

《民法典》背景下民政部门担任遗产管理人的难题及解决

王欣萌

山东财经大学法学院, 山东 济南 250014

DOI:10.61369/SE.2026020034

摘 要：《民法典》增设的民政部门担任遗产管理人制度，顺应了人口老龄化加剧、失独家庭增多背景下遗产处理的需要。民政部门在担任遗产管理人的过程中遇到了启动程序难、履职效果欠佳、资金保障不足等诸多困难，暴露了该制度还存在相关政策法规不完善、操作程序不尽完善等缺陷。因此，立法上应该明确和细化民政部门担任遗产管理人的启动程序、职责及权利义务；政策上应该给予资金支持，加强基层民政部门的法治人才建设，完善对民政部门担任遗产管理人工作的监督，以充分发挥民政部门作为无人继承遗产管理人的优越性。

关 键 词：民政部门；遗产管理人；制度完善

Difficulties And Solutions For Civil Affairs Authorities Serving As Estate Administrators Under The Background Of the Civil Code

Wang Xinmeng

School of Law, Shandong University of Finance and Economics, Jinan, Shandong 250014

Abstract： The Civil Code has introduced a new institutional arrangement under which civil affairs authorities may serve as estate administrators, responding to the growing need for the management and disposition of estates in the context of an aging population and the increasing number of families without surviving children. In practice, however, civil affairs authorities encounter a variety of difficulties when performing the role of estate administrator, including challenges in initiating the procedure, limited effectiveness in performing administrative duties, and insufficient financial support. These problems reveal deficiencies in the current system, such as the lack of detailed regulations and incomplete operational procedures. Therefore, legislation should further clarify and refine the initiation procedures, responsibilities, and rights and obligations of civil affairs authorities acting as estate administrators. At the policy level, greater financial support should be provided, legal professional capacity within grassroots civil affairs departments should be strengthened, and supervisory mechanisms over estate administration should be improved, so as to fully realize the advantages of civil affairs authorities in managing estates without heirs.

Keywords： civil affairs authorities; estate administrator; institutional improvement

引言

在人口老龄化加剧、失独家庭增多背景下，逝者遗产无人继承的事件也屡见不鲜，而遗产的处理往往难以平衡利害关系人、债权人各方的利益。为此，我国《民法典》继承编第1145条规定了遗产管理人制度，明确在无继承人或继承人均放弃继承的情况下，应由被继承人生前住所地的民政部门依法担任遗产管理人。这一制度具有充分合理性，基层民政部门的民政事务管理和社会福利服务职能注定了其对社区群众有着较为全面的了解^[1]且与其他行政部门存在密切的工作往来，^[2]有利于遗产管理工作的顺利开展。然而，由于现行立法尚未对民政部门承担遗产管理人工作的操作细则及具体程序予以明确规定，民政部门在管理遗产过程中遇到了各种问题，难以实现遗产管理人制度的立法目的。因此，有必要梳理民政部门在遗产管理实践中遇到的困难，针对性地提出解决难题的对策，为民政部门履行遗产管理人职责提供可行建议。

一、民政部门担任遗产管理人实践中的难题

（一）民政部门难以依职权主动介入遗产管理事务

《民法典》第1145条规定，只有在遗产无人继承或者继承人都放弃继承的情况下，才能由被继承人生前住所地的民政部门或村委会担任遗产管理人。但就该无人继承的遗产，如果无利害关系人或利害关系人未主动申请指定民政部门作为遗产管理人时，符合条件的民政部门理论上应依职权主动介入该遗产的管理。可实际上，民政部门难以及时获悉被继承人死亡的信息，难以确定遗产是否无人继承、是否有利害关系人。实践中，通常是逝者死亡一段时间后，遗产仍然处于无人管理状态，居民委员会、村民委员会才向民政部门报告相关信息。更关键的是，有无继承人、利害关系人等信息的查证需要耗费大量时间和精力，我国并未明确规定查证义务机关，相关主体均缺乏承担查证义务的主动性，致使遗产长时间处于无人管理状态，民政部门难以依职权介入遗产管理。^[3]从《民法典》实施以来的司法实践看，民政部门是由利害关系人向法院申请或起诉，由法院指定或判决担任遗产管理人，这不仅增加了当事人的成本，还给法院和民政部门增加了诉累。

（二）民政部门缺少遗产管理的专职人才

在《民法典》施行前，民政部门的主要职能是接收并保管法院判决认定无主的遗产。民政部门担任遗产管理人制度设立后，民政部门对公民的遗产由被动接收转变为主动管理。然而，民政部门的人员配置难以适应该职能的转变。一方面，遗产管理人才缺乏。遗产管理工作涉及法律、财税、金融等多个领域，部分问题既有难度又有深度，对工作人员的专业素养提出了较高要求。当前，民政部门的工作人员多集中于社会学领域，难以应对综合性强的遗产管理工作。如在遗产查询方面，近年来遗产及债权债务的多样化增加了对财产性质和无主财产认定的难度，民政部门现有工作人员解决此类专业性问题存在困难^[4]。另一方面，民政部门调整人事结构既需要时间又受制于编制。在民政部门三定方案中，“担任遗产管理人”并未被列为民政部门职责，因此，民政部门没有设置关于遗产管理的履职机构，也未配备相关编制。这使得民政部门没有从事遗产管理工作的专职人员，一旦需要承担遗产管理职责，要么由民政部门的办公室或政策法规科室负责，要么安排分管领导负责。民政部门工作人员身兼数职，难以兼顾专业性更强的遗产管理工作。

（三）民政部门缺乏担任遗产管理人的工作细则

《民法典》仅对民政部门担任遗产管理人制度做了概括性规定，难以对民政部门承担遗产管理职责起到明确的指引作用。民政部门作为行政机关介入公民私法关系，其角色定位、行政职责、权力边界等都需要明确，尤其是在依法行政背景下，民政部门较为谨慎，亟需对其担任的遗产管理人角色，承担的遗产管理职责做出较为详细的规定。

为了落实这一制度，也为了应对不断增加的相关诉讼，各地民政部门在尝试制定相应的工作指引或配套政策，以为民政部门提供操作细则。但是，遗产管理可能遇到的情况较为复杂，且作为一项新兴制度，民政部门担任遗产管理人的具体工作内容、效

果、期限等难以详细列举。因此，部分省市的制定工作尚处于探索、试验阶段。我国绝大部分地区的民政部门在承担遗产管理工作时依然没有细则指引，更缺少统一的民政部门担任遗产管理人工作指导性文件。

（四）民政部门任遗产管理人欠缺资金支持

遗产管理费用是遗产管理人为遗产保存和管理所做出的必要开支，主要包括保存遗产所必要的一切费用，遗产分割的费用以及遗嘱执行的费用。^[5]根据《民法典》第1149条的规定，遗产管理人可以获得报酬。但是，民政部门作为行政机关，其获取遗产管理人报酬的公允性是否会被质疑，这一问题引发了民政部门的普遍担忧。

实践中，民政部门履行遗产管理职责的支出均为部门经费。在行政机关经费普遍紧张的情形下，民政部门完成遗产管理人工作亟须的支出需要财政支持。我国财政预算、决算的编制、执行和调整，是需要严格依照法定程序进行的。对此，民政部门自己无法解决，需要各级人大、各级政府的通力协作才可以办到。可以说，经费问题是影响民政部门担任遗产管理人制度实效的重要因素。

二、民政部门担任遗产管理人存在难题的根源

（一）民政部门担任遗产管理人制度的立法缺漏

1. 启动民政部门担任遗产管理人的程序不明

据规定，只有在所有继承人都明确放弃继承权或者没有继承人时才由被继承人生前所在地的村委会或民政部门担任遗产管理人。村委会作为村民自治组织，其公信力和管理能力显然不如民政部门，这导致实践中债权人或利害关系人更愿意申请指定民政部门担任遗产管理人。因而，我国需要明确民政部门担任遗产管理人的详细前提条件。此外，有学者认为民政部门担任遗产管理人主要通过两种途径，一种是由利害关系人通过特定司法程序请求法院指定民政部门为遗产管理人，另一种是民政部门依职权主动担任遗产管理人，这两种方式并没有严格的顺序规定。^[6]法律没有明确民政部门依职权主动担任遗产管理人的条件和程序。民政部门依职权担任遗产管理人是否必须以证实遗产没有继承人、利害关系人为前提存在争议。如果把无相关继承人和利害关系人的查证属实作为必备的前提条件，显然会导致遗产长期处于无人管护状态，这与该制度的目的相悖。

此外，利害关系人向法院申请指定民政部门为遗产管理人是否必须以事先向民政部门提出申请且被拒绝为前提条件，法律也没有明确。易言之，指定遗产管理人的诉讼中，民政部门作为被告是否需要已经具备遗产管理人身份还需要进一步明确。有的法院认为利害关系人可以直接起诉民政部门，由法官查证民政部门是否具有担任案件遗产管理人的资格；有的法院则认为民政部门应该先取得遗产管理人身份，才能获得诉讼主体资格。^[7]可见，立法不明导致了司法实践的不一致。

2. 民政部门担任遗产管理人的职责不清

首先，根据《民法典》第1147条对遗产管理人职责的规定，

民政部门作为遗产管理人的第一步就是要编制遗产清单。遗产清单对于框定遗产范围，保障遗产安全起着重要的作用。但是，《民法典》并没有规定编制遗产清单的具体时限^[8]，理论上讲，越早编制遗产清单越有利于保障遗产的完整性和利害关系人权利^[9]，然而，由于民政部门作为公权力部门不能主动行使职权干涉私人遗产，使得财产清单的编制实际上是延迟的、被动的。其次，民政部门有防止遗产损毁、灭失的职责，但是立法并未明确遗产管理人可以采取的“必要措施”的范围，民政部门能否动用公权力采取措施、公私界限尚不明确。最后，《民法典》还规定了民政部门担任遗产管理人必须履行公告、报告义务，但欠缺详细规定，民政部门在无继承人的情况下应该向谁报告，时限如何等问题都尚待明确。《民法典》第1148条还规定了遗产管理人的赔偿责任。但该规定较粗略，仅规定在故意或者重大过失的情形下，遗产管理人应该承担损害赔偿义务。民政部门是否需要根据该规定承担赔偿责任存在争议。

（二）民政部门担任遗产管理人的配套政策不足

北京、上海在民政系统内部制定了《遗产管理人工作指引》；广州市、深圳市的律师协会也制定了律师担任遗产管理人的工作指引。这些文件对民政部门承担遗产管理人职责具有一定指导意义。然而，多数地区依旧未制定工作指引，相关配套政策缺失制约了民政部门的履职能力。目前，仅上海市针对民政部门承担遗产管理职责所需的资金、部门协调等问题出台了相关配套政策，如《关于民政部门履行遗产管理职责以及处置无人继承遗产的若干意见》明确规定民政部门在从事遗产管理工作中产生的费用从被继承人遗产中优先列支，不足部分由同级财政保障。然而，就基层民政部门遗产管理专职人员的聘用和编制问题，以及能否设置遗产管理履职机构问题，相关配套政策均未提及。

三、民政部门担任遗产管理人难题解决的对策

（一）增补民政部门担任遗产管理人的详细规则

1. 明确民政部门任遗产管理人的启动程序

公民去逝后，遗产继承开始，如果没有继承人或者继承人均声明放弃继承，直到民政部门担任遗产管理人，这段比较长的时间内哪方主体负有告知义务，或者说民政部门怎样才能启动遗产管理人职责，需要法律规则细化明确。具体可以分为三类：一是当无继承人的情形出现后，被继承人所在的居委会应该及时上报给街道，街道确认后通知民政部门，由民政部门依职权主动担任遗产管理人；二是当无继承人或继承人声明放弃继承的情形出现后，利害关系人可以直接向民政部门提出申请，请求其担任遗产管理人，民政部门通过审查相关资料，发现符合其担任遗产管理人的前提条件，则可以接受申请；三是应该设立特定程序，允许利害关系人直接向法院申请指定民政部门担任遗产管理人。但是，逝者是否有潜在的继承人和利害关系人还是需要查证，此时，民政部门启动遗产管理程序的第一步应该是发布公告寻找继承人或要求申报债权。经过一定时限的公告公示后，民政部门应该着手编制遗产清单。如果逝者为农村集体经济组织成员，则无

人继承的遗产依法应该收归集体所有，因此，由村委会或集体经济组织担任遗产管理人更有利于遗产的处理。

2. 明确民政部门作为遗产管理人的具体权责

作为遗产管理人，民政部门要把遗产收归国有，需要对不同形式的遗产加以汇聚，做好债权、债务的清偿等工作。这个过程涉及多种法律关系和多方主体。民政部门需要有相应的职权才能完成任务。

首先，民政部门编制遗产清单是履行管理职责的重要一环。这就需要对逝者的遗产进行清查。但是，民政部门作为公权力机关依据职权法定原则不能调查私人财产，使得遗产清单的编制难以完成。法律应赋予民政部门查询财产的权利，或明确民政部门与公安、银行、证券等多部门的联合协作机制，通过委托其他部门调查掌握逝者的财产信息。其次，可借鉴破产清算的模式，赋予民政部门对遗产的物权请求权，以及针对合同之债、损害赔偿之债等的债权请求权，由此提高行使逝者债权和收回逝者出借物的效率。^[9]明确规定民政部门对动产和不动产遗产的合理处置权，对不适合长期保管或保管费用较高的遗产，或者股票等价值波动较大的遗产，可在适宜情况下有对其拍卖、变卖的处分权，以期达到对遗产最大限度的保护^[10]。最后，关于民政部门的报告义务。《民法典》规定遗产管理人有向继承人报告的义务是一种监督与防范机制，其目的在于防止遗产管理人滥用权利。民政部门在遗产无人继承的情况下担任遗产管理人同样需要受到监督，因此，法律需要明确民政部门接受监督的具体方式，例如，基层民政部门应当向上级主管部门履行报告职责；同时，根据政府信息公开制度，还应把管理遗产的相关信息置于社会第三方的监督之下，因为无人继承遗产收归国有涉及公共利益。这样做既能有效督促民政部门在遗产管理过程中依法履职，又能在面临第三方质疑时将已提交或公开的报告、信息作为证据，有力回应争议、澄清事实。

（二）加大民政部门担任遗产管理人的政策支持

1. 强化民政部门承担遗产管理职责的专职人才建设

人口老龄化的社情需要民政部门担任遗产管理人制度充分发挥其功能，而遗产管理人的工作涉及调查、公告、诉讼等一系列程序，需要投入大量人力、物力，有必要统筹构建专职性的遗产管理部门并配备相应编制，这样既可以提高遗产管理的工作效率也有助于吸引相关专业人才。当然，民政部门自身也应该注意加强遗产管理方面的建设，加强对现有工作人员的培训，积极组织人员参加民政部门承担遗产管理职责方面的交流、学习活动，让工作人员逐渐胜任遗产管理工作是最有效率的办法。

2. 加强对民政部门担任遗产管理人的资金支持

在部门经费有限的情况下，为确保民政部门遗产管理工作的顺利开展，需要明确将民政部门担任遗产管理人所需经费纳入年度财政专项预算，而非依赖民政部门的常规行政经费。可以借鉴上海市政府办公厅发布的《意见》，该意见明确要求“专款专用”，由财政预算予以保障。为了更好地履行遗产管理职责，维护利害关系人利益和公共利益，民政部门应该把遗产管理专项资金与常规行政经费分离，严禁混用、挪用。

民政部门承担遗产管理工作的经费资金可以有两种来源渠道。一是财政预算，预算不足时还可以通过预算调剂机制，由民政部门按程序申请调剂资金；二是部分遗产或者遗产产生的收益。遗产管理人工作的最后一个环节是把无人继承的遗产上缴国库，收归国有。可以按一定比例留下建立资金池，以作为民政部门承担后续其他遗产管理工作的经费。资金条件允许的情况下，民政部门还可以就资金池进行运营并产生收益，以实现资金的滚动利用，可以有效缓解政府财政压力。

3. 建立专家咨询或第三方服务机制

民政部门可以建立专家库，就遗产管理过程中的各种难题进

行专家咨询。考虑到遗产管理需要较多专业人员，民政部门就某些专项问题可以引入第三方专业机构，如法律问题的处理交由律师事务所，还可以让会计师事务所处理成本、费用等财务问题。民政部门应该对第三方专业机构的服务质量予以监督，督促其勤勉履职。政策上可以明确，选择第三方专业机构的原则，如公开、公平、择优原则。咨询专家或第三方专业机构参与遗产管理，可以有效弥补民政部门在承担繁冗遗产管理职责时的不足，有利于遗产管理工作的高质效完成。

参考文献

- [1] 周良才. 民政工作 [M]. 天津大学出版社2010年版, 第6—12页.
- [2] 常宗虎. 民政工作研究 [M]. 中国社会科学出版社2006年版, 第31—34页.
- [3] 余利明, 唐云. 民政部门作为遗产管理人的现实困境与破解路径 [J]. 中国民政, 2023年第23期, 第34—35页.
- [4] 最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组主编. 中华人民共和国民法典婚姻家庭编继承编理解与适用 [M]. 北京: 人民法院出版社2020年版, 第643页.
- [5] 富大鹏, 刘剑波, 毛林宣, 袁波. 北京市民政局《民政部门担任遗产管理人工作指引》解读 [J]. 中国民政, 2021年第24期, 第53页.
- [6] 吴国平. 民政部门担任遗产管理人的困境与法律对策研究 [J]. 时代法学, 2024年第22期, 第18页.
- [7] 罗师. 《民法典》视域下遗产管理人制度实务问题研究 [J]. 社会科学动态, 2022年, 第107页.
- [8] 陈棋炎, 黄宗乐, 郭振恭. 《民法继承新论》[M]. 三民书局2011年版, 第320—337页.
- [9] 王葆蔚, 吴云煊. 《民法典》遗产管理人制度适用问题研究 [J]. 财经法学, 2020年第6期, 第61页.