

民政部门履职遗产管理人的现实困境与破解路径

包蕴

华东政法大学, 上海 200231

DOI:10.61369/SE.2025060040

摘 要：《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）新增遗产管理人制度，明确民政部门作为遗产管理人的兜底主体地位。该制度对于维护遗产安全、保障继承人及债权人合法权益、促进社会和谐稳定具有重要意义。然而，由于《民法典》对遗产管理人的规定较为原则，相关配套法律法规尚不完善，民政部门在履职过程中面临诸多现实困境。本文从法律依据、程序规范、专业能力等方面深入剖析民政部门履职遗产管理人的现实困境，并提出针对性的破解路径，以期推动遗产管理人制度的有效实施，提升民政部门履职效能。

关 键 词： 遗产管理人；民政部门；履职；权限

The Realistic Dilemmas and Solutions for Civil Affairs Departments in Performing the Duties of Estate Administrators

Bao Yun

East China University of Political Science and Law, Shanghai 200231

Abstract： The Civil Code of the People's Republic of China (hereinafter referred to as the "Civil Code") has newly added the estate administrator system, clarifying the backup role of civil affairs departments as estate administrators. This system is of great significance for safeguarding the security of estates, protecting the legitimate rights and interests of heirs and creditors, and promoting social harmony and stability. However, due to the relatively principled provisions on estate administrators in the Civil Code and the incomplete supporting laws and regulations, civil affairs departments face many realistic dilemmas in the performance of their duties. This paper deeply analyzes the realistic dilemmas of civil affairs departments in performing the duties of estate administrators from the aspects of legal basis, procedural norms, and professional capabilities, and proposes targeted solutions, so as to promote the effective implementation of the estate administrator system and improve the performance efficiency of civil affairs departments.

Keywords： estate administrator; civil affairs department; performance of duties; authority

引言

随着社会经济的发展，个人财产规模不断扩大，财产形式日益多样化，遗产继承纠纷也呈现出复杂化的趋势。《民法典》设立遗产管理人制度，旨在规范遗产管理和分配，保障遗产流转的公平、有序。民政部门作为政府的重要职能部门，承担着保障民生、维护社会公平正义的职责。在遗产管理人制度中，民政部门被赋予兜底主体的角色，对于维护无人继承遗产的管理秩序、保障社会公共利益具有不可替代的作用。但在实践中，民政部门在履行遗产管理人职责时，遭遇了一系列现实困境，亟待通过完善法律制度、优化工作流程、加强能力建设等途径加以解决。

一、民政部门履职遗产管理人的现实困境

（一）法律规定不明确

1. 遗产管理人的法律地位不明确

《民法典》虽然规定了遗产管理人制度，但对于遗产管理人的法律地位未作明确界定。在理论上，关于遗产管理人的法律地位存在多种学说，如代理人说、固有权说、机关说等，不同学说导致遗产管理人在权利义务、行为效力等方面存在差异。这使得民政部门在担任遗产管理人时，难以准确把握自身的法律地位和

行为边界，在处理遗产事务过程中可能面临法律风险。例如，在遗产处分、诉讼参与等方面，民政部门因法律地位不明确，可能在行使权利时遭遇阻碍，或因行为不当承担不必要的法律责任。

2. 具体权利义务规定缺失

现行法律对遗产管理人的权利义务规定较为笼统，缺乏具体的实施细则。对于民政部门担任遗产管理人时的调查权、处分权、报酬请求权等重要权利，以及管理遗产的具体义务和责任，法律均未作出明确规定。这导致民政部门在履职过程中，无法可依，难以有效开展遗产管理工作。比如，在清查遗产时，民政部

门缺乏明确的调查权限，相关部门和机构可能不配合提供遗产信息；在管理遗产过程中，对于遗产的保管方式、费用承担等问题，也缺乏明确的法律指引。

（二）程序启动困难

1. 申请主体不明确

《民法典》及相关司法解释对于申请民政部门担任遗产管理人的主体未作明确规定。在实践中，当出现无人继承或继承人均放弃继承的情况时，谁有权向民政部门或法院提出申请，缺乏明确的法律依据。这使得在实际操作中，可能出现申请主体不明、相互推诿的情况，导致遗产管理人程序无法及时启动，遗产处于无人管理状态，面临毁损、灭失或被侵占的风险。

2. 启动程序缺乏规范

目前，对于民政部门担任遗产管理人的启动程序，法律规定不明确，缺乏具体的操作流程。在实践中，从申请的受理、审查，到遗产管理人的指定，各个环节均缺乏统一、规范的程序。这导致不同地区、不同部门在处理遗产管理人指定事宜时，做法不一，影响了遗产管理人制度的实施效果和公信力。例如，在申请受理环节，对于申请材料的要求、受理期限等，各地规定差异较大，给申请人带来不便。

（三）遗产清查难度大

1. 遗产范围界定复杂

随着经济社会的发展，个人财产形式日益多样化，除了传统的房产、存款、车辆等，还包括股权、知识产权、虚拟财产等新型财产。这些财产的权属认定、价值评估等存在较大难度，给遗产清查工作带来了挑战。对于民政部门而言，在缺乏专业知识和技术手段的情况下，准确界定遗产范围成为一项艰巨的任务。例如，在涉及虚拟财产的遗产清查中，由于虚拟财产的法律性质尚不明确，其权属认定和价值评估缺乏统一标准，民政部门难以准确把握。

2. 遗产信息获取困难

在清查遗产过程中，民政部门需要获取被继承人的财产信息。然而，由于我国目前缺乏统一的财产登记查询制度，各部门之间信息共享机制不完善，民政部门获取遗产信息的渠道有限，难度较大。相关部门和机构对于民政部门的查询请求，可能存在不配合的情况，导致民政部门无法全面、准确地清查遗产。例如，在查询被继承人的银行存款信息时，银行可能以保护客户隐私为由，拒绝向民政部门提供相关信息。

（四）专业能力不足

1. 缺乏专业人才

遗产管理涉及法律、财务、审计、评估等多个领域的专业知识，需要具备相应专业能力的人员来承担。然而，民政部门现有工作人员大多缺乏相关专业背景和经验，难以胜任遗产管理人的工作要求。在处理遗产事务过程中，由于专业知识不足，可能导致遗产清查不全面、价值评估不准确、债务处理不当等问题，影响遗产管理工作的质量和效率。

2. 培训机制不完善

目前，民政部门针对遗产管理人业务的培训机制尚未建立健

全，工作人员缺乏系统、专业的培训机会。这使得民政部门工作人员在面对遗产管理工作中的复杂问题时，难以有效应对。同时，由于缺乏培训，工作人员对遗产管理人制度的理解和认识不够深入，在实际工作中可能出现操作不规范、履职不到位的情况。

（五）履职成本高

1. 资金投入大

民政部门在履行遗产管理人职责过程中，需要投入大量的资金用于遗产清查、保管、评估、处置等工作。这些费用的承担主体不明确，若全部由民政部门承担，将给财政带来较大压力；若从遗产中列支，由于缺乏明确的法律规定和操作流程，在实际执行中存在困难。例如，在对遗产进行评估时，需要聘请专业的评估机构，产生的评估费用较高，如何支付这些费用成为一个难题。

2. 时间成本大

遗产管理工作涉及多个环节，程序繁琐，从遗产清查、债权债务清理，到遗产分配，往往需要较长时间。在这一过程中，民政部门需要投入大量的人力、物力进行跟踪管理，时间成本较高。而且，由于遗产管理工作的复杂性和不确定性，可能导致工作周期进一步延长，增加了民政部门的履职成本。

二、民政部门履职遗产管理人现实困境的破解路径

（一）完善法律规定

1. 明确遗产管理人法律地位

《民法典》对遗产管理人法律地位的原则性规定导致实践争议。理论上，采用“固有权说”赋予其独立法律人格更符合制度需求。如王利明教授指出，遗产管理人需以独立主体身份处理遗产事务，这是保障管理效率与权利主体利益的基础^[1]。建议通过司法解释明确民政部门作为遗产管理人时的独立法律地位，使其能够以自己的名义行使职权、承担责任。

2. 细化权利义务规定

现行法律对遗产管理人权利义务的规定较为笼统，可参考《德国民法典》第1985条对遗产管理人调查权的细化模式^[2]。例如，明确民政部门有权向金融机构、不动产登记部门等查询被继承人财产信息，赋予其遗产处分权及合理报酬请求权；同时细化保管遗产、清理债权债务等具体义务，确保履职有法可依。

（二）规范程序启动

1. 明确申请主体

通过立法或司法解释，明确申请民政部门担任遗产管理人的主体范围。规定被继承人的债权人、债务人、近亲属、基层组织（如村民委员会、居民委员会）等与遗产有利害关系的主体，在符合法定条件的情况下，均有权向民政部门或法院提出申请。这样，在出现无人继承或继承人均放弃继承的情况时，能够确保有适格的主体及时启动遗产管理人程序。

2. 规范启动程序

制定统一、规范的遗产管理人启动程序。明确申请的受理部门、申请材料的要求、受理期限、审查方式等。最高人民法院

《关于适用〈中华人民共和国民法典〉继承编的解释（一）》已对遗产管理人指定程序作出原则性规定^[3]，但仍需细化操作标准。例如，规定申请人应向被继承人生前住所地的民政部门提出申请，并提交被继承人的死亡证明、遗产清单、继承人情况证明等材料；民政部门应在收到申请后的一定期限内进行审查，对于符合条件的申请，及时启动遗产管理人程序；对于不符合条件的申请，应书面告知申请人并说明理由。通过规范启动程序，提高遗产管理人指定工作的效率和公正性。

（三）加强遗产清查

1. 明确遗产范围界定标准

制定相关法律法规，明确各类财产的权属认定和价值评估标准，为遗产清查工作提供依据。对于新型财产，如股权、知识产权、虚拟财产等，应结合其特点，制定专门的认定和评估规则。同时，加强对遗产清查人员的培训，提高其对各类财产的识别和评估能力，确保遗产清查工作的准确性。

2. 建立信息共享机制

加强部门之间的协作，建立遗产信息共享平台。民政部门与公安、市场监管、税务、金融等部门可以实现信息互联互通，民政部门在清查遗产时，能够通过该平台及时获取被继承人的财产信息。明确各部门在信息共享中的职责和义务，对于不配合提供信息的部门，建立相应的问责机制，保障遗产信息获取渠道的畅通。

（四）提升专业能力

1. 引进和培养专业人才

民政部门应加大专业人才的引进力度，通过公开招聘、人才引进等方式，吸引具有法律、财务、审计、评估等专业背景的人员加入遗产管理工作队伍。加强对现有工作人员的培训，定期组织专业知识培训和业务技能培训，提高工作人员的专业素质和业务能力。鼓励工作人员参加相关职业资格考试，提升自身专业水平。

2. 完善培训机制

建立健全遗产管理人业务培训机制，制定系统的培训计划。培训内容应涵盖遗产管理人制度的法律法规、遗产清查方法、财

务管理、纠纷处理等方面。采用线上线下相结合的培训方式，邀请专家学者、实务工作者进行授课，提高培训的针对性和实效性。通过完善培训机制，不断提升民政部门工作人员的遗产管理能力。

（五）合理分担履职成本

1. 明确资金承担主体

通过立法明确遗产管理费用的承担主体。遗产管理费用承担可参考《日本民法》第1001条的立法模式，规定费用优先从遗产中列支，不足部分由财政补贴^[4]。规定遗产管理费用优先从遗产中列支，在遗产不足以支付管理费用时，由财政给予适当补贴。制定遗产管理费用的列支标准和审批程序，确保费用使用的合理、规范。例如，明确遗产清查、评估、保管等各项费用的具体标准，对于费用的支出，需经过严格的审批程序，接受财政、审计等部门的监督。

2. 优化工作流程，提高效率

对遗产管理工作流程进行优化，简化不必要的环节，提高工作效率，降低时间成本。建立遗产管理工作台账，对遗产管理工作的各个环节进行跟踪记录，及时发现和解决工作中出现的问题。加强与相关部门和机构的沟通协调，建立协同工作机制，减少工作中的推诿扯皮现象，提高工作效率。

三、结语

民政部门作为遗产管理人的兜底主体，在维护遗产管理秩序、保障社会公共利益方面发挥着重要作用。然而，当前民政部门在履职过程中面临诸多现实困境，需要通过完善法律规定、规范程序启动、加强遗产清查、提升专业能力、合理分担履职成本等多种途径加以解决。只有破解这些现实困境，才能确保遗产管理人制度的有效实施，提升民政部门履职效能，维护遗产权利人的合法权益，促进社会和谐稳定。随着我国法治建设的不断推进和社会经济的持续发展，遗产管理人制度将不断完善，民政部门在遗产管理工作中的作用也将得到更好的发挥。

参考文献

[1] 王利明.《民法典继承编若干问题探讨》[J]. 中国法学, 2020 (04): 25-43.

[2] 陈卫佐.《德国民法典》(第5版)[M]. 法律出版社, 2021: 467-472.

[3] 最高人民法院民事审判第一庭.《民法典继承编司法解释(一)理解与适用》[M]. 人民法院出版社, 2021: 115-123.

[4] 我妻荣.《日本民法要义》(第4卷)[M]. 中国法制出版社, 2018: 315-318.