

功能主义路径下宅基地使用权的合规范性构造

夏沁

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410012)

摘要: 在传统解释路径下,《民法典》宅基地使用权表达为“两权分离”结构下具有身份限制的用益物权,宅基地使用权制度及其规范属性没有发生实质变化,《民法典》宅基地使用权所蕴含的保障功能和利用功能无法在规范文本内调和,既有宅基地使用权存在合规范性的根本障碍。在功能主义视角下,经由规范目的的客观构建赋予宅基地使用权更完整的用益物权权能。在“三权分置”的产权结构中,宅基地制度的实践发展和立法者所追求的规范目的的发展会不断纳入规范文本的范围,借此,可以回归结构化权利体系,以功能主义实现宅基地使用权的合规范性构造。反映到法律层面,可以基于功能主义的一般限制和体系效应,在农村土地权利体系中界定宅基地使用权的规范基础和规范路径,在制度层面进一步实现宅基地的盘活利用,以此完成“三权分置”政策的法律化构造。

关键词: 三权分置; 宅基地使用权; 功能主义; 合规范性

中图分类号:D922.3

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2025)05-0014-14

宅基地是我国农村土地制度改革推进最为审慎和缓慢的领域,“中国乡村的衰败、无序等都与宅基地制度的缺陷与改革滞后有关”^[1]。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)物权编在立法层面确立承包地的“三权分置”,为“三权分置”政策的法律化提供了合规范性路径,即政策层面的“三权分置”能够经由《民法典》物权编的规范供给、解释或协调等实现法律层面的构建和表达,这为未来的宅基地制度改革提供了重要的参照指引。对于宅基地而言,新一轮改革的大方向是去除对宅基地及其上房屋的不合理限制,但受制于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《民法典》、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)等法律的规定,现实中宅基地仍然存在所有权虚化、使用权身份化以及流转内部化等问题,限制了城乡一体化建设^[2]。现行法规中的宅基地使用权存在合规范性的根本障碍。问题的实质在于宅基地使用权的完整权能缺失规范基础的支撑,致使政策和实践难以在效力层面达致统一,理论层面亦难形成认知共识。例如,各地关于宅基地“三权分置”的主体、权利、流转、登记等实践呈现出多样化和差异性的特征,学理上亦众说纷纭,针对宅基地“三权分置”的法律表达存在“所有权-用益物权-租赁权”“所有权-用益物权-用益物权”“所有权-成员权-用益物权”等十余种方案。

目前,学界就宅基地“三权分置”的法理基础、政策内涵和法律表达等都作出了较为详尽的阐述,以义乌、大理、余江、旌德等为代表的试点地区也在宅基地“三权分置”的改革中积累了丰富的实践经验^[3],这对贯彻“三权分置”改革有所裨益。党的二十届三中全会发布的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)再次强调,要“深化土地制度改革”,“赋予农民更加充分的财产权益”。在此背景下,伴随着新一轮宅基地改革的推进,“三权分置”是否为农村集体土地改革的共同性方案?如果是,宅基地“三权分置”是否应采取与承包地相同的法律

收稿日期: 2025-02-13; 修回日期: 2025-05-11

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”(22&ZD202)

作者简介: 夏沁,女,湖南常德人,法学博士,中南大学法学院副教授,中南大学土地法制研究中心研究员,主要研究方向: 土地法、物权法,联系邮箱: xiaqin113@163.com

化路径？而在《民法典》已经出台的背景下，物权编对宅基地的规范配置又能否承载起新一轮宅基地“三权分置”改革的重任？这既关系到宅基地改革的法律保障，也决定了“三权分置”表达的规范逻辑，意义非同寻常。笔者拟就此展开讨论，尝试对上述问题作出回应。

一、既有宅基地使用权存在合规范性的根本障碍

法律文本作为合规范性的主要载体，具有绝对的权威^[4]。所谓合规范性，是指符合法律规定的行为模式而发生特定的法律效果，可以理解为法律实现调整和指导功能的基本方式^[5]。准此，对宅基地及其房屋的盘活利用，包括实现宅基地的占有、使用、收益的权能以及通过转让、抵押、继承等方式进行流转，均应当契合宅基地使用权制度的法律规定。但立足于规范文本，《民法典》宅基地使用权的制度意涵及其功能属性并未发生实质变化，既有宅基地使用权存在合规范性的根本障碍。

（一）《物权法》对宅基地使用权的规范与“两权分离”的身份限制

从规范文本出发，宅基地使用权主要规定在原《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）第13章，包括定义条款、转介条款、消灭规则和登记规则。总体上，宅基地使用权的规范是不足的。根据物权法定的原则，宅基地使用权的类型和内容应当由法律直接规定。该法第152条规定宅基地使用权人享有占有、使用、利用集体土地建造住宅的权利，即确认了宅基地使用权为用益物权且具备占有、使用的权能。同时，该法第153条指向适用土地管理法等法律的规定。

经由此，《土地管理法》第62条进一步界定了宅基地使用权的内容。其一，宅基地使用权的主体为农村集体经济组织的农户，即“一户一宅”；其二，宅基地使用权的权利内容应当符合土地利用规划；其三，宅基地使用权的权利实现需经过政府审批程序。《土地管理法》第63条明文禁止宅基地使用权的出让、转让或出租。原《物权法》第184条也将宅基地使用权列为不得抵押的财产。在此种规范构造下，宅基地使用权的收益和处分权能是缺失的^[6]。农户经分配取得宅基地使用权后，自行占有和使用宅基地并无疑虑，却难以实现后续的流转利用。即使按照“房地一体”原则，宅基地使用权随基地上房屋流转而流转，也要求受让主体为农民，否则，会产生“小产权房”的问题。对宅基地使用权及其上房屋的继承同样如此。集体同意和政府审批成为宅基地使用权合同生效要件。“只有经过行政确认程序，合同才生效，发生设立宅基地使用权的法律效力。”^[6]司法实践中，法院大多根据原《物权法》和《土地管理法》的规定，认为非农村集体成员无权取得宅基地使用权，也不认可其购买小产权房合同的效力^[7]。部分法院允许非农村集体成员继承宅基地使用权及其房屋的，也附加了“经本农民集体大多数成员同意并经有权机关批准”等条件^[8]。如此而言，宅基地使用权的流转限制在农村集体内部，实质上是受到规范限制的权利。

结合规范的立法目的，此种限制是基于保障农户的基本居住利益、维护农村社会稳定而设置的。故宅基地使用权被定位为“一种带有社会福利性质的权利”，“是农民基于集体成员身份而享有的福利保障”^[7]。这表现在：其一，宅基地使用权取得的无偿性，使用权人无须支付相应的对价；其二，宅基地使用权分配的身份性，即基于农民特定身份而为的分配；其三，宅基地使用权功能的保障性。如原《物权法》第154条对因自然灾害失地的村民，可重新分配宅基地以及《土地管理法》第63条对于出卖出租住房的村民，不再分配的规定，均是宅基地使用权保障功能的具体规范^[8]。为此，学理上宅基地使用权通常被描述为兼具财产属性和身份属性的权利。“宅基地使用权明定为一类用益物权，其财产属性至为明显”，同时，居住保障功能与其身份属性相适应，“财产功能的发挥也是以满足居住保障功能为前提展开”^[9]的。

可见，农村土地所有权中分离出的宅基地使用权以及形成的“两权分离”，并不仅是所有权与用

益物权的分离。宅基地使用权的财产属性与身份属性的结合，使得所有权与财产权和身份权发生双重分离。而身份权基于人身独享的特征，无法转让或流转。与传统的物权二元结构相比，“两权分离”被行政审核批准塑造为具有身份限制的“所有权-宅基地使用权(用益物权和身份权)”^[10]。原《物权法》第155条的登记规则作为审批的后置程序，也只是通过对农民主体的登记确权加强了宅基地使用权的身份限制。就此而言，宅基地使用权的流转利用与其权利构造之间存在内部矛盾，权利本身是不合规范的。

(二)《民法典》中宅基地使用权的规范文本未突破既有的身份限制

文本解释是在法律规范可能的文义范围内进行的解释。《民法典》物权编第362条至第365条基本继承了原《物权法》关于宅基地使用权的规定，仅在个别地方作了文字性修改。在积极的文义范围内，宅基地使用权仍具有占有和使用权能的权利^[11]。考虑到关联规范、规范群以及规范整体，可进一步拓展宅基地使用权的可能文义。体系上，《土地管理法(修正案)》废除了原法第63条禁止流转土地使用权的规定，并在第62条增加了户有所居的住宅保障以及鼓励利用闲置宅基地和住宅的规定。在事实构成方面，法律规定不再是宅基地使用权流转的禁止性条件。《民法典》物权编第399条关于宅基地使用权不得作为抵押财产的规定也有所松动。在法律效果方面，宅基地使用权的出让、转让、出租、抵押、继承等流转，不会仅因为违反法律的禁止性规定而无效。因此，在消极的文义范围内，宅基地使用权具备了收益和处分的权能。

此种权利构造既丰富了宅基地使用权作为一种用益物权的权能，又破除了使用权人以流转的方式利用宅基地使用权和住宅的法律障碍。由此，至少在债权法领域，宅基地使用权人可以合法地将宅基地使用权出租给第三人，实现自由流转。同时，宅基地使用权的主体与农户身份之间的必然性联系出现弱化。例如，农村住宅的保障方式从“一户一宅”发展到“户有所居”。自然资源部明确答复，宅基地使用权可由城镇户籍子女依法继承并登记。换言之，宅基地使用权可在非农户之间流转。而根据私法自治和合同自由的基本原则，当事人对宅基地使用权的出租达成合意后，即产生债权债务的法律约束力。按照物债二元区分，宅基地使用权的物权性流转(出让、抵押等)也可适用《民法典》合同编买卖合同或抵押合同以及合同通则的规定。故关于宅基地使用权的流转合同，不应再作为无效合同处理。与原《物权法》相比较，《民法典》物权编的规范不仅体现了物尽其用的立法理念，而且更充分地发挥了宅基地使用权的利用价值。从该层面讲，宅基地使用权作为一种财产权利，具有一定的合规范性。

然而，宅基地使用权的合规范性障碍依旧存在：其一，根据物权法定原则，法律并未明确规定收益和处分是宅基地使用权的内容；其二，“一户一宅”和“户有所居”均强调“户”的法律地位，制度功能仍着眼于解决农村村民的住宅问题；其三，根据立法目的，宅基地使用权的无偿性、分配性、保障性等基本特征并未发生变化。“保障功能依然是宅基地使用权制度的首要功能，关于宅基地使用权取得、行使和转让的规定，必须尊重这一现实。”^[12]宅基地使用权的初始主体和分配对象仍限定为农村集体经济组织的成员，因此，宅基地使用权的出让、抵押等流转可能因不符合主体规定而无法发生物权变动的法律效力。在非集体成员继承宅基地使用权的情形下，该使用权也难以通过法律行为的方式再次转让给其他主体。可见，通过体系解释对《民法典》宅基地使用权进行文义扩张，并没有从根本上突破该制度的身份属性，规范层面的宅基地使用权仍表达为“两权分离”结构下具有身份限制的用益物权。

二、功能主义对《民法典》宅基地使用权规范文本的突破

在一系列农村改革政策的推动下，宅基地使用权制度所指向的规范目的和价值理念已然生变。传

统的文本解释无法满足农村经济发展的功能需求，难以承载宅基地使用权的利用价值，进而催生了政策层面的“三权分置”方案。在此背景下，宅基地使用权不再囿于法律文本，而是通过功能主义的扩权突破了现行规定。就现实而言，浏阳、象山、永泰等试点地方也突破了现有法律文本的约束，对宅基地使用权展开了流转和抵押融资的实践。《深化农村宅基地制度改革试点方案》进一步明确了试点地方可开展宅基地使用权流转和抵押的探索。

（一）宅基地使用权制度的保障功能和利用功能无法在规范文本内调和

在传统解释路径下，由于《民法典》宅基地使用权制度的字面含义未发生实质性改变，故该制度的文本解释无法演绎出新的内容，也不能为宅基地使用权的权能提供新的规范支撑。传统释义方式对制定法的解释是围绕字面含义展开的，故宅基地使用权制度的身份限制是其合规范性的表达，此种合规范性系基于实在法的解释，体现事实构成和法律效果之间的因果关联。宅基地使用权的占有、使用以及流转符合特定身份要求，即符合法律规范。但同时，“规范法律理论就其本质而言乃是评价性的”^[13]，规范本身预设了立法者的目的和价值判断。宅基地使用权的法律规范之所以可被适用，“不仅在于它由机关所执行或由国民所服从，而且还在于它构成一个特定的价值判断的基础”^[14]。

就此而言，在价值基础为保障功能的情形下，《民法典》宅基地使用权的规范构造能够实现合规范性与合目的性的统一，宅基地使用权的身份限制正是为了实现村民的居住利益。而在价值基础为利用功能的情形下，合规范性与合目的性之间是冲突的。民法典分编草案说明指出，探索宅基地“三权分置”，赋予农民更多的财产权，允许农民住房财产权抵押、担保^④。新修订的《土地管理法》也明确了鼓励利用闲置宅基地和闲置房屋的价值取向。但在实践中，身份限制构成了法院认定宅基地使用权转让效力的最大阻碍，导致纠纷频发。例如，在法院发布的一例典型案件中，判决指出“崔某与朱某的离婚协议书中虽然约定涉案宅院归崔某某所有，且崔某某户籍已迁入涉案宅院，但其并非该村集体经济组织成员，其也无权享有使用该村宅基地”^⑤。可见，若当事人的行为符合宅基地使用权身份限制的规范，则无法实现流转利用的目的，反之，合目的则不合规范。此时，身份限制切断了构成用益物权的事实和发生用益物权的法律效果之间的因果联系，宅基地使用权制度也因此产生合规范性与合目的性的矛盾^[15]。

该矛盾更深层次的原因还在于宅基地使用权制度所承载的保障居住与利用财产两种价值之间的冲突。事实上，宅基地使用权制度的规范文本蕴含了其所追求的规范目的，《民法典》物权编和《土地管理法》的规范文本即规范目的的载体。“立法目的主要是从法律文本本身出发阐释其内容。”^[16]宅基地使用权的文本解释，是一个在规范文义中寻找立法者的规范意图与具体目的的过程。而“规范文本系具体化规范的界限”^[17]，具有权威性的地位。故解释上，应当首先基于文义确定合规范性的保障功能，宅基地使用权也仅能在保障功能的范围内体现其作为一种用益物权的财产功能。正如学者所指出的，“不坚持宅基地政策决定的宅基地使用权的住房保障功能和宅基地使用权的身份属性、一味强调对宅基地使用权的赋权扩能”，“是不符合我国土地制度本质要求的”^[18]。《民法典》中宅基地使用权的本质属性应为身份属性，应以身份属性界定用益物权的权能并划定还权赋能的边界。

循此解释路径，在宅基地使用权对内利用的情形下，农村村民对宅基地使用权的占有和使用兼顾了权利的保障价值与利用价值，用益物权的赋能尚在身份限制的规范文本范围内。但在宅基地使用权对外流转的情形下，比如抵押、转让等，用益物权的赋能则超出了身份限制的规范边界，无法实现对外的物权效力。目前，学界有一种接受较广的观点，即在坚持宅基地使用权身份属性的基础上，以经济利用为核心赋予宅基地使用权完整权能，从而突破物权性利用的限制^[19]。笔者认为这并不可取，因为宅基地使用权的规范目的受到法律文本约束，是一种严格解释或狭义解释的进路。更准确地讲，文本解释无法赋予《民法典》宅基地使用权完整的用益物权权能。保障功能和利用功能在宅基地使用权对外流转过程中产生的冲突，也无法在规范文本的范围内调和，财产属性始终不能突破身份属性的限

制。因此,《民法典》宅基地使用权制度的合规范性障碍实质是身份限制下宅基地使用权实现用益物权收益、处分权能的障碍。

(二)“三权分置”实现宅基地使用权规范目的的客观构建

随着城乡社会结构变化、城乡空间结构演化以及经济体制改革的深化,农村宅基地不再限于农民自用的住宅,而是兼具了“居住保障功能、生产功能、仓储功能和财产功能”等丰富的功能^[20]。农村宅基地使用权的身份属性正在弱化,相应地,财产属性正在凸显。“放开宅基地使用权流转,通过市场配置宅基地资源已成当下改革的必然进路。”^[21]2025年的中央1号文件更是明确提出将宅基地作为农村资源资产。针对目前改革的进程,理论界和实务界基本认同宅基地使用权的规范目的已经从侧重保障功能发展到侧重财产功能。

事实上,这一改变根植于我国农村宅基地产权制度的改革。新中国农村土地产权70年的沿革,可以看成从单一产权向“三权分置”的变迁,整体上经历了私人所有、集体所有-私人使用、集体所有-农户使用-其他主体经营利用的过程。“‘三权分置’改革思路反映了市场经济对农地产权的多样化需求。”^[22]放活宅基地使用权以彰显其利用价值的改革目的,经由“城乡融合”“新型城镇化”等政策推动,最终在宅基地“三权分置”的改革方案中予以确立。在国家政策层面,该方案最早由2018年中央1号文件提出,表达为“落实集体所有权,保障农户资格权和房屋财产权,适度放活宅基地和房屋使用权”。其后,宅基地“三权分置”的表述可普遍地见于中央法规、地方法规、文件、立法参考资料以及理论研究中^⑥。宅基地所有权、资格权、使用权的分置形式也基本成形。党的十九届五中全会报告指出“优先发展农业农村,全面推进乡村振兴”,并指明了“三权分置”的发展方向,即“保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,鼓励依法自愿有偿转让”。《深化农村宅基地制度改革试点方案》指出坚持“三权分置”,探索宅基地使用权的流转、抵押、自愿有偿退出、有偿使用等,来增加农户的财产性收入。如浙江象山县作为颁发首本农村宅基地“三权分置”不动产证的地区,已累计盘活和利用农村宅基地2.11万平方米、闲置农房3.12万平方米,宅基地使用权的财产效益明显。丽水通过“三权分置”,使相关农户可从使用权流转中获得租金、股息、红利等多项收入。

就现实而言,宅基地使用权所指向的规范目的通常具有多维性。宅基地使用权的规范目的主要存在两种解释模式:一是主观解释说,旨在探求立法者制定法律文本时的实际意图。在此模式下,宅基地使用权能内容应考虑《物权法》或《民法典》物权编制定时所表达的意图,即解释为宅基地对农户居住权益的保障功能。二是客观解释说,认为法律自颁布后即独立,法律本身会蕴含合理的意旨。在此模式下,解释应考虑法律适用时的情形,在农村现代化背景下,农村宅基地的使用价值作为社会商品的属性日益凸显。如上海奉贤、北京大兴等地区的宅基地已经兼具商用、办公、居住三种功能,便于不同主体使用。宅基地使用权的规范目的即包含充分发挥宅基地资产作用的财产功能。此时,宅基地使用权的目的解释还存在主观解释说和客观解释说的争论,仍需结合具体情形进一步判断。

一方面,“三权分置”所构建的宅基地使用权强调利用规范。我国处于工业化和城镇化加速发展阶段,宅基地需求的增加与资源禀赋的约束使得供需矛盾日益突出。在“三权分置”背景下,一系列政策对宅基地产权结构和资源配置的外部构建,进一步凸显了宅基地使用权制度的利用价值,明确了财产功能的主导地位,使宅基地的价格要素相对上涨。“人们在土地市场上要求宅基地价格实现和价值增值。”^{[23][61]}例如,象山县创新宅基地使用权抵押机制,出台《农村宅基地使用权抵押贷款管理办法》,显化宅基地使用权的价值;上海市奉贤区通过“腾笼换鸟”流转宅基地使用权,流转后的村民租金收益普遍较原有的收益高出50%。这也契合物权法的整体价值和规范目的从以归属为中心的“恒产恒心、定争止纷”到以利用为中心的“物尽其用、物尽其利”的转变^[24]。另一方面,宅基地使用权的利用规范推动了农村发展。鼓励闲置宅基地和农村房屋的利用不仅合乎提高土地利用效率的价值取

向，也满足提高农民收入的现实需求，对维护农村稳定起到了重要作用。“放活”宅基地使用权的宗旨在于赋予宅基地使用权更完整的权能，破除一切束缚农民手脚的不合理限制和身份歧视。例如，陇西县通过农村“两权”抵押贷款的试点改革，支持了产业发展，实现了产业扶贫；重庆璧山三合镇稳步拓展宅基地使用权向外部人员流转的空间，深化农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变改革”，促进城乡要素的双向流动。由此，“三权分置”的改革反过来也促进了农村社会的转型。

可见，宅基地使用权的规范目的既可存在于法律文本的内部，也可来源于法律文本的外部。此种目的包括但不限于壮大农村集体经济、优化农村土地资源配置、促进农村产业的生产增效和生态增值、建设美丽乡村、推进城乡融合、促进农村稳定以及农业农村现代化和乡村振兴等。因此，宅基地使用权的目的解释宜采取客观解释说。针对宅基地使用权流转采用转让、入股、股份合作等方式以及建立将宅基地使用权作为抵押物资产的评估体系、信息交易平台等观点，已超出原有意图。

（三）“三权分置”的客观构建赋予宅基地使用权更完整的物权权能

农村宅基地“三权分置”改革已取得的丰富实践经验均可作为宅基地使用权客观构建的解释素材，必须“结合社会实践和社会结构，通过具体实践发现立法者的切实意图”^{②[25]}。首先，在“三权分置”的背景下，宅基地使用权的实践内容可识别为提高闲置宅基地和农房的利用效率以及提高农民收入等。例如，“三权分置”改革强调流转宅基地使用权、确保耕地红线、保证粮食安全和促进节约集约利用闲置的宅基地等政策目标，并且明确禁止违反土地用途管制利用土地，以及工商企业和城市居民违规下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆等行为。

其次，宅基地使用权的财产属性可在“三权分置”所确定的实践内容约束下，证立其所指向的规范目的。此时，财产属性是论证宅基地使用权的权能、内容和限制等方面妥当性的主要依据。例如，试点地区下放宅基地审批权限给乡级政府，放松对宅基地使用权流转的管制。浏阳市建立了“浏阳市城乡地价一体化”基准地价，为宅基地的流转、抵押、退出、收储提供了交易平台和价格指导，以使用权的财产属性挖掘宅基地使用权的内容。

最后，调整对宅基地使用权实践内容的认知，以便更适合地论证和实现最佳诠释。通过重塑符合改革实践的共识性规则和标准，调适宅基地使用权实践内容与论证要素的一致性，包括提高闲置宅基地和农房的利用效率、提高农民收入、促进农村稳定、优化农村土地产权配置等共识。这一过程可以再次验证财产属性对宅基地使用权制度的塑造及契合程度，进而作出最佳诠释。如上海市奉贤区“腾笼换鸟”，将原本闲散的宅基地盘活，既让农民获得更多的房租收益，又能腾出发展村级集体经济的空间；重庆璧山三合镇“三变改革”以当地村民的宅基地和农房入股，将闲置农房、土地和风光都变成了吸引游客的生态资源，发展村级集体经济。申言之，财产属性在宅基地使用权推进的实践中发挥着至关重要的作用，财产属性在证成宅基地使用权获得更完整物权权能的过程中，也完成了客观的目的解释^[26]。

不仅如此，“三权分置”中所有权、资格权、宅基地使用权所指向的财产属性还具有连贯性。其中，宅基地所有权是后续设立用益物权和债权的母权，也是实现宅基地本身财产价值的基础性权利。资格权是政策上单独和新设立的保障农户身份利益的权利。农户在取得分配资格的同时，享有取得占有、使用宅基地的期待权。两者通过拓展丰富股权权能，使得农民具有强有力的权利基础。例如，浙江省宁波市的农村集体经济组织通过“三会”（股东大会、董事会、监事会），搭建起权责明确、各司其职、相互支持、相互制衡的内部治理结构，有效保障了农民群众的“四权”（知情权、参与权、决策权、监督权）。宅基地使用权则是用益物权权能和内容的主要载体，以此实现宅基地及房屋市场的适度放活。在实践中，探索和完善宅基地使用权的抵押、置换、出租等流转通常被作为试点工作的重点和突破口。例如，农业农村部在此基础上开展了农民住房财产权抵押贷款试点（天津市蓟

州区等59个县、市、区),建立了交易流转平台和价值评估体系^⑧。《深化农村宅基地制度改革试点方案》则明确提出探索宅基地使用权的抵押融资功能,以及作为抵押物的价值评估和处置方式。2021年中央一号文件指明了“研究制定依法自愿有偿转让的具体办法”。可见,宅基地“三权”旨在让多方主体参与宅基地的流转利用,实现宅基地的最大化利用。“闲置宅基地和农房的盘活利用离不开广泛市场主体的参与”,主体多元化有利于权利配置的多元化^[27]。而宅基地使用权作为实现宅基地利用价值的具体途径,赋予其更完整的用益物权权能与“三权分置”指向的财产属性是一致的。

宅基地使用权、用益物权权能本身也是随着实践发展不断变化的。例如,浙江象山县探索了宅基地使用权拓展自治、完善法治、搭建德治的“三治融合”。处于农村土地改革政策和外部社会条件有较大变动的情况下,宅基地使用权所调整的规范目的会发生变化,连带着导致规范赖以建构的价值基础的改变。在城乡一体化的发展中,注重宅基地使用权与住宅建设用地使用权具有相同的流转方式,推动要素双向自由流动,此时应强调以公平价值构建其权能。在乡村振兴的背景下,要更重视宅基地使用权放活产生的收益性,强调效率价值。在工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化同步”的背景下,则突出宅基地使用权的财产权能对坚持农业农村优先发展和推进农业农村现代化的作用。由此,赋予宅基地使用权更完整权能的建构性解释还涉及公平或效率、民主或法治、生态或发展、均衡与优先等价值判断的问题。关于宅基地使用权具有更完整的用益物权权能是否妥当的衡量,必然要考虑相应价值因素。

三、功能主义对《民法典》宅基地使用权意义文本的守正

以功能主义为导向的“三权分置”所构建的宅基地使用权规范是在立法论视域下展开的,难以自证其权威性。随着农村土地改革的推进,宅基地制度发展和立法者追求的规范目的发展效果会不断地纳入规范文本的范围。《民法典》中宅基地使用权的文本内容也会持续被新的文本意义所覆盖,以此使之具有合规范性。例如,在《土地管理法》确立集体经营性建设用地入市的法律规范后,闲置的宅基地使用权可按照国土空间规划转变为经营性使用权。

(一)“三权分置”拓展《民法典》宅基地使用权意义文本的范围

“三权分置”对宅基地使用权规范的重塑和建构,超越了单纯法律文本的字面含义,具有较大的不确定性。宅基地使用权的收益权能以及转让、出让等处分权能并非直接来源于《民法典》物权编和《土地管理法》的规定,也脱离了立法者对该制度规范的原本意图。目前,我国学界提出宅基地使用权的用益物权化或现代化改造的方案,均是基于建构性的视角展开的。如有学者认为,宅基地使用权作为一类用益物权,应重视土地资源和资产的属性,赋予其抵押、转让的能力,扩大处分权能,以此保证其财产权利的完整性以及权利人的意思自治^[28],以及引入物权理论使宅基地使用权物权化和法定化,从不同的环节、不同的阶段扩充其物权权能,实现使用权人对宅基地的占有和支配等。此类建构方式要求遵循效率价值或利用价值而突破现有法律文本的范围。

就“三权分置”对宅基地使用权的扩展而论,真正的弊端还在于:其一,赋予宅基地使用权更完整权能的主体缺乏足够的权威性,可能违反物权法定的基本原则;其二,以解释主体的价值判断建构的收益权能和处分权能,没有形成相应的限制性条件,存在过度“放活”宅基地使用权的危险;其三,个案中宅基地使用权用益物权权能的具体扩展,缺乏对“三权分置”改革初衷和可能风险的整体把握,难以促成宅基地使用权的统一规范。在针对不同试点地区农村展开的探索宅基地使用权抵押、转让、出租、自营、入股或合作等实践中,法院认定的物权内容和流转效力存在较大的差异。更严重的是,同案不同判的情况会破坏法律的统一性、稳定性和确定性,出现司法客观性的问题。“当想象性重构和目的性解释都不成功时,或是当这些技巧只表明争议问题将由法院根据其能力自行决定时,制定的

解释就蜕变为一种政策性的决定。”^[29]

由此，因规范目的在实质层面对法院解释的约束力不足，宅基地使用权更完整的权能和用益物权扩权的合目的性发生不同程度的泛化。申言之，“三权分置”的构建不当地扩大了宅基地使用权作为一种用益物权的收益权能和处分权能。并且，此种扩权可能会忽视已有的共识基础。例如，过分强调宅基地与国有建设用地的“同地、同权、同价”，可能会忽视现有宅基地制度改革仍强调的宅基地使用权与成员身份之间的关联，特别是其与宅基地资格权之间的联系。学者所提出的通过要素市场的平等化使得农村宅基地使用权与国有土地使用权享有平等的权益，并最终促成宅基地从“生活保障物”转变为“市场交换物”的方案，完全忽视了宅基地使用权的特质性，并不可取^{[23](59–63)}。

如上所述，尽管“三权分置”建构的规范与宅基地使用权的财产属性相契合，但现行《民法典》要求宅基地使用权所承担的对农户社会保障的使命并不是一项财产权制度能实现的。公法强行规定由私法中的“用益物权”的宅基地使用权保障农户，其结果就使得宅基地使用权由财产权“演变”为身份权。这也是学者指出宅基地使用权所蕴含的财产属性正是基于农村集体经济组织成员的身份^[30]。由此，“三权分置”对《民法典》宅基地使用权意义文本的扩展，必须遵循一定的结构性界限。此种界限使得三权分置对宅基地使用权意义文本所指向的合目的性受到政策、法律、社会环境等多方因素的牵制，并与农村社会保障水平、要素市场发展的均衡程度、产品市场和产业结构的配置等均有所关联。

（二）从“三权分置”产权结构到农村土地权利体系的法权结构

宅基地分置过程中的宅基地使用权所指含义并不统一。从中央已出台的一系列政策中可以看出，“三权分置”中的宅基地使用权一是类比土地承包权和收益分配权，作为保障农民身份利益的成员权；二是类比经营权和收益分配权，作为登记确认的租赁权；三是对比农户资格权，作为流转放活经营的用益物权；四是连接宅基地和农村房屋，作为房屋一体利用的使用权；五是融合公法和私法的规范，作为兼具管制和自治的私权。可见，宅基地使用权处于“三权分置”和农村土地权利体系的双层结构之中。政策和法律的结构化体系既是连接宅基地使用权规范的中介，也是探索其是否符合规范的载体。所谓“结构是社会系统生产和再生产中包含的规则”^[31]。宅基地使用权的规则体现为结构性的实践特征，宅基地使用权制度则是结构化的实践活动所组成的体系的结果。

随着我国农村宅基地有偿使用、有偿退出、使用权流转、确权登记等改革实践的推进，两者更深层次的关联还在于规范结构对实践行为的制约性和能动性。例如，户籍制度和市场经济纵深发展等导致与宅基地使用权制度相关联的劳动力和资本等要素发生变动，从而打破了固有的资源配置方式。《关于进一步推进户籍制度改革的意见》颁布后，全国多个省市出台了户籍制度改革实施方案，提出要取消农业户口和非农业户口的性质区分。该层面对一项规则进行结构化的概括，已然是对该规则的解释。基于此，结构化的体系能够进一步界定宅基地使用权的解释范围。“一个社会结构中诸多因素的相互依存限制着变异的实际可能性或功能选择。”^[32]宅基地使用权的结构正依附于相关权利群以及实践功能的线索之中。

从我国农村土地政策变迁史中可以发现，宅基地产权逐渐趋于完整并不断结构化。“产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的权利。”^[33]土地产权作为社会最基本的制度安排，对其作出明确、清晰的界定是宅基地资源有效配置的前提。通说认为，产权的可分性和产权束的安排促成了“三权分置”的权利结构^[34]。而宅基地产权结构化的核心在于优化宅基地所有权、宅基地资格权、宅基地使用权三者的权能配置。“产权权利之间层层派生关系，又能相对独立地运行，通过合作方式协调利益关系，厘清和区分不同主体的定位、功能和作用机制。”^[35]因此，“三权分置”成为解读宅基地使用权与其他权利以及权利束之间关系的结构背景。

“三权分置”政策反映到法律层面，则为农村土地权利体系的法权结构。“一个有效的产权结构依赖于国家对产权的界定和保护。”^[36]产权在法律中表述为财产权利。我国《民法典》物权编规定了

土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权三种基本的农地权利类型。体系上,《民法典》围绕农村土地的用途和类型,建立了以利用为中心的农村土地权利体系。其中,基于“三权分置”的效应,确定了农用地权利体系;基于用途管制的类型化,确定了建设用地权利体系。规范上,通过对土地经营权的确权,“三权分置”的产权结构在法律层面转化为了农村土地权利体系的一部分。也由此,农村土地权利体系为宅基地使用权解释的法权结构。具体到法律体系层面,宅基地使用权在《民法典》中被定位为一类用益物权。

有鉴于此,尽管政策和法律中的宅基地使用权存在不同的含义,但宅基地使用权所在的产权结构与法权结构具有实践关联性和秩序共同性。总的来讲,宅基地实践“形成了以‘强管制’和‘弱产权’为特征的宅基地制度体系”,“三权分置”或《民法典》的规定都是在强管制状态下对宅基地及房屋使用权的有限放开^[37]。在法律解释层面,宅基地资源配置的实践在规范层面即表现为对宅基地使用权权能的界定。如2017年的中央一号文件强调宅基地的占有和使用权能,2019年和2020年的中央一号文件强调推进宅基地使用权的确权登记等。结构化的权利体系本身作为一种对规则和制度的秩序安排,具有使得系统内要素和部分之间相互联系的纽带性质。此种联系正为《民法典》中宅基地使用权提供了规范解释与实践目的相契合的空间。

(三) 以权利体系为中心的功能主义成为平衡财产功能和保障功能的释义路径

宅基地的产权结构与法权结构具有共同的功能需求。“三权分置”和农村土地权利体系均指向宅基地使用权在系统中的财产性功能,以及对整个土地权利群的稳定性功能。宅基地使用权的结构化最终导向其功能,并由功能表达其意义。认识到功能与结构在社会生活中的联系,“就能接受结构化理论在解释学方面的出发点”^[31]。事实上,任何文本的解释和适用总是由解释者所处的社会功能共同决定的。就此而论,制度所处的结构不仅确定了其规范意义,而且还决定了宅基地使用权的解释效力。

“透过法律制度所构成的权威性,应视其所处制度位置与结构关联,而可能形成法效力之根据。”^[38]宅基地使用权的解释效力正是规范文本和功能目的在结构层面辩证统一、相互制约的结果。在文本结构之内,可从结构体系中探寻解释宅基地使用权制度“唯一正确”且“有权威性”的答案。基于此,回归权利体系的解释路径既满足了宅基地使用权文本解释的合规范性要求,又提供了新的解释方向。

总体上,功能主义释义的方向在于探究宅基地使用权所处权利结构的内部关系,即作为基本要素的规范与作为逻辑形式的体系之间的规律性。农村土地权利体系横跨文本主义与目的主义,在法律解释中发挥着承上启下的作用。而结构化的体系作为元素和体系的中介,连接了文本规范和目的功能。典型的如我国农村宅基地使用权的改革长期在追求经济效率和维护公平保障之间左右摇摆,由此产生规范文本和规范目的之间的协调问题。回归功能主义释义后,可将宅基地使用权的具体规范目的置于整个权利群结构的功能之中,使得财产规范和保障目的在制度结构中达到平衡的状态,而不是单独追求某种目的。这“是一个合理并经常被使用的平衡两个相互冲突的规范目的之间的解释工具”^[39]。此种平衡是通过结构的融贯性和关联性实现的。功能主义释义的规律性即表现为宅基地使用权以“逻辑取向”确定体系融贯的权属关系以及权能关系。如关于宅基地使用权与所有权的关系,应以“母子”逻辑考虑使用权人的收益处分权能与所有权人的约束规制的权利。关于宅基地使用权与资格权的关系,应契合“分置”逻辑平衡使用权人的利用规范与农户的保障规范。

四、功能主义视域下宅基地使用权合规范性构造的具体路径

任一法律文本的意义归根于其所处的结构化体系,功能主义可以在结构化的路径下实现对《民法典》宅基地使用权的合规范性构造,借此亦完成了“三权分置”的法教义学构造。实践中,江西鹰潭,

浙江温州、丽水等地规范赋权宅基地用作支持乡村民宿、养老休闲、文化教育等新兴产业的利用模式即为典例。此时，宅基地使用权的合规范性释义路径则从其字面文本的规范演变为意义文本的结构。

（一）基于功能主义的一般限制是构建宅基地使用权的规范基础

功能主义对宅基地使用权的财产规范和保障目的的平衡作用并不是绝对的，还受到以下条件的限制：其一，宅基地使用权规范体系自身的不完整性。现行《民法典》宅基地使用权制度只是多层次的“三权分置”和农村土地权利体系的一部分，存在很大的不完整性。例如，宅基地使用权与同样作为建筑住宅而设立的国有建设用地使用权相比具有弱物权性，也无法对外流转，本质上可归因于宅基地权利结构的不完整。其二，宅基地使用权结构含义本身具有发展性。功能主义释义所指的文本结构是一个发展中的概念。在诠释学上，最初把宅基地使用权的结构解释定义为法律政策文本规范之间组合和相互作用的方式；随着社会实践和认识的深入，该结构被置于农村土地产权整体和宅基地产权部分的视角下，作为从文本中推导出“还权赋能”的结论和“适度流转”的原则的形式工具；后受到功能主义的影响，成为解读宅基地使用权所涉各个规范、制度之间相互关系以及保障农户和其他主体财产权利的实质性工具。其三，宅基地使用权所在系统之外还存在其他系统。任何解释都离不开时代和社会的背景。除宅基地使用权所在产权结构和农村土地权利体系之外，还存在物权体系、城乡二元结构、新型农村主体体系和新型农业政策体系等法律内部或外部的系统。

上述限制并不会对权利体系的平衡产生实质性的不利影响，反而有助于宅基地使用权的特性分析。例如，在建设用地使用权体系中，宅基地使用权与国有建设用地使用权相比较，呈现出价值、主体、流转程度、客体以及对价规范等方面的独特性。在集体建设用地使用权体系中，宅基地使用权与集体经营性建设用地使用权具有相互转化的条件和方式。在宅基地权利体系中，宅基地使用权与其他权利存在内在联系。学界关于宅基地使用权的结构解释所蕴含的融贯理性也早有共识。“理解总是一种处于这样一种循环中的自我运动，这就是为什么从整体到部分和从部分到整体的不断循环往返是本质性的道理。”^[40]并且，理论上关于宅基地使用权的规范性陈述、原则间权衡以及反思性均衡等方案考虑到平衡功能的限制性，还促使其所处的权利结构的融贯性更加圆满。可以说，回归权利体系的功能主义释义为“放活”宅基地使用权提供了一般性的规范基础，也因此成为宅基地使用权合规范性解释的最优方案。

（二）基于功能主义的体系效应是构建宅基地使用权的基本路径

回归权利体系的功能主义释义就是在《民法典》规范框架中寻找宅基地使用权的目的和价值，并在“三权分置”所指向的目的中获得宅基地使用权规范的一般性限制。目前，“民法典物权编将‘三权分置’作为基本制度加以配置”，已经形成规范组合和规范群，产生了“一种体系关联效应”^[41]。《民法典》作为确认物权及其权利架构的基本法，在物权编表达“三权分置”的规范后，要求正确把握“三权分置”反映到法律层面的权利结构对《民法典》宅基地使用权解释所带来的体系效应。

一方面，“三权分置”作为宅基地使用权与土地承包经营权共同的制度结构，使得两者存在结构性的关联。从历史出发，我国农村土地权利在设立的必要性、身份限制、制度设计等方面具有共同性。宅基地与承包地的改革都从“两权分离”发展到了“三权分置”。承包地“三权分置”先在理论上推动了宅基地的“三权分置”，后在政策上扩展和延伸了宅基地的“三权分置”。在农村集体土地“两权分离”的结构中，由于所有权的主体不明以及使用权的身份属性，土地的流转和利用受到极大的限制^[42]。“三权分置”在“两权”的基础上，通过再次分置出土地经营权或使用权，激活了农村经济。以“三权分置”作为宅基地和承包地改革的共同方案是毫无疑问的。“虽然承包地和宅基地的性质和功能不一样，但权利分置的法理是一样的。”^[43]两者在农村发展稳定中的作用和改革面临的制度障碍也是相似的。农村土地“三权分置”具有共同的法理基础、现实需求和改革目标。在政策方针上，“三

权分置”多次作为宅基地与承包地改革的共同方案被提出，成为深化农村改革的主要推动力^⑨。

另一方面，“三权分置”在《民法典》中的体系安排为宅基地使用权提供了结构化的解释方案。《民法典》物权编第339条纳入了土地经营权的概念，以此完成了农村土地所有权、土地承包经营权、土地经营权的产权结构的法律化改造。与此相对，宅基地使用权和土地承包经营权在“三权分置”中具有同等的地位。宅基地所有权—资格权—使用权“三权分置”与土地所有权—承包经营权—经营权“三权分置”结构均对应所有权—用益物权的物权二元体系。这意味着《民法典》在体系上对两者作出了同样的结构安排。目前，理论上对土地承包经营权和土地经营权、宅基地资格权和宅基地使用权等权利的性质和定位存在较大的争议。现有以成员权说、债权说、分配说、物权说、混合权说等为代表的观点，也各有一定的道理^[44]。但不能否认的是，《民法典》中的宅基地使用权居于“三权”结构的中间形态。物权编立法也表明宅基地使用权与土地承包经营权为同一层级的物权。基于《民法典》体系化的视角，“三权分置”有序地扩大了农村宅基地的法权结构，也使得宅基地使用权的结构解释具有一定的开放性。因此，宅基地可采纳承包地“三权分置”的法律方案，从承包地“三权分置”制度的权利框架、立法、确定相应的配套制度、监管制度等方面，推动宅基地使用权的结构化。

实质上，《民法典》物权编所确认的产权结构或法权结构是对社会发展的制度化反映。不同时期，宅基地使用权表现出不同权重的财产属性和身份属性。其根源在于公法与私法对社会生活调整的差异性。公法侧重规制而保障农户身份，私法则侧重自治而强化财产权利。但其实，“当代社会生活的实际使得公私关系出现了胶着与合作”^[45]。公法与私法的合作成了现代法律发展的不可逆转的趋势。尤其是土地物权制度，普遍见于各国的物权法和土地法之中。“摒弃公法与私法严格区分的观念，坚持公私法相结合的立法惯例。”^[46]在此趋势下，《民法典》通过增加公法内容、转介到公法规定等方式，将身份属性、保障功能等纳为结构化的组成部分。因此，宅基地使用权制度应回归私权规范，而“三权分置”作为一个完整系统化的方案，对宅基地使用权的解释，也需回到权利分置的体系。

(三) 在结构化的权利关系中确立宅基地使用权的具体规范

“三权分置”形成的规范群实质是土地的权利群，“表达出了土地和权利之间存在着法律关系”，必须从结构化的权利关系展开宅基地使用权的解释^[47]。同时，由于目标导向不同，承包地和宅基地内部的结构化连接和形成的权利关系也不相同，具体体现在几个方面：其一，“三权”分置的路径不同。承包地分置在于放活土地经营权，实现农业现代化；宅基地分置在于放活宅基地使用权，促进城乡一体化。其二，分置新设的权利不同，承包地新设了土地经营权，宅基地则新设了宅基地资格权。其三，产权结构法律化的方式也不一样。承包关系中的承包权为土地承包经营权，利用关系中的宅基地使用权为《民法典》中的宅基地使用权。至于宅基地资格权，作为一种享有身份资格的权利，对应于承包关系中连接所有权与承包权的成员权。以私法内部体系和逻辑发展为主线，资格权应置于物权法所有权部分予以规范^[48]。可见，宅基地较承包地“三权分置”具有差异性和特殊性。从某种程度上讲，宅基地“三权分置”在农村土地所有权和特殊用益物权中再次分离出资格权，促使“三权”的形态进一步结构化，比承包地分置更为彻底。而根据法权结构的可派生性，由农村土地所有权派生的土地承包经营权或宅基地使用权可孕育出更多独立可转让的权利。由此，《民法典》确认的宅基地使用权可派生类似土地经营权的宅基地权利。在《民法典》物权编和《土地管理法》均确认此类权利的情况下，可根据合同自治原则设立宅基地租赁权或收益权。这也更符合农村土地利用市场化发展的趋势。

结构化的权利关系还要求审视宅基地使用权所连带的义务。按照霍菲尔德的法律关系理论，“严格的基本法律关系毕竟自成一体”，权利总是与义务相关^[49]。在宅基地结构化的权利框架中，三类不同主体享有三种不同层次的权利，基础性所有权、身份化成员权以及市场化财产权，各权利主体之间相互配合、互负义务。宅基地使用权的实现必然受到所有权、成员权、租赁权或收益权等权利的约束，

而宅基地使用权人负有相应的义务。例如，所有权派生宅基地使用权后，使用权人需负担配合所有权人监督、收回等义务。所有权人则承担容忍宅基地使用权人合理利用土地的义务。而农村土地所有权是通过集体成员行使表决权而落实的，使用权人最终要受到各成员的监督。故宅基地使用权人与集体成员之间处于强约束的权利关系。在宅基地使用权对外转让的情形下，涉及权利主体的变化，使用权人与第三人的关系难以摆脱强约束或强义务的束缚。而在对外设立租赁的情况下，不涉及原权利主体的变化，约束关系和义务都会弱化。因此，宅基地使用权的身份属性和财产属性在结构化关系中能得到协调而有序的安排。可见，宅基地使用权解释的最终目的是在宅基地之上的权利群形成的结构化关系的约束下，实现宅基地的盘活利用，从而赋予农民更多的财产权利。

五、结语

行文至此，“三权分置”究竟改变了什么？与其说是宅基地使用权的规范文本，不如说是宅基地使用权的意义文本。如强调全面加快“房地一体”的登记确权工作，完善宅基地“三权分置”配套政策体系和社会保障体系，以及与宅基地使用权向集体经营性建设用地使用权转化等有关的改革方案均有体现。在宅基地改革的过程中，党中央多次强调宅基地使用权的财产价值和保障功能。对此，传统文本解释恪守法律文本的含义，将宅基地使用权的规范表达为兼具身份属性和财产属性的权利。但从规范性质出发，两种权利属性具有天然的不兼容性，宅基地使用权由此受诸多不合理的限制，表现出不合规范性。而宅基地使用权制度不仅是规范属性之间内部冲突的产物，也是政策与法律、产权结构与法权结构、私法与公法等相互博弈并在结构化关系内部协调的结果。为落实《决定》“深化土地制度改革”的战略部署，在新一轮深化宅基地改革的进程中，应推论宅基地使用权的合规范性指符合表达规范和解释规范的文本以及诸行为规则复合体两个层次的规范。在功能主义释义的视角下，宅基地使用权通过在《民法典》所确认的“三权分置”的结构关系中“一扩一缩”的释义，实现合规范性与合目的性的平衡。《民法典》宅基地使用权也因此完成了“三权分置”的法教义学构造，实现了“三权分置”政策的法律化改造。

注释：

- ① 有学者指出，从行为模式出发，违法行为也具有合规范性。但在民法意义上，违法行为同时违反了法律规定，从而无法实现特定的法律效果，故本文的合规范性仅指合法性。
- ② 参见江苏省连云港市中级人民法院“丁德军诉徐海燕等城镇居民购买农民住宅合同被认定无效判令返还案”(2013)连民终字第0453号。
- ③ 参见山西省忻州地区(市)中级人民法院“薛万田诉忻州市忻府区人民政府土地行政登记案——城镇户籍人员对农村宅基地使用权是否享有继承权”(2012)忻中行终字第31号。
- ④ 全国人民代表大会常务委员会：关于《民法典各分编(草案)》的说明，在第十三届全国人民代表大会第三次会议上，2020年5月22日。
- ⑤ 房山法院城关人民法庭冯永良发布四起涉农村宅基地使用权纠纷典型案例，<https://www.chinacourt.org/index.php/chat/detail/2020/06/id/267187.shtml>。
- ⑥ 国务院发布的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》等一系列文件中提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权的‘三权分置’”。天津、河北、山西、江苏、湖北等大部分省市围绕自然资源和乡村振兴等方面也发布了宅基地三权分置的地方性规范文件。如《江西省人民政府关于促进乡村产业振兴的实施意见》指出“结合宅基地‘三权分置’工作，稳慎开展农民住房财产权抵押业务”。《湖北省人民政府办公厅关于印发湖北省自然资源资产产权制度改革实施方案的通知》提出“稳慎推进宅基地所有权、资格权、

使用权‘三权分置’”。

- ⑦ 方法论上，从宅基地使用权文本的主观解释转向基于宅基地改革实践的客观解释的方式被称为建构解释(constructive interpretation)。
- ⑧ 参见农村合作经济指导司对十三届全国人大三次会议第 5359 号建议的答复摘要，http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202010/t20201021_6354788.htm。
- ⑨ 《国务院关于<中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要>实施中期评估报告》指出，“深化农村土地制度改革，完善承包地和宅基地‘三权分置’制度”。《最高人民法院、国家发展和改革委员会关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》指出：“妥善审理农村承包地、宅基地‘三权分置’产生的土地权属流转纠纷案件。”《最高人民法院关于认真学习贯彻<中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见>的通知》指出，要“妥善审理涉及农村承包地、宅基地‘三权分置’案件，完善农村基本经营制度”。

参考文献：

- [1] 刘守英. 土地制度与中国发展[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2018: 38.
- [2] 李灿, 刘艳. 产权混改背景下农村集体自然资源资本化的实现机制研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023, 29(4): 100–111.
- [3] 徐忠国, 卓跃飞, 吴次芳, 等. 农村宅基地三权分置的经济解释与法理演绎[J]. 中国土地科学, 2018, 32(8): 16–22.
- [4] 陈景辉. 合规范性：规范基础上的合法观念：兼论违法、不法与合法的关系[J]. 政法论坛, 2006, 24(2): 58–72.
- [5] 崔建远. 物权：规范与学说：以中国物权法的解释论为中心：下册[M]. 北京：清华大学出版社, 2011: 594–596.
- [6] 蔡立东. 宅基地使用权取得的法律结构[J]. 吉林大学社会科学学报, 2007, 47(3): 141–148.
- [7] 全国人大常委会法制工作委员会民法室. 中华人民共和国物权法条文说明、立法理由及相关规定[M]. 北京：北京大学出版社, 2007: 279.
- [8] 黄松有. 《中华人民共和国民法典》条文理解与适用[M]. 北京：人民法院出版社, 2007: 456.
- [9] 高圣平. 农村宅基地制度：从管制、赋权到盘活[J]. 农业经济问题, 2019(1): 60–72.
- [10] 郑尚元. 宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J]. 中国法学, 2014(2): 142–157.
- [11] 崔建远. 中国民法典释评：物权编[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2020: 1133.
- [12] 黄薇. 中华人民共和国民法典物权编解读[M]. 北京：中国法制出版社, 2020: 526–527.
- [13] 劳伦斯·索伦. 法理词汇：法学院学生的工具箱[M]. 王凌峰, 译. 北京：中国政法大学出版社, 2010: 84.
- [14] 凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵, 译. 北京：中国大百科全书出版社, 1995: 51.
- [15] 孔祥俊. 法律方法论：法律解释的理念与方法[M]. 北京：人民法院出版社, 2006: 707.
- [16] 王利明. 法律解释学导论[M]. 2 版. 北京：法律出版社, 2016: 365.
- [17] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京：商务印书馆, 2003: 13.
- [18] 韩松. 宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J]. 法学研究, 2019, 41(6): 70–92.
- [19] 陈小君. 宅基地使用权的制度困局与破解之维[J]. 法学研究, 2019, 41(3): 48–72.
- [20] 瞿理铜. 我国农村宅基地市场化配置的制约因素及破解对策[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2020, 49(6): 59–65.
- [21] 程秀建. 我国宅基地“三权分置”改革法律问题研究[D]. 重庆：西南政法大学, 2019: 1.
- [22] 缪德刚. 从单一产权到“三权分置”：新中国农村土地产权制度 70 年沿革[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019, 40(12): 103–112.
- [23] 张振勇. 农村宅基地制度演化研究[M]. 北京：经济科学出版社, 2014.
- [24] 孙宪忠. 中国物权法总论[M]. 4 版. 北京：法律出版社, 2018: 34–35.
- [25] DWORKIN. Law's empire[M]. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986: 62.
- [26] 比克斯. 法理学：理论与语境[M]. 邱绍继, 译. 北京：法律出版社, 2007: 108–112.
- [27] 宋志红. 宅基地“三权分置”：从产权配置目标到立法实现[J]. 中国土地科学, 2019, 33(6): 28–36.
- [28] 王崇敏. 论我国宅基地使用权制度的现代化构造[J]. 法商研究, 2014, 31(2): 22–27.
- [29] 理查德·波斯纳. 法理学问题[M]. 苏力, 译. 北京：中国政法大学出版社, 2002: 350.
- [30] 陈小君. 我国农民集体成员权的立法抉择[J]. 清华法学, 2017, 11(2): 46–55.
- [31] 吉登斯. 社会的构成：结构化理论大纲[M]. 李康, 译. 上海：新知三联书店, 1998: 62.

- [32] 罗伯特·K.默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰, 等译. 南京: 译林出版社, 2015: 155.
- [33] R.科斯, A.阿尔钦, D.诺斯, 等. 财产权利与制度变迁[M]. 刘守英, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2002: 166.
- [34] 丁关良. “三权分置”政策下宅基地流转方式运行机理的剖析和思考[J]. 农业经济与管理, 2020(4): 65–76.
- [35] 史亚峰. 复合治理: 产权分置与社会秩序的建构: 基于洞庭湖区湖村的深度调查[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020: 257.
- [36] 袁庆明. 新制度经济学的产权界定理论述评[J]. 中南财经政法大学学报, 2008(6): 25–30, 142–143.
- [37] 刘守英, 熊雪锋. 产权与管制: 中国宅基地制度演进与改革[J]. 中国经济问题, 2019(6): 17–27.
- [38] 颜厥安. 规范、论证与行动[M]. 台北: 元照出版有限公司, 2004: 61.
- [39] WESTOVER C L. Structural interpretation and the new federalism: Finding the proper balance between state sovereignty and federal supremacy [J]. Marquette Law Review, 2005, 88(4): 693–750.
- [40] 汉斯-格奥尔格·加达默尔. 真理与方法: 哲学诠释学的基本特征[M]. 洪汉鼎, 译. 上海: 上海译文出版社, 1999: 246.
- [41] 龙卫球. 民法典物权编“三权分置”规范的体系设置和适用[J]. 比较法研究, 2019(6): 53–64.
- [42] 陈锡文, 赵阳, 陈剑波, 等. 中国农村制度变迁 40 年[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 64–68.
- [43] 高圣平. 《民法典》与农村土地权利体系: 从归属到利用[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2020, 57(6): 143–154.
- [44] 李悦, 刘铭, 叶婕妤, 等. 宅基地“三权分置”的文献综述[J]. 当代经济, 2020, 37(1): 80–87.
- [45] 杨寅. 公私法的汇合与行政法演进[J]. 中国法学, 2004(2): 37–45.
- [46] 高圣平, 刘守英. 《物权法》视野下的《土地管理法》修改[J]. 中国土地科学, 2008, 22(7): 3–10.
- [47] 崔建远. 土地上的权利群研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 14.
- [48] 张力, 王年. “三权分置”路径下农村宅基地资格权的制度表达[J]. 农业经济问题, 2019, 40(4): 18–27.
- [49] 霍菲尔德. 基本法律概念[M]. 张书友, 译. 北京: 中国法制出版社, 2009: 28.

Construction of normative compliance of rural homestead use rights in the functionalist approach

XIA Qin

(School of Law, Central South University, Changsha 410012, China)

Abstract: In the traditional approach of interpretation, *The Civil Code* defines rural homestead use rights as an identity-restricted usufructuary right within the “dual-right separation” framework, maintaining that there is no substantial change to the use rights system and its original normative attributes. The security function and use function implied in *The Civil Code* cannot be coordinated in the normative texts, which resulted in the essential setback in whether the right to use rural homesteads complies with the norms. The functionalist approach resolves this conflict by objectively constructing its normative purpose to endow homestead use right with a more improved usufructuary right. In the “three-right separation” (ownership, qualification, use) framework, the practical development of homestead system and the development of normative purpose pursued by the legislator will be constantly introduced into the range of the normative texts. Hence, we can go back to the construction of normative compliance for functionalism to realize homestead use right in the structuralized rights system. At the legal level, this, based on the general constraints and system effects, defines the doctrinal basis and developmental path of homestead use rights. Institutionally, it facilitates homestead revitalization, thereby advancing the legal institutionalization of the “three-right separation” policy.

Key words: three-right separation; right to use rural homesteads; functionalism; normative compliance

[编辑: 苏慧]