

陈广华,李凤兴.三权分置视角下外嫁女宅基地使用权继承问题研究[J].江苏农业科学,2020,48(6):283-289.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.06.053

三权分置视角下外嫁女宅基地使用权继承问题研究

陈广华,李凤兴

(河海大学法学院,江苏南京 210098)

摘要:宅基地“三权分置”将继受取得宅基地使用权与集体经济组织成员资格解绑,为宅基地使用权继承提供法理基础。外嫁女作为农民群体中的弱势群体,因集体经济组织成员资格认定标准不统一、村民自治规范和农户观念的影响,使其在宅基地使用权上的继承权益容易受到损害。分析宅基地“三权分置”对外嫁女宅基地使用权继承权益保障优势,提出在构造宅基地“三权分置”制度的同时,通过宅基地使用权期限再造、向外嫁女适当倾斜的宅基地规则原则确立、非本集体经济组织成员的外嫁女特殊宅基地使用权继承规则的明确、完善村民自治制度和司法救济机制,重构外嫁女宅基地使用权继承权益保障体系。

关键词:外嫁女;宅基地使用权;三权分置;继承;弱势群体;村民自治制度;司法救济

中图分类号: D922.3;F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)06-0283-07

2019 年中央一号文件《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中提出,注重保护外嫁女等特殊人群的合法权利。外嫁女来源于我国农村婚俗惯例,理论和实务界对其定义不一:(1)源于农村惯例,即从字面含义上指嫁到村外或本村,户籍仍然留在本村或迁出本村的成年女性;(2)指嫁到村外,但户籍仍然留在本村的女性^[1]。为研究方便,本研究采用第 2 种定义。土地权利是农民享有的重要权利,而我国农村传统“从夫居”的婚嫁制度及外嫁女在娘家无权的普遍社会现象使处于弱势地位的外嫁女土地权益保护问题成为学界研究的重点、难点。通过对已有研究进行分析发现,学者对外嫁女土地权益的研究主要集中在承包地上,而针对宅基地等其他土地的研究较少,且对宅基地的研究主要集中在妇女宅基地分配权问题上。耿卓提出,打破农户观念,确认妇女在宅基地使用权上享有权利^[2];张笑寒认为,村民会议或村民代表会议对妇女土地权益的不公平意见使妇女的宅基地分配权益受损^[3];向东提出,“一户一宅”宅基地分配方式及“地随房走”登记模式等

是导致妇女宅基地使用权受损的原因^[4]。宅基地是外嫁女的重要生活资源,且新社会成员的生存空间、物质等资源一般需从旧社会成员处获得^[5]。外嫁女能否继承其父母宅基地使用权与外嫁女“居者有其屋”的社会保障息息相关,但学界对此关注度不足。本研究基于外嫁女宅基地使用权继承资格,分析外嫁女宅基地使用权继承权益受损原因,构建外嫁女宅基地使用权继承权益保障体系。

1 外嫁女宅基地使用权继承法理障碍

1.1 外嫁女宅基地使用权继承问题案例分析

因在实务中外嫁女宅基地使用权继承纠纷案由不一,本研究采用“外嫁女”“宅基地使用权”“继承”等词全文检索中国裁判文书网,共计检索到 48 个案例。基于此总结外嫁女宅基地使用权继承的裁判逻辑,虽难以全面,但可明确基本类型:(1)外嫁女属于本集体经济组织成员,并且宅基地上存在建筑物时,通常允许外嫁女继承农村房屋并附随确定宅基地使用权份额。但也有其他裁判结果案例,如在广东省广州市中级人民法院民事裁定书(2018)粤 01 民终 16548 号中一审法院指出,宅基地使用权是基于集体经济组织成员身份而享有的用益物权不属个人财产,不得继承。(2)外嫁女属于本集体经济组织成员,但宅基地上不存在建筑物时,因对宅基地使用权能否继承法院认定不一,裁判结果也不尽相同。如广东省肇庆市端州区人民法院在民事判决书(2017)粤 1202 民初 500 号中提

收稿日期:2019-10-05

基金项目:江苏省社会科学基金一般项目(编号:16FXB003);江苏省社会科学应用研究精品工程资助项目(编号:15SYC-15)。

作者简介:陈广华(1970—),男,江苏泰州人,博士,教授,主要从事土地法研究。E-mail:lawcgh@163.com。

通信作者:李凤兴,硕士研究生,主要从事土地法研究。E-mail:woshilishi395@163.com。

出,宅基地使用权本身不得单独转移且不能用于抵押,包括不能进行继承,因此,即便外嫁女具有成员资格也不得继承闲置宅基地。但也有法院认为,闲置宅基地可以继承,如广东省连州市人民法院在民事判决书(2018)粤 1882 民初 706 号中未引用成文法律依据,仅基于便于操作及合理利用宅基地之目的,认可农村房屋之宅基地与闲置宅基地可区分,从而判决黄某 1 继承该闲置宅基地。(3)外嫁女非本集体经济组织成员时,有的法院认为,外嫁女不得继承宅基地使用权,如安徽省长丰县人民法院在民事判决书(2016)皖 0121 民初 1495 号中以宅基地使用权属于本集体经济组织所有且分配集体经济组织所有财产属于成员权能而提出,外嫁女不得继承宅基地使用权。(4)外嫁女虽不享有本集体经济组织成员资格,但判决其享有继承权。如在广东省广州市番禺区人民法院民事判决书(2016)粤 0113 民初 2304 号中,依西三村的村民自治规范,原告郭某乙出嫁后不享有村民待遇,但法院在判决时不受其成员资格的影响,由于其父母未留下遗嘱因此按法定继承确定郭某乙可继承的农村房屋及宅基地使用份额。

从裁判案例可知,外嫁女能否继承宅基地使用权主要与宅基地上是否存在建筑物和外嫁女是否为本集体经济组织成员有关。有的法院认为,即使外嫁女具备成员资格且宅基地上存在建筑物,也不绝对推导出外嫁女享有宅基地使用权继承资格,因宅基地使用权仅为本集体经济组织成员享有。实务中法院常根据外嫁女成员资格和宅基地是否闲置 2 种情形的不同组合做出不同的判决,虽然同案不同判不绝对等于不公平,但将具有本集体经济组织成员资格、宅基地上存在建筑物作为宅基地使用权继承的前提条件,成为了外嫁女宅基地使用权继承的障碍。

1.2 宅基地使用权继承法理障碍

以宅基地上存在建筑物作为宅基地使用权继承的前提条件,是在宅基地使用权限制继承与农村房屋允许继承存在矛盾时基于我国“房地一体”原则而作出的妥协。宅基地使用权在《中华人民共和国物权法》用益物权篇中被定义,指农民在依法取得的集体所有的宅基地上建造房屋及附属设施,并享有的对宅基地占有、使用、有限处分的权利^[6]。该定义表明,虽然宅基地使用权属于用益物权,但因不具有用益物权所应含有的收益权能,所以属于

受限制用益物权。其收益权能受限主要源于宅基地使用权自产生之初便具有保障农民“居者有其屋”的社会福利功能,为防止宅基地大量流转导致其社会保障和社会福利功能丧失,在我国很长一段时间内都严格限制宅基地使用权流转,继承属流转方式之一因此也受限制。但在我国并未限制农村房屋的继承,因此在实务中有的法院遵循“房地一体”原则,在判决农村房屋的继承份额时附随确定宅基地使用权份额,不会就闲置宅基地进行单独分割,如广东省肇庆市端州区人民法院在民事判决书(2017)粤 1202 民初 500 号中便依此作为判决依据。

以具备本集体经济组织成员资格作为宅基地使用权继承的前提条件,源于《中华人民共和国土地管理法》规定的宅基地使用权仅限于本集体经济组织成员使用。我国《中华人民共和国物权法》中虽明确规定宅基地使用权属于用益物权,但未完善相关条文,将宅基地使用权的使用、取得、转让等问题交由《中华人民共和国土地管理法》确定,《中华人民共和国土地管理法》又规定了其仅允许本集体经济组织成员使用,导致非本集体经济组织成员继承资格存在障碍。同时,在我国宅基地所有权原归农民所有,经历长时间改革才形成了宅基地的所有权归集体所有,使用权归农民所有的“两权分离”制度。因此,宅基地使用权可以说是土地个人所有权消灭后,通过使用权的形式对土地财产权的再造^[7]。存量宅基地的使用权是本集体经济组织成员的宅基地所有权让渡给集体后获得的应有补偿,而增量宅基地的使用权是本集体经济组织将其所有的宅基地分配给成员的福利,因此将宅基地使用权限定在本集体经济组织内。

外嫁女获得宅基地使用权继承资格的前提为宅基地上存在建筑物或外嫁女为本集体经济组织成员,这皆源于宅基地使用权具有的人身依附性。宅基地使用权与成员身份的捆绑,使得非本集体经济组织成员的外嫁女对宅基地使用权的继承存在障碍。为实现本集体经济组织成员的社会保障,国家在制度层面上将宅基地使用权的流转限制在本集体经济组织内部,使得宅基地使用权单独继承存在障碍。

2 “三权分置”下外嫁女享有宅基地使用权继承资格

2018 年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略

的意见》提出,宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,适度放活宅基地和农民房屋使用权^[8]。“三权分置”对继受取得宅基地使用权进行去身份化,使其成为完整的用益物权,赋予外嫁女宅基地使用权继承资格。

2.1 宅基地使用权应为完整的用益物权

“两权分离”下宅基地使用权仅允许本集体经济组织成员无偿从土地所有权人处取得并使用宅基地^[9]。具备本集体经济组织成员资格既是获得宅基地使用权的前提,也是持有宅基地使用权的必须条件,一旦农民丧失成员资格,便不得继续使用宅基地使用权,毋论将宅基地使用权流转于本集体经济组织之外。宅基地“三权分置”的目的在于“转”,通过对宅基地使用权流转范围的适当放宽,解决收益权能落空的问题。“三权分置”将宅基地使用权中身份性内容分离为宅基地资格权,使得宅基地资格权成为宅基地使用权的取得条件,但又与使用权分离,指成员有权要求本集体经济组织无偿分配宅基地且无偿使用。宅基地使用权的去身份化,允许其适度流转于本集体经济组织之外,从而补足宅基地使用权的收益权能使其成为完整的用益物权。

宅基地使用权的去身份化不意味着宅基地使用权与成员资格完全脱离,需区别初始取得与继受取得。初始取得宅基地使用权仍需满足成员资格,即仅本集体经济组织成员有权申请宅基地使用权。这是由于农民处于弱势群体地位,宅基地是其重要的生活资料,承担成员“居者有其屋”的社会保障功能。宅基地所有权为成员加入公社而让渡给本集体经济组织的权利,宅基地使用权则是来源于成员的权利返回成员的体现。另外,成员在享受权利的同时,也必须承担相应成员义务,如遵守村民自治规范中约定的各项义务,若允许城镇居民或非本集体经济组织成员初始取得,又无法要求其承担相应的成员义务,并不公平。但宅基地使用权一旦被本集体经济组织成员获得后,就脱离成员身份得以成为财产性权利,如何利用财产性权利是财产权人的自由,在“理性经济人”假设下,财产权人倾向于利用财产获得最大化经济利益,将宅基地使用权通过转让、出租、抵押、继承等方式流转于本集体经济组织内部或外部皆是基于经济利益最大化的考虑。因此,“三权分置”并非对宅基地使用权完全去身份化,初始取得时仍需满足成员资格,但继受取得无

需限定在本集体经济组织内部,即宅基地使用权可流转于本集体经济组织之外。

2.2 外嫁女宅基地使用权继承正当性

“三权分置”后外嫁女宅基地使用权继承资格不再受集体经济组织成员资格和宅基地上是否存在建筑物的影响。首先,基于宅基地使用权用益物权性质。用益物权设置的目的是通过允许非所有权人对物使用,实现财产价值最大化。如“2.1”节中所述,“三权分置”后宅基地使用权成为完整的用益物权。由于宅基地使用权为用益物权,依《中华人民共和国继承法》规定属于遗产,因此单独继承不存在法理障碍。同时,继承属于宅基地使用权的继受取得^[10],对继承取得宅基地使用权身份性的剔除,使得外嫁女在继承宅基地使用权时无需为本集体经济组织成员。

其次,基于外嫁女住房保障功能的实现。宅基地承担着保障农民“居者有其屋”功能,外嫁女作为农民中的弱势群体,宅基地亦需保障外嫁女居住。但“两权分离”下若外嫁女被认定为非本集体经济组织成员,因受宅基地使用权严格限制流转的影响,她往往无法继承宅基地使用权。虽然外嫁女出嫁后可享有夫家宅基地,但因在农村婚俗习惯中,外嫁女之配偶在结婚之前便申请了宅基地使用权并建造房屋,因而在此情形下,外嫁女是否享有夫家的农村房屋所有权需依据《中华人民共和国婚姻法》之规定,而若该农村房屋被认定为男方婚前财产,依据“地随房走”的原则,外嫁女难以获得宅基地使用权份额。外嫁女若与其配偶离婚,可能会出现既难获得夫家宅基地使用权份额,又无法继承父母宅基地使用权,而产生无地可居的困境。允许外嫁女继承宅基地使用权,即使外嫁女因为婚姻之变动丧失集体经济组织成员资格,使其通过继承父母宅基地使用权,保障其“居有定所”。

最后,基于农民自身意愿的考虑。宅基地使用权的限制流转使宅基地使用权成为“沉睡的巨大资本”,不符合社会发展规律。法律禁止未能完全阻止宅基地使用权继承,事实上的宅基地使用权继承行为不在少数,如在广东省佛山市中级人民法院民事判决书(2016)粤06民终5263号中,吴细九、吴某丁便获得集体建设用地使用权证,而其中载明宅基地的权属来源为继承。因缺乏上位法的规定,使因继承导致宅基地面积超标、外嫁女被剥夺继承权等乱象频发。土地制度政策有别于其他法律制度,因

直接关系到农民切身利益,必须扎根于农村,在长期乡土实践中发展。与其严格限制宅基地使用权继承,导致事实上的继承行为对外嫁女等弱势群体的权益产生损害,不如在充分保障各方利益的基础上,完善宅基地使用权继承的相关规定。

3 “三权分置”对外嫁女宅基地使用权继承权益的保障

虽然“三权分置”使外嫁女宅基地使用权继承具有正当性,但外嫁女集体经济组织成员资格的认定标准不统一、村民自治规范对外嫁女权益的漠视、家户制度对外嫁女个体利益的掩盖,使外嫁女宅基地使用权继承权益易受损,“三权分置”可解决上述问题,实现对外嫁女宅基地使用权继承权益的保障。

3.1 外嫁女宅基地使用权继承权益受损原因

3.1.1 外嫁女集体经济组织成员资格认定标准不统一 按照法律规定,集体成员资格认定标准本应由《中华人民共和国立法法》规定,但事实上却没有任何一部法律对此进行明确规定,实务中多交由村民委员会、村民大会决定。各地常以本村传统观念及当地实际情况确定,多以户籍为主要因素,辅之以性别、年龄、是否依附于该宅基地生存、是否履行义务等为认定标准。不同农村的集体经济组织成员认定标准不完全一致,造成横向不平等。外嫁女作为弱势群体因婚嫁被村民委员会、村民大会等排除在本集体经济组织之外的现象并不少见^[11]。有的村民自治规范明确规定,外嫁女领到结婚证后 3 个月内必须迁出户口,即便不迁户也不得享受村民待遇;有的村民自治规范则认为,外嫁女非本村村民,不得享有村民待遇。在“两权分离”,下部分法院在判决外嫁女能否继承宅基地使用权时,要求其具有本集体经济组织成员资格。外嫁女集体经济组织成员资格认定标准不统一且容易被剥夺,使外嫁女的权益相对其他农民群体更容易受损。

3.1.2 村民自治规范对外嫁女宅基地使用权继承权益的漠视 村民自治规范包括村民自治章程、村规民约以及村民会议、村民代表会议决议。法律赋予村民自治权力,甚至允许村民自治规范中存在违背法律法规的内容,实务中常出现损害外嫁女土地权益的村民自治规范,除有些村民自治规范规定外嫁女不享有集体成员资格外,有的甚至规定外嫁女不得继承父母遗产,而有时法院的判决也会受村民

自治规范影响。如在云南省昆明市中级人民法院民事判决书(2016)云 01 民终 3036 号中,一审法院因该地存在外嫁女不参与家庭财产分配的风俗,认可了当事人按照该风俗拟定的分家协议。在我国宅基地等土地权益的分配及方案确定交由集体经济组织或村民委员会通过决议而决定,因此外嫁女能否参加会议与其它宅基地使用权继承权益的享有和行使直接相关。但实务中部分农村以外嫁女非本村村民为由,将外嫁女排除在村民自治之外。即使有外嫁女出任村民委员或村民代表,但少有外嫁女担任主任、副主任等职务,因此严重损害外嫁女宅基地使用权继承权益的决议有时也会因反对力度不足而被通过^[12]。此外,村民自治规范只有受到严格监督,才能在出现侵害外嫁女宅基地使用权继承权益的决议时对其产生约束力,但在《中华人民共和国村民委员会组织法》及相关法律中未明确规定村规民约监督机关,仅规定村规民约需报乡、民族乡、镇的人民政府备案,发现存在与法律冲突的内容时,乡(镇)人民政府可责令改正,因缺乏相应的强制措施,难以对村民自治规范产生约束力。

3.1.3 家户制度对外嫁女个体利益的掩盖 我国宅基地分配标准为“一户一宅”^[13],能够成为宅基地使用权主体的只能是家户,但立法上尚未明确宅基地使用权人及内部人员的财产共有关系。有的法院认为,在我国物权登记具有权利推定效力,在没有充分的证据加以推翻的情况下,应推定登记权利人为真实权利人,因此以登记证上的姓名为宅基地使用权人,如广东省佛山市中级人民法院在民事判决书(2016)粤 06 民终 5263 号中所述。因外嫁女在家户中处于弱势地位,多数情况下以家中父兄名义申请宅基地,外嫁女则会因未在登记证上显名而使初始取得份额受损。还有的法院认为,虽然外嫁女享有初始取得份额,但出嫁后能否继续享有则由家户内部分家析产时决定,如广东省肇庆市中级人民法院在民事判决书(2018)粤 12 民终 1841 号中所述。外嫁女宅基地使用权初始取得份额的不确定,会对其最终继承的宅基地使用权份额产生影响。

3.2 “三权分置”对外嫁女宅基地使用权继承权益的保障优势

3.2.1 保障非本集体经济组织成员外嫁女宅基地使用权继承资格 “三权分置”对继受取得宅基地使用权进行了去身份化,使得是否为本集体经济组织成员不会对宅基地使用权继承资格产生影响。

虽然在实务中外嫁女本集体经济组织成员资格被剥夺的情形不少见,但“三权分置”后外嫁女能否享有宅基地使用权继承权益与其成员身份无关,充分保障了外嫁女“居者有其屋”的权益。此外,宅基地“三权分置”改革也会促进集体经济组织成员资格认定标准的明确,因仅本集体经济组织成员可享有申请宅基地的权利,如何确定本集体经济组织成员与非本集体经济组织成员的边界便显得尤为重要,它的确定有利于避免宅基地使用权流失及确定宅基地资格权主体。

3.2.2 提高外嫁女对村民自治规范的影响力

“三权分置”后外嫁女可因享有的宅基地使用权继承资格对村民自治规范施加影响力。首先,村民自治规范以外嫁女非本集体经济组织成员为由,认为其不得继承仅成员享有的宅基地使用权,排除外嫁女的继承资格。“三权分置”下继受取得的宅基地使用权不受本集体经济组织成员身份限制,村民自治规范中的类似规则不再适用。其次,因实务中集体经济组织成员资格认定标准由村民委员会、村民大会等决定,并非所有外嫁女皆可认定为本集体经济组织成员。享有成员资格的外嫁女因经济实力提高,提升其在村民大会、村民委员会中的政治地位,保障其参政议政的权利。非本集体经济组织成员的外嫁女虽因不具有成员资格而不得直接参与村民自治规范制定,但若其享有宅基地使用权继承资格,可类比《中华人民共和国公司法》中优先股股东权利的设定,当村民自治规范中存在涉及宅基地使用权继承权益的内容时,对涉及其它宅基地使用权继承权益事项行使表决权。

3.2.3 突破家户对外嫁女个体利益的掩盖

在家户观念下宅基地使用权主体为家户,造成对个体利益的遮蔽。“三权分置”明确宅基地使用权确权登记制度,外嫁女等的个体权益需在登记证上体现。因宅基地使用权登记证上多以家户为登记单位或是仅登记其父兄姓名,外嫁女等的个体利益未必能在登记证上显现,为后续个体权益的实现埋下隐患。在推进宅基地使用权确权登记颁证工作时需明确对个体利益的保护。2011 年国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部联合下发的《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》第六条第一款中已明确规定,非集体经济组织成员若因继承农村房屋而占用宅基地使用权的,可对其发证。由于“三权分置”对继受取得的宅基地

使用权进行了去身份化,因此外嫁女可继承宅基地使用权并可进行登记。同时,“三权分置”不要求宅基地使用权持有期间必须具备本集体经济组织成员资格,因此外嫁女因出嫁丧失成员资格并不当然丧失宅基地使用权的初始取得份额。

4 “三权分置”下外嫁女宅基地使用权继承权益保障体系的重构

目前,宅基地“三权分置”的相关权能构造和制度设计尚停留在政策层面,且适逢农村宅基地使用条例的起草和《中华人民共和国物权法》的修订,宅基地使用权继承权益的保障需对宅基地制度进行再造,可借此机会将外嫁女宅基地使用权继承权益保护融入其中,构建保护外嫁女等弱势群体权益的法律制度。

4.1 确立保护外嫁女继承权益的宅基地使用权规则原则

我国立法中尚未明确外嫁女能否继承宅基地使用权,虽然《中华人民共和国继承法》明确规定,外嫁女享有与男子平等的继承权利,《中华人民共和国妇女权益保障法》第三十二、三十三条也规定,妇女在宅基地使用方面享有和男子平等的权利,但因立法模糊使得实务中外嫁女能否继承宅基地使用权存在较大司法裁量权。因此,需在立法中明确规定外嫁女宅基地使用权的继承资格不受其集体经济组织成员身份的影响,并强调享有与男子平等的继承权利。一方面在立法上明确对外嫁女宅基地使用权继承权益的保护,指导村民自治规范的制定,以减少损害外嫁女宅基地权益内容的产生。另一方面,可为司法裁判提供指导,排除损害外嫁女宅基地使用权继承权益的村民自治规范对司法裁判的干扰。此外,在起草农村宅基地使用条例时,要明确条文制定所遵守的男女平等原则不是简单权利义务的一致性,而是在制定宅基地使用权继承规则时向外嫁女适当倾斜,给予其特殊保护,以实现实质公平^[14]。

4.2 明确外嫁女继承所得宅基地使用权的期限规则

“三权分置”应将无期限使用的宅基地使用权改造为有限使用。在限制宅基地使用权继承、流转的“两权分离”背景下,宅基地使用权是否存在使用期限并不重要,仅在户内最后 1 位本集体经济组织成员死亡或是丧失成员资格时由集体收回。但在

允许宅基地使用权继承背景下,宅基地使用权应存在固定使用期限。因此,确定宅基地使用权期限不仅是确保集体土地所有权能回复性、防止集体财产流失、保护集体成员合法权益甚至是维护集体公有制的要求,而且是确定宅基地使用权转让价格、抵押价值,彰显其财产功能、完善流转机制的需要^[15]。宅基地使用权受期限限制是继承的前提,如果宅基地使用权没有固定使用期限,只要户内还存在本集体经济组织成员,宅基地使用权依旧由户内成员所有,不得为遗产。只有当宅基地使用权存在使用期限时,剩余期限的宅基地使用权才可作为遗产继承,外嫁女可在剩余期限内继承并使用宅基地。宅基地使用权的使用期限规定可参考建设用地使用权的使用期限,即以 70 年作为上限,各地可根据实际情况进行修改。同时,宅基地使用权划为遗产范畴后,可能导致实务中“一户多宅”、宅基地使用权面积超标情况频发,为防止宅基地利益过分集中形成的不对等,需加强对人均宅基地使用权面积的控制。若外嫁女因继承使其拥有的宅基地使用权面积超标时,可要求其将超出部分归还集体经济组织。

4.3 明确非本集体经济组织成员外嫁女的宅基地使用权继承规则

当外嫁女非本集体经济组织成员时,需对其继承所得宅基地使用权的使用用途进行限制。由于实务中对外嫁女成员资格的认定标准并不统一,因此需明确外嫁女集体成员资格认定标准。对此,可采用最大利益和最密切联系原则,以实际生活状况为依据,同时借鉴江苏省扬州市中级人民法院在民事判决书(2018)苏 10 民终 1682 号中的表述,外嫁女出嫁前取得的集体经济组织成员资格即使出嫁也并不当然丧失。即当外嫁女出嫁后但生活主要依靠原居住地,或新居住地因土地调整无法给予其承包地份额时,她仍然享有原集体经济组织成员资格时;当外嫁女出嫁后获得新集体经济组织成员资格时,则丧失原集体经济组织成员资格。若根据实际生活状况无法进行判断时,需赋予外嫁女选择权,以避免其拥有双重身份或丧失身份。

自 1999 年起,国家为维护农村集体土地秩序,严格禁止城镇居民购买宅基地、农村住宅。对此,有学者提出,继承人如果不是本集体经济组织的成员,则不能自由使用宅基地使用权,而只能通过转让继承宅基地使用权所具有的经济价值^[16]。在宅基地“两权分离”下,为不突破宅基地使用权不得流

转于本集体经济组织之外的限制,虽允许非本集体经济组织成员的外嫁女继承宅基地使用权,但仅允许其享有将继承所得宅基地使用权转让于本集体经济组织内部获得的经济收益,既保护非本集体经济组织成员的外嫁女的继承权益,又保护村社共同体利益。“三权分置”后继受取得的宅基地使用权不应受本集体经济组织成员资格限制,非本集体经济组织成员的外嫁女享有对继承所得宅基地使用权的处分权,不再必须将其转让给本集体经济组织内部。

为减少宅基地使用权财产化改革引发的不良后果,考虑到宅基地所具有的社会保障功能,非本集体经济组织成员的外嫁女转让继承所得宅基地使用权时,存在优先购买权问题。具体而言,在购买条件相同时,家庭内部成员具有优先购买权,将继承所得宅基地使用权份额转让于家庭内部成员既可维护家庭稳定性,又可减少因宅基地使用权分割引发的农村住房被迫拆除而增加的重建成本,第 2 顺位应是本集体经济组织及符合宅基地申请条件的本集体经济组织成员,以保障本集体经济组织宅基地数量。此外,宅基地是农民的生活资料,因此必须遵守生活用途,不得用于房地产开发、建设别墅大院和私人会馆等,以防止宅基地数量锐减对农民权益造成损害。

4.4 完善注重保护外嫁女宅基地使用权继承权益的村民自治制度

村民自治规范是保护外嫁女宅基地使用权继承权益的重要防线,在完善村民自治制度时需注意对外嫁女宅基地使用权继承权益的保护。首先,要保障外嫁女参政议政权利。不得以任何理由拒绝享有本集体经济组织成员资格的外嫁女参加村民大会、村民代表会议等,同时可在村民自治规范中确定村民大会中外嫁女所占比例,并要求不得低于男性。村民委员会中也必须有外嫁女担任主任等职务、副主任,具体标准可由各省制定。在决议规则上,涉及一般事项时,经 1/2 以上外嫁女同意即可,但涉及外嫁女的宅基地使用权继承问题等关系外嫁女重要权益的事项时,除需经 2/3 以上本集体经济组织成员的外嫁女同意外,还应经过 2/3 以上虽非本集体经济组织成员但享有宅基地使用权继承资格的外嫁女同意。

其次,在立法中明确村民自治规范的审查权。明确县、乡 2 级人民政府对村民自治规范的审查义务,由乡(镇)人民政府负责对村民自治规范进行日

常监督检查,对提请备案的村民自治规范制定程序和内容进行合法性审查,当发现损害外嫁女宅基地使用权继承权益的内容时,可在限定时间内要求村民委员会将其废止或修改。县级人民政府负责对村民自治规范进行抽查,可在确定期间内随机检查所属区划内的村民自治规范,当发现乡(镇)人民政府存在未履行监督职责的情形,要求乡(镇)人民政府立即履行职责。

4.5 建立保障外嫁女宅基地使用权继承权益的司法救济机制

首先,针对实务中原居住地村民委员会对外嫁女宅基地使用权继承权益的损害,建立县级土地调解机构。虽然村民委员会、村民大会等村组织本应为外嫁女宅基地使用权继承权益的保护主体,但也存在因制定损害外嫁女宅基地使用权继承权益的村民自治规范而成为施害者的情况。为避免保护者与施害者身份统一带来的救济乏力困境,并对村民委员会、村民大会等村组织产生约束力,可设立中立的土地调解机构。外嫁女可自愿选择在宅基地使用权继承权益受到村民委员会、村民大会损害时申请调解,这既可保障外嫁女权益,又可避免因矛盾扩大化影响外嫁女家庭社会关系。

其次,农业行政部门应健全土地仲裁机构,设定区别于一般仲裁的土地仲裁规则。将保障外嫁女土地权益作为仲裁原则之一,合法、合理、高效地解决纠纷。

最后,考虑到裁判逻辑混乱,可由中华人民共和国最高人民法院(以下简称最高人民法院)出台相关司法解释,规范外嫁女宅基地使用权继承纠纷的裁判规则。对地方法院存在的有利于外嫁女宅基地使用权继承权益保障的创新措施,如海南省高级人民法院确定,外嫁女与其他村民获得分配的土地征用补偿款数额相等,邢台市中院给予外嫁女同等村民待遇等,通过最高人民法院发布意见在全国各级人民法院间推行。此外,鉴于目前外嫁女维权意识弱、能力差的现状,可积极探索外嫁女土地权益的公益诉讼。以公权力保障权益救济,既能减轻法院裁判压力、便捷审理类似案件,又能减轻外嫁女诉讼压力。

5 结语

2018 年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》提出,放活宅基地及农房使用权,通过将资

格权从宅基地使用权中剥离,使继受取得宅基地使用权得以实现去身份化,而划为遗产范畴。宅基地“三权分置”剔除了外嫁女集体经济组织成员资格对宅基地使用权继承资格的影响,提高了外嫁女对村民自治规范的影响力,突破了家户制度对外嫁女个体利益的遮蔽,有利于缓解外嫁女宅基地使用权继承权益受损情况。综上所述,外嫁女等弱势群体的土地权益因为现有制度上的粗放规定未能得到圆满保护,宅基地使用权继承权益仅是外嫁女土地权益的一部分。因此,为完善外嫁女其他土地权益保护需要,在土地制度制定时应注意对特殊群体的倾斜保护,最为重要的是需要细化规定并落实。

参考文献:

- [1] 张 勤. 股份合作制下“外嫁女”土地权益纠纷的解决——以珠三角 S 区为中心的实证研究[J]. 江苏社会科学, 2018(2): 245-253.
- [2] 耿 卓. 家户视角下的妇女土地权利保护[J]. 法学, 2016(1): 115-124.
- [3] 张寒寒. 村民自治背景下农村妇女土地权益流失问题研究[J]. 中国土地科学, 2012, 26(6): 10-14, 34.
- [4] 向 东. 农业女性化背景下农村妇女土地权益问题——基于自由发展观下的性别法律分析[J]. 河北法学, 2014, 32(2): 84-91.
- [5] 费孝通. 乡土中国 生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 241-243.
- [6] 翟全军, 卞 辉. 城镇化深入发展背景下农村宅基地流转问题研究[J]. 农村经济, 2016(10): 10-17.
- [7] 李凤章, 李卓丽. 宅基地使用权身份化困境之破解——以物权与成员权的分离为视角[J]. 法学杂志, 2018, 39(3): 68-76.
- [8] 郑风田. 让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J]. 人民论坛, 2018(10): 75-77.
- [9] 温世扬, 梅维佳. 宅基地“三权分置”的法律意蕴与制度实现[J]. 法学, 2018(9): 53-62.
- [10] 陈 振, 罗 遥, 欧名豪. 宅基地“三权分置”: 基本内涵、功能价值与实现路径[J]. 农村经济, 2018(11): 40-46.
- [11] 王晓莉, 李慧英. 我国农村土地政策与实践分析——聚焦农村妇女土地权益问题[J]. 科学社会主义, 2014(1): 116-120.
- [12] 谢根成, 吴 丹. 农村妇女土地权益受侵害的现状、原因及对策[J]. 管理学刊, 2015, 28(4): 43-46.
- [13] 荣振华. 三权分置法律构建过程中农村妇女土地权益保障之反思与构建[J]. 当代经济管理, 2019, 41(4): 39-45.
- [14] 马 焱. 男女平等立法实践的价值观基础研究——以中央苏区颁布的维护农村妇女土地权益法律法规为例[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2017, 34(1): 104-109.
- [15] 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.
- [16] 麻昌华. 遗产范围的界定及其立法模式选择[J]. 法学, 2012(8): 26-30.