

农村土地承包经营权继承问题的法律困境 与现实审视

胡粟文¹ 范围² 邢涵超¹ 郭议璟¹

1. 三亚学院社会治理学院, 海南 三亚 572000

2. 台州科技职业学院, 浙江 台州 318020

摘要: 农村土地承包经营权能否继承, 在理论界和实务界一直存在争议。现行法律以“农户”为承包主体, 确立了“增人不增地、减人不减地”的政策, 但在继承问题上采取了原则上不可继承的立场, 仅对林地、四荒地等作出例外规定。然而, 随着农村人口大规模流动、土地财产属性日益凸显, 这一制度安排与现实需求之间的张力不断加大。本文从现行法律框架入手, 梳理耕地、草地、林地及宅基地上房屋与土地关系的不同规则, 分析“户”的界定模糊、承包收益与经营权难以分割、整户消亡后土地处置失当、迁出人口权利真空、房地分离下的继承悖论等具体困境, 并在此基础上提出渐进式制度调适的建议。

关键词: 土地承包经营权; 继承; 农户; 家庭承包; 三权分置

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202605019

1 问题的提出

先看一个真实案例。2024年12月, 最高人民法院发布了继承纠纷典型案例(第一批)^[1]。其中案例四的基本事实是: 农某与凌某系夫妻, 承包合同附件登记的承包户成员为农某、凌某及农某五三人。农某去世后, 他早已分户另过的其他四个子女提起诉讼, 要求继承农某名下土地承包经营权的50%, 余下50%由凌某及其他子女平均继承。法院最终裁定: 农村土地承包经营权不能作为遗产继承, 承包户的户主或某成员死亡后, 其他成员在承包期内可以继续承包, 故农村土地承包经营权不属于死者的遗产, 不产生继承问题。分户子女因不是承包户成员, 无权取得案涉土地的土地承包经营权。

这个判决在法律逻辑上是成立的, 但它的现实冲击力很强。大量农村家庭中, 子女成年后分户另过是常态, 分户并不意味着子女与父母之间的权利义务关系终止。父母在世时子女要承担赡养义务, 父母去世后子女却对承包地没有任何权利。如果承包户内最后只剩下父母二人, 二人相继去世, 村集体就可以以“整户消亡”为由收回土地。这种“义务由子女承担、权利由集体收回”的制度安排, 在法律上似乎自洽, 在情理上却很难让人接受。

为什么会出现这种矛盾? 根本原因在于: 我国农村土地承包经营权是以“农户”为权利主体的, 而不是以“个人”为权利主体的。这种设计在土地集体所有制和农村社会保障体系不健全的背景下, 有其历史合理性。但是, 当城镇化加速、农民财产意识觉醒、土地流转市场逐步形成之后, “户本位”的制度逻辑与“个人财产可继承”的朴素观念之间, 就产生了难以调和的冲突。

本文不打算从抽象的法理层面空谈, 而是从现行法律的具体规定入手, 逐个梳理实践中

暴露出的真实困境, 再尝试提出一些务实、可操作的改进建议。

2 现行法律的基本框架

要理解这个问题, 首先得搞清楚现行法律到底是怎么规定的。大致可以概括为三个层次。

2.1 以“户”为核心, 权利归家庭整体

《农村土地承包法》第十六条明确规定: “家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。”这个条文有两层意思。第一, 承包经营权归“户”这个整体, 不归任何单个家庭成员。第二, 户内成员之间是“共享”关系, 而不是“按份共有”关系。当户内某个成员死亡时, 其他成员继续经营, 这不叫继承, 而是同一权利主体的存续^[2]。这就决定了《民法典》^[3]第一千一百二十二条关于“遗产是自然人死亡时遗留的个人合法财产”的规定, 很难适用于土地承包经营权——因为承包经营权不是某个自然人的个人财产。

2.2 不同承包方式, 继承规则不同

《农村土地承包法》第三十二条区分了两种情形^[4]。按照法律解释, 一般认为, 第一, 对于耕地和草地, 只允许继承“承包收益”, 不允许继承“承包经营权”本身。条文原话是: “承包人应得的承包收益, 依照继承法的规定继承。”注意, 这里继承的对象是已经实际取得的收益, 比如已经收获的粮食、已经收到的流转租金, 而不是土地本身的权利。第二, 对于林地, 则允许继承人在承包期内继续承包。为什么林地特殊? 因为林业生产周期长, 前期投入大, 如果承包人死亡就收回林地, 会严重打击投资积极性。

此外, 对于荒山、荒沟、荒丘、荒滩等“四荒地”, 如果是通过招标、拍卖、公开协商等方

式取得的承包经营权，由于这种承包不要求承包方必须是本集体经济组织成员，财产属性更强，所以也可以继承。

2.3 “整户消亡”的后果

如果承包户内全部成员都死亡，那么承包经营权就失去了主体，发包方有权收回土地。这个规则本身不难理解，难的是在实践中怎么认定“整户消亡”——特别是当户内只剩下一个人，这个人死亡后，他的子女虽然分户另过，但血缘关系还在，这种情况下算不算“整户消亡”？目前的做法是算的，子女无权继续承包。这就回到了引言中那个让人纠结的问题。

3 实践中暴露出的几个真实困境

法律条文写得很清楚，但一旦落到具体案件里，问题就出来了。我把它归纳为五个比较典型的困境。

3.1 “户”的成员到底怎么认定？

这是最基础也最容易出问题的地方。承包合同附件里的《农村土地承包经营权公示结果归户表》会登记户内成员。问题是，这个登记并不总是跟现实一致。有的家庭成员结婚后户口迁出但没有在新居住地取得承包地；有的子女考上大学把户口迁走了，毕业后又回来；有的成员去世多年但登记表上没删。这些“名实不符”的情况大量存在，一旦涉及继承纠纷，到底以什么为准？

司法实践中的通行做法是严格以登记为准——登记表上没有名字，就不是户内成员，无权主张承包经营权。这当然便于操作，但也带来一个副作用：很多实际参与家庭农业生产、对土地有投入的人，因为户口迁出或分户，被一刀切地排除在外。比如女儿出嫁后户口迁到婆家，但婆家那边没有分地，她长期在娘家帮忙种地，父母去世后她想继续种，按现行规则是不行的。

3.2 “承包收益”和“承包经营权”根本分不清

法律允许继承承包收益，不允许继承承包经营权。这个区分在理论上很清晰，在实践里几乎没法操作。举个例子。父亲去世时，地里的小麦已经种下去了，但还没收。这些小麦不算“承包收益”？算的话，继承人可以继承这些小麦本身，但不能继承继续种这块地的权利。可问题是，小麦还没熟，你让继承人怎么处理？他能等到麦子熟了去收吗？他能继续施肥浇水吗？这些行为实际上就是在经营土地。法律上的“收益”是静态的，农业经营却是动态的，二者根本对不上。

再比如征地补偿款。父亲在征地公告发布后、补偿款发放前去世。这笔补偿款算他的遗产吗？有的法院认为，被继承人生前已经确定的补偿权益属于遗产；有的法院认为，补偿款是对现有承包权人的补偿，既然被继承人已经去世，就不能再主张。两种观点都有道理，但结果可能差好几万块钱。

3.3 “整户消亡”导致土地被收回，子女不服

这种情况在农村越来越常见。一对老夫妻，承包户里只有他们两个人。老头去世后，老太太一个人继续种地。老太太去世后，村里说“户已经没了”，把地收回去重新发包。他们的子女，尤其是那些已经在城里落户的子女，往往非常不满——父母的地种了几十年，凭什么说收就收？他们可能不差这点地，但情感上接受不了。从法律上讲，村里这么做没错。但从情理上讲，子女会觉得自己被“切割”了——父母生病住院他们出钱出力，父母去世后连块地都留不下来。这种“义务连着子女，权利连着集体”的撕裂感，是制度设计时没有充分考虑到。

3.4 迁出户口的人，到底有没有权利？

现在很多农村年轻人把户口迁到城里了。父母还在世的时候，他们不关心承包地的事。父母都走了以后，他们突然发现，自己因为户口不在村里，连以继承名义主张权利的机会都没有。这里有一个被很多人忽视的细节：根据《农村土地承包法》第二十七条，承包期内，发包方不得收回承包地。国家保护进城农户的土地承包经营权，不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。这条规定保护的是承包户整体的权利，而不是某个已经迁出户口的个人的权利。也就是说，只要户内还有具有成员资格的人，地就不会被收回。但如果户内只剩下已经迁出户口的人，问题就复杂了——这个人本身已经没有成员资格，他能以什么身份继续经营土地？法律没有明确答案。

3.5 宅基地上房屋能继承，但土地权利怎么处理？

这个问题与耕地承包经营权继承问题密切相关，但又不同。宅基地归集体所有，使用权具有身份性，所以宅基地使用权本身不能继承。但宅基地上的房屋是农民的合法私有财产，可以继承。这就会出现一个矛盾：继承人继承了房屋，但房子是建在宅基地上的，没有土地使用权，房子就成了“空中楼阁”。

2020年，自然资源部在对十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复中明确，“农民的宅基地使用权可以依法由城镇户籍的子女继承并办理不动产登记”^[5]。该答复同时指出：根据《民法典》第一千一百二十二条关于遗产范围的规定，被继承人的房屋作为其遗产由继承人继承，按照“房地一体”原则，继承人继承取得房屋所有权和宅基地使用权，但农村宅基地不能被单独继承。依据不动产登记操作的有关规定，非本农村集体经济组织成员（含城镇居民）因继承房屋占用宅基地的，可按相关规定办理确权登记，在不动产登记簿及证书附记栏注记“该权利人为本农村集体经济组织原成员住宅的合法继承人”。需要说明的是，继承人只能在房屋存续期间使用宅基地，房屋灭失后宅基地使用权随之消灭，期间不得翻建、扩建。这一政策在某种程度上缓解了矛盾，但也存在明显的局限——其明确适用的主体是“城镇户

籍子女”。对于因分户另过而户籍仍在农村、但已不属于原承包户户内成员的子女，能否类推适用这一规则，目前尚缺乏明确的政策依据。此外，该答复在司法实践中仅被部分法院参照适用，仍有相当数量的法院坚持宅基地使用权不可继承的传统立场，规则的统一适用仍面临挑战。

4 几点务实的改进建议

把这些困境放在一起看，会发现它们不是孤立的，而是根源于更深层的问题。包含“户本位”与“个人财产可继承”之间的冲突、土地的社会保障功能与财产功能之间的矛盾、立法滞后于社会变迁等原因。我不打算提出一个“颠覆性”的方案——那既不现实，也没必要。我尝试在现有制度框架内，提出几个可以操作的改进点。

4.1 明确“户内成员”的认定规则，允许一定条件下的变更

目前以登记为准的做法过于僵硬。建议增加两条规则：第一，长期共同生活、实际参与农业生产、对土地有投入的家庭成员，即使户口已经迁出，也可以在一定期限内（比如迁出后五年内）申请确认为户内成员。第二，分户子女在原承包户内已无其他成员的情况下，可以申请成为新的户内成员，继续经营土地。这样既避免了“整户消亡”导致的简单收回，又防止了权利无限外溢。

4.2 对“承包收益”作扩大解释，缓解经营权与收益的割裂

既然严格区分收益和经营权在实践中行不通，不如把“收益”的范围适当扩大。建议司法解释明确：承包收益包括被继承人生前已种植但尚未收获的作物、已经签订的流转合同项下的租金、以及因征地已经确定但尚未发放的补偿款。同时，继承人在合理期限内（比如一个生长周期内）为收获这些收益而进行的必要田间管理，不视为非法经营。这样既守住了“经营权不可继承”的底线，又解决了实际问题。

4.3 对“整户消亡”设定缓冲期和特殊情形例外

完全禁止整户消亡后的子女主张任何权益，确实过于严苛。需要说明的是，这里的“严苛”并非指子女应当继承承包经营权——如前所述，

经营权不可继承是现行法的基本立场，本文予以尊重。但在整户消亡的情况下，承包地由村集体收回后重新发包，此时已分户子女与其他竞标主体相比，对这块地有历史投入和情感联系，完全不予考虑有失公允。建议补充以下规则：承包户内最后一名成员死亡后，发包方收回土地并重新发包时，其子女在同等条件下享有优先承包权。优先承包权的行使需满足以下条件：子女具有农业经营能力、承诺不改变土地用途、接受村集体确定的承包条件和价格。子女放弃行使优先承包权或不符合条件的，发包方可依法向其他主体发包。这样既守住了“经营权不可继承”的底线，又在重新发包环节给予子女一定的制度关照。

4.4 宅基地继承问题，尽快从部门答复上升为法律规范

自然资源部的答复方向是对的，但效力层级太低。建议在《土地管理法》或《农村集体经济组织法》中明确：继承人（无论是否本集体经济组织成员）因继承房屋而取得宅基地使用权的，可以在房屋存续期间使用宅基地，但不得翻建、扩建，房屋灭失后宅基地由集体收回。同时，允许继承人在一定期限内（比如两年）将房屋转让给符合宅基地申请条件的本集体成员。这样既保护了继承人的房屋所有权，又防止了宅基地被非成员长期占有。

5 结论

回到引言中的那个案例。法院的判决在法律上是成立的，但那个分户另过的子女心里的不平也是真实的。法律不能总是用“逻辑自洽”来回避“情理不适”。

农村土地承包经营权继承问题，说到底是一个在“保障集体土地所有制”与“尊重农民财产期待”之间寻找平衡的问题。过去，天平明显偏向前者。现在，随着社保体系逐步完善、土地流转市场日益成熟，天平有了适度回摆的空间。我们不需要推倒重来，也不需要一步到位。只需要在现有框架内，对“户内成员认定”“承包收益范围”“整户消亡例外”“宅基地继承规则”这几个关键点上作出渐进调整，就可以在很大程度上缓解目前的困境。这既是对法律的尊重，也是对农民朴素公平观念的回应。

参考文献：

- [1] 最高人民法院新闻局. 最高人民法院发布继承纠纷典型案例（第一批）[EB/OL]（2024-12-03）[2026-06-11]. <https://www.chinacourt.cn/article/detail/2024/12/id/8261360.shtml>
- [2] 《中华人民共和国农村土地承包法》第十六条
- [3] 《中华人民共和国民法典》第一千一百二十二条
- [4] 《中华人民共和国农村土地承包法》第三十二条
- [5] 自然资源部答复字〔2020〕089号. 对十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复[EB/OL]（2020-09-09）[2026-06-11]. https://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201009_2563517.html

作者简介：胡粟文（1993.06—），男，汉，河南信阳，硕士，讲师，研究方向：民商行政法。