



因行政机关仅向本集体经济组织成员颁发土地使用证，“外嫁女”支某兰提起行政诉讼。经过一审、二审，法院均裁定驳回其起诉。无奈之下，支某兰向检察机关提出了监督申请——

# 一名“外嫁女”的维权路

□本报记者 郭树合

今年5月28日，最高人民检察院以“生效行政裁判监督”为主题，发布第五十一批指导性案例，山东检察机关办理的支某兰诉山东省某市自然资源和规划局宅基地使用权登记行政诉讼监督案(检例第207号)位列其中。

这起案例具有什么样的指导意义？记者对此展开了深入采访。

## “外嫁女”继承权受侵害

### 提起行政诉讼被驳回

“我为什么不能继承父亲的房屋？我想不明白自己为什么没有起诉权。”2021年6月的一天，申请人支某兰来到山东省某市某区检察院申请监督。

支某兰原来是山东某村村民，1998年7月，嫁到外村后便把自己的户口从村里迁出。支某兰的父亲支某堂去世后，2015年11月，支某兰的弟弟支某柱以继承方式取得父亲的房屋及宅基地使用权，并以此为由向某市国土资源局(现某市自然资源和规划局)提出土地登记申请，并提供了某村村委会出具的证明和房屋继承协议。某市自然资源和规划局向支某柱颁发了集体土地使用证。

弟弟支某柱的这一番操作“合法地”将姐姐支某兰对父亲房屋的继承权排除在外。2018年10月12日，支某兰以某市国土资源局的行政登记行为侵犯了其合法权益为由，向某区法院提起行政诉讼，请求依法撤销案涉集体土地使用证。

2019年4月25日，某区法院作出一审行政裁定，认为农村集体土地使用权具有身份性、福利性，支某兰并非案涉土地所在集体经济组织成员，对有关土地所有权的变更无权提起诉讼，裁定驳回支某兰的起诉。支某兰不服一审裁定，向某市中级人民法院申请再审。某市中级人民法院作出再审裁定，驳回支某兰的再审申请。

## 不服法院行政裁定

### “外嫁女”申请检察监督

支某兰不服某区法院的行政裁

定，向该区检察院申请监督。受理该案后，承办检察官围绕案件争议焦点，开展调查核实工作。

通过听取申请人主张和被申请人答辩意见，调阅原审法院卷宗，调取案涉土地登记原始档案后，检察官发现，某市国土资源局向支某柱颁发集体土地使用证的主要依据是房屋继承协议，该协议明确案涉宅基地上的房屋继承人5人，但并未明确房屋由支某柱单独继承，所有继承人并未就遗产达成分割协议，也没有其他继承人明确表示放弃继承权的内容，因此，某市国土资源局向支某柱颁发土地使用证缺乏依据。

同时，承办检察官通过查阅相关法律、法规及司法判例，查明国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部《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，在《集体土地使用证》记事栏应注记‘该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人’”。因此，支某兰对案涉宅基地上的房屋享有合法继承权，应属于案涉宅基地的利害关系人。支某兰认为某市自然资源和规划局以房屋继承协议为依据向支某柱颁发案涉集体土地使用证的行为，侵犯了其合法继承权，向法院提起诉讼，属于行政诉讼的受案范围。

## 检察机关提出抗诉

### 错误行政登记被撤销

承办检察官通过广泛检索案例发现，对于类似案件，法院驳回起诉是一种常见的裁判方式。检察官认为，保护外嫁女和农村外迁人口等群体的合法权益是当前立法和司法的趋势，支某兰在本案中享有的诉权应予以保护，行政争议应得到实体审理，从而保护“外嫁女”的合法继承权。

2021年6月22日，某区检察院提请某市检察院抗诉。该市检察院审查后，向法院提出抗诉。

2021年11月17日，某市中级人民法院

作出行政裁定，认为检察机关提出的抗诉理由成立，法院予以采纳，裁定撤销原裁定，指令某区法院继续审理。2022年9月26日，某区法院作出行政判决，认为支某兰虽非某村村民，但其系某村村民支某堂房屋的法定继承人之一。通过取得案涉宅基地上房屋的继承份额，她可以登记为案涉宅基地的使用权人，与案涉宅基地存在利害关系，故具有原告主体资格。当地国土资源部门提供的证据显示，支某柱因继承取得集体土地使用证，但案涉继承协议书并未明确地上

房屋应由支某柱单独继承，在所有继承人并未就遗产达成分割协议，也没有生效法律文书确认其他继承人丧失继承权或者其他继承人明确表示放弃继承权的情况下，支某柱不能申请将案涉土地的集体土地使用证登记到自己名下。因此，某市自然资源和规划局为支某柱颁发集体土地使用证的主要证据不足，依法应予以撤销。

某市自然资源和规划局、支某柱不服一审判决，提起上诉。2023年3月6日，某市中级人民法院作出行政判决：驳回上诉，维持原判。

## ■ 检察官说法

### 依法保障“外嫁女”合法权益

农村宅基地具有严格的身份性、从属性、无偿使用性、福利性等特点，其所有权属于村集体，其使用权则是我国特有的一项独立的用益物权。宅基地权利人对该土地依法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。一般情况下，非本集体经济组织成员不能获得该集体经济组织宅基地使用权，且宅基地使用权人去逝后，宅基地不属于被继承人遗留的合法财产，不能作为遗产继承。然而，对于宅基地上的房屋，继承人依法享有继承权，而对房屋的占有、使用又无法脱离对宅基地的使用。

为此，国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》作出规定：“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，在《集体土地使用证》记事栏应注记‘该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人’。”所以说，农村宅基地使用权的获得是基于本集体经济组织成员身份，宅基地虽不能作为遗产单独继承，但本集体经济组织成员可以因继承房屋而享有该宅基地使用权，并且可以按规定登记办证确认该权

利。随着经济社会的发展，农村外出人口增多，因外嫁、外出求学、外出就业等将户口迁出集体经济组织的人员，都有可能面临本案中涉及的问题。司法实践中，对非本集体经济组织成员基于房屋继承提起的宅基地登记纠纷之诉，有的法院以原告非本集体经济组织成员不能获得宅基地使用权，与被诉宅基地登记行为不存在利害关系为由直接裁定驳回起诉，导致行政诉讼程序空转，案件实体争议长期得不到解决，极不利于及时解决纠纷、化解矛盾。

诉权是公民、法人或者其他组织依法享有的寻求司法救济的权利。行政诉讼法规定，行政行为的相对人以及其他与行政行为有利害关系的公民、法人或者其他组织，有权提起诉讼。行政机关仅向本集体经济组织成员颁发土地使用证，就侵犯了“外嫁女”的合法权益。

本案中，法院以“外嫁女”支某兰与被诉宅基地登记行为不存在利害关系为由驳回其起诉，检察机关经调查核实，依法开展监督，在有效保护了支某兰诉权的同时，通过推动实体审理纠正错误登记行为，保障了支某兰等非本集体经济组织成员因继承房屋而享有的宅基地使用权。

## 非法捕捞触犯刑法

2023年6月，刘某在湖北省宜都市清江某村排洪口水域使用系有7钩的真饵复钩钓具从事捕捞活动，后被执法巡邏人员现场查获，无渔获物。经宜都市农业农村局认定，刘某捕捞的区域属于禁捕区，其使用的系有7钩的真饵复钩钓具属于禁用渔具。

刘某因涉嫌非法捕捞水产品罪被移送至我院审查起诉。经刑事检察官研判，虽然刘某的行为已构成非法捕捞水产品罪，但其犯罪情节轻微，且具有坦白、认罪认罚等情节，我院遂依法对其作出相对不起诉决定。

## 不诉之后罚不罚

刑事案件办结后，刑事检察部门依据刑行衔接规定，将案件移送行政检察部门审查。

对刘某到底该不该处罚？我们到刘某住所地开展实地调查，通过走访村干部、当地村民及刘某本人得知，刘某年近七旬，本人和老伴都做心脏搭桥手术，没有其他收入，平时表现良好；我们又走访了案发地行政主管部门，了解到刘某所在村地处清江排洪口水域，是非法捕捞活动高发多发地区，行政机关对同类案件都进行了处罚，如果对刘某不作任何处罚，无法起到警戒他人的法律效果和社会效果。经综合考量，我们决定建议行政主管部门对刘某进行行政处罚。

## 检察意见书给出“最优解”

怎么处罚效果最好？经过与行政主管部门召开联席会议，我们达成一致意见：刘某实施了非法捕捞的违法行为，应当受到行政处罚。鉴于其身体及经济原因，加上系初次违法，且主动要求参加公益宣传服务来减轻违法后果等情形，行政主管部门在作出行政处罚时可考虑给予从轻处罚。

今年1月，我院向市农业农村局制发检察意见书。市农业农村局书面回复采纳检察机关的意见。综合考量刘某身体、经济状况及处罚效果，在刘某主动参加公益宣传服务后，对其作出罚款500元的从轻处罚。

收到行政处罚决定书的当天，刘某就主动交了罚款。如今，他还自愿加入了禁渔宣传队伍，农忙之余就会拿着普法宣传材料到清江边上向垂钓者普法。“哪里不能钓鱼，哪种渔具不能用，我学习了宣传资料可都知道，很多人还跑来问我。”刘某告诉我。

如果让我用一个词总结办理此案的心得体会，那就是“纠结”二字：纠结于罚不罚，纠结于怎么罚。因为“纠结”，我们到刘某所在村实地调查了3次，走访了村干部、村民，并向刘某本人了解情况。因为“纠结”，我们和行政主管部门开了两次联席会议，进行了多次讨论。因为“纠结”，我们翻阅了之前办理的多起类似案件……终于，我们豁然开朗，在和行政主管部门充分沟通的基础上，通过检察意见书给出了“最优解”，实现了政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

办结此案后，我对办案中这种“纠结”的状态深有感触：“纠结”的时候，说明自己在思考，思考如何把案件办得更好，如何考虑得更全面，如何做到更完美，如何实现高质量。因此，在办理案件过程中，不妨多“纠结”，在“纠结”中进步，在“纠结”中成长。

# 结婚证上的“丈夫”不配合离婚该咋办

□本报记者 郝雪

通讯员 张文变 焦春风

“感谢检察机关，不仅帮我解决了离不了婚的难题，还通过司法救助解决了我家的燃眉之急，让我倍感温暖，重拾继续生活的信心……”近日，当事人王兰(化名)打电话给陕西省咸阳市渭城区检察院检察官表达自己的感谢。

2008年，王兰经人介绍与自称“张强”的男子相识，二人于同年12月办理了结婚登记手续。2023年1月，“张强”因涉嫌强奸罪被公安机关移送审查起诉，王兰这才发现丈夫的真实姓名为张刚(化名)。

原来，2003年11月，张刚因盗窃枪支潜逃，潜逃期间担心使用自己真实身份信息会暴露身份，便使用其弟张强(化名)的身份信息办理了虚假身份证件，并与王兰领取了结婚证。王兰做梦也没想到，与自己结婚15年的丈夫，不仅身份是假的，而且犯下重罪，还是个

逃犯。深感被欺骗和被伤害的王兰向法院递交了离婚起诉状，但因结婚证上的“丈夫”——张刚的弟弟张强不配合离婚，诉讼陷入停滞。

民事诉讼走不通，王兰又向民政局申请撤销婚姻登记。民政局经审查认为，王兰与“张强”的婚姻登记不属于法律规定的可撤销或者无效婚姻情形，民政局没有主动撤销的职权，建议王兰通过诉讼解决。无奈之下，王兰以民政局未尽审核把关职责导致错误婚姻登记为由提起行政诉讼，却被法院以诉讼已超过5年起诉期限为由驳回起诉。直至王兰找到了检察机关，事情才有了转机。

渭城区检察院受理了王兰的监督申请后，第一时间核实案情，查阅资料、开展走访，并联系区妇联为王兰做好心理疏导。此外，该院还及时组织召开公开听证会，邀请政协委员、人民监督员、听证员参加，并邀请法院的办案法官参与听证。

“经调查核实，我们发现王兰的起诉已超过起诉期限，法院驳回起诉并无不当，但其婚姻登记的确存在明显错误。”承办检察官介绍，“在当事人提起诉讼未获法院支持、行政机关又表示无权主动撤销的情况下，王兰的正当诉求无法实现。根据‘两高两部’联合出台的指导意见和陕西省检察院、省高级法院、公安厅、民政厅联合制定的指导意见的相关规定，我们决定对该案开展行政争议实质性化解。”

听证会上，听证员们一致认为，民政局应当撤销案涉婚姻登记。会后，渭城区检察院向民政局宣告送达了检察建议书，为民政局撤销错误婚姻登记提供了依据。民政局随后撤销了王兰错误的婚姻登记，并在全国婚姻登记信用信息公示系统中，对张刚个人婚姻登记严重违法问题进行了为期5年的惩戒备案。

“对于错误的婚姻登记，当事人已穷尽救济途径，婚姻关系仍无法解除时，检察机关聚焦群众的急难愁盼问

题，依法开展监督，高质量推动行政争议实质性化解，保障了当事人的婚姻自由权，实现了案结事了政通人和。”受邀参加听证会的人大代表对该案给予了充分肯定。

婚姻登记事关婚姻家庭巩固，事关社会和谐稳定。为解决以冒名顶替或者弄虚作假方式办理婚姻登记案件中法律救济不畅的难题，2021年11月，最高法、最高检、公安部、民政部共同制定《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》，2022年初，陕西省检察院联合省高级法院、省公安厅、省民政厅制定了《关于建立妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题协作配合工作机制的指导意见》。在两年多的司法实践中，陕西检察机关凝聚各方力量，共办理涉及冒用他人身份信息办理婚姻登记案件28件，切实为群众办实事、解难题，成为“检护民生”的生动写照。



到刘某家调查走访。

# 努力让人民群众

# 在每一个司法案件中感受到公平正义