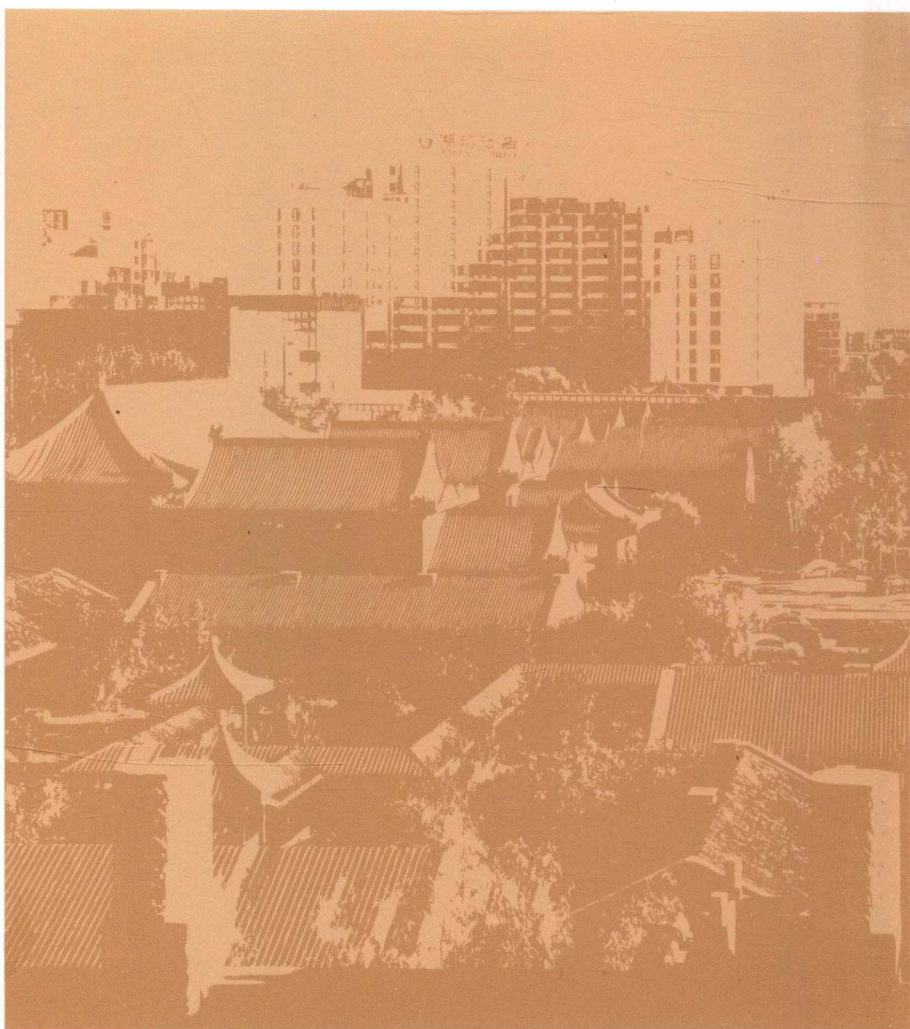




农村宅基地制度与 城乡一体化

Nongcun Zhaijidi Zhidu Yu Chengxiang Yitihua

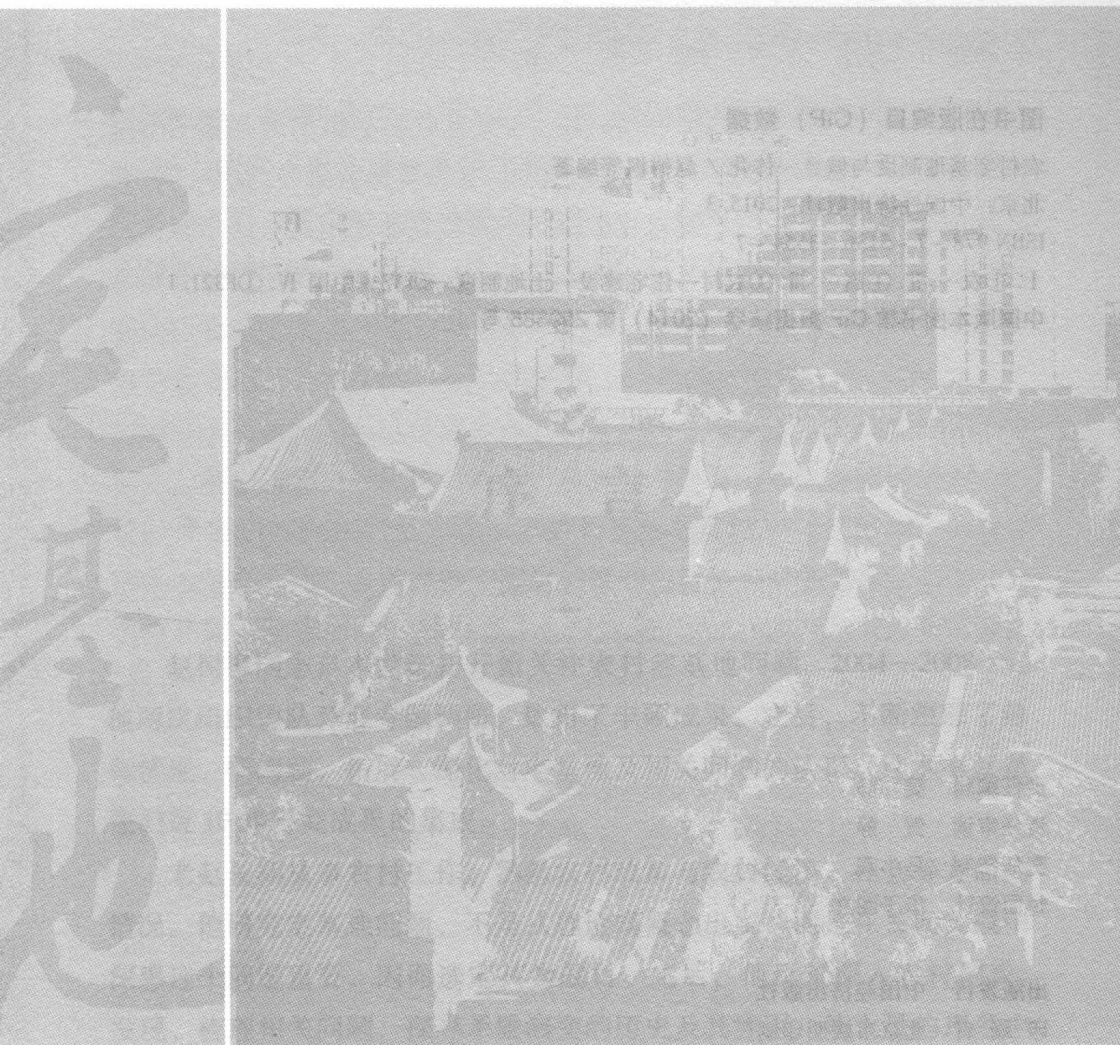
赵树枫

李廷佑 张强 黄序

等编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



农村宅基地制度与 城乡一体化

Nongcun Zhaijidi Zhidu Yu Chengxiang Yitihua

赵树枫

等编著

李廷佑 张强 黄序



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农村宅基地制度与城乡一体化 / 赵树枫等编著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3554 - 7

I. ①农… II. ①赵… III. ①农村—住宅建设—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 259585 号

责任编辑 姜 静
责任审读 贺 静
责任印制 马小宾
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京市媛明印刷厂
经销者 各地新华书店
开 本 710mm × 1000mm
印 张 20.25
字 数 289 千字
版 次 2015 年 3 月第 1 版
印 次 2015 年 3 月第 1 次
定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

序 言

赵树枫同志自本世纪初开始关注农村宅基地问题。2004—2008年，他两次组织团队开展专题调研，取得了丰硕成果。之后，不断跟踪了解新情况、新问题，拓展、深化对宅基地及相关问题的认识。这本书就是他们近10年研究成果的集成。

老赵长期从事农村工作，熟悉农村政策与农村经济、社会等方面的情况。他研究宅基地问题，不是从理论或概念出发，而是在长期实践中深感这个问题重要，因而选定其为题目。之后，他反复深入农村调查，发现、梳理相关问题，探寻矛盾演变的历史及其原因，从大量的现象中分析相互间的联系，归纳出矛盾的主要方面即事物的本质性规律，进而找到解决问题的方向和办法，并不断在新的实践中加以检验、校正。正所谓“披沙拣金”“抽丝剥茧”，积之10年。这不是任何人都能做到的，而老赵却在离休多年之后，以80岁的高龄做到了。

当年，我曾在老赵主持的课题里挂名，但精力为各种事务牵扯，并未深入从事研究。然而这段经历，却使我对老赵的研究有所了解，受到很多启发，获益匪浅。这段经历，也使我关注国内的同类研究。以我有限的阅历，感到近些年关于宅基地问题的探讨逐渐增多，但系统研究的专著并不多，其中又以博士或硕士学位论文为主。与老赵的研究相比，学位论文的理论色彩似乎更浓厚一些，往往有专章或专节介绍有关理

论，如马克思主义的所有权理论，西方经济学的产权经济学、制度经济学的有关理论，并从这些理论出发对我国宅基地制度作出演绎、概括。但是他们对实际情况的掌握，还是以二手资料和文献为主，深入一线调查的功夫，显然还是老赵及其团队更加扎实、厚重。宅基地问题本质上是实践问题，因此老赵的研究应当引起特别的重视。

二

按具体用途划分，农村集体建设用地可分为经营性建设用地、公益性建设用地和宅基地。宅基地与承包地一样，是广大农民最主要的财产。在商品经济条件下，财产权利在经济上实现的一个重要途径，是市场交易（租赁或买卖）。我国建立社会主义市场经济的过程，就是生产要素及各类财产权利通过市场交易，参与社会生产与产品分配的过程。然而，正如本书“导言”所说，政府关于宅基地的政策及有关制度和法律规定，反而逆潮流而退。计划经济时期，政策尚且允许农民买卖房屋，允许城市居民到农村买房，并相应获得宅基地的使用权。搞市场经济了，却对农民的房屋财产交易严加限制，由此引发了诸多社会矛盾。

为什么会出台这样的政策？

一个说法是担心农民交易不慎，失去安身立命之所，引起严重的社会问题。在完全私有制的旧中国，这种情况是有可能普遍发生的，但在土地公有的新中国，却不大可能成为普遍现象。对于个别发生的问题，政府和农村基层组织也有解决的办法和机制。因此，这个理由是不充分的。

还有一个说法，允许宅基地进入市场交易，会刺激农民乱占耕地建房，给耕地保护和各项土地管理工作增加难度。这一点在广大农区基本不会发生，那里的宅基地不具备产生高额土地级差收益的条件，需求主体是农户自住，没有炒作的空间。在城乡结合部，这种情况则确实有可能发生，但解决的办法应当是加强管理，而不应是限制农民的财产权利。我们在城市里鼓励多种所有制共同发展，鼓励生产要素参与分配，也曾出现许多消极现象和新的矛盾，但我们并没有因此停止改革，而是

在不断解决新问题中继续前进。为什么面对农民、农村，却要“因噎废食”，中断市场化改革的方向？限制的结果是限制不住，在市场经济的大环境下，农民实现自己财产权利的要求不可阻挡，在城乡结合部宅基地自发进入市场已是普遍现象。一味限制、禁止，就不可能出台管理办法，客观结果等于放弃管理，混乱、无序也就在所难免。广东“三旧”改造和其他很多试点的经验表明，只有承认农民的土地财产权利，允许它进入市场，才能规范管理，健康发展。可见，这个说法也是似是而非、站不住脚的。

本书导言有如下一段判断：“农村宅基地制度和利用中的许多政策规定和矛盾冲突，是在整个土地制度和管理体制的大背景下产生的，离开整个土地制度和政策的改革与完善，农村宅基地的问题和冲突是难以解决的。”我认为，这段话抓住了问题的要害和关键。

所谓“大背景”，就是在推行城市土地有偿使用制度改革的过程中，逐步形成了政府经营土地的制度，并且与现行征地制度相结合，促成了主要依靠增量土地的土地财政和土地金融。在现行财政分配格局和投融资体制下，土地财政和土地金融成了地方城市建设资金的主要来源。显然，这是一条农村支持城市、农业哺育工业的利益输送链。为了保证城市发展的需要，很自然地要对农村加以限制。不允许农村集体建设用地包括宅基地进入市场、扩大征地范围、低价征地等政策，乃至强行征地、野蛮拆迁等做法，就是在这样的大背景下产生的。看来，要从根本上解决问题，必须改革政府经营土地的制度。

对于为什么要改革这一制度，改革的条件是否具备，怎样改革等，我在2013年完成的清华大学中国农村研究院重大课题“征地制度改革问题研究”中有比较详尽的阐述，这里仅做如下补充：

有人不赞成改革政府经营土地制度，认为那是放弃社会主义集中力量办大事的优越性，是“自毁长城”。不可否认，政府经营土地在改革开放的一定时期内，确实起过积极的作用。但是，其弊端越来越突出，积累的社会矛盾越来越尖锐，已经成为阻碍科学发展的最主要的制度障碍之一。特别需要指出的是，政府经营土地严重扭曲了政府与市场的关

系、干部与群众的关系，最终会危及政权的合法性。对此，万万不可掉以轻心。至于“自毁长城”的说法，其实也并不成立。我国改革开放30多年，其中20年并没有形成土地财政。国家主要通过搞活经济，在培育大量市场主体的同时，不断增加政府的税收收入，壮大了集中力量办大事的财政实力。今后改革政府经营土地制度，老百姓得到实惠，有利于扩大消费，刺激经济；有利于增加各类市场主体的活力，扩大税源；还会逐步具备条件推出财产税等新税种，国家的财力只会加强，不会减弱，社会主义优越性将更加显现。

有人认为，为了国家的长远发展，有必要牺牲一代甚至两代农民的利益，待工业化、城市化实现以后，农村的繁荣、农民的富裕才可能实现。这种看法，涉及对我国发展阶段的判断，以及如何看待人民长远利益与眼前利益的关系问题。

新中国刚刚成立的时候，实现国家工业化的任务摆在全体人民面前，以当时的国际国内条件，我们只能选择自力更生、艰苦奋斗，依靠节衣缩食扩大自身积累，建立国家工业化的基础。为此，全体人民都付出了巨大牺牲。农民付出的更多，但他们并无怨言。进入改革开放新时期，党和政府的目标是使全体人民解决温饱以后，实现共同富裕，具体途径是建立社会主义市场经济。经过30多年的发展，城市地区越来越繁荣，城市居民的生活越来越富裕，而广大农村依然落后，多数农民依然贫穷。在这种城乡差距不断拉大的情况下，还要要求农民为了长远利益（其实是城市和城市居民的利益）而牺牲眼前利益，农民就不能接受了。一段时期以来，农村地区的社会问题大量增加，矛盾不断激化，就是在这样的背景下发生的。

党中央审时度势，适时做出我国从总体上进入“城市支持农村，工业反哺农业”的发展阶段的判断，提出统筹发展和科学发展的战略方针，做出转变发展方式的战略部署。具体到土地制度和土地管理改革，党的十七届三中全会也已经明确了方向。特别是党的十八届三中全会做出的全面深化改革的决定中，明确提出了包括土地在内的自然资源管理中，要将所有者与管理者分开，这将从根本上解决现在土地管理中

“运动员”与“裁判员”不分的问题。这个深层次的问题一旦解决，征地制度改革和集体建设用地（包括宅基地）进入市场的改革，就都顺理成章、迎刃而解了。当然，实施这项改革要创造条件，需要财税体制、户籍制度等改革先行；也要进行政府机构改革，还需要把握恰当的时机，因此会有一个过程。但是，中央的改革决心如日月昭昭，改革的“路线图”业已清晰可见。因此，我对土地制度的改革充满信心。

三

农村土地制度引起的矛盾、纠纷，主要反映两个方面的问题，一是城乡关系，二是农村内部的利益关系。

城乡关系，当前突出的是国家征地制度不合理，被征地农民不能分享工业化、城市化的成果；以及不允许农村集体建设用地进入市场，阻碍农民自主地参与工业化、城市化进程。这都与政府经营土地的行为有直接关系。就全国而言，这是当前普遍存在的主要矛盾。这个矛盾不解决，统筹城乡发展的目标就不可能实现。正因为如此，才引起社会包括媒体的聚焦、关注。同时，一种倾向掩盖另一种倾向，也在某种程度上转移了人们对农村内部矛盾的注意力。

实际上，农村内部的利益关系处理不好，也会引发严重的社会问题，前几年的“乌坎事件”就是证明。如果通过深化改革，城乡关系（当前具体表现是政府与农民的关系）理顺了，那么农村内部的利益关系问题必然会凸显为主要矛盾。这一点，在广东特别是“珠三角”地区可以看得比较清楚。改革开放以来，广东各级地方政府对集体建设用地进入市场采取默认、宽容的态度；2005年省政府还出台了集体建设用地进入市场的管理办法；2008年开始的“三旧”改造，更依据十七届三中全会精神，允许城市里保留集体土地。这样，广东农村面临的问题，不是农村建设用地能不能进入市场，而是如何进入市场和进入市场后的利益如何分配，农村内部如何管理的问题因而突出了。与全国许多地方相比，广东基层政府与农民的关系相对超脱，他们的工作精力，较多地放在制定规划、帮助农村解决发展中的困难和调解农村内部的矛盾

上。这恐怕也是未来全国的方向。需要进一步思考的是，农民的土地财产权受到保护以后，会不会产生新的分配不公？要不要通过开征土地财产税等，对可能过高的个人收益分配进行调节？农村集体组织与农民个人的分配关系如何规范？要不要从农民的长远生计出发，对财产补偿费的使用加以引导？等等。其实不仅是广东，全国许多地方包括本书研究的主要样板北京，在改革中都已遇到类似问题。

解决好农村内部的利益关系，政府的管理、帮助、协调固然重要，但最关键的，还是搞好农村基层组织的治理结构和制度建设。具体一点说，要理顺党、村、企的关系，各司其职、协调配合、共谋发展，保护广大农民的利益。农村改革 30 多年了，从全局看，这个问题尚未“破题”，但这又是一个绕不过去的“坎儿”，势必成为今后改革的重点。从局部看，各地都有农村从自身实际出发，建立了合理、高效的基层治理结构，带领农民走上现代化之路。他们的经验，还有待发掘、总结、归纳、提炼。

赵树枫及其团队对宅基地的研究，主要提出与解决的是政府与农民的关系问题。我赞同他们的意见，同时借为本书写序的机会，希望社会特别是研究界，对农村内部的利益关系问题也加以关注。

黄小虎

2014 年 11 月 8 日于北京

（黄小虎：国土资源部咨询研究中心咨询委员、中国土地学会副理事长、中国城郊经济研究会副会长。）

| 目 录 |

CONTENTS

序 言

第一章 | 导 言

- 一、宅基地是为人类居住使用的土地 / 1
- 二、农村宅基地制度的核心是产权问题 / 2
- 三、农村宅基地制度是整个土地制度的有机组成部分 / 2
- 四、我国农民住宅有其自身特点 / 3
- 五、本书的基本内容在三次专题调研成果的基础上形成 / 3
- 六、本书的基本观点、改革思路和创新点 / 4

第二章 | 中国农村宅基地制度的历史沿革

- 一、农村宅基地的取得 / 6
- 二、农村宅基地的管理 / 11
- 三、中国古代的住房权与住房救济 / 14

第三章 | 当代中国农村宅基地制度的演变、特征与评价

- 一、当代中国农村宅基地制度的演变 / 19
- 二、现行农村宅基地制度的主要内容 / 22
- 三、现行农村宅基地制度的特征与评价 / 25

第四章 | 北京市农村宅基地利用现状和发展趋势

- 一、北京农村宅基地的总体情况 / 31
- 二、58 个村宅基地与房屋抽样调查分析 / 33
- 三、北京农村宅基地使用中的主要问题 / 37
- 四、北京居民点演变趋势与宅基地利用方向 / 41

第五章 | 城市化、城乡一体化改变农村宅基地利用

- 一、北京城市的发展改变了郊区土地利用格局 / 44
- 二、城市化、城乡一体化改变了农村宅基地的利用人群和功能 / 48

第六章 | 围绕农宅流转发生的诉讼和讨论

- 一、农宅流转政策的演变过程 / 55
- 二、农民反悔告状 / 56
- 三、两个例证 / 56
- 四、《物权法》草案审议中的讨论 / 58

第七章 | 旧村改造和新村建设中的宅基地利用

- 一、旧村改造与新农村建设的动因和进展 / 64
- 二、对于远郊区农村的改造和建设应予特别关注 / 66
- 三、远郊农村宅基地集约利用的不同做法 / 68
- 四、远郊农村宅基地集约利用的成效与启示 / 90

第八章 | 村域城市化的不同路径与宅基地利用

- 一、被动城市化的宅基地利用 / 95
- 二、主动城市化的宅基地利用 / 100
- 三、在城乡发展一体化的改革中寻求主动城市化 / 116

第九章 | 北京市城乡结合部重点村建设的探索

- 一、北京市城乡结合部概述 / 124
- 二、城乡结合部土地利用状况 / 126
- 三、北京市城乡结合部重点村的城市化建设 / 131
- 四、重点村土地利用的主要举措 / 144
- 五、结语 / 152

第十章 | 改革完善农村宅基地制度

- 一、现行农村宅基地制度的基本估价 / 154
- 二、关于农宅流转的分歧和争论始终存在 / 155
- 三、对农宅流转的看法和主张 / 160

四、北京市推进新农村建设和城市化改造实践的启示 / 162

五、改革完善农村宅基地制度的若干建议 / 165

第十一章 | 农村宅基地登记确权与政策调整

一、土地登记确权的历史渊源 / 172

二、农村集体土地登记确权制度长期缺失 / 174

三、登记发证的必要性 / 175

四、农村宅基地登记确权面临的问题 / 176

五、农村宅基地初始登记与确权政策建议 / 178

附录 | 专题研究选编 / 182

附录一 农村宅基地法律法规和政策专题摘编 / 182

附录二 工业化、城市化背景下的台湾地区土地政策透视 / 227

附录三 西方家宅法的变迁及其启示 / 250

附录四 著名学者论我国土地制度改革与农村宅基地利用 / 261

附录五 郑各庄农民自主城市化的成功实践和周边几个村的乱象与困局——兼论村域城市化的路径选择与土地制度改革 / 294

后 记 / 311

CHAPTER 1 | 第一章

导言

一、宅基地是为人类居住使用的土地

居住是人类安身立命之本，安居才能乐业。居住是为人类的生存繁衍和经济社会发展服务的。人类的生产方式、生活方式决定和改变着居住方式和居住文化。

人类解决居住问题的历史悠久。中国在上古时期就有燧人氏钻木取火、有巢氏架巢筑屋、神农尝百草、教人稼穡的传说。从狩猎采集时期进入人工生产时期以后，人类就开始定居下来，出现了原始的村落。中国在古代和近现代很长的历史阶段属于农业社会，住宅对于农民具有特殊的重要性，被农民视为命根子。

宅基地就是房屋的地基，这样诠释并无不可，但农村宅基地与城市房基地有区别，除了房屋地基外，还包括其它院。如果联系社会经济文化背景来观察农村宅基地，会发现它具有深刻的内涵。在有很长历史的农业社会，直至当今的社会转型期，农民家庭不仅是生活单位，而且是生产单位，是社会的细胞。农民的宅院，是一家人居住和生活消费的场所，也是家庭经济的有机组成部分，具有生产的功能。男耕女织，饲养禽畜，轧晒粮食，积肥还田，都离不开这个宅院。而且农民就是在这里传宗接代，传承文明。小小的农家院，承载着农民以生活为主的生产、生活、生态、经济、社会、文化等多种功能，与国家的经济社会制度紧

紧相连，记录着历代老百姓的酸甜苦辣和国家的历史与文化。

二、农村宅基地制度的核心是产权问题

在中国历史上，在农村合作化和公社化初期，宅基地与建筑其上的房屋都是农民私有的，农民具有继承、转让、买卖、租赁、收益的权利。正是宅院的多功能性和产权保障，推动农民舍得在改善居住条件上投入，经过多年积累甚至是几代人的努力，使这块房地产成为农民最重要的财产。然而，1962年中共八届十中全会通过的《人民公社工作条例修正草案》突然宣布宅基地归集体所有，不准出租和买卖；但仍然承认“社员的房屋，永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利”。这就形成了中国农民住宅“一宅两制，公地私房”的产权模式。

宅基地产权制度的这个变动，曾引起农民的不满和抵抗。为此，1963年3月《中央关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》宣布社员的宅基地，“归生产队集体所有，不准出租和买卖。但仍归各户长期使用，长期不变”；“宅基地上的附着物……永远归社员所有，社员有买卖或租赁房屋的权利。房屋出卖以后，宅基地的使用权即随之转移给新房主”；“社员新建住宅占地无论是否耕地，一律不收地价”。

然而，到了改革开放年代，政策反而进一步倒退，1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》宣布：“农民的住宅不得向城市居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建宅，有关部门不得为违法建造和购买的住宅发放土地证和房产证。”就是依据这个通知的规定，京郊一些农民在房屋出售十年以后看到拆迁补偿比卖房的价格高而反悔，以“卖房给城里人违反政策”为由，打起“合同无效”的官司。由此可知，对农民宅基地物权是保护还是漠视，直接关系促进或阻碍农宅功能、作用的发挥，影响着农民的切身利益、国家的稳定和社会的进步。

三、农村宅基地制度是整个土地制度的有机组成部分

我国土地分为农业用地、建设用地和未利用土地三大类，建设用地

分为城镇建设用地和乡村建设用地，包括居民点用地、工矿企业用地、道路用地、水利用地、特殊用地等等。这些用地都是紧密联系、相互制约的。我国是人多耕地少的国家，必须实行最严格的土地管理制度，对土地利用实行规划控制和用途管制。我国的土地实行公有制，分为国家所有和集体所有两类，国家垄断土地一级市场，农村土地转为非农建设用地必须经由国家征用而后出让，并用此办法积累建设资金，形成各级政府的土地财政和土地金融。因此，农村宅基地制度和利用中的许多政策规定和矛盾冲突，是在整个土地制度和管理体制的大背景下产生的。离开整个土地制度和政策的改革与完善，农村宅基地的许多问题和冲突是难以解决的。

四、我国农民住宅有其自身特点

我国农民的住宅在大多数地方是以村庄的形式集中分布的，其居住质量与左邻右舍和村庄的整体布局、公共设施分不开。在遇到抵抗自然灾害和建设占地时，往往需要进行村庄的整体搬迁和重建；为了改善农民的居住条件，旧村改造和新村建设也不断发生；特别是随着城市化和城乡一体化的发展，农村宅基地与房屋的利用人群和功能发生了重大变化，有了使乡村与城市具有同等居住条件和公共服务与基础设施的需要与可能，村庄的改造与重建更大规模地发展起来。因此，本书有三章讨论村庄的改造建设与宅基地利用问题，并且以《农村宅基地制度与城乡一体化》作为全书的总题目。

五、本书的基本内容在三次专题调研成果的基础上形成

2003 年秋后北京市城郊经济研究会与台湾农业经营管理学会联合举办“海峡两岸乡村社区建设与发展研讨会”。会前参观一批乡村，发现郊区农村随着城乡一体化的发展，居住状况有很大变化，农民进城居住，市民下村休闲，而农村宅基地与房产制度和政策对此有许多限制。于是在 2004—2005 年联合中国土地勘测规划院地政研究中心，进行了

“北京农村宅基地与房产制度研究”,^①提出了“实行农民住宅商品化,促进农宅的正常流转”的主张。

2007—2008年,受市国土资源局委托,北京市农村经济研究中心组成课题组进行了农村宅基地确权政策的调查研究^②,形成了四项成果:《完善农村宅基地制度,推进登记发证工作——北京市农村宅基地权属确认政策研究报告》《北京市农村宅基地使用现状调查报告》《关于北京市农村宅基地使用权登记发证有关政策问题的若干意见(代拟稿)》《农村宅基地法规政策摘编》。

2010年课题组决定将以上成果汇编成书,这时发现由于北京郊区城市化和新农村建设的迅猛发展,农村宅基地与房产利用已经进入了城乡一体化新阶段,在农村城市化方面创造了许多新经验,因而在2011年秋天再次进行了补充调查^③。

课题组对农村宅基地的三次调查研究,从2004年开始,断断续续,前后历时8个年头。调研人员以北京市农村经济研究中心为主,与4个单位合作,先后有27位离退休干部和在职人员参加。调研活动得到了市、区、县有关部门与基层同志的积极支持和境内外专家学者的指导协助,使我们这些门外汉学到了许多鲜活的基础知识,对我国农村宅基地制度及其在北京郊区的实践有了一定的发言权。

六、本书的基本观点、改革思路和创新点

——分析了我国现行农村宅基地制度的演变过程和主要内容,对宅基地制度的基本特点做出了“一宅两制,公地私房;无偿取得,长期不变;政府管制,限制流通;强调福利,漠视产权”的概括。认为这种制度在农

① 课题主持人:赵树枫,黄小虎;报告执笔人:赵树枫,李廷佑,姚丽,魏西云,章波;课题参与人:张秋锦,张晓铃,唐健,戴银萍,裴士章,王德富,陈娟,扈传荣,张燕妮,张志宏,王柏源。

② 课题主持人:赵树枫;报告执笔人:赵树枫,李廷佑,裴士章;课题参与人:李如理,王德富,沈象仁,纪绍军。

③ 调查主持人:赵树枫;参与调查人:李廷佑,裴士章,李如理,黄序,柴浩放,熊文武,李凌,杨秋玲。

业社会、计划控制、城乡隔绝的状态下，大体上行得通，基本保障了农民“居者有其屋”。在市场化、工业化、城市化推动下，农民宅院利用人群发生重大变化，在保留生活资料功能的同时，作为生产资料、财产、资本的功能凸显出来，依然坚持“城乡居民住宅同地不同权”的二元体制和政策，不准农民宅基地和房产进入市场，是难以为继的，必须加以改革。

——揭示了在新的历史条件下限制农民宅基地与房产流转引起的矛盾纠纷，对于《物权法》草案相关规定的修改向全国人大常委会提出了建议，并针对法院对农宅“买卖合同无效”的诉讼判决引起的震荡提出了缓解之策，发挥了政策咨询作用。

——介绍了北京市在推进新农村建设和村域城市化中宅基地利用的经验，支持农民自己动手建设新家园，“允许农民带着自己的资产进入城市”，走出了一条村庄改造的新路。在政府支持、规划指导下农民自主推进城市化和城乡一体化，具有重大的制度创新意义。北京市在城乡结合部50个重点村进行的城市化探索，创造了“政府主导，农民自主，政策创新，城乡双赢”的新途径，其经验更加全面系统，值得中央和地方有关部门进一步研究、借鉴。

——提出了改革完善农村宅基地制度的基本思路与确权登记对策，主张在保留宅基地集体所有的同时赋予农民宅基地使用权完整的用益物权，在保留“一户一宅”政策的同时实行宅基地有偿使用。并且主张宅基地制度改革与整个集体建设用地制度改革应该结合进行，赋予农民更多的财产权、发展权、交易权，以推进旧村改造、新村建设和村域城市化，节约集约利用土地，实现农民的“安居、乐业、一体化”和城乡协调共赢，和谐发展。

——重视对我国宅基地制度的历史沿革、现行法律法规与政策以及境外经验的收集整理，并对国内著名专家学者关于农村土地制度改革与宅基地利用的观点做了介绍，有助于大家开阔眼界、交流思想、掌握法律知识，也为进一步研究提供了资料。

限于水平和力量的不足，我们对宅基地制度的研究依然是初步的，对许多问题的认识仍比较肤浅，错误和缺点在所难免，欢迎大家批评指正。