

上海农村集体建设用地建设租赁住房问题研究

黄佳金¹ 李敏乐 王培力

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】:推动城乡区域经济循环是加快构建新发展格局的重要路径。积极探索更灵活、更有效的土地供应方式,针对各集体经济组织的不同需求和区位差异,在总用地指标不变的情况下,通过集体经济组织间的建设用地复垦指标交易、土地所有权调换和集体经济组织之间合作等方式,让建设保障性租赁住房的区位选择和收益分配更市场化、更有经济效益、更符合农民利益。

【关键词】:农村集体建设用地 租赁住房 建设土地开发

【中图分类号】:F323.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2022)11-0098-008

利用集体经营性建设用地建设租赁住房的政策探索,是近年来我国土地利用制度中引人注目的一项政策创新。这项政策既能增加城市租赁住房供给、降低新市民租房压力,又能增加农民财产性收入、助力农村分享城市发展红利,并起到探索推进农村土地制度改革、促进城乡融合发展的作用。本文对农村集体建设用地建设租赁住房问题进行梳理回顾、分析,提出推进上海集体经营性建设用地建设租赁住房的对策建议。

一、农村集体建设用地建设租赁住房的重要意义

在现有国有住房用地供应必须通过“招拍挂”才能获取的制度背景下,我国城市租赁住房市场的发展面临土地成本高、存量土地资源适配性不足等问题,受到严重束缚。反观农村集体土地,土地供应充足、利用价值潜力巨大,然而因流转中存在诸多制度阻碍,导致大量土地闲置。利用农村集体建设用地建设租赁住房是破解上述问题的重要抓手,用好用活城市近郊乡村集体建设用地资源,建设保障性租赁住房,对缓解特大城市住房压力、建设城乡一体化建设用地市场、推动城乡资本流动、促进国内大循环意义重大。

(一) 补充城市建设用地,助推以人为本的新型城镇化

面对当前特大城市建设用地紧张、住房供需不平衡、房价高企的现状,推动农村集体经营性建设用地入市建设租赁住房,将有效增加租赁住房供应,缓解住房供需矛盾,同时为人才引进和留住提供保障。2020年11月3日发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,专门提到“探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房”,2020年12月的中央经济工作会议也提及“探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房”,引发社会高度关注。

¹作者简介:黄佳金、王培力,上海市人民政府发展研究中心改革研究处研究人员。李敏乐,上海市人民政府发展研究中心社会文化处研究人员。

(二)破解制度障碍，完善城乡统一的建设用地市场 2020 年 3 月发布的《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，2022 年 3 月发布的《中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，均明确提出推进土地要素市场化配置，建立健全城乡统一的建设用地市场，积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。推动农村集体经营性建设用地建设租赁住房，是打通城乡要素市场化配置体制机制障碍的重要举措，将充分实现乡村资源要素内在价值，改变农村要素单向流出格局，形成城乡土地要素双向流动、有效配置的局面。

(三)推动资本双向流动，为乡村振兴提供建设资金

乡村振兴战略的实施离不开资金的支持。当前乡村振兴的资金主要来自财政投入，这种投资方式难以长期持续，一些乡村振兴地区已出现资金入不敷出、项目投入难以为继的状况。农村集体经营性建设用地入市后其使用权等同于国有土地，不仅能够在一级土地市场出让、租赁与入股，还能够在二级市场中转让出租及抵押，这将大大提高农村土地的价值，为乡村振兴提供资本支持。

(四)挖掘农村发展潜力，畅通国内大循环要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动城乡区域经济循环是重要方面。推动农村集体经营性建设用地建设租赁住房，有助于推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力，提高农民收入，充分挖掘农村巨大市场潜力，释放农村农民需求，有效扩大内需。

二、农村集体建设用地建设租赁住房政策和改革进程

农村集体建设用地建设租赁住房的政策经过 3 个阶段的发展。最早可追溯至 2009—2010 年在上海和北京的相关试点。到 2017 年，在原国土资源部组织下，全国先后有两批共 18 个城市试点利用集体建设用地建租赁住房。2020 年《土地管理法》第三次修正案的施行，为农村集体建设用地入市彻底扫清法律和制度上的障碍。

(一)北京、上海试点阶段

上海早在 2009 年就已探索在集体建设用地上建设租赁住房。2009 年 8 月，上海市住房保障和房屋管理局等六部门出台《关于单位租赁房建设和使用管理的试行意见》，明确“在符合城乡规划和土地利用规划、建设用地总量不增加的前提下，镇、村集体经济组织可以利用闲置的镇、村企业用地或废弃的其他集体建设用地，建设限定供应的市场化租赁宿舍”。上海选取了闵行区七宝镇黎明村进行首批试点。联名雅苑小区共 400 余套房源由村民集资 8000 余万元建设，并由村集体下属企业统一运营。小区租金比周边市场优惠 20%~30%，受到周围企业职工欢迎。一年租金可达 1200 万元左右，8000 万元的投资 8 年回本，年租金回报率达到 15%。七宝镇黎明村每户村民年底分红 2 万~3 万元，集体土地的利用效率和土地价值得到明显提高。

2011 年 9 月，国土资源部以函复北京和上海的形式，正式拉开了国内利用集体土地建设租赁房的试点序幕。2012 年 8 月，上海市规土局等七部门发布《关于积极推进利用农村集体建设用地建设租赁住房的若干意见》。

在北京、上海试点阶段，其他城市严禁集体建设用地建设租赁住房。2011 年 5 月，国土资源部发出《关于加强保障性安居工程用地管理有关问题的通知》提出，“严禁擅自利用农村集体建设用地兴建公共租赁住房。对于商品住房价格较高、建设用地紧缺的个别直辖市，确需利用农村集体建设用地进行公共租赁住

房建设试点的，城市人民政府必须按照控制规模、优化布局、集体自建、只租不售、土地所有权和使用权不得流转的原则，制订试点方案，由省级人民政府审核同意，报国土资源部审核批准后方可试点。未经批准，一律不得利用农村集体建设用地建设公共租赁住房。”

（二）多城市试点阶段

2017年7月，住建部等九部委联合发出《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》，通知中提到“按照国土资源部、住房和城乡建设部的统一部署，超大城市、特大城市可开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作”。2017年8月，国土资源部和住建部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（以下简称《试点方案》），正式启动了本轮新试点。北京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都等13个城市成为首批试点城市。2019年1月新增福州、南昌、青岛、海口、贵阳等5个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点，至此参加试点的城市增至18个。

松江区作为上海集体土地入市建设租赁住房项目唯一试点区，发挥着先行先试的示范效应。《上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法》《上海市松江区农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款实行管理办法》等先后出台。2018年9月，上海市松江区区政府印发的《松江区集体经营性建设用地入市“1+5”配套文件》提出，集体土地上建设租赁住宅的土地使用权可参照商业办公执行。2018年11月，上海市政府印发的《本市全面推进土地资源高质量利用若干意见》提出，有序推进集体建设用地建设租赁住房试点。

上海首次通过土地市场成功交易集体土地入市建设租赁住房项目，是市规土局于2018年9月29日挂牌的松江区泗泾镇SJSB0001单元07—09号（集体土地试点入市）地块，^②经地块所属农民集体决策同意，并经松江区人民政府批准，出让农村集体经营性建设用地使用权。该项目于2021年上市供应，建筑面积约5.8万平方米，规划总户数825套，其中30平方米以下套数占95%以上，主要面向租期1年及以上的企业用户开放预订。

（三）全面推开阶段

自2020年1月1日起，经第三次修正的《中华人民共和国土地管理法》实施，删除了之前第43条关于“任何单位和个人进行建设，需要使用土地，必须依法申请使用国有土地”的规定，并将第63条修改为“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押”。这为集体经营性建设用地入市扫清法律和制度上的障碍，为土地的更高效利用和二次交易提供可能。2020年中央经济工作会议、国家发改委相关文件都提到要“全面推开农村集体经营性建设用地直接入市”^③“探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房”^④。2021年7月，国务院办公厅发布《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，对探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房作出更具体部署。

2020年5月，上海发布新版《上海市土地交易市场管理办法》，提出“国有建设用地使用权和集体经营性建设用地使用权出让、出租的招标拍卖挂牌公告和交易结果公示”，“可以以协议方式出让、出租的

^②①2018年10月22日，该地块以起始价12503万元成交，折合楼板价为3100元/平方米，竞得人是华润置地控股有限公司全资子公司有巢科技投资（深圳）有限公司。

^③②2020年4月9日，国家发改委发布《2020年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》。

^④③2020年12月18日闭幕的中央经济工作会议。

国有建设用地使用权和集体经营性建设用地使用权供地公告和交易结果公示”，将集体经营性建设用地的出让、出租纳入了上海土地市场交易范围，为上海集体建设用地建设租赁住房提供更多的法律法规支持，也为未来在全国层面制定集体建设用地入市的法律规范细则提供地方案例的参考。

三、上海集体经营性土地

建设租赁住房面临的问题自 2011 年开始，上海利用农村集体建设用地建设租赁住房的试点工作，取得了一定成效。一是建成并运营一批试点项目。截至 2020 年底，全市共有试点项目 14 个，占地约 22 公顷，预计建设租赁住房 7703 套。其中，开始运营的项目 5 个，占地约 6 公顷，租赁住房约 1000 套，套均建筑面积 44~87.34 平方米，主要解决工业园区的产业工人、外来务工人员住房需求。二是形成了多种集体经营性建设用地使用路径，为集体经营性建设用地建设保障性租赁住房作出有益探索。在 14 个试点项目中，6 个项目（闵行、松江、宝山、青浦）由区政府核发用地批文，调整集体建设用地的控规用途为租赁住房用地；5 个项目（松江）以集体经营性建设用地入市的方式建设租赁住房；1 个项目（闵行）作为工业园区配套设施用地建设租赁住房；2 个项目（奉贤）由集体经济组织持建设用地使用权证，直接申请办理租赁住房的规划建设许可手续。作为新市民、青年人较为集中的超大城市，上海在集体经营性建设用地建设租赁住房的试点推广上，仍然面临一些难题。

（一）符合条件的集体经营性建设用地较少

一是集体经营性建设用地大多区位较差，建设保障性租赁住房存在较大劣势。新《土地管理法》明确因政府组织实施基础设施建设、公共事业、成片开发建设等 6 种情形需要用地，可以征收集体土地，其中成片开发可以征收土地的范围限定在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内。因此，上海在城市开发边界内的土地开发依然以国有征收为主，可入市的集体建设用地主要位于城市开发边界外，普遍存在远离建成区、缺乏规划、交通不便和公共设施配套不足等问题，建设租赁住房的价值和当地政府开发的意愿都不大。二是集体经营性建设用地登记手续不完备影响入市建房。可入市的集体建设用地是指农村集体经营性建设用地，不包括公益性集体建设用地、宅基地等，符合直接入市条件的较少；而且农村集体建设用地存在权证不齐，以及所有权和使用权普遍分离的现象，流转难度较大，流转成本较高。很多集体建设用地因历史原因存在土地登记材料缺失、不全等问题，实操中很难弥补，导致不少土地难以符合入市条件，不能有效开发利用。

（二）地方政府的积极性不高

一是当前开发模式下，地方政府在土地增值收益中分配较少。集体建设用地入市的政策初衷是“政府让利、区域统筹、有效衔接”，但是政府、村集体、开发公司等多方利益分成的范围和层级不够，模式尚未平衡。集体经营性建设用地不管是采用入市的方式建设租赁住房，还是直接调整控规使用，国家和市级层面都不参与利益分成，区级层面收益也有限。例如，在松江试点的集体建设用地入市项目中，国家和市级政府不参与土地出让金分成，区政府、镇政府、村集体的分成比例为 3：7：10。因此，市、区两级开发积极性不高。此外，由于缺乏规划和公共设施配套导致区位条件较好、市场价值更高的地块低于市场价出让，造成总体收益损失；而远郊用地则由于项目前期投资大、资金回报周期长，难以受市场追捧，阻碍入市进程。二是地方政府有建设用地减量指标，“减量”和“开发”形成一定矛盾。在上海“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的“五量调控”土地管理要求下，建设用地总量已达上限，目前主要通过对城市开发边界线以外的农村地区的现状低效用地减量化，来获得城市开发边界线以内的建设用地出让指标，边界线以外的集体建设用地是主要减量对象。地方政府需要平衡“减量”和“开发”的矛盾。

(三)村集体和开发企业资金压力较大，融资困难

一是前期开发建设难以融资。镇级农村集体经济联合社实施集体经营性建设用地使用权入市，前期需要较多的资金，对镇级集体经济组织的财力有较高的要求。在上海大多数农村，可以直接入市的闲置存量土地已经很少，需要将已用的土地进行归并、整理或复垦，这就涉及企业、居民的搬迁补偿问题，前期投入和开发成本高，加上保障性租赁住房的投资回报较慢，前期开发成本据测算需要 30 年左右才能收回，普遍存在融资难的问题。二是后期融资渠道不够通畅。虽然现行政策支持集体经营性建设用地使用权进行抵押融资，但在现实操作中，需由所有权主体履行决策程序同意抵押，影响融资进度，且二级市场不成熟、部分银行对相关政策不熟悉，还存在抵押价值评估困难、抵押物变现困难等问题，导致集体用地抵押贷款实例不多(四)集体经营性建设用地建设保障性租赁住房缺乏完善的配套政策。

(四) 集体经营性建设用地建设保障性租赁住房缺乏完善的配套政策

一是集体建设用地建设保障性租赁住房的配套法律制度还不完善。新修订的《土地管理法》《民法典》《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》对于农村集体建设用地入市行为都有涉及，但规定较为原则。例如，《土地管理法》赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能，允许采取土地整治等方式进行区位调整，合理利用集体经营性建设用地。但在项目合作、立项、报建等环节都缺乏系统的政策作为推进导向和依据，实际操作中相关优惠政策难以落实，仍需采用一事一议的方式协调解决，“参照国有建设用地”使得政策的想象力空间不足，也阻碍探索和试点的改革突破程度。由此带来的改革风险始终存在。一方面是盘活的方向把握不准，突破了国家相关法律和政策底线，导致工作偏离轨道，产生政治和法律风险。另一方面是盘活方法措施不当，引起农户不满或抵制，甚至导致发生群体性事件，产生社会风险。二是缺少针对保障性租赁住房的建设标准。目前，集体经营性建设用地建设的租赁住房，车位配比、燃气、有线电视等设施配套要按照商品住房的要求施行，同时，其商业配套比例较低，与租赁住房入住对象的生活需求不完全匹配。

四、国内集体经营性土地

建设租赁住房的经验借鉴自 2017 年起，一些城市探索集体经营性建设用地建设租赁住房试点，北京等 13 个城市(2019 年增加到 18 个)的集体建设用地建设租赁住房项目已逐步展开，探索出一些路径，取得一定成效，值得上海借鉴。

(一)各地推进情况差异较大

一是大多试点城市进展较慢，落后于计划目标。在这些城市的试点实施方案中，南京、合肥、广州给出了至 2020 年末要完成的量化目标。其中，广州提出每年建设 100 万平方米、合计 300 万平方米，折合 5 万套租房；合肥表示完成建设面积 45 万平方米、折合 5000 套租房，南京表示至 2020 年末建设集体租赁住房建筑面积 30 万平方米。

根据公开报道，目前进展情况都落后于计划目标。其中，广州落实的集体租赁住房用地可提供租赁住宅约 6400 套，合肥已开工建设租赁住房 32 万平方米和 3996 套，目前投入运营 514 套。其他城市计划可提供租赁住宅数量均在 2000 套以下，且绝大部分城市的租赁住房项目仍处于建设或规划阶段，投入运营并产生收益仍需时日。二是北京利用集体建设用地建设租赁住房规模最大、进展最快。北京开展集体建设用地建设租赁住房试点工作开始较早，在 2011 年批准的 5 块集体建设用地可供应租赁住房达到 1.28 万套，其中约 4000 套已在 2017 年进入运营阶段。在 2017 年的新一轮试点中，北京市政府计划在 2017—2021 年的

5 年内供应 1000 公顷集体土地用于建设租赁住房，形成新增 40 万套的市场化租赁住房供应。截至 2020 年 9 月底，北京已开工 39 个集体土地租赁住房项目，合计可提供房源 5.3 万余间，已有两个项目投入运营，合计可提供 4000 套租房。

(二) 提供具有区位优势的项目用地

大多数试点城市的试点方案都强调，要在区位条件较好、基础设施完备、医疗教育等公共设施配套较齐全的城乡接合部、产业园区、大学园区等人口净流入较大的区域，布局集体建租房试点。一是位于主城区，面对城市新市民和青年人。北京选取了大兴区西红门、顺义区牛栏山官志卷等南四环、南五环之间的地块展开集体租赁住房项目，以满足北京南部地区城市白领、高级蓝领、应届毕业生和双创人群等青年从业者的住房需要，促进职住平衡。二是位于交通枢纽地区。广州的 3 个租赁住房试点地块交通区位优势，分别处于重要交通枢纽白云机场和广州南站附近，且地块周边均临近高速公路，靠近连片的产业区或者镇区。三是靠近产业园区和外来人口集聚区。武汉市黄陂区项目地块北临汉口北大道，距汉口北大市场 0.6 公里，距轻轨 1 号线汉口北站 1.7 公里，周边产业人群密集，地理条件优越，交通便利。贵阳的试点方案明确，租赁住房项目布局在重点产业功能区、城乡接合部、重点新城和城镇，以新就业人员、青年人才、外来务工人员新市民为主的，租赁住房需求较大的区域。杭州在试点方案中明确，要在萧山区、余杭区、富阳区等 5 个产业集聚区进行试点。

(三) 探索依托村集体、国企和社会资本优势的多样化开发模式

集体建设用地建设租赁住房政策在执行过程中，涉及农民集体经济组织、建设方、地方政府及承租人等多重利益主体，涉及土地、租赁住房、公共服务配给等多元要素，如何明确利益分配方式、协调多方利益关系是确保试点正常运作的关键。因而各地在试点方案中均或多或少地强调了利益分配方式的问题，大部分城市采用市场分配的方式(按股分配、按收益比例分配、合作双方协商分配)，小部分城市倾斜于保护农村集体经济组织的利益，给予最低分配额度的限制。各地试点方案中均强调了对于农民意愿的尊重及利益的保护，主要有以下开发模式。一是村集体与长租公司合作。北京万科泊寓成寿寺长租公寓项目，万科负责所有建设成本投入，并负责产品打造和服务运营，获得项目 45 年经营权，村集体以土地经营权参与合作，享受保底收益以及经营分红。二是村集体将土地作价入股。武汉市江夏区藏龙岛小李村的 30 亩集体建设用地，以土地评估作价入股的方式，与武汉藏龙集团合作成立合资公司开发建设。公司注册资本 1000 万元，其中小李村村委会占股 51%，藏龙集团占股 49%，村委会和该村农民按土地入股每年分成。三是村集体与国企成立合资公司。合肥市长丰县项目以村集体经济组织与政府的投资公司成立合资公司形式，负责项目申报、建设、运营和管理。

(四) 建立以村、乡自筹与区政府垫付租金相结合为主的多元化的筹资渠道

一是村集体自有资金，这部分资金主要来自征地款。北京唐家岭地区项目资金，唐家岭村和土井村分别投资约 14 亿元和 6 亿元，资金绝大部分来自此前的征地款。二是村集体贷款。北京温泉 351 地块项目的资金部分来源于上东埠头村经济合作社通过贷款获得的自筹资金。三是区政府预付款。北京集体建设用地建设的租赁住房，不少由区政府按市场价格整体趸租作为公租房，面向城镇中低收入家庭出租。在项目开发前，区政府会预付 3 年趸租租金，作为先期投入资金。

(五) 坚持市场运作和政府监管的双重手段

市场运作主要体现坚持市场经济改革方向，鼓励集体经营性建设用地入市、农村集体经济以入股形式

与企业合营、培育和发展住房租赁市场，发挥市场配置资源的决定性作用，但政府对于土地流转(土地来源、土地定价及土地使用费等)、农村集体经济与企业合作经营(项目审批、入股方式、合作协议、收益分配等)、土地所有权等涉及建设过程中的各个环节的程序合法性进行严格监管，同时在金融财政支持、土地审批、公共服务设施配套等方面给予充分支持。各地政府通过政策赋予试点容错纠错的空间，充分赋予执行部门自由裁量权，推动政策创新。之前鲜有试点方案以“红头文件”的方式将健全容错纠错机制明确下来，但本轮集体建设用地建设租赁住房试点城市中，多个城市的实施方案有不少这方面表述，体现了重要的政策创新宽容度的提升。

(六)各地试点探索还存在政策的拓展和创新空间

总体而言，利用集体建设用地建设租赁住房试点城市的《实施方案》内容较为详实，不少城市对多元主体的权责、项目实施过程、住房租赁市场管理规则进行了详细且量化的规定。但目前各地政策仍然普遍存在以下4个问题有待完善：一是集体建设用地入市的规则还不清晰。集体建设用地入市是集体建设用地租赁住房建设的重要环节，如何协调农村土地征收与集体建设用地直接入市的关系、拓宽与畅通集体用地流转通道及增强信息公开透明度和流程规范性，将是政府需要重点考量的问题。虽然各地试点方案对入市规则都有所提及，但可操作性还不够，需要出台专门的制度和实施细则，对集体用地的定价、土地来源、土地入股以及土地优化配置等问题作进一步的明晰。二是集体建设用地建租房的运作模式和收益分配机制还缺乏政策指导。目前用于建设租房的集体建设用地，可以一次性出让，也可以入股。不少地方的农村集体经济组织以土地入股的方式与企业合营，这些都是集体用地建租房模式的有益探索，但合营方式及收益分配问题也需要进一步明晰。三是集体建设用地建租房的建设与配套标准还不明确。建设标准、质量监控与配套标准是租赁住房项目建设过程中应高度重视的问题。当前试点方案对于土地入市、合营方式等前置环节关注较多，相对忽视了具体住房项目建设标准的问题，如商业配套比例限制、租赁费用标准等相关规定较少。四是集体建设用地建租房的运营管理还存较多空白。相关政策文本中，对于集体建设用地所建租赁住房的运营管理条款相对缺乏，包括租期设定、租金定价、合同备案等备案工作有待加强，将集体用地租赁住房信息纳入住房租赁平台，对信息实施的监测力度有待提高。

五、推进农村集体经营性

土地建设租赁住房的对策建议为进一步破解上海集体经营性建设用地建设租赁住房的瓶颈，有效增加保障性租赁住房供应，缓解住房供需矛盾，支持引进和留住人才，借鉴各地经验，提出以下建议。

一是探索更灵活、更有效的土地供应方式。针对各集体经济组织的不同需求和区位差异，由区级层面统筹，在总用地指标不变的情况下，通过集体经济组织间的建设用地复垦指标交易、土地所有权调换和集体经济组织之间合作等方式，让建设保障性租赁住房的区位选择和收益分配更市场化、更有经济效益、更符合农民利益。

二是积极盘活部分因材料不全而“沉睡”的土地。为历史原因导致登记不全、材料残缺、无法入市的集体经营性建设用地提供走得通的弥补渠道，同时积极探索集体经营性建设用地建设租赁住房的其他途径，如进行有条件的控规调整、批准为配套服务设施用地等方式，有效盘活因历史原因导致“沉睡”的农村土地资源。

三是因地制宜确立差异化利益分配模式。充分考虑区位和土地用途，确定调节金征收比例，探索差异化运营。对于区位条件较好的近城用地，探索适当提高区级分成比例，或将区级公共设施配套建设成本纳入土地出让成本。对于区位条件较差的远郊用地，积极对接一二三产融合的新型企业等市场资源。

四是建设用地指标向保障性租赁住房倾斜。在不断优化农村建设用地规划结构和布局的基础上,尝试在建设用地指标上形成突破。向农村建设用地建设保障性租赁住房进行倾斜,予以相应的建设用地指标单列,或者每年给予一定附加建设用地额度等。

五是多渠道降低前期开发成本。各区针对保障性租赁住房,成立统一的平台公司,由平台公司统一负责集体经营性建设用地的合作式收储,同时与更多市场主体合作,像地铁公司那样用开发盈利来弥补建造成本和运营成本。探索在入市的集体经营性建设用地中部分征收转化为国有建设用地,建造可售商品房,用于覆盖保障性租赁住房的建房成本。

六是积极培育和发展集体经营性建设用地二级市场。积极推动集体建设用地使用权在二级市场交易、转让、互换、出资、赠与、抵押等,提升集体经营性建设用地的流动性和抵押价值。鼓励中介组织为集体经营性建设用地使用权交易提供推介、咨询、估价、勘测、设计、经纪、融资担保等市场化服务。

七是完善立项、登记、备案等开发手续和流程。根据集体经营性建设用地和保障性租赁住房的特殊情况,不需要交付使用、没有销售备案等,进一步建立和完善与之相配套的、全市统一的办事手续和流程,提高保障性租赁住房的建设和运营效率。

八是制定明确的保障性租赁住房建设标准。根据保障性租赁住房的实际需求制定建设标准,提高商业设施比例,进一步降低项目车位配比,在燃气、有线电视等设施配套上不设置硬性要求等。还可以在此基础上进一步细化,针对城区范围内租赁住房、城市近郊租赁住房、产业园区配套租赁住房等制定不同的具体标准。

参考文献:

- [1] 齐昕,刘文刀,陈杰.大城市集体建设用地建设租赁住房的政策演变、最新进展及“瓶颈”[J].经济研究参考,2021(24):30—47.
- [2] 谭荣.集体建设用地建租赁住房的思考与展望[J].中国土地,2017(10):16—18.
- [3] 潘俊.推进我国集体建设用地建租赁住房的对策与建议[J].中国人权评论,2019(1):179—191.
- [4] 纪成旺.集体建设用地建租赁住房的改革逻辑[J].中国土地,2017(10):6—9.
- [5] 陈路.城集体建设用地可建租赁住房[J].中国房地产,2018(6):8.
- [6] 孔伟,瞿富强,郝鸿飞.集体建设用地建租赁住房探讨[J].合作经济与科技,2022(13):20—22.
- [7] 汪毅,何淼.利用集体建设用地建设租赁住房的挑战和对策[J].中国土地,2021(8):18—20.
- [8] 徐哲.关于利用集体建设地建设租赁住房的思考[J].智能城市,2018,4(10):18—19.
- [9] 黄小虎.利用集体建设用地建设租赁住房——一个举重若轻的大用笔[J].上海国土资源,2018,39(1):1—4.

[10] 谭荣. 集体建设用地建租赁住房的思考与展望 [J]. 中国土地, 2017(10):14—16.

[11] 费岑. 松江区集体经营性建设用地入市开展租赁住房建设的实践与思考 [J]. 上海房地, 2021(5):46—49.

[12] 刘灵辉, 王科宇. 农村集体建设用地建设租赁性住房问题研究 [J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2019, 34(1):1—9.