

集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

执笔人：陈杰、陈开洋

2020 年 12 月 20 日

利用集体（经营性）建设用地建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。这项政策的出台，被各界广泛认为，既有增加城市租赁住房供给、降低新市民租房压力的出发点，又有增加农民财产性收入、助力农村分享城市发展红利的目标，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。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 18 日闭幕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”，这使该政策探索引发社会高度关注。

这项政策的起源则可以追溯到至少 2009-2010 年在上海和北京的相关试点。2017 年起，在原国土资源部组织下，全国先后有两批共 18 个城市进行了利用集体建设用地建租赁住房的正式试点。根据这轮试点的方案要求，在 2020 年年底之前，试点城市所在的省级国土资源主管部门和住房城乡建设主管部门就要形成总结评估报告上报自然资源部和住建部。

上海交通大学住房与城乡建设研究中心高度关注利用集体建设用地建租赁住房的政策探索，组织团队对该政策进行了集中研究，将推出系列专题报告。中心团队在 2020 年 12 月 16 日发布的[《SJTU 住房政策观察》第 5 期“利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较”](#)，重点对 2017-2020 这轮试点政策的演变过程进行梳理，对试点城市的试点实施方案特点进行整理和比较。本期报告则在更大的历史维度和更高层面的制度框架中进行政策梳理，并结合公开报道材料与调研所获得各地实践案例，进行经验介绍与探讨，以期政府相关部门和相关研究者提供资料参考。限于人力与资源有限，不足和错误之处，敬请来信指正。

目录

一、政策时间线.....	3
二、制度背景与预期影响.....	6
(一) 农村集体建设用地改革.....	6
(二) 农村集体建设经营性用地规模与来源.....	10
(三) 农村集体建设经营性用地入市的意义.....	11
三、各地的进展.....	13
(一) 北京市的进展.....	13
(二) 南京市的进展.....	20
(三) 杭州市的进展.....	21
(四) 合肥市的进展.....	22
(五) 广州市的进展.....	23
(六) 武汉市的进展.....	24
(七) 上海市的案例.....	25
(八) 主要城市总结.....	29
四、难点分析、调研反馈与政策建议.....	30
(一) 法律障碍与实践难点.....	30
(二) 调研反馈的补充信息.....	33
(三) 解决思路与对策建议.....	34
报告团队.....	37
参考文献.....	37
后记.....	38

一、政策时间线

2009年8月12日，上海市政府办公厅转发了该市住房保障和房屋管理局等六部门所联合制定的《关于单位租赁房建设和使用管理的试行意见》（沪府办发[2009]30号），提出要按照“政府引导、规范运作，只租不售、封闭运行”的要求，规范农村集体建设用地建设市场租赁房。

2010年11月，时任北京市副市长陈刚在北京市十三届人大常委会第二十一次会议上表示，北京在集体土地上试点建设租赁住房方案已获市政府批准，并准备向国土部申报试点。

2010年12月，北京昌平区北七家镇海鹈落村集体建设用地建租赁房开工，成为北京市政府允许下的首个集体用地建租房开工项目。

2011年5月，国土部发出《关于加强保障性安居工程用地管理有关问题的通知》（国土资电发[2011]53号）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房”。

2011年9月，国土部以函复北京和上海的形式，拉开了国内利用集体土地建设租赁房的试点序幕。¹

2011年12月23日，住建部部长姜伟新在全国住房和城乡建设工作会议上表示：“商品房价格较高、建设用地紧缺的直辖市和少数省会城市，确需利用农村集体建设用地进行公租房建设试点的，由省级人民政府审批同意试点方案并报国土部审批后，可展开试点工作。”

2012年1月7日，国土资源部部长徐绍史在全国国土资源年度工作会议上表示，“在部分地区由省级人民政府审核同意并报部批准后开展集体建设用地建设租赁住房试点”。²媒体报道称，会上确认北京上海已获试点批准。³

2012年2月15日，《国土资源部关于做好2012年房地产用地管理和调控重点工作的通知》（国土资发[2012]26号）提出：“加强利用集体建设用地建设租赁住

¹ 涉及文件包括：《国土资源部办公厅关于北京市利用集体土地建设租赁住房试点意见的函》（国土资厅函[2011]865号）。但文件没有在网上发布。

² 2012全国国土资源工作会议召开 徐绍史作工作报告

http://www.mnr.gov.cn/zt/hu/gtzyhy/2012qgggtzygzhy/ldjh_6644/201201/t20120107_2024431.html

³ 京沪获批试点集体用地建租赁房.《第一财经日报》2012-01-09

http://www.mohurd.gov.cn/dfxx/201201/t20120113_208427.html

房试点管理。对于商品住房价格较高、建设用地紧缺的直辖市和少数省会城市，确需利用农村集体建设用地进行租赁住房建设试点的，要按照‘严格审批、局部试点、封闭运行、风险可控’的要求，由省级人民政府审核同意试点方案并报部审核批准后，可以开展试点工作”。

2012年8月20日，上海市人民政府转发市规土局等七部门《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》（沪府办[2012]88号）。

2014年10月28日，北京市国土局、发改委、规划委联合发布《北京市利用农村集体土地建设租赁住房试点实施意见》（京国土耕[2014]467号）。

2017年7月18日，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》（建房[2017]153）⁴，通知中提到“按照国土资源部、住房城乡建设部的统一工作部署，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21日，国土资源部和住建部联合印发了《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（国土资发[2017]100号）（以下简称《试点方案》）⁵，正式启动了本轮新试点。《试点方案》称，“利用集体建设用地建设租赁住房，可以增加租赁住房供应，缓解住房供需矛盾，有助于构建购租并举的住房体系，建立健全房地产平稳健康发展长效机制；有助于拓展集体土地用途，拓宽集体经济组织和农民增收渠道；有助于丰富农村土地管理实践，促进集体土地优化配置和节约集约利用，加快城镇化进程”。《试点方案》又称，“按照地方自愿原则，在超大、特大城市和国务院有关部委批准的发展住房租赁市场试点城市中，确定租赁住房需求较大，村镇集体经济组织有建设意愿、有资金来源，政府监管和服务能力较强的城市”，开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。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。

2017年9月26日，国土资源部在湖北省武汉市召开利用集体建设用地建设租赁住房试点工作启动会，就试点工作作出部署⁶。会议明确，试点的总体要求是牢牢把握“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，以构建租购并举的住房体系为方向，着力构建城乡统一的建设用地市场，推进集体土地不动产登记，完善利用集体

⁴ 住建部等九部委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(建房[2017]153)(2017-07-18). http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201707/t20170720_232676.html

⁵ 国土资源部住房城乡建设部关于印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》的通知(国土资发[2017]100号)(2017-08-28). http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/28/content_5220899.htm

⁶ 国土资源部全面启动利用集体建设用地建设租赁住房试点. 中国政府网(2017-9-28): http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/28/content_5228143.htm

建设用地建设租赁住房规则，健全服务和监管体系，提高存量土地节约集约利用水平，为全面建成小康社会提供用地保障，促进建立房地产平稳健康发展长效机制。

2017年10月31日，北京市规划和国土资源管理委员会发布《关于进一步加强利用集体建设用地建设租赁住房工作的有关意见》（市规划国土发[2017]376号）⁷，作为本轮试点工作的指导方案。

2018年1月25日，国土资源部办公厅、住房城乡建设部办公厅联合发布了《关于沈阳等11个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函》（国土资厅函[2018]63号）⁸，原则同意沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都等11个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点的实施方案，并将这11个城市的实施方案在网上公布。

2019年1月11日，自然资源部办公厅、住房城乡建设部办公厅联合印发了《关于福州等5个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函》（自然资办函[2019]57号）⁹，原则同意福州、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实施方案，并将这5个城市的实施方案在网上进行了公布。至此，参加试点的城市增加到18个。

2019年8月26日，十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第三次修正案和《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）的修正案，自2020年1月1日起实施。此次修正的《土地管理法》，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，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务”，“集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意”，“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

⁷北京市规划国土委《关于进一步加强利用集体建设用地建设租赁住房工作的有关意见》（市规划国土发[2017]376号）（2017-10-31）：

http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_60484.html

⁸国土资源部办公厅 住房城乡建设部办公厅关于沈阳等11个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函（国土资厅函[2018]63号）（2018-01-16）

http://g.mnr.gov.cn/201801/t20180125_1747220.html

⁹自然资源部办公厅 住房城乡建设部办公厅关于福州等5个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函（自然资办函[2019]57号）（2019-01-11）

http://gi.mnr.gov.cn/201901/t20190116_2387957.html

让、互换、出资、赠与或者抵押”。同时，修正后的《城市房地产管理法》将第九条“城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让”，在结尾处增加了“但法律另有规定的除外”。¹⁰

2020年4月9日，国家发展改革委发布了《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》。¹¹文件提出“全面推开农村集体经营性建设用地直接入市。出台农村集体经营性建设用地入市指导意见。允许农民集体妥善处理产权和补偿关系后，依法收回农民自愿退出的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地使用权，按照国土空间规划确定的经营性用途入市。启动新一轮农村宅基地制度改革试点。”

2020年11月3日，《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》发布，提到“探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，完善长租房政策，扩大保障性租赁住房供给”。

二、制度背景与预期影响

本团队认为，农村集体建设用地用于建设租房的政策创新探索，固然有针对解决城市低成本租赁住房供给不足的直接出发点，但首先要放在农村土地制度改革乃至城乡融合发展的大背景下去考察。为此，这项政策创新的深化，不仅会对房地产市场产生影响，也会对我国土地管理、城市建设、乡村振兴和城乡融合发展等多方面产生影响。为此，有必要回顾一下近年来农村集体建设用地入市改革的总体进程。

（一）农村集体建设用地改革

按照《宪法》和《土地管理法》规定，我国土地分为国有土地与集体土地，其中集体土地又可分为农用地、集体建设用地、未利用地（“四荒地”）。而集体建设用地又分为宅基地、公益性公共设施用地和集体经营性建设用地。

所谓农村集体经营性建设用地，根据2015年1月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（中办发[2014]71号），是指“存量农村集体建设用地中，土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地”。这一界定意在强调，一是要存量，二是要符合“两规”，三是限定为工矿仓储、商服等经营性用途。现阶段政策探索的是将集体建设用地中的经营性建设用地用于建设租赁住房。

¹⁰ 全国人大常委会关于修改《土地管理法》、《房地产管理法》的决定（2019年8月26日第十三届全国人大常委会第十二次会议通过）

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201908/024794d1945f4498bc1c3b532b6d6561.shtml>

¹¹ 国家发展改革委关于印发《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》的通知(发改规划[2020]532号)（2020-04-03）https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202004/t20200409_1225431.html

在很长一段时间中，我国集体建设土地必须征收为国有建设土地之后，土地使用权才能出让用于建设，而且只能由地方政府统一供应，是地方政府高度垄断的土地供给模式。集体经营性建设用地入市改革的目的，是要赋予集体建设用地与国有建设用地在土地市场上同等法律定位和权能，作为土地所有者的农民集体，无需先行将土地征收为国有土地，可与城镇国有土地所有者一样直接通过土地市场向需求者供地，通过包括出让、出租或作价出资入股等方式让渡一定年限的集体经营性建设用地使用权并获取对价收益。这个改革同时探索了依法入市的集体经营性建设用地使用权与国有建设用地使用权享有同等权能，如其转让、互换、出资、赠与、抵押等权能比照同类用途的国有建设用地执行。

农村集体建设用地入市的基层探索由来已久。1992年，广东南海就在土地股份合作制的框架下开启了集体经济组织在不改变集体土地所有权的前提下，将集体土地统一规划后直接向外来企业出租的探索。这种以集体土地启动的工业化，被认为降低了工业化的成本（蒋省三与刘守英，2003）。此后，1994年福建古田，1996年江苏苏州，都先后出现了新的试点探索（陈会广等，2009）。1999年起，原国土资源部先后正式批准在安徽芜湖、江苏苏州、河南安阳、广东顺德、浙江湖州以及上海等地开展集体建设用地使用权流转试点。2003年6月，广东省政府下发《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》¹²。2005年6月，《广东省集体建设用地使用权管理办法》颁布¹³，自2005年10月1日起施行。其后一年左右时间内，广东有不少于12个地级市开展了集体建设用地流转工作，流转土地不少于1611宗，涉及价款不低于14.3亿元。¹⁴2006年11月，湖北省政府出台《农民集体所有建设用地使用权流转管理试行办法》¹⁵，自2007年1月1日起实施，该办法至今仍然有效。2007年，成渝地区在全国统筹城乡综合配套改革试验区框架下开展了集体建设用地流转的探索。

然而，2007年12月30日印发的《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》（国办发[2007]71号），强调“严格控制农民集体所有建设用地使用权流转范围。农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用

¹² 广东省人民政府《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》（粤府[2003]51号）（2013-06-24）
http://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/136/post_136158.html#7

¹³ 《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（粤府令第100号）（2005-06-23）
http://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/0/138/post_138538.html?jump=false#6

¹⁴ 多地推进农村集体建设用地流转试点[N].《上海证券报》2012-12-12
<http://finance.sina.com.cn/360desktop/stock/t/20121212/015813971447.shtml>

¹⁵ 《湖北省农民集体所有建设用地使用权流转管理试行办法》（鄂府令第294号）（2006-11-09）
http://www.hubei.gov.cn/govfile/ezl/201112/t20111209_1031859.shtml

于非农业建设”，“农民集体所有建设用地使用权流转，必须是符合规划、依法取得的建设用地，并不得用于商品住宅开发”。集体用地入市试点降温。

2008年9月，河北省政府颁布《河北省集体建设用地使用权流转管理办法（试行）》（冀府令[2008]第11号）。同年12月，重庆市政府颁布《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》（渝府发[2008]127号），以“地票”方式推进农村集体建设用地入市，并把“地票”界定为“农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地后，可用于建设的用地指标”。

2008年10月12日闭幕的中国共产党十七届三中全会提出，“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。但2008年10月底，国土资源部部长徐绍史在部署土地利用总体规划修编和第二次土地调查等工作电视电话会议上仍然强调，要按照“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”原则，严格土地用途管制，农村集体土地决不能搞房地产开发。

2013年11月15日，在中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）正式发布，《决定》提出“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”，正式启动了集体经营性建设用地入市的改革。

2014年12月，在中央全面深化改革领导小组第七次会议和中央政治局常委会会议上，审议通过《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。该意见于2015年1月由中办、国办联合印发。

2015年2月27日，十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，授权在试点地区暂时调整实施《土地管理法》和《城市房地产管理法》）有关法律规定，授权期限截至2017年12月31日。¹⁶

¹⁶ 三十三个试点县（市、区）包括：北京市大兴区、天津市蓟县、河北省定州市、山西省泽州县、内蒙古自治区和林格尔县、辽宁省海城市、吉林省长春市九台区、黑龙江省安达市、上海市松江区、江苏省常州市武进区、浙江省义乌市、浙江省德清县、安徽省金寨县、福建省晋江市、江西省余江县、山东省禹城市、河南省长垣县、湖北省宜城市、湖南省浏阳市、广东省佛山市南海区、广西壮族自治区北流市、海南省文昌市、重庆市大足区、四川省郫县、四川省泸县、贵州省湄潭县、云南省大理市、西藏自治区曲水县、陕西省西安市高陵区、甘肃省陇西县、青海省湟源县、宁夏回族自治区平罗县、新疆维吾尔自治区伊宁市。（见图1）



图 1 全国 33 个试点县（市、区）空间分布示意图

2016 年 4 月 18 日，财政部国土部关于印发《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》的通知(财税[2016]41 号)¹⁷，规定：农村集体经济组织通过出让、租赁、作价出资（入股）等方式取得农村集体经营性建设用地入市收益，以及入市后的农村集体经营性建设用地土地使用权人，以出售、交换、赠与、出租、作价出资（入股）或其他视同转让等方式取得再转让收益时，须向国家缴纳调节金。调节金原则上由农村集体经营性建设用地的出让方、出租方、作价出资（入股）方及再转让方缴纳，分别按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的 20%-50% 征收。

2016 年 5 月 13 日，银监会、国土资源部联合印发《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》（银监发[2016]26号），并选定 15 个县（市、区）进入开展农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款业务试点名单。2016 年 11 月 28 日，银监会办公厅、国土部办公厅发出通知，将试点扩大到农村集体经营性建设用地入市的全部 33 个试点县（市、区）。

¹⁷ 2016 年 4 月 18 日财政部国土部关于印发《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》的通知(财税[2016]41 号) http://m.mof.gov.cn/zcfb/201606/t20160606_2315042.htm

2017年11月4日，第十二届全国人大常委会第三十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限的决定》，将调整实施有关法律规定的期限延长至2018年12月31日。2018年12月29日，第十三届全国人大常委会第七次会议再次将调整实施有关法律规定的期限延长至2019年12月31日。

2018年12月23日，第十三届全国人大常委会第七次会议审议《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》¹⁸，这份报告中指出，截至报告提交期，33个试点县（市、区）已按新办法实施征地1275宗、18万亩；集体经营性建设用地已入市地块1万余宗，面积9万余亩，总价款约257亿元，收取调节金28.6亿元，办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗、38.6亿元；腾退出零星、闲置的宅基地约14万户、8.4万亩，办理农房抵押贷款5.8万宗、111亿元。报告认为，“三块地”改革试点产生了推动了城乡统一的建设用地市场建设、增强了农村产业发展用地保障能力、增加了农民土地财产收入、提升了农村土地利用和治理水平等方面的积极成效，其中还特别指出，集体经营性建设用地入市进一步显化了集体土地的价值，试点地区共获得入市收益178.1亿元。

这份报告构成了2019年8月全国人大通过《土地管理法》、《城市房地产管理法》修正案的基础。在本次修正前，我国城市建设需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；如果是集体所有土地，必须在征收为国有土地后方可出让使用权。但本次修正后，废除了这项规定，集体经营性建设用地可以不经征收，就由土地所有权人通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。据报道，自然资源部正在抓紧修订《土地管理法实施条例》和制定《集体经营性建设用地出让转让管理条例》。

（二）农村集体建设经营性用地规模与来源

2020年7月10日，农业农村部披露，根据历时三年的国农村集体资产清产核资工作结果显示，截止2019年底，全国共有集体土地总面积65.5亿亩¹⁹。此外，一般认为，全国农村集体建设用地总规模在19万平方公里左右，折合2.85亿亩，其中宅基地占70%，以其中30%闲置计算，闲置总量接近4万平方公里，折合6000

¹⁸ 《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》（2018-12-23）

<http://www.npc.gov.cn/npc/c12491/201812/3821c5a89c4a4a9d8cd10e8e2653bdde.shtml>

¹⁹ 扎实开展全国农村集体资产清产核资工作——农业农村部有关负责人答记者问
http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202007/t20200710_6348455.htm

万亩。相比，2018 年末全国城市建设用地的总规模才 5.61 万平方公里，其中居住用地才 1.72 万平方公里。

关于农村集体经营性用地规模，一直数据披露较少。农业农村部部长韩长赋 2018 年的一篇报告中曾经引用有关部门根据土地调查数据推算的数字，截止 2013 年底全国农村集体经营性建设用地约为 4200 万亩，占全国集体建设用地总量的 13.3%²⁰。但不少分析人士认为，结合试点分析，保守估计，全国农村集体经营性建设用地存量规模当在 5000 万亩以上。²¹

农村集体经营性建设用地一般认为，主要存在于三类区域：第一类是沿海地区在乡村工业化时期，在集体土地上形成的工业和城镇用地；第二类是各类城市的城乡结合部地带，在政府征收土地推动城市不断外扩的同时，农民集体也利用集体存量建设用地和宅基地发展非农产业；第三类是传统农区，以指标交易方式产生的用于城镇建设或农村产业发展的建设用地。

（三）农村集体建设经营性用地入市的意义

农村集体建设用地入市，有利于创新城乡一体化的土地金融体系，助推升级农村地区产业结构。农村集体建设用地入市，开辟了经济投资项目土地新载体，使现今城市建设用地指标紧缺情况得到相应缓解。并且，农村土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。集体经营性建设用依法获取有关权证后可进行抵押贷款，这意味着推进集体建设用地入市改革可大大提高农村土地的抵押价值。按国务院 2018 年“三块地”改革试点的总结报告，试点地区的集体经营性建设用地入市均价为 28.6 万元/亩，以 5000 万亩存量来推算，全国存量集体经营性建设用地的市场价值即有 14 万亿元，而 2017 年末全国全口径涉农贷款余额才 30.95 万亿元。再考虑到土地上的建筑物价值，可以用于抵押融资的土地资产价值将大大增加。农村集体经营性建设用地抵押权的实现，意味着农村集体组织的小微企业也可通过抵押入市土地，解决了企业资金运营压力，加快完成技术改造和升级转型。

2017 年 8 月，国土资源部土地利用司有关负责人解读《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》时表示，北京、上海作为首批试点城市，几年来试点取得了良好的效果，“一是增加了住宅用地来源和租赁住房供给。二是扩展了集体经营性建设用地的居住和产业发展功能。三是在盘活低效集体建设用地、解决城市周边外来

²⁰ 中央农办主任、农业农村部部长韩长赋谈中国农村土地制度改革 2018-12-29
http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201812/t20181229_6165797.htm

²¹ 农村集体经营性建设用地的形成及现状。
<http://www.1haofa.cn/newshow.asp?id=605>

务工人员居住问题、改善城郊经济社会环境等方面，发挥了积极作用。四是拓宽了集体经济组织和农民增收渠道，农民获得长远稳定收益，有获得感。”

集体经营性建设用地建租房直接的效应有两方面：一是为城市租赁住房提供紧缺的土地资源，降低劳动力居住成本；二是改变农村土地增值收益的利益分配机制，提高农民财产性收入。间接效应体现在改变地方政府对土地出让金的依赖，并提升农村土地的资产价值。具体来看：

第一，租赁住房的土地供应渠道进一步拓宽，缓解住房供应紧张问题。由于不需要经过集体土地变为国有土地这个环节，地价款的支付时间、支付方式等可与村集体商议确定，增加了土地市场的供给多元化和流动性，减少了租房建设者的拿地成本，降低了其建设与运营过程中的资金压力。

第二，农村集体土地增值收益在农民、集体和政府3个主体之间的分配机制被重新构造。相比征地补偿而言，农民从建设租赁房的土地收益有望大幅度提高。

“以海鹳落村为例，在2009年北京市未来科技城项目中，海鹳落村被征地1530亩，总计补偿3.31亿元，平均每亩征地补偿21.6万元。而据测算，建设租赁房土地净收益预计达到1611万元/亩，土地收益提高73.6倍。相应地村民人均收入迅速提高。该村第一期租赁房年净收入为2714万元，人均年收入可增加2.2万元。”（伍振军，2017）

集体用地所有者直接与开发商合作，集体成员财产性收入将明显提高。现试行城乡经营性土地入市利益分配章程，已明确到农村集体、个人以及国家方面。集体经济组织及其成员均可直接享有集体经营性建设用地入市带来的土地增值收益，财产性收入得到有效增加，获得的收益也比以往要高，且土地增值收益相比征地补偿款有更好的持续性。这为农村经济发展、农民收入提高提供了强有力的支持。

第三，不仅能带来可观的税收收入，也能帮助地方政府摆脱对土地财政的依赖。利用集体建设用地建设租赁住房、发展租赁住房市场，与国有建设用地市场形成“互补”关系（吕萍等，2018），是完善“租购并举”长效机制的重要举措。成熟的租赁住房市场能够促进周边产业和商业的发展，带来可观的税收收入。对租赁住房的统一规划、建设、登记和管理，有利于将来征收物业费、房产税等，使地方政府逐步摆脱对“土地财政”的依赖（龙志和、莫凡，2019）。

第四，有利于提升农村集体土地的资产价值。农村集体经营性建设用地被允许建租房，意味着可获得有效权证，使得土地的流通性和抵押价值大大提升，再考虑到土地上的租房建筑物价值，农村土地的资产价值大大增加，实现资产化转型。

三、各地的进展

试点进展情况的全国性汇总材料，在公开渠道上披露不多。本团队能了解到的只有《中国土地》2018年11月一篇文章中报告了原国土部2018年4-7月对首批13个试点城市进行过一次调研的材料。该调研材料披露，截至2018年7月，全国首批13个试点城市供应集体土地用于建设租赁住房面积达330公顷，其中北京进展最快，“北京已供应集体土地204公顷，占全部13个试点地区已供应土地面积的62%，规模大、进展快”（黄保华，2018）。

本团队根据网上公开资料以及部分案例的调研，整理了若干典型试点城市集体建设用地建设租赁住房的进展材料，主要内容如下：

（一）北京市的进展

根据媒体报道，早在2011年，北京就曾率先在五个地块开展集体建设用地建设租赁住房相关试点工作，近年来进一步加快了相关试点工作。

1. 北京市集体建设用地建设租赁住房早期进展（2010-2017）

2010年3月，《中国日报》报道²²，在北京市昌平东小口镇的兰各庄村和北七家镇的海鹳落村，都将利用村集体用地建设公共租赁住房项目，计划当年上半年启动建设，建成后共可提供精装修公租房8000至1万套，其中有2000套住房在当年底即可入住。这两处都与大型居住区天通苑相距不远，其中兰各庄公租房项目拟规划占地约6.5公顷，建设总规模约11万平方米，可建公租房近2300套，预计2011年底前交付使用。该条报道认为，集体用地建公租房，结合了旧村改造，在改善外来人口租住条件的同时，也能解决农民上楼后的增收问题。

2010年11月，北京市住房保障工作领导小组办公室联系会议上，原则同意在海鹳落村、兰各庄村、唐家岭等地利用集体土地建设租赁住房。²³

2010年11月18日，时任北京市副市长陈刚在北京市十三届人大常委会第二十一次会议上表示，北京在集体土地上试点建设租赁住房方案已获市政府批准，并准备向国土部申报试点。包括唐家岭在内的五个农村集体经济组织提出申请，共计要建设1万余套租赁住房。²⁴

²² 北京昌平建2000套公租房将满足低收入白领需求.《中国日报》2010-03-19
http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2010-03/19/content_9615217.htm

²³ 如何保障“保障房”？京沪深渝四地建设路径调查. 人民网，2011-08-18
<http://roll.sohu.com/20110818/n316704912.shtml>

²⁴ 北京市试点集体土地建租赁住房 租赁住房收益归村集体.《北京青年报》2010-11-19
https://m.fang.com/news/bj/0_4071008.html

2010年12月16日，北京市昌平区北七家镇海鹳落村的集体土地租赁房项目开工，成为首个政府许可下开工的集体土地上建设租赁房项目。²⁵

2011年4月，经前期调研、沟通，原北京市国土资源局向国土资源部正式提出利用集体土地建设公共租赁住房的试点申请。

2011年9月，国土资源部批准北京市开展试点工作，北京市成为全国第一个利用集体土地建设租赁住房的试点城市。

2012年2月，经北京市政府批准和国土资源部备案同意，北京市正式启动了第一批试点——唐家岭地区集体土地租赁住房试点项目，标志着北京市试点工作进入项目实施阶段。

2014年10月28日，北京市国土局、发改委、规划委员会等7部门联合发布《北京市利用农村集体土地建设租赁住房试点实施意见》（京国土耕[2014]467号），为试点工作提供政策保证。

截止2016年底，北京市已先后启动了海淀区唐家岭、温泉镇太舟坞村（351地块）、朝阳区平房乡平房村、海淀区西北旺镇皇后店村（021地块）、昌平区北七家镇海鹳落村等4批5个试点项目，共涉及集体建设用地38公顷，可建设公共租赁住房近1.5万套、总面积约110万平方米的租赁住房。²⁶这些项目主要面向周边产业园区职工、外来务工人员出租，或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，扩大保障性住房筹集渠道。

2017年1月，海淀区唐家岭项目、海淀区温泉镇351和朝阳区平房乡三个试点项目，陆续开展入住工作，半年内便共入住4000余户。²⁷

其中，唐家岭项目占地总面积约5.8公顷，包括唐家岭村租赁住房项目和土井村租赁住房项目2个子项目，两个子项目各有19.4万平方米和6.8万平方米的产业园，其中公租房项目建筑面积分别为7.4万平方米和3.4万平方米，土地权属清晰，城市规划为集体产业用地。唐家岭新城T08地块，可提供租赁住房2176套，2017年度选房入住工作的是已竣工的927套房源。唐家岭新城小区的租金标准为35元/平方米/月，而附近小区月租金均价在50元/平方米/月以上。符合条件的困难群众还可以申请领取租金补贴。2017年3月28日，唐家岭地块租赁住房项目启动意向登记工作，面向保障家庭公开摇号配租。同年5月，经过前期登记、资格审查、公

²⁵ 集体土地建租赁住房投石问路.《第一财经日报》2012-01-13

<https://www.yicai.com/news/1343973.html>

²⁶ 北京出台《关于进一步加强利用集体土地建设租赁住房工作的有关意见》.《北京晚报》2017-11-16. <https://www.takefoto.cn/viewnews-1326719.html>

²⁷ 集体建设用地建租赁住房的北京样本.《中国新闻周刊》2017-09-21.

<http://www.chinanews.com/cj/2017/09-21/8336814.shtml>

开摇号等准备工作，该项目正式面向海淀区保障房家庭开展现场选房、签约工作。此后，针对其他家庭的入住工作也陆续开始。该小区租期三年，到期后审核不通过的租户，将不再续租。该项目按照政府统一趸租、确保不改变租赁性质的原则，由海淀区住房保障事务中心整体趸租，租期十年，统一进行出租、运营和管理。为保障农民利益，租赁住房由政府按市场价格趸租过来，再向保障房家庭按公租房价格出租，差价由政府补贴。

第二批试点的海淀区温泉镇太舟坞村 351 地块，同期开始配租入住。该项目总占地面积约 5.9 公顷，总建筑面积约 18.5 万平方米，可提供 2772 套公租房，其中 37 平方米的零居室/开间 1900 余套，54 平方米的一居室 370 余套，64 平方米的两居室 440 余套。公寓内家具电器设施齐全，同时还设置了开放式工作台，属于拎包入住的精装公寓，租金为 58.27 元/平方米/月，启动配租后半年内已有 1100 余套办理签约入住。项目的用地所有人和建设主体是北京市海淀区温泉镇东埠头村经济合作社，由北京创客小镇科技有限公司（温泉镇集体经济控股的混合所有制企业）负责运营。创客小镇首席联络官告诉媒体，海淀区和温泉镇政府希望发挥 351 地块的区位优势，以该项目为载体，开展创客人才公租房试点，同时引进“外脑”开展运营。该公司成为该地块引进外脑的一部分，负责整个园区的运营管理，担负将其创建一个创业创新双创园区的任务。该地块的公寓部分由海淀区住房保障中心整体趸租，商业配套部分由创客小镇公司趸租运营。作为创客人才公租房试点项目，海淀区对企业进驻创客小镇开出了一系列条件。符合条件的企业，经审核后，该公司员工可以享受该公寓入住优惠。海淀区住房保障中心为符合条件的创客提供 50% 租金补贴，租金补贴的发放形式为，住保中心当月先收租金，次月把补贴发放给租户。创客小镇的租金优势，被认为有助于降低小微企业员工在北京的租住成本，解决团队初创需求，利于培养和聚集创业企业和人才，并促进职住平衡（伍振军，2017）。

同为第二期试点朝阳区平房乡项目，也在同期开始办理入住。该项目位于机场第二高速北侧，紧邻东五环，具体名称为东坝中路 40 号院，所建小区叫泓鑫家园。该项目在入住时已建成 26 万平方米，共 3204 套，有零居、一居室、二居室三种户型，面积在 35-65 平方米之间，租金价格为 45 元/平方米/月。项目入住对象为无房家庭，符合条件的租户可以申请政府租金补贴。泓鑫家园的开发商是北京市泓科鑫宇房地产投资有限公司，是朝阳区政府及平房乡政府授权成立的乡属开发公司。

比较这三个项目，资金来源以村或乡自筹与区政府垫付租金相结合。唐家岭地区项目资金，来自海淀区预付的三年趸租租金，以及唐家岭村和土井村的自筹资金，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；温泉 351 地块项目的资金来源也是来自海淀区预付的三年趸租租金，加上东埠头村

经济合作社通过贷款获得的自筹资金；朝阳区平房乡项目投资 11 亿元，朝阳区房管局预付 3 年租金约 2 亿元，剩余资金由乡级统筹解决。

值得注意的是，北京市住建委一直严厉打击保障房包括公租房转租现象。2017 年 9 月 8 日，北京市住建委表示，将进一步在全市所有公租房小区中推广人脸识别门禁系统，对转租转借等行为起到预警和取证作用。在唐家岭项目小区中也安装了该系统，以打击转租行为。与此同时，北京市也给集体用地租房的租客增加赋权。2017 年 9 月 28 日发布的北京市住建委等八部门《关于加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知》（京建法[2017]21 号），确认了集体建设用地上建设的租赁住房租户，可获得与国有土地租房租客一样的公共服务赋权。

这个期间的媒体调查报告不少都引用官方人士的说法，认为北京市的试点经验表明，农民可以实现从“瓦片经济”到“楼宇经济”的转变。

2. 2017 年新一轮试点以来的进展

2017 年 11 月 16 日，北京市规划和国土资源管理委员会发布《关于进一步加强利用集体土地建设租赁住房工作的有关意见》（市规划国土发[2017]376 号）²⁸，作为本轮试点工作的指导方案，同时作废了 2014 年 10 月 28 日发布的《北京市利用农村集体土地建设租赁住房试点实施意见》（京国土耕[2014]467 号）。该《意见》规定，鼓励长租，但租期最长不能超过 10 年。建成租房主要对接市场租户，也鼓励趸租作为公租房房源，面向公租房备案家庭或人才配租。为杜绝变相开发建设小产权房，《意见》上明确规定，集体土地建成的租赁住房的不动产权利证书，包括土地使用权和房屋所有权，按项目整体核发，不予分割办理单元产权证书。同时，权利证书还应注明：仅用于租赁住房建设和运营，未经批准，不得出让、转让，不得转租，不得出售，不得改变土地用途。

北京市规划国土委相关负责人同时表示，北京市计划于 2017 年至 2021 年的 5 年内供应 1000 公顷集体土地，用于建设集体租赁住房，平均每年供地任务量约 200 公顷。按照这个供地计划，北京市在这五年将可通过集体用地新增 40 万套的市场租赁住房供应。参与方多元，有经济实力较强的乡镇、村集体经济组织，有首创集团等市属国有企业，也有万科等民营企业与专业住房租赁企业。

此后北京市还先后出台《关于加强北京市集体土地租赁住房试点项目建设管理的暂行意见》、《关于我市利用集体土地建设租赁住房相关政策的补充意见》、

²⁸ 北京市规划国土委《关于进一步加强利用集体土地建设租赁住房工作的有关意见》（市规划国土发[2017]376 号）(2017-10-31).

http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/201905/t20190522_60484.html

《关于进一步优化政策性住房项目建设审批制度的意见》等相关文件。其中，2018年12月12日北京市规自委和住建委联合发出的《关于我市利用集体土地建设租赁住房相关政策的补充意见》（京规自发[2018]64号）²⁹，明确以土地使用权入股、联营的方式与国有企业联合开发建设的，期限不得超过50年，持股比例在区政府监督指导下由双方协商确定；鼓励农村集体经济组织以项目经营权出租方式与社会企业合作开发建设。

截至2019年9月，北京市共确定68个集体土地租赁住房试点项目，已开工21个，可提供房源约2.7万套。截至2020年9月底，北京市有39个集体土地租赁住房项目开工，可提供房源5.3万余间。³⁰

北京这轮试点中首个开工的项目是位于北京南三环方庄桥西南角的万科泊寓成寿寺社区，由北京万科建设与运营，于2018年3月15日取得立项批复，8月23日取得“工程施工许可证”。据媒体报道，万科泊寓成寿寺项目还是全国首个集体用地长租公寓项目。该项目是万科与村集体合作的项目，村集体以土地经营权与万科合作，万科负责所有建设成本投入，获得项目45年经营权，村集体享受保底收益以及经营分红，万科则负责产品打造和服务运营。万科泊寓成寿寺社区项目总占地面积1.03万平方米，容积率2.8，总建筑面积4.75万平方米，地上计容建筑面积2.88万平方米，地下建筑面积1.87万平方米，整体规划约901间长租公寓、约3800平方米商业、约600平方米社区配套。北京万科总经理刘肖表示：“照模型来算，万科全项目回报率约是6%。”

万科泊寓成寿寺项目成为北京本轮集体用地建租房试点中首个投入运营项目。由于租金价格和位置优势突出，万科泊寓成寿寺项目首期交付的235套房源，于2020年5月底试运营前7天就全部租罄。该项目在7月正式营业，但本计划在今年9月底的第二期交房因为施工周期原因推迟。³¹

北京市这轮试点的第二个入市项目是位于丰台花乡的泊寓高立庄社区，也是由万科泊寓运营。据悉，该项目总共有房源3130间，截止2020年11月，已对外出租的房源达1050间，年底前还将有约600间房源入市，剩余的约1400间房源将于2021年6月底前入市。从户型上看，主要是18平方米到34平方米的两种开间户型，目前实际成交的月租金价格水平在1800元到2800元之间。

²⁹ 北京市规自委、住建委《关于我市利用集体土地建设租赁住房相关政策的补充意见》（京规自发[2018]64号）（2018-12-12）。

http://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/zcfg/gfxwj/201912/t20191213_1167370.html

³⁰ 又一批集体土地租赁住房入市 3130 间房源陆续出租 小户型月租金 3000 元以下[N]. 北京日报, 2020-11-10 http://www.beijing.gov.cn/fuwu/bmfw/zffw/ggts/202011/t20201110_2131569.html

³¹ <https://bj.leju.com/news/2020-10-17/09016723035058997080090.shtml>

北京海鹈落村项目的经验启示

在媒体报道中，海鹈落村项目被称为北京市集体建设用地建租房第一村。¹该项目位于北京市昌平区六环路以南，南距地铁5号线天通苑北站约3公里，毗邻大型居住区天通苑，外来人口多，租房需求旺盛，原来很多村民就以出租房屋为主要收入。

2010年3月，海鹈落村“村两委”联席会议通过决议，决定利用自有资金建设公共租赁住房。这一决定得到了镇、区、市政府的高度重视（吴克宁等，2019）¹。2010年3月，媒体曝光该村准备在当年上半年启动建设公租房2000套，优先考虑向北七家镇工业园、宏福创业园以及未来科技城等园区低收入员工及因为旧村改造而被疏散的外来人口出租。报道称，项目预计总规划占地约22公顷，建筑规模约30万平方米，计划当年5月份一期工程正式开工，当年底即可交付使用，二期工程将于次年5月份启动。

2010年7月，海鹈落村公租房项目被列入《北京市2010年政策性住房项目建设计划》，并纳入“市政府扩大内需重大项目绿色审批通道”和“昌平区2010年政府折子工程”（吴克宁等，2019）。资料显示，在2010年12月16日，海鹈落村第一期租赁房开工建设项目举行了正式的开工典礼，是北京市在政府许可下的第一个集体用地建租房项目。一期的总规划用地面积约5.21公顷，其中住宅建筑面积约10万平方米，商业设施约2万平方米。共建设住房1837套，含套型面积86平方米的三居室219套，套型面积64平方米的两居室共765套，其余为套型面积20-40平方米的一居室。但在建设过程中，该项目遇到很多障碍：一是项目手续因为没有先例而无法申报立项审批，二是没有相关的配套标准，同时配套难以落实。因此，直至2014年10月，项目的一期建设才完工。而且，随着地上建筑的完工，遗留的政策隐患和法律风险逐步显现，直接导致了项目建成后租赁房无法出租，长期处于空置。

海鹈落村项目一期项目包括市政配套在内的总投资是5.7亿元。到2017年底为止，村里已付给建设方——北京城建五建设集团有限公司4个多亿，全部来自村集体资金，拖欠1个多亿。村支书测算，假如按32元/平方米/月测算，一年项目租金可有4000万元，加上商业，一年收入可有5000万元左右。但项目的长期空置状态，使得这些成空。

随着2017年国土部组织下的全国利用集体建设用地建设租赁住房试点工作的开展，海鹈落村项目得到转机。2017年5月，北京市政府下达的2017年利用集体土地建设租赁住房试点供地任务中，海鹈落村项目被列入其中。海鹈落村组织在申报第二期5.4万平方米租房建设项目的过程中，补办了一期手续。与此同时，昌平区通过城乡建设用地增减平衡政策解决了项目违规占地问题，并明确根据《北京市居住公共服务设施配置指标》和《北京市居住公共服务设施配置指标实施意见》完善了租赁住房周边的配套设施，这才使得海鹈落村项目得以在2019年投入运营（吴克宁等，2019）。有专家经调研得出结论，该项目第一期租赁房年净收入为2714万元，可让该村农民人均年收入增加2.2万元，测算下来建设租赁房土地净收益预计达到1611万元/亩，相比2009年被征收，土地收益提高了73.6倍。

3. 与中央财政租赁住房市场发展专项资金支持的结合

2019年7月，北京入选中央财政支持租赁住房市场发展专项资金支持首批试点城市，可在三年试点示范期内，每年获得10亿元的专项资助。根据入选试点的所承诺的2019年市场绩效目标表，北京市应在2019年筹集不少于4.75万套房源，其中新建不少于2.75万套。

2020年9月7日，北京市住建委、财政局联合发布《北京市发展住房租赁市场专项资金管理暂行办法》（京建发[2020]253号）³²，该办法明确专项资金可用于集体土地建租赁住房。而且从该办法内容来看，第二章完全是关于集体土地建设租赁住房，可见北京市把利用中央财政专项新建房源的重点就放在集体土地这个渠道。

该办法的第十条提出，申请专项资金的集体土地租赁住房项目全部投入使用后3年内租金等费用的涨幅应符合下列规定：“(1).成套住房不超过全市平均租金涨幅；(2).非成套住房不超过全市平均租金涨幅的50%；(3).集体宿舍不得上涨。3年后租金等费用的涨幅原则上不得超过周边同类房屋租金的平均涨幅”。

同时，该办法的第十一条给出了集体土地建租赁住房的奖补标准：“专项资金按照套、间补助。补助标准为成套住房4.5万元/套，非成套住房3万元/间，集体宿舍（使用面积20平方米以上，居住人数4至8人）5万元/间。建筑面积超过120平方米的套（间）不予补助”。

此外，该办法的第十二条给出了专项资金可资助的范围，包括偿还借款本息、建筑安装、装修、项目自身应负担的红线内市政基础设施和公共配套建设。同时明确，对于已竣工的项目，专项资金可用于项目的后期运营相关支出，包括配套家电、物业服务等。

4. 集体用地建共有产权房

虽然与本报告主题不是很直接有关，但有必要提一下，北京市除了按试点推进集体用地建租房，也在探索集体用地用于建设出售型住房。这方面的探索主要在北京市大兴区，该区曾经在2015-2017年被原国土资源部确定为集体经营性建设用地入市试点的33个试点县（市、区）之一。

2018年12月，北京市大兴区推出3宗集体建设用地可用于建设共有产权房³³。2019年9月，其中一宗成交，成为北京首宗成交的用于建设共有产权房的集体建设

³²北京市住建委、市财政局《北京市发展住房租赁市场专项资金管理暂行办法》(2020-09-07)
http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202009/t20200907_1999232.html

³³本市首推集体土地共有产权房.《北京日报》2018-12-28
http://www.beijing.gov.cn/fuwu/bmfw/zffw/ggts/201812/t20181228_1841864.html

用地。³⁴该地块是大兴区瀛海镇的一宗集体建设用地区级统筹地块，位于南五环外，京台高速与黄亦路交叉口附近，周边有地铁8号线瀛海站，交通便利。地块具体名为瀛海镇YZ00-0803-2010、2013A、2013B、2014、2016集体建设用地地块。根据挂牌文件，该地块建设用地面积为4.79万平方米，建筑控制规模10.81万平方米，容积率为2.5，未来将建设共有产权房，销售均价2.9万元/平方米，含全装修费用。大兴区瀛海镇这宗地块的竞得人为北京上瑞置业有限公司，成交价为15.1283亿元，以起始价成交。地块规划建筑面积108059平方米，以成交价计算，楼面价约为1.4万元/平方米。依据公开资料，北京上瑞置业有限公司为河南正商集团控股的香港上市公司正商实业（00185.HK）的全资附属公司。

2020年6月2日，北京市公开推介100个重点项目，其中包含了三个集体建设用地项目：(1)大兴区黄村镇狼垡地区集体产业用地1号地（DX00-1002-003地块）项目，将主要建设共有产权房，用地面积10.61万平方米，建设规模26.53万平方米，项目总投资70亿元；(2)集体经营性建设用地入市项目：建设限价性商品房与商业开发用地面积27.64公顷，建筑面积55.28万平方米。项目总投资100亿元；(3)集体租赁性住房项目：建设集体租赁性住房，占地面积11.67公顷，建筑面积14.4万平方米。项目总投资14.4亿元。这三个项目涉及投资总额高达184亿元，而且全都拟引入民间资本来全盘投资，但后面两个项目尚未透露具体的所在位置。³⁵截止撰稿，团队尚查询到这三个项目的出让情况。

（二）南京市的进展

根据2018年1月国土部公布的南京市试点实施方案内容，至2020年底南京市将建设集体土地租赁房30万平方米左右。但之后进展的公开报道很少。团队查询可得的最新媒体公开报道是2019年12月，披露截至到那个时间段，南京市规划的三块试点集体用地尚无一块动工建设。媒体认为，主要是三块集体建设用地要么位置偏远，要么经济可行性差，所在村都是经济薄弱村。³⁶

其中，栖霞区南象山地块紧邻312国道，该地块三面环山，一面临国道，远离经济园区和街道，通勤十分不便。而且周边的五福家园、摄山新城等保障房小区中的很多房源仍处于未出租的状态，该地区未来的租赁住房市场并不乐观。

³⁴ 人民网：集体土地建共有产权房地块成交。《北京日报》2019-09-17

<http://bj.people.com.cn/n2/2019/0917/c233084-33359412.html>

³⁵ 楼市重磅：总投资184亿，北京三宗集体用地拟入市建房。《第一财经》2020-06-05

<https://www.yicai.com/news/100657039.html>

³⁶ 南京集体建设用地建租赁房试点两年未“开张”。《新华日报》2019-12-09.

<http://www.js.chinanews.com/news/2019/1209/192391.html>

相比之下，浦口区林山村地块的区位优势较好，虽然距江北核心区有 30 多公里，但项目选在城铁 S3 号线上，面积有 30 亩。但该地块的“土地用途”在报批环节遇到了障碍。该块地原为地铁收储用地，若用于建租赁住房，得给南京市地铁集团补交 1.2 亿元。此外，建设租赁住房需要投资 3.7 亿元，即使不考虑财务成本，静态回报也得 30 年，不具经济可行性。

位于六合区雄州街道冶浦村的试点地块，土地性质仍为集体农用地，用地手续还在审批过程中。即使审批过程十分顺利，建设租赁住房的资金来源仍然是最主要的困难。六合区的租房市场并不活跃，而且，冶浦村一年的集体收入仅 100 多万元，靠村子自有资金开发建设租赁住房，根本无力开发。

南京市相关规划资源部门也对媒体表示为难，在集体建设用地建租赁住房试点过程中，试点地块既要符合城市规划，又要符合用地规划，城市内部同时满足这两个规划的地块数量十分有限，导致试点区位的条件受到很大限制。

（三）杭州市的进展

根据 2018 年 1 月国土部公布的杭州市试点实施方案内容，杭州市共安排了萧山区、余杭区、富阳区、临安区、大江东产业集聚区 5 个地方纳入第一批试点。³⁷但杭州集体用地建设租房的相关公开报道也很少。

团队查询可得的最新报道显示，2019 年初，萧山区项漾村集体用地建设租房项目的建设工程已接近尾声。报道称，萧山区政府选定了工业经济发展势头良好、外来务工人员数量较多的衙前镇项漾村、益农镇龙殿村 2 个地块作为试点区块，着力解决当地外来人口、低收入群体、住房困难户等群体的住房需求。报道中介绍，项漾村集体用地租房项目审批于 2018 年 10 月启动，2019 年 1 月 9 日取得土地证，1 月 16 日取得工程规划许可证，1 月 17 日取得施工许可证，1 月 18 日开工建设，项目审批时间较一般项目减少了 3 个月以上。项目土地面积为 5.7 亩，总建筑面积 10376 平方米，总投资 3000 万元，预计 2020 年年底可投入使用。项目规划显示，该项目将建设 1 幢 14 层的高楼，为当地提供 130 套面积 60-90 平方米的租赁住房，以满足当地企业职工租房需求。

报道中还称，为了保证租户的生活质量，杭州市规定，试点地块项目外围的道路交通、市政设施以及教育、医疗等公共服务设施应相对完善。项目内部根据承租人的实际需求，合理配套基础设施。针对租赁住房的产权问题，杭州市规定，在取得项目建设相关批准文件后，村集体经济组织应当依法办理不动产登记手续。不动

³⁷ 浙江首宗集体建设用地建设租赁住房项目在杭开工：
https://hznews.hangzhou.com.cn/jingji/content/2019-01/24/content_7138159.htm

产只能由村集体经济组织以单一产权进行整体登记，不得转让、抵押，并在不动产权证上予以备注。

（四）合肥市的进展

根据 2018 年 1 月国土部公布的合肥市试点实施方案内容，至 2020 年底合肥市将在集体用地上建设租房 5000 套、建设面积约 45 万平方米。

为厘清集体用地建租房中各方错综复杂的利益关系，合肥市尝试充实和细化试点政策，初步形成“1+2”的政策体系，即以《合肥市利用集体建设用地建设租赁住房试点工作实施方案》为总纲，以《加快合肥市住房租赁试点工作的通知》《合肥市促进住房租赁市场发展财政奖补资金管理办法》为补充，为建设者和租赁方提供税收优惠、财政奖励、金融支持，为承租人提供义务教育、公共卫生服务、公共养老服务、社会保险、就业创业服务和公积金服务等权利保障。

截止 2020 年 10 月底，合肥共盘活集体建设用地总面积 225.64 亩，建设租赁住房总建筑面积 32.1 万平方米，租赁房屋 3996 套。³⁸

2020 年 10 月 30 日，合肥市首个利用集体建设用地建设租赁住房项目——位于合肥市包河经开区花园大道与山西路交口的滨纷公寓项目正式开业试运营。滨纷公寓项目总投资 3.1 亿元，总用地面积 31.97 亩，总建筑面积 5.3 万平方米，其中住宅面积 3.1 万平方米，建成租赁住房 514 套，共计 844 间，目前已签约 255 套。项目根据不同居住群体需求，设计了 42 m²、65 m²、95 m²和 115 m²四种户型，既有适合单身白领居住的小型公寓，还有满足家庭住房需要的大户型，可充分满足“个人独居”“两人合租”“家庭式住房”等住房需求，项目实施精装成品交房，租客可实现“拎包入住”。滨纷公寓项目利用架空层，打造了 1500 平米的共享活动空间，设有图书区、阅读区、影音区、健身区、电竞区等动静分离的功能分区。滨纷公寓项目由包河房屋租赁公司以市场化方式运作，提供专业化、规模化、标准化的房屋租赁服务，致力打造一个多功能复合的优质一站式品质生活服务社区。³⁹

此外，合肥其他区县的集体用地建租房试点工作也在进展中。其中，长丰县项目采取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，项目租赁目标人群为附近开发园区产业工人，通过二次核价保障后期盈利的进一步合理分配。包河区项目选址的包河经开区已处在城市化地区，周边科研院所林立，目标人群锁定为高等研发人才。瑶海区项目参照北京、深圳等地经验，

³⁸ 合肥市首个利用集体建设用地建设租赁住房项目开业试运营（安徽省自然资源厅，2020-11-06）
<http://zrzyt.ah.gov.cn/xwdt/jcdt/145276991.html>

³⁹ 合肥市人民政府发布：全国首批！全省首个集体建设用地租赁住房项目试运营（滨湖集团，2020-11-06）
<http://www.binhugroup.com/display.php?id=3304>

引入万科、龙湖等大型房企进行开发与运营。庐阳区三十岗、肥西县严店乡利用独特的区位与环境，拟保留修缮现有民房，开发和利用租赁住房型、医养融合型、旅游民宿型和艺术创作型等新需求、新业态的集体租赁住房。

（五）广州市的进展

根据 2018 年 1 月国土部公布的广州市试点实施方案内容，至 2020 年底广州市将在集体用地上建设租房 300 万平方米。

2018 年 8 月，广州市市政府批复同意了市国规委上报的利用集体建设用地建设租赁房第一批试点项目。在第一批试点项目中，共选取了 4 个条件成熟的村留用地地块试点租赁住房，4 个试点地区分别花都区狮岭镇旗新村地块、番禺区钟村街谢村地块、白云区钟落潭长腰岭村地块和花都区花山镇小布村，上述 4 个项目均由所在村召开村民代表大会表决通过⁴⁰。其中，提交审议的 3 个地块交通区位优势，长腰岭村、旗新村地块靠近白云机场，谢村靠近广州南站，3 个地块周边均有高速直达，靠近服务对象，周边有连片的产业区或者镇区。同时，3 个项目地块现状均没有建筑，条件良好，近期可启动建设。

上述地块如完善规划后进行建设，将新增租赁住房用地约 11.5 公顷，建筑面积约 42.4 万平方米，配套设施 42 处，配套建筑面积约 3.9 万平方米，可提供租赁住宅约 6400 套（按 60 平方米/套计算），其中狮岭镇旗新村租赁住房用地 20807 平方米，建筑面积 62421 平方米，租赁住宅 950 套，配套设施 12 项，配套建筑面积 4330 平方米。钟村街谢村租赁住房用地 81164 平方米，建筑面积 324684 平方米（含服务设施用地 15585 平方米，建筑面积 32468 平方米），租赁住宅 4870 套，配套设施 16 处。钟落潭镇长腰岭村，租赁住房用地 12351 平方米，建筑面积 37053 平方米，租赁住宅 580 套，配套设施 14 处，配套建筑面积 2010 平方米。⁴¹

截至 2020 年 6 月，花都旗新村项目和番禺谢村村留地项目已取得《建筑工程规划许可证》。白云长腰岭项目和花都小埗村项目已取得《建设用地批准书》，正在开展方案设计、工程招标和规划报建等。番禺屏山一村项目已完成控规调整工作。花都九潭村项目涉及用地报批等相关工作正在推进。⁴²

⁴⁰ 花都花山镇小布村符合广州市规划要求，不需要通过市规委会审议，其余 3 个地块需要优化调整用地性质和规划指标，故需市规委会审议。

⁴¹ 广州市集体用地建设租赁住房试点项目控制性详细规划：
http://www.rd.gz.cn/zlk/kzxxghxgfaba/content/post_84928.html

⁴² 节约集约用地，广州推进集体用地建设租赁住房试点：
https://k.sina.com.cn/article_1655444627_62ac149302001d29v.html?cre=tianyi&mod=pcpager_fintoutiao&loc=5&r=9&rfunc=100&tj=none&tr=9

（六）武汉市的进展

武汉市人民政府办公厅于 2018 年 4 月 8 日发出通知，为贯彻落实国家关于利用集体建设用地建设租赁住房试点工作的有关部署，加强对试点工作的领导，决定成立市利用集体建设用地建设租赁住房试点工作领导小组。

武汉市政府按照符合规划、易于操作、考虑需求、规模适中、便于拆迁等原则，选取了东湖高新、黄陂、蔡甸、江夏、新洲等 5 个试点区上报了选址方案，各确定了 1 个试点项目，土地面积约 67 亩，预计可提供 1100 余套房源。截至 2019 年 7 月，黄陂区、江夏区已经启动项目建设，武汉地产集团保障房公司与黄陂区滠口村集体经济组织签订了合作建设协议，各试点项目正在加紧推进。

2018 年，武汉市江夏区藏龙岛小李村集体建设用地开始试点建设租赁房项目，预计建设租赁房屋总套数 276 套⁴³。房子只租不售，这不仅可以着力解决一批周边市民，尤其是创业者的住房难问题。该地块总规划用地面积为 19990 平方米（约合 30 亩），由小李村村委会与武汉藏龙集团有限公司合作，成立项目公司共同开发建设。

项目建设前期，为充分尊重农民集体意愿，小李村村委会组织召开了村民大会，选取小李村小方湾藏龙学校对面 30 亩地作为试点租赁住房建设用地，并将 30 亩土地评估作价入股，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，其中小李村村委会占股 51%，藏龙集团占股 49%，村委会和该村农民将按土地入股每年分成。项目总投资 1.8 亿元，规划建设出租房屋 276 套，有一居、二居、三居三种户型，其中以 90 平方米以下为主导户型，房子只租不售。项目建成后，该类住房可以满足为区域周边高新技术企业员工、高校毕业生及其他创业者的租房需求。

此外，黄陂区⁴⁴项目位于武汉市黄陂区滠口街镇区范围内，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，设施配套完备，地理条件优越，交通便利。项目规划用地面积 3452.97 平方米。建筑面积：21357.78 平方米。拟建设一栋 31 层综合楼（含 2 层地下室），其中 1-3 层为商业裙楼面积 3082.90 平方米，4-31 层为租赁住房面积 13756.11 平方米，配套用房面积 200.45 平方米，配建停车位 49 个。项目于 2019 年 5 月 20 日开工，预计 2020 年 12 月交付使用。建成后可提供租赁住房 248 户（两室一厅户型住房 27 套，一室一厅住房 221 套），住宅成套率为 100%。

⁴³ 武汉市江夏区试水利用集体建设用地建设租赁住房：

https://www.sohu.com/a/283551145_120047043

⁴⁴ 武汉集体建设用地建租赁住房试点情况：<http://www.whplmd.com/news/218.html>

（七）上海市的案例

1. 上海市集体建设用地建设租赁住房早期进展(2010-2017)

上海其实早在 2009 年就已进行了开展利用集体建设用地建设租赁住房的相关探索，并在部分区域进行了试点。⁴⁵以闵行区七宝镇联明村的联明雅苑项目为典型，上海在农村集体建设用地建设租赁住房方面很早就在探索。⁴⁶

2009 年 8 月 12 日，上海市住房保障和房屋管理局等六部门出台了《关于单位租赁房建设和使用管理的试行意见》（以下简称《试行意见》），上海市人民政府办公厅以转发意见的形式确认了这份文件的政策权威性(沪府办发[2009]30 号)。

《试行意见》明确了，按照“城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展”的原则，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。《试行意见》还提出，集体建设用地建设的租赁住房，主要定向提供给产业园区、产业集聚区内员工租住的市场化租赁宿舍。

2012 年初，上海在国土资源部支持下，取得利用农村集体建设用地建设租赁房点资格。《新闻晚报》2012 年 3 月份一则报道显示，当年上海市曾规划了 21 处项目并力争在年内全部开工，总建筑面积为 106 万平方米，2013 年增加到 33 个试点项目。当年 8 月 20 日，上海市人民政府办公厅转发由市规划国土资源局等七部门联合制订的《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》（沪府办[2012]88 号）。

⁴⁵ 时隔 8 年再启集体土地建租赁房 上海试点小区租金比周围低 20% [N] 每日经济新闻, 2017-09-08
https://www.sohu.com/a/190463875_115362

⁴⁶ 上海曾试点集体用地建租赁房项目 如今情况如何? [N] 凤凰网, 2017-09-12
https://www.sohu.com/a/191402689_565689

联明雅苑小区案例

2010年，闵行区七宝镇联明村响应号召，在集体用地上建起了约400多套的公租房，即“联明雅苑小区”，小区在2010年正式投入了使用。联明雅苑虽然是集体用地，但原先地块上有一家企业，是联明村将其动迁，进行了土地出让之后，根据招投标做的建设。小区连同动迁、建造、装修的投资8000多万元，通煤气花了几百万元。项目由联明村下属的公司运营，启动资金来源为村民，而村委会给村里承诺的的回报率是7%。虽然只比银行借贷的利率略高，但更稳定安全。项目从2010年开始运营，2018年收回成本。

小区的租金一直有上涨，在2016年租金上涨幅度达20%，平均每年的租金涨幅大约在5%~8%左右。2017年时，小区一套一室一厅40平方米房屋的月租金约为2450元，比周边市场优惠2-3成，受周围企业职工的欢迎。七宝镇范围内有不少企业，普遍存在解决职工住宿问题的需求。小区一年的租金收入可以达到1200万元左右，年租金回报率约15%。联明雅苑除了两栋公租房的租金收入外，两个市场、商务楼等都会产生收入。村共有500多户家庭，村民2400多人，以家庭为单位，每户家庭每年能拿到差不多2-3万元的分红。同时解决了50个当地劳动力的就业，50%为当地村民。



图2 联明雅苑小区外景

来源：上海集体土地建租赁住房试点：投8000万8年回本年回报率约15% [N] 每日经济新闻，2017-09-08

2. 2017 年试点后上海的新进展

本轮上海集体建设用地建租赁房的试点工作只在松江区开展。上海市住建委网站曾有报道称，“作为获全国人大授权的 33 个农村集体经营性建设用地入市试点区域之一，松江区是上海市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。”⁴⁷

2018 年 9 月 21 日，上海市松江区区政府印发了关于《松江区集体经营性建设用地入市“1+5”配套文件》的通知（沪松府规[2018]6 号）⁴⁸，里面提到（集体用地上建设的）“租赁住宅的土地使用权可参照商业办公执行”。

2018 年 11 月 15 日，上海市人民政府印发了《本市全面推进土地资源高质量利用若干意见》（沪府规[2018]21 号）⁴⁹，该文件提到“有序推进集体建设用地建设租赁住房试点”。

2020 年 5 月 9 日，上海市人民政府发布新版《上海市土地交易市场管理办法》（沪府规[2020]7 号）⁵⁰。与原管理办法相比，新办法调整了土地交易入市范围、公开土地交易信息种类和各项建设用地使用权入市交易规则，新增“集体经营性建设用地使用权出让、出租”、“其他根据法律法规规定进行交易”和“合同约定进行交易”三项交易活动。此次新增内容与集体建设用地入市的各类改革有关，尤其是经营性建设用地的使用权出让和出租，符合修订后土地管理法的导向，有助于为上海集体用地入市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了地方案例的参考。

⁴⁷ 松江集体土地建设租赁住房项目预计 2021 年上半年投入运营_上海市住房和城乡建设管理委员会 (2020-11-24) <http://zjw.sh.gov.cn/gqdt/20201124/0f9bf7bbe0de48c79a9a5cdbe911d3ec.html>

⁴⁸ 上海市松江区人民政府关于印发《松江区集体经营性建设用地入市“1+5”配套文件》的通知(沪松府规[2018]6 号) (2018-09-21) http://service.shanghai.gov.cn/XingZhengWenDangKu/XZGFDetails.aspx?docid=REPORT_NDOC_003790

（“1+5”配套文件中“1”指《上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法》，“5”分别为《上海市松江区农村集体经营性建设用地基准地价》、《上海市松江区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理实施细则》、《上海市松江区农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款试行管理办法》、《关于松江区建立农村土地民主管理机制的实施意见》、《上海市松江区农村集体经营性建设用地集体收益分配管理规定》）

⁴⁹ 《上海市人民政府关于印发本市全面推进土地资源高质量利用若干意见的通知》(沪府规[2018]21 号)(2018-11-15) http://www.shanghai.gov.cn/nw42945/20200823/0001-42945_57551.html

⁵⁰ 《上海市土地交易市场管理办法》（沪府规[2020]7 号）(2020-08-25) http://www.shanghai.gov.cn/nw48506/20200825/0001-48506_64881.html

松江泗泾有巢公寓项目

2018年9月29日，上海市规划和国土资源管理局发出公告，松江区泗泾镇SJSB0001单元07-09号（集体土地试点入市）地块的农村集体经营性建设用地使用权已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。该项目地块北起泗泾查袋泾，南至泗博路，东起大松瓦楞辊厂，西至米易路。邻近松江 G60 高科技走廊。地块土地面积约 2.02 万平方米，计容建筑面积约 4.03 万平方米。

2018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。这是上海市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。2019年6月3日，松江区泗泾镇政府举行项目开工仪式，该项目由中建三局一公司华东公司承建。

据上海市住建委网站2020年11月24日披露，截止2020年11月中旬，华润置地有巢公寓松江泗泾站社区项目已基本处于交付阶段，初步预定在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，主要面向租期一年及以上的企业用户开放预订，但其租金定价标准还没有公布。上海市住建委网站介绍道：“户型精致、功能完善是这批租赁住房的特色。社区户型以60平方米以下的一室、一室一厅、两室一厅为主，全南户型设计。针对青年人才相对较高的生活品质需求，租赁住房均为精装修，家具、家电一应俱全，租客可拎包入住。独创的智慧公寓3i体系，还将人工智能和信息技术与公寓服务体系相融，便利操作流程，提供更为安全的居住环境。为满足当代青年的精神文化需求和社交体验，社区规划建设包括会客室、阅读区、运动球场等多元化公共区域与功能空间。还有社区管家定期组织不同类型的社群活动，包容并孕育年轻人小众文化的交流，表达形色各异的态度和理念，在一个小集体中感受城市生活的归属。”



图3 松江泗泾有巢公寓项目位置

（八）主要城市总结

各试点城市集体建设用地建设租赁住房项目的规划、设计、申报、审批等工作都已逐步展开，总结各试点城市公开报道的建设进展，主要表现为以下四点特征：

1. 进展情况差异较大，都落后于计划目标

北京市开展集体建设用地建设租赁住房试点工作开始较早，规划规模最大，进展最快。北京早在 2011 年批准的五块集体用地可供应租赁住房就达到 1.28 万套，其中约 4000 套已经在 2017 年进入运营阶段。在 2017 年这新一轮试点中，北京市政府曾宣布，计划在 2017-2021 年的 5 年内供应 1000 公顷集体土地用于建设集体租赁住房，形成新增 40 万套的市场化租赁住房供应。截至 2020 年 9 月底，北京市已开工 39 个集体土地租赁住房项目，合计可提供房源 5.3 万余间，并已有两个项目投入运营，合计可提供 4000 套租房。在其他城市的试点实施方案中，南京、合肥、广州这三个城市都曾给出了截止 2020 年末要完成的量化目标⁵¹。其中，南京表示要在 2020 年底前建设集体租赁住房总建筑面积 30 万平方米左右，合肥表示完成试点目标 5000 套、建设面积约 45 万平方米，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。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，合肥已开工建设租房 32 万平方米和 3996 套，目前可投入运营 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。上海有 1 个项目已建成待交付，计划 2021 年入市，形成 825 套租房供应量。

2. 项目运行模式各有侧重

北京已经投入运营的两个租房项目都是由万科泊寓运营，其中万科泊寓成寿寺项目还是全国首个集体用地长租公寓项目。该项目由万科与村集体进行合作，村集体以土地经营权与万科合作，万科负责所有建设成本投入，获得项目 45 年经营权，村集体享受保底收益以及经营分红，万科则负责产品打造和服务运营。上海市首个集体土地入市建设租赁住房项目，以土地市场交易的方式被有巢科技投资（深圳）有限公司竞得，华润置地长租公寓业务品牌有巢公寓负责建设和运营。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，其中小李村村委会占股 51%，藏龙集团占股 49%，村委会和该村农民将按土地入股每年分成。合肥市长丰

⁵¹ 具体参见中心团队在 2020 年 12 月 16 日发布的 [《SJTU 住房政策观察》第 5 期“利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较”](#)

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。

3. 项目用地供给区位差异明显

区位是影响租赁住房试点项目市场收益的重要影响因素之一，各个地区供给地块的空间区位存在明显差别。例如，北京市在实际执行过程中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，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。这一举措，是对过去公租房、经济适用房等空间布局与居民需求失配问题的纠偏与改进。广州市的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。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。与此形成鲜明对比的是，南京市栖霞区南象山地块虽然紧邻312国道，但三面环山，远离经济园区和街道，通勤十分不便。各地试点用地的空间位置差异明显，这将对未来集体用地建租赁住房的收益产生影响。

4. 部分地区试点项目设定租户对象

试点项目虽然未明对租户的身份有明确的限定，但各地根据自身的发展阶段与产业特征，限定了租赁住房的租户群体。例如，北京市试点地块建设的租赁住房主要面向周边产业园区职工、外来务工人员。杭州市的试点地块租赁住房着力解决当地外来人口、低收入群体、住房困难户等群体的住房需求。武汉市试点地块租赁住房则以区域周边高新技术企业员工、高校毕业生及其他创业者的租房需求为导向。

四、难点分析、调研反馈与政策建议

集体经营性建设用地入市和建设租赁住房是我国缓解土地与住房市场供需矛盾的主要制度创新。然而，各地市在政策推进过程中，集体土地使用权属不清、产权主体不明等法律障碍依然存在，政策实践困难重重。本小节简要梳理了集体建设用地入市和建设租赁住房等政策的实施障碍与难点，结合团队的调研反馈内容，为破解集体建设用地入市和建设租赁住房过程中的问题与难点提供思路与对策。

（一）法律障碍与实践难点

1. 集体建设用地建租房的法律障碍

(1)集体土地使用权尚未正名。虽然最新修订的《土地管理法实施条例》中规定，“农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权”。但在《物权法》中，尚不存在“集体建设用地使用权”这一概念，“建设用地使用权”的客体被限定为“国家所有的土地”。当发生争议时候，存在较大法律风险。因此，集体经营性建设用地使用权仍然不具备与国有土地同等的权属地位，其租赁、抵押、贷款等财产权利仍然受到制约，这些严重限制了农村集体经营性建设用地流转。租赁住房建设项目时间长、投资大、融资难，使得这些法律障碍的制约性更加凸显。

(2)产权主体不明晰。集体建设用地为村民集体所有，但村民委员会或村集体经济组织只是集体的代表，并非土地所有人本身，这显得权利行使架构复杂，难以形成统一意见。而且实践中，各试点地区集体经营性建设用地入市主体呈现多元化趋势，除村委会、村集体经济组织外，村集体成立的企业、合作社或资产管理公司也有成为入市的产权主体，甚至基层政府也有作为土地产权主体的代表代为安排入市。这种多主体多元化的产权主体构架下，产权主体之间沟通成本高，利益分配机制复杂，难以有效形成决策，也难以与用地企业形成良好协同合作。

(3)出让期限届满后续期及建筑物归属尚不明确。对于出让集体经营性建设用地使用权到期后，能否续期和如何续租、地上建筑物归谁所有和如何处理等问题，目前都尚无明确规定，增加了投资集体用地建租房的不确定性与风险。

(4)土地入市后能否通过被征用而转为国有土地不明确。如果已经入市的集体建设性用地将来不能通过被征收而转为国有土地，会对一部分社会投资产生负面激励，打消积极性。但如果存在被政府征收的可能，又会产生不确定性风险，让另外一部分社会投资产生顾虑而不敢进行投资。此外，这将显得集体所有土地的产权地位被矮化，有悖于集体土地改革的初衷。

2.集体建设用地建租房的实践难点

本处在参考相关文章基础上进行改编后综合阐述。

(1)“存量”还是“增量”，及建设用地指标问题

尽管新《土地管理法》第 23 条允许增量集体建设用地入市流转，但新法并未明确入市土地是仅限于现有的“集体经营性建设用地”，还是包括依据规划和用途管制可以转变为经营性建设用地的其他集体土地，即新增的集体经营性建设用地。若入市的土地仅为存量集体经营性建设用地，则无法满足现阶段发展对土地的需求。若入市的土地属于新增建设用地，则从规划到指标都和新增国有建设用地相冲突。在尚无明确政策的情况下，各地市县政府很难操作。

(2) 建设用地“征地”与“流转”之间的关系及对土地财政的冲击

集体经营性建设用地入市，必然会对传统政府主导下征地制度带来冲击。当农民通过“农地入市”可获得较高收益时候，农民自然倾向于土地不被征收，这将使得政府征地困难重重，影响政府用地计划和经济规划布局。还需要注意，苏南和珠三角等大城市郊区的小城镇和农村分布有规模庞大的集体经营性建设用地，一些经济发达的工业镇，农村经营性建设用地的比例高达 50%⁵²。当这些农村建设用地“入市”之后，势必会对现在的国有用地建设市场带来冲击。这些都需要统筹考虑。

集体建设用地建设租赁住房，改变了地方政府垄断住房土地供给的既有模式，会对地方土地出让市场和地方财政收入产生较大冲击。从本中心之前对各个城市具体的试点实施方案的文本分析来看，大多数试点城市并没有详细的实施步骤与日程时间表，试点方案中规划的租赁住房建筑面积也大多有限，建设地块多是存量用地，说明地方政府在集体建设用地建设租赁住房方面仍处于观望态度。

(3) 土地用途和宅基地能否转化问题

《土地管理法》中提及的“经营性”不是指现状用途，而是国土空间规划确定的工业、商业等经营性用途，即规划用途。然而，大多的村庄集镇所在地区并未被规划覆盖，难以确定土地的规划用途，集体建设用地的属性往往不明。

特别要讨论的是，宅基地是集体建设用地的主要部分，占存量集体建设用地比例超过 80%。如不能入市流转，则可入市经营性集体建设用地的范围和数量有限。新《土地管理法》第 62 条规定：“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。但农民自愿退出后的宅基地（集体建设用地）是否可以规划用途为工业、商业等经营性用途，并纳入可入市流转的经营性集体建设用地，是进一步需要明确的问题。

(4) 社区配套设施的标准与落实问题

村庄集镇范围内一般不规划商品住宅，理论上也无法提前进行商品住宅的规划。但建设与运营租赁住宅小区除了自身的配套设施外，还需要商业便利、医疗卫生、文化教育、城市交通、公共安全等多方面配套公共设施。从目前以自筹资金建设为主的城中村实践来看，仅依赖村集体或村民自发组织来建设商业、医疗和教育等配套设施可能性较小，力量十分有限，建设起来也很难达标。目前在国家层面对集体用地建租赁式居住小区的公共配套标准及流程规范还没有明确规定，地方政府缺乏引导和标准，配套公建的责任方难以落实，在实践中协调困难。

⁵²集体经营性建设用地入市面临的难点问题[R].“省会不动产”公众号 2020 年 5 月转发的中国土地估价师与土地经纪代理人协会副会长岳晓武、北京尚和律师事务所主任闫凤翥、傅智律师等人的文章。https://www.sohu.com/a/396120719_780508

(5) 运营模式、收益监管与利益分配机制问题

现有的租赁住房管理模式存在诸多问题，由村组织或委托村集体经济组织下属公司自行建立的租房专门运营机构往往专业性不足，容易出现管理主体人力不足、服务质量较低、租金和物业费难收缴、运营效率低下、退出机制不顺等问题。如果委托第三方运营，则涉及更复杂的收益监管机制和利益分配问题。当前，集体建设用地租赁住房资金收益的监管总体上缺乏规范。建设和运营租赁住房中所产生的资金投入、获得收益，能否做到公开透明，能否有效保障村民的知情权、参与权和决策权，都往往取决于村干部或村经济组织负责人的自身觉悟，而非制度性的保障。更进一步来说，集体建设用地租赁住房带来的增值收益，如何在村民、村集体、运营方以及政府等相关利益主体之间进行合理分配，都还缺乏制度文件进行规范调整。如果没有健全的收益监管与利益分配机制，会严重影响农民参与提供用地建租房的积极性，从而让建设用地建租房的进程受阻。

此外，集体建设用地建设租赁住房的税收，也需要专门设计。无论国有土地还是集体土地，租赁住房建设与运营所产生的资本增值收益，主要由城市化发展和公共基础设施建设带来，土地所有者或租房公司运营者在其中的作用有限。因此。对租赁住房租金收入及建房投资所产生的增值，应该实施必要的课税，才能实现土地增值收益为广大人民群众合理分享。但我国目前关于土地增值收益的税收制度还不够完善，集体用地建租房也刚刚起步，如何设计相关税收体系，需要慎重考虑。有土地上的房地产开发过程中，产生的税费一般约占开发成本的20%左右。适当减免这类税费，有利于减少社会资本参与利用集体土地建设租赁住房的资金压力，提高积极性。建议在开发过程中减免相关税费，在运营过程中实施前三年豁免、待运营成熟后再逐步增加相关税费。

(二) 调研反馈的补充信息

报告团队对上海从事相关工作的基层干部进行了调研，得到反馈要点总结如下：

1. 地段很难匹配。城郊结合部的租赁住房需求集中在城区边缘，临近交通便利、公共服务较好的老镇区和工业园区。这里的集体经营性用地都很紧缺，绝大多数已经投入使用，通过置换或盘活存量集体经营性用地再投入建租赁住房的成本很高。但这些地段租赁住房需求者是普通打工者，租金支付能力有限。

2. 地方政府积极性不高。目前政策下，集体经营性建设用地入市仍然占用建设用地指标，对地方政府并不划算。对很多基层政府而言，集体用地建租房，一来容易带来土地利用方面的管控风险，包括小产权房变相合法化的风险，二来增加社会治理难度，积极性不高。

3. 农民建租房积极性不高。因为农民在自家宅基地自建房直接出租的收入也很可观，如果拿自家宅基地置换后，自己还要搬家甚至集中上楼，多有不便。拿到的一次性买断，还要分成给村组织，到手钱比自己出租很可能少很多。

4. 企业经营租赁住房的积极性不高。集体用地的拿地成本并不便宜，还容易因此丧失享受其它政府优惠支持的机会，又不能用集体土地去抵押获得工程贷款，财务成本高。资产负债表上也不利。政策不确定性大，法律风险多。

5. 集体建设用地用来出租的综合成本并不低。在国有土地建租房，无论保障性租赁房还是市场化租赁房，主要是市级或区政府来组织实施，市区级政府从社会效益和留住人才等角度考虑，会给予较大力度的补贴，再从经济发展、社会和谐、土地出让金和财税等多个渠道进行投入的回收，是在一个大盘子里通盘考虑决策。但农民和村集体没有其它回收机制，只能依靠土地使用权出让或租金收入，要价不会低的。镇政府也同样没有其它回收机制，除非上级政府进行补贴，否则是没有积极性去推动村集体来建租房的。基层干部普遍反馈，农村集体用地建租房，看起来很美，以为是肥肉，其实是块骨头，很不好啃。

（三）解决思路与对策建议

在更大的制度框架来说，集体建设用地建租赁住房的试点工作是农村集体用地流转改革中的一个重要组成部分，其进展成效、经验教训对其他类型和其他用途的集体用地流转改革都具有重要的参考意义。

2020年12月18日，中央经济工作会议提出，“土地供应要向租赁住房建设倾斜，单列租赁住房用地计划，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，国有和民营企业都要发挥功能作用”。这意味着，住房租赁市场的土地来源仍在不断扩大，相比集体建设用地，企事业单位自有闲置土地建设租赁住房同样具有明显的成本优势，这为租赁住房市场特别是长租住房市场提供了更大的生存（经营）空间，发展租赁住房市场已成为我国缓解住房供需矛盾的重要手段。

纵观集体建设用地建设租赁住房的政策演变脉络，结合对各试点城市政策实施现状的考察，本团队认为，集体用地建租房的政策已取得阶段性进展和总体上获得社会认可，为了在“十四五”期间更好推进该政策，接下来政策发力点要从供给侧和需求侧两端都发力，主要有以下几个方面：

第一，制定协调各方利益分配的政策。潜在收益是政策实施的根本动力，合理的利益分配机制是驱动各方政策主体行动积极性的保证。此时，收益分成机制设计尤为关键：一方面，农民个体在集体中的力量单一，议价能力有限，政府要切实保障农民的利益不受集体组织侵害；另一方面，给予租赁住房开发商合理的市场回

报，减少法律与制度多变给企业收益带来的不确定性。要努力使农村集体、开发商和政府三者之间在实施集体建设用地建设租赁住房政策上激励相容。

要尽快总结试点经验，出台集体建设用地利益分配的规范性引导文件，建立起相关利益主体之间规范的利益协商机制。同时，尽快建立起租赁住房建设运营收益资金监管制度，保障相关利益主体各方对投资计划、运营计划以及资金投入与收益分配的知情权、参与权和决策权。

就政府而言，集体建设用地建租房，作为集体用地流转改革中的一个组成部分，是深化城乡土地制度融合的一个重要尝试。土地制度改革势在必行，但改革如果过于激进，会对地方政府债务和城市房地产市场等造成过大冲击，引发系统性金融风险，稳妥起见，宜进行渐进式改革。以集体建设用地建租房，一方面对城市房地产市场进而政府国有土地出让直接冲击小，另一方面可以先行试水房产税等税制改革，可以让地方政府获得长期稳定的税收，从而加快探索实现从以土地出让金为主的“土地财政”到“税收财政”的转型。

第二，跨部门跨领域协同合作是政策成功的基础。在政府内部而言，集体建设用地建租房试点工作涉及到国土、发改、规划、住建、农业等多个部门，需要高度跨部门协同，任一部门的配套政策缺失都将给项目建设带来巨大的投资风险。只有各部门在完善相关法律法规体系的基础上，形成协同治理的合力，才能把这个政策切实地推动起来。

在政府部门之外，政府还需加强与社会资本的合作，各司其职，发挥各自优势。地方政府有责任主导公共服务配套设施的规划与建设，提高所建成租房对潜在租赁群体的吸引力。但如果建设公共配套设施资金全部来自地方财政支出，则地方政府可能难以维持，挫伤其积极性。可考虑采取PPP模式引进社会资本来建设公共配套设施，以政府购买服务的方式来吸引社会资本提供公共服务。租赁住房的运营，可以鼓励和培育专业租房公司来管理和运营，但也可以与地方政府的保障性租赁住房平台结合，并纳入到地方租赁住房统一监管平台中进行管理。一方面可以加强对租房市场的监管，强化租赁合同备案，落实租客的公共服务赋权，提高租客的居住体验，另一方面可以实现租赁收益的更好监管，同时减少偷漏税，推动地方政府转换财政模式转换的积极性。

第三，加快修改和完善相关法律法规。要从法律上明确集体建设用地的法律定位，明确产权主体及合规代表人，拓展集体建设用地使用权及地上物业的权能。集体土地使用权证可按照项目整体核发，也可分地块核发，还可参照经济适用房管理办法，按每套房屋所占面积分割核发土地使用权证，明确赋予集体用地地上物业

办理抵押担保的权能。要及时总结各地试点经验，尽快出台关于集体土地使用权及地上物业的流转交易管理办法，尽快明确出让期限届满后续期及建筑物的归属。

第四，以提高土地利用与增加土地收益为抓手，调动各方参与积极性。一方面，可通过节约化用地的方式，盘活村办、乡镇企业的闲置废弃土地，腾挪置换出可用于建设租赁住房的集体土地；另一方面，以“增减挂钩，占补平衡”为原则，结合农民集中居住的规划安排，引导村组织及农民将分散的集体用地和宅基地集中到统一特定区域，置换出可成片开发的租赁住房用地。通过土地腾挪置换来提升土地利用效率，提高土地使用价值，具体来说有几方面的好处：（1）使得租赁住房可以规模化建设和运营；（2）推进郊区的城市化进程；（3）使得农业规模化经营成为可能；（4）减少或尽量不增加建设用地指标，让地方政府有激励参与。

第五，与住宅装配式产业化相结合。有大量租赁住房潜在需求的集体建设用地都往往处于城市扩张发展边缘，未来土地增值空间大。如果在这些土地上建设永久性租房房屋，机会成本会比较高，可能解决了当下急需，但对未来城市扩张发展可能会产生桎梏。租房的品质标准也不好确定。品质太低，很可能过几年就难以满足日常增长的租赁住房居住升级需求；品质太高，则让当下租客难以承担。为保持地段空间在未来利用中较好的灵活性，建议在集体建设用地建租房工作中率先推行住宅的装配式产业化建造。政府给予一定补贴，进行试点技术示范，再逐步推广普及。

报告团队

陈杰，上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任，国际与公共事务学院/中国城市治理研究院教授

陈开洋，上海交通大学住房与城乡建设研究中心特约助理研究员，复旦大学经济学院博士

参考文献

- [1] 陈会广,陈利根,马秀鹏,刘沫含.农村集体建设用地流转模式的多样化创新——基于政府与市场关系的视角[J].经济体制改革,2009(01):87-92.
- [2] 黄保华,利用集体建设用地建设租赁住房情况调查.中国土地,2018(11):第36-38页.
- [3] 孔德营,利用农村留用地建设集体租赁住房的实践与思考——以福建省厦门市为例.农村金融研究,2019(12):第64-69页.
- [4] 蒋省三,刘守英.土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查[J].管理世界,2003(11):87-97.
- [5] 林超与吕萍,利用集体建设用地建设租赁住房试点方案比较研究——基于政策文本分析.湖南农业大学学报(社会科学版),2019.20(05):第76-82页.
- [6] 刘灵辉,邱晓艳与王科宇,农村集体建设用地建设租赁性住房的租住意愿影响因素研究——基于1003名大学生的调研.西南交通大学学报(社会科学版),2019.20(06):第117-128页.
- [7] 刘灵辉与王科宇,农村集体建设用地建设租赁性住房问题研究.四川理工学院学报(社会科学版),2019.34(01):第1-19页.
- [8] 龙志和,莫凡.农村集体建设用地进入租赁住房市场的挑战与应对[J].改革,2019(03):30-37.
- [9] 吕萍,于璐源,丁富军.集体经营性建设用地入市模式及其市场定位分析[J].农村经济,2018(07):22-27.
- [10] 吴义龙.集体经营性建设用地入市的现实困境与理论误区——以“同地同权”切入[J].学术月刊,2020,52(04):118-128+141.
- [11] 伍振军.集体建设用地建租房的困境与对策——基于北京市的探索实践[J].中国土地,2017(10):8-10.
- [12] 集体经营性建设用地入市面临的难点问题[R].“省会不动产”公众号。
https://www.sohu.com/a/396120719_780508

后记

《SJTU 政策住房观察》系列报告是由上海交通大学住房与城乡建设研究中心原创出品的深度住房政策分析报告，聚焦住房领域的重大和热点政策话题，基于相关政策文本和资料、数据，展开系统性的剖析，旨在为住房政策的决策者、研究者和社会各界人士提供基础性的公共知识产品，在推动政策公开度透明度和助力政策创新及创新扩散的同时，普及相关政策信息和最新研究资讯，提高社会公众对住房政策的知情了解与决策过程参与，提升全民住房福利水平，加快构建人人住有所居、住有宜居的社会。

《SJTU 住房政策观察》系列报告微信版都由“城市与房地产研究”公众号首发，网页版和 PDF 版最新版发布在上海交通大学住房与城乡建设研究中心网站 (<https://churd.sjtu.edu.cn>)。

《SJTU 住房政策观察》第 1 期“对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书”，微信版已于 2020 年 10 月 9 日由“城市与房地产研究”公众号发布，网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰等. 对《住房租赁条例（征求意见稿）》的意见书[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 1 期”，2020 年 10 月.

《SJTU 住房政策观察》第 2 期“中央财政支持租房市场发展首批试点城市资助办法比较分析报告”，微信版于 2020 年 10 月 27 日由“城市与房地产研究”公众号首发，后根据得到的各地有关部门的信息及反馈有多次更新修正，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰、齐昕. 中央财政支持租房市场发展首批试点城市资助办法比较分析报告[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 2 期”，2020 年 10 月.

《SJTU 住房政策观察》第 3 期“中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析”，微信版于 2020 年 11 月 20 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰、吴义东. 中国住房公积金制度与经济社会发展的同步性与协调性分析[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 3 期”，2020 年 11 月.

《SJTU 住房政策观察》第 4 期“中国城市住房公积金高质量发展评估报告 2020”，微信版于 2020 年 11 月 23 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰等. 中国城市住房公积金高质量发展评估报告 2020 [R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 4 期”，2020 年 11 月.

《SJTU 住房政策观察》第 5 期“利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较”，微信版于 2020 年 12 月 16 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰、齐昕. 利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本比较[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 5 期”，2020 年 12 月.

《SJTU 住房政策观察》第 6 期“集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议”，微信版于 2020 年 12 月 20 日由“城市与房地产研究”公众号首发，最新版的网页版和 PDF 版全文发布在上海交通大学住房与城乡建设中心网站“资料下载”栏目。

建议引用格式：陈杰、陈开洋. 集体建设用地建租赁住房试点改革的历史回顾、现状梳理与对策建议[R]. 上海交通大学住房与城乡建设研究中心“SJTU 住房政策观察第 6 期”，2020 年 12 月.

