基地之间存在的难点疑点问题，是保障农民利益的根本所在，本文所探讨的宅基地上房屋的继承也是与农民利益息息相关的现实问题，应该得到我们的重视。在立法层面，除《民法典》与《土地管理法》现有的与此问题相关的条款外，应对宅基地房屋如何继承做出更加细化的规定；在司法层面，发布相关指导案例、统一法律适用标准是当务之急。总之，解决房屋继承与宅基地特殊性之间的冲突问题对维护社会稳定与乡村振兴具有重大意义。

参考文献

- [1] 肖颂洋. 宅基地使用权继承若干疑难问题的分析与司法回应[J]. 法制与社会, 2020(28): 129-133.
- [2] 刘守英. 农村宅基地制度的特殊性与出路[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 18-24+43.
- [3] 韩松. 论宅基地分配政策和分配制度改革[J]. 政法论丛, 2021(1): 70-82.
- [4] 宋志红. 宅基地资格权: 内涵、实践探索与制度构建[J]. 法学评论, 2021, 39(1): 78-93.
- [5] 高圣平. 不动产统一登记视野下的农村房屋登记: 困境与出路[J]. 当代法学, 2014, 28(2): 47-55.
- [6] 高海. 宅基地使用权继承: 案例解析与立法构造[J]. 东方法学, 2018(5): 98-108.
- [7] 杨立新. 民法分则继承编立法研究[J]. 中国法学, 2017(2): 67-87.
- [8] 张建文. 宅基地使用权继承取得之否定[J]. 河北法学, 2016, 34(12): 28-39.
- [9] 汪洋. “三块地”改革背景下宅基地使用权继承的制度重构[J]. 河北法学, 2021, 39(10): 2-19.
- [10] 任国良. 农村村宅产权登记主体探讨[J]. 上海房地, 2011(2): 36-34.
- [11] 杨岩枫, 谢俊奇. 北京市农村宅基地使用权确权登记发证政策难点探索[J]. 当代经济, 2017(1): 53-55.
- [12] 刘广明. “双轨”运行: 城镇化进程中农村宅基地(使用权)制度解困的可行解[J]. 法学论坛, 2014(2): 101-108.