

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

上海交通大学住房与城乡建设研究中心

执笔人：陈杰、齐昕

2020 年 12 月 16 日

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》中提到“探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房”，使该政策探索再次引发社会高度关注。利用集体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，是房地产市场长效机制探索中的一个重要组成部分，被不少媒体和分析人士认为，在长期内会对房地产市场发展格局产生重要影响。从官方政策文本的表述来看，这项政策，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，还起到探索农村土地制度改革的作用。

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给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。本次专题报告重点对 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，以供决策部门、社会各界及相关研究者参考交流。

限于团队力量和能力有限，本版报告可能还存在不少信息遗漏和政策文本理解错误，但仍然选择将此版公开发布，是为提供住房领域基础性公共知识产品，方便及时推动各地相互学习，增进政策创新与创新扩散，也推进相关信息更加透明和政策更加完善。错误和不足之处敬请各方理解和谅解，欢迎来信联系我们指出报告中的错误遗漏和给予改进建议，帮助我们完善提高。

目 录

一、政策时间线.....	1
二、各地实施方案的文本比较.....	2
表 1： 试点城市实施方案中对试点目标的文本表述对比	3
表 2a： 试点城市实施方案中对试点工作原则的文本表述对比.....	7
表 2b： 试点城市实施方案中对试点工作原则的词频分析	8
表 3： 试点城市实施方案中对农民意愿尊重及利益保护的文本表述对比	9
表 4： 试点城市实施方案中对合法合规的文本表述对比	11
表 4： 试点城市实施方案中对改革探索的文本表述对比	14
表 5： 试点城市实施方案中对部门协作的文本表述对比	16
表 6： 试点城市实施方案中对服务效能的文本表述对比	17
表 7： 试点城市实施方案中对试点区域的文本表述对比	18
表 8： 试点城市实施方案中对项目准入条件的文本表述对比	21
表 9： 试点城市实施方案中对项目实施主体与运营模式的文本表述对比	22
表 10： 试点城市实施方案中对项目资金筹措的文本表述对比	25
表 11： 试点城市实施方案中对项目土地来源及涉及宅基地的文本表述对比 ...	26
表 12： 试点城市实施方案中对合作企业的文本表述对比	29
表 13： 试点城市实施方案中对土地定价和土地使用费的文本表述对比	31
表 14： 试点城市实施方案中对合作协议的文本表述对比	32
表 15： 试点城市实施方案中对公司成立的文本表述对比	34
表 16： 试点城市实施方案中对收益分配的文本表述对比	35
表 17： 试点城市实施方案中对租赁运营模式的文本表述对比	37
表 18a： 试点城市实施方案中对住房租赁管理的文本表述对比.....	39
表 18b： 试点城市实施方案中对住房租赁管理的文本归纳总结	46

表 19: 试点城市实施方案中对承租人赋权的文本表述对比	46
表 20: 试点城市实施方案中对资产归属的文本表述对比	48
表 21: 试点城市实施方案中对项目实施流程的文本表述对比	50
表 22: 试点城市实施方案中对商业配套的文本表述对比	52
表 23: 试点城市实施方案中对金融信贷支持的文本表述对比	53
表 24: 试点城市实施方案中对奖励和财政税收支持的文本表述对比	55
表 25: 试点城市实施方案中对公积金提取的文本表述对比	56
表 26: 试点城市实施方案中对水电气煤等收费标准的文本表述对比	57
表 27: 试点城市实施方案中对配套设施建设的文本表述对比	58
表 28: 试点城市实施方案中对工作进度安排的文本表述对比	59
表 30: 试点城市实施方案中对评估、鼓励创新和容错纠错的文本表述对比 ...	64
表 31: 试点城市实施方案中对小产权房、以租代售的文本表述对比	65
表 32: 试点城市实施方案中对宣传引导的文本表述对比	66
表 33: 试点城市实施方案中对技术保障的文本表述对比	68
三、各地实施方案的归纳总结.....	69
报告团队.....	73
后记.....	74
尾注.....	75

一、政策时间线

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）¹，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》）²，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”为原则，确定在北京、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个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。

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³。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土地建设租赁住房工作的有关意见》（市规划国土发[2017]376号）⁴，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）⁵，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进行了公布。

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）⁶，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。此次修正后的《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”。⁷

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》。⁸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、各地实施方案的文本比较

2017年首批13个试点城市和2019年第二批5个试点城市，一共18个城市，16个城市的《利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案》（以下简称《实施方案》）在国土资源部/自然资源部官网上有集中公布，北京在市政府网站自行公布了相关工作的指导意见，但本团队未能从网上查找到上海的实施方案。

之前已有研究者比较了试点城市的实施方案（林超、吕萍，2019）⁹，也有社会上的专业人士对部分试点城市的实施方案进行了一些对比分析¹⁰，这些工作对本报告的写作给予颇多启发和受益。但现有的政策文本比较，多基于政策目标和内容进行了分类以及评估，分析视角都还比较单一，分析维度有待丰富，本报告进一步细化文本对比的维度，对文本内容进行深入的挖掘，力图提供一个更加系统完整和具有实用性的全景式文本对比分析。

通过对各地已经公布的实施方案进行对比分析来看，各地在试点目标、工作原则、项目实施主体、土地使用费、收益分配、运营方式、租赁期限和资产权属等多个方面都存在一定差异。

表 1： 试点城市实施方案中对试点目标的文本表述对比

城市	实施方案对试点目标的相关文本表述
北京	推进土地供给侧结构性改革，集约节约利用集体土地资源，加大租赁住房用地供应，加强住房保障和房地产调控工作，建立租购并举的住房体系，努力建设国际一流的和谐宜居之都。 使农民和农村集体通过出租房屋获得长期稳定收益，分享城乡统筹发展成果。
沈阳	增加住房的有效供应，缓解住房供求矛盾。以项目为抓手，边试点，边总结，边提升，探索集体租赁住房建设和运营规则，形成可复制、可推广的经验和做法。 使农民和农村集体通过出租房屋获得长期稳定收益，分享城乡统筹发展成果。
南京	到 2020 年底，建设集体租赁住房总建筑面积 30 万平方米左右，促进房地产市场持续稳定发展。 在符合城乡规划要求前提下，破解城乡建设用地管理二元结构，赋予集体建设用地居住和产业发展功能，促进城乡“同地、同价、同权”；盘活农村低效用地，优化公共基础设施配置，强化用地监管，促进农村地区节约集约用地；坚持人民立场，致力于满足新市民住房需求、致力于农村集体经济组织增收、 致力于农民获得长远稳定收益。 以项目管理为抓手，以完善规则为主线，以可复制、可推广为标准，以支撑城乡统一市场建设为导向，新辟住宅用地供应渠道，增加住宅用地供应，缓解住房供求矛盾；围绕优化试点项目审批程序、完善集体租赁住房建设和运营机制、探索集体租赁住房监测监管机制、 保障承租人基本公共服务权利 等内容，全面推进利用集体建设用地建设租赁住房试点工作。

杭州	构建城乡统一的建设用地市场，提高存量土地利用效率，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，推进集体土地不动产登记，助力乡村振兴战略，促进城乡融合发展，维护农民权益，壮大集体经济，为满足人民日益增长的美好生活需要提供坚实的用地保障。 使农民和农村集体经济组织通过出租房屋获得长期稳定的收益，共享城乡融合发展、区域协调发展成果。
合肥	拓展集体土地用途，拓宽集体经济组织和农民增收渠道；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。探索建立城乡统一的建设用地市场，增加住房有效供给，满足新市民合理住房需求。 2017 年至 2020 年完成试点目标 5000 套，建设面积约 45 万平方米。
厦门	着力构建城乡统一的建设用地市场，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，扩大住宅用地有效供给，建立房地产平稳健康发展长效机制。
郑州	成功运营一批集体租赁住房项目，逐步完善集体建设用地建设租赁住房规则和管理，形成一批可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。
武汉	有效拓宽租赁住房的供应渠道，完善利用集体建设用地建设租赁住房审批程序；完善集体建设用产权制度，拓宽集体经济组织和农民增收渠道；拓展集体建设用地用途，加快集体建设用地改造，促进集体建设用地优化配置，提高节约集约利用水平，为全面建成小康社会提供用地保障，建立房地产平稳健康发展的长效机制。 成功运营一批集体租赁住房项目，形成一批可复制、可推广的改革成果，为全国推进集体建设用地建设租赁住房提供经验借鉴，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。
广州	以增加租赁住房供应、缓解住房供需矛盾、拓展集体建设用地利用途径、增加农村和农民收入为目标，创新机制、激活资源，探索城乡一体化过程中租赁住房筹集的新思路和集体建设用地利用新模式，着力加快房地产市场供给侧改革，建立健全房地产平稳健康发展长效机制，促进集体建设用地优化配置和节约集约利用，推动城乡统筹发展。 至 2020 年，全市计划利用集体建设用地建设租赁住房建筑面积 300 万平方米，每年批准建筑面积按 100 万平方米控制。
佛山	成功建设运营一批集体租赁住房项目，促进存量集体建设用地盘活利用，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，基本建成供应主体多元、经营

	服务规范、租赁关系稳定的集体租赁住房市场，探索形成可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。
肇庆	近期目标。2018 年 6 月底前，构建利用集体建设用地建设租赁住房政策体系，完善相关规定和配套政策，确保试点工作流程清晰、依法依规运行、健康有序，为实现远期目标打下基础。 远期目标。到 2020 年，成功建设运营首批集体租赁住房项目，促进存量集体建设用地盘活利用，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，与“两个平台”（国有专业化住房租赁平台和住房租赁交易服务平台）建设工作衔接，保障维护权利人合法权益，探索形成可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。
成都	明确集体租赁住房建设主体、范围，健全集体租赁住房项目审批、建设运营和监管机制， 探索增加农民财产性收入渠道 ，成功运营一批集体租赁住房项目，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，形成一批可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。
福州	着力构建城乡统一的建设用地市场，为全面建成小康社会提供用地保障。
南昌	成功建设运营一批“回报可期、风险可控、收益可享”的集体建设用地租赁住房项目，有效增加租赁住房市场供给，提升租赁住房建设经营水平， 切实增加农村和农民收入 ，促进存量集体建设用地盘活利用，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，基本建成经营服务规范、租赁关系稳定的集体建设用地租赁住房市场，探索形成可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。
青岛	在审批程序、建设方式、产权管理、运营模式、监管办法、承租人权利、支持政策等方面进行探索，形成可复制、可推广的经验，逐步构建多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房体系。 构建城乡统一的建设用地市场，提高存量土地利用效率，推动房地产市场平稳健康发展，完善利用集体租赁住房规则，推进集体土地不动产登记，助力乡村振兴战略，促进城乡融合发展，维护农民权益，壮大集体经济，为满足人民日益增长的美好生活需要提供坚实的用地保障。
海口	成功运营一批集体租赁住房项目，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，形成一批可复制、可推广的改革成果，为全国推进集体建设用地建设租赁住房提供经验借鉴，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。 有效拓宽租赁住房的供应渠道；完善集体建设用地产权制度，拓宽集体经济组织和农民增收渠道；拓展集体建设用地用途，加快集体建设用地改

	造，促进集体建设用地优化配置，提高节约集约利用水平，提供用地保障，推动建立房地产平稳健康发展的长效机制。
贵阳	促进城乡二元土地结构按照市场化的方式进行更有效的资源配置，多渠道解决以新市民为主的新就业职工、大中专毕业生、来筑务工人员等住房困难突出问题，实现住有所居。

注：本表中对试点目标的文本选取，不仅摘自《试点方案》中的“试点目标”，也来自“指导思想”等相关部分的目标表述。

从表 1 中可以看到，所有试点城市的《试点方案》都对试点目标进行了较为详细的说明，但其中一些城市只是简单的套用了国家层面《试点方案》中的试点目标，一部分城市则是结合城市具体情况列出了更加明细的试点目标。

试点目标相同的地方主要有两点：一是试点城市都表示要通过改革试点，增加租赁住房供给，促进住有所居；二是都表示要通过成功运营一批集体租赁住房项目，完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，形成一批可复制、可推广的改革成果，为构建城乡统一的建设用地市场提供支持，“为满足人民日益增长的美好生活需要提供坚实的用地保障”。

目标不同的地方主要有两点：

一、不是所有城市都明确提到了增加农民收入和促进城乡融合发展的目标。北京、沈阳、南京、杭州、合肥、武汉、广州、佛山、肇庆、成都、南昌、海口等都明确提出，要通过试点来促进存量集体建设用地的盘活利用，增加农民收入，最终达到助力乡村振兴战略、促进城乡融合发展的目标；

二、只有少数城市提出了具体化的建设目标。大多数城市的试点方案中并没有给出具体量化的建设目标，只有南京、合肥、广州这三个城市给出了量化的目标。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 2017 年至 2020 年完成试点目标 5000 套、建设面积约 45 万平方米，广州提出至 2020 年全市计划利用集体建设用地建设租赁住房建筑面积 300 万平方米、每年 100 万平方米。

不过北京市虽然没有在试点方案（有关意见）中提出具体建设目标，却可能是在利用集体用地建租房方面最激进的城市。2017 年 11 月 16 日，北京市规划和国土资源管理委员会在发布《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》时候公开表示，计划于 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。

此外，郑州、广州、佛山、肇庆、福州和贵阳都提出，在集体租赁住房建设的规划之初，就要在结合住房供需状况的基础上，合理控制规模总量。贵阳更是明确

规定集体租赁住房建设要以满足新就业职工、大中专毕业生、来筑务工人员等新市民的基本住房需求为主。

表 2a： 试点城市实施方案中对试点工作原则的文本表述对比

城市	实施方案对试点工作原则的相关文本表述
北京	符合规划，用途管制。市场对接，规范有序。注重监管，只租不售。自主运作，维护农民权益。
沈阳	尊重农民意愿，维护农民权益。把握改革方向，提高服务效能。规范有序，审慎稳妥，封闭运行。强化部门协作，形成改革合力。
南京	充分尊重农民集体自主意愿。
杭州	农民自愿，维护权益。符合规划、用途管制。统筹推进，结果可控。规范操作，只租不售。
合肥	农民自愿。规划先行。规范有序。只租不售。
厦门	坚持规划先行。保证有序可控。尊重集体意愿。
郑州	把握正确方向。保证有序可控。坚持自主运作。提高服务效能。
武汉	符合规划，合理布局。农民自愿，利益平衡。规模适度，方便实施。
广州	符合规划、权属清晰、存量优先。政府引导、市场运作、村民自愿。试点先行、有序推进、审慎稳妥。市区联动、简政放权、强化监管。
佛山	把握正确方向。保证有序可控。坚持自主运作。提高服务效能。扎实稳步推进。
肇庆	把握正确方向。保证有序可控。坚持自主运作。提高服务效能。明确政策底线。
成都	把握正确方向。保证有序可控。坚持尊重农民意愿。提高服务效能。
福州	把握正确方向。保证有序可控。坚持自主运作。提高服务效能。
南昌	政府主导，稳妥推进。符合规划，合理布局。农民自愿，维护权益。规范操作，只租不售。
青岛	政府主导推进，保证有序可控。尊重集体意愿，保障农民权益。坚持规划先行，严格用途管制。需求导向为先，科学合理布局。依法审批建设，监管约束到位。
海口	符合规划、权属清晰、存量优先原则。政府引导、市场运作、村民自愿原则。规模适度、有序推进、方便实施原则。市区联动、简政放权、强化监管原则。

贵阳	坚持自愿，自主运作。符合规划，用途管制。有序可控，审慎推进。设施配套，环保达标。依法依规，有序运营。注重监管，只租不售。
----	--

试点城市的《试点方案》中都有比较清晰明确关于试点应采取工作原则的表述。出现频率从高到低的关键词排序如下表所示：

表 2b： 试点城市实施方案中对试点工作原则的词频分析

词汇	频率	涉及城市
有序可控	8	厦门、郑州、佛山、肇庆、成都、福州、青岛、贵阳
符合规划	7	北京、杭州、武汉、广州、南昌、海口、贵阳
自主运作	6	北京、郑州、佛山、肇庆、福州、贵阳
提高服务效能	6	沈阳、郑州、佛山、肇庆、成都、福州
把握正确方向	5	郑州、佛山、肇庆、成都、福州
只租不售	5	北京、杭州、合肥、南昌、贵阳
农民自愿	4	杭州、合肥、武汉、南昌
用途规划	4	北京、杭州、青岛、贵阳
尊重农民	3	沈阳、南京、成都
规划先行	3	合肥、厦门、青岛
合理布局	3	武汉、南昌、青岛
规范有序	3	北京、沈阳、合肥
规范操作	2	杭州、南昌
审慎稳妥	2	沈阳、广州
注重监管	2	北京、贵阳
简政放权	2	广州、海口
市区联动	2	广州、海口
市场运作	2	广州、海口
尊重集体意愿	2	厦门、青岛
明确政策底线	1	肇庆
结果可控	1	杭州
有序运营	1	贵阳
有序推进	1	海口
市场对接	1	北京

把握改革方向	1	沈阳
形成改革合力	1	沈阳

工作原则出现频率较多的用词有如下：“有序可控”（8次）、“符合规划”（7次）、“自主运作”（6次）、“提高服务效能”（6次）、“把握正确方向”（5次）、“只租不售”（5次）。这个词频分布，一方面显示各地的规范化意识，另一方面也可见各地对试点工作都采取十分谨慎的态度，大多数城市把有序可控、符合规范和防范风险放在首位。此外，“服务效能”出现频率也颇高，说明在各项政策中落实“放管服”的行政管理体制改革精神已经成为很多地方政府的自觉意识。

工作原则中出现频率较少的用词有“尊重农民（意愿）”（沈阳、南京、成都），“规划先行”（合肥、厦门、青岛）、“合理布局”（武汉、南昌、青岛），“规范有序”（北京、沈阳、合肥），“规范操作”（杭州、南昌）、“注重监管”（北京、贵阳），“简政放权”（广州、海口），“市区联动”（广州、海口），“市场运作”（广州、海口）“尊重集体意愿”（厦门、青岛）等。

可以注意到，在方案工作原则中出现“市场”用词的只有北京、广州和海口，北京的用词是“市场对接”，广州和海口的用词是“市场运作”。还需要注意到，在方案工作原则中出现“改革”一词的仅有沈阳，两次出现“改革”的用词，分别是“把握改革方向”、“形成改革合力”。在工作原则中出现“协作”一词的也仅有沈阳，用词是“强化部门协作”。一定程度上说明，市场化和改革，并不是这次试点的主旋律基调。

表 3： 试点城市实施方案中对农民意愿尊重及利益保护的文本表述对比

城市	实施方案对农民意愿尊重及利益保护的相关文本表述
北京	自主运作，维护农民权益。 尊重农民集体意愿，切实履行民主程序，统筹考虑农民集体经济实力，合理确定项目运作模式，维护农民权益，使农民和农村集体通过出租房屋获得长期稳定收益，分享城乡统筹发展成果。
沈阳	尊重农民意愿，维护农民权益。 切实尊重农民意愿，确保集体经济组织自愿实施、自主运作，使农民和农村集体通过出租房屋获得长期稳定收益，分享城乡统筹发展成果。
南京	尊重农民意愿。 按照充分尊重农民集体自主意愿的原则，确定试点项目前，应按照规定征得拟占用土地所有权所属集体经济组织三分之二以上成员或村民代表同意，确保集体经济组织自愿实施、自主运作。

杭州	农民自愿，维护权益。 利用集体建设用地建设租赁住房，要切实尊重农民意愿，维护农民利益，使农民和农村集体经济组织通过出租房屋获得长期稳定的收益，共享城乡融合发展、区域协调发展成果。
合肥	农民自愿。 集体租赁住房建设，要切实尊重农民意愿，维护农民利益，使农民和农村集体经济组织通过出租房屋或入股、联营等方式获得长期稳定收益，使农民在改革中有获得感。
厦门	尊重集体意愿。 确保集体经济组织自愿实施，维护集体经济组织及其成员合法权益，保障集体经济组织成员的知情权、参与权。
郑州	坚持自主运作。 尊重农民集体意愿，统筹考虑农民集体经济实力，以具体项目为抓手，合理确定项目运作模式，维护权利人合法权益，确保集体经济组织自愿实施、自主运作。
武汉	农民自愿，利益平衡。 要切实尊重农民集体意愿，维护农民利益，使农民和农村集体通过出租房屋获得长期稳定收益，共享改革发展成果。
广州	政府引导、市场运作、村民自愿原则。 政府统一组织、落实规划、制定政策，充分调动村集体、国有企业等各类主体的积极性，发挥市场配置资源的决定性作用，采用市场化方式推进集体建设用地建设租赁住房建设和运营，充分尊重村集体意愿，切实维护村集体等各主体合法权益。
佛山	坚持自主运作。 尊重农民集体意愿，统筹考虑农民集体经济实力，以具体项目为抓手，合理确定项目运作模式，确保集体经济组织自愿实施、自主运作，维护各方权利人合法权益，符合群众长远利益和远期规划。
肇庆	尊重农民集体意愿， 统筹考虑农民集体经济实力，以具体项目为抓手，合理确定项目运作模式，维护权利人合法权益，确保集体经济组织自愿实施、自主运作。
成都	坚持尊重农民意愿。 统筹考虑农民集体经济实力，确保集体经济组织自愿参与，以具体项目为抓手，合理确定项目运作模式，切实维护农村集体经济组织和农民合法权益。
福州	坚持自主运作。 尊重集体意愿，统筹考虑集体经济组织实力，以具体项目为抓手，合理确定项目运作模式，维护权利人合法权益，确保集体经济组织自愿实施、自主运作。
南昌	农民自愿，维护权益。 利用集体建设用地建设租赁住房，要切实尊重农民意愿，切实履行民主程序，维护农民利益，使农民和农村集体经济组织通过出租房屋获得长期稳定的收益，共享城乡融合发展成果。

青岛	尊重集体意愿，保障农民权益。 充分尊重村集体经济组织意愿，确保项目所在地村集体经济组织自愿实施、合理确定运作模式，切实维护农民合法权益。
海口	政府引导、市场运作、村民自愿原则。 政府统一组织、落实规划、制定政策，充分调动村集体、国有企业、优质社会资本等各类主体的积极性，发挥市场配置资源的决定性作用，采用市场化方式推进集体建设用地建设租赁住房建设和运营，充分尊重村集体意愿，切实维护村集体等各主体合法权益。
贵阳	坚持自愿，自主运作。 要切实尊重集体经济组织成员意愿，收益主要用于发展和提高集体经济组织成员的社会保障水平，确保集体经济组织成员获得长期稳定收益，分享城乡统筹发展成果。

在农民意愿尊重与利益保护方面，很多城市都比较充分地表达了要尊重农民意愿、以农民和集体经济组织的意愿为本、使其共享城乡统筹发展成果的政策要求。其中，南京特别规定：按照有关规定征得拟占用土地所有权所属集体经济组织三分之二以上成员或村民代表同意，并明确了相应的责任单位。广州、海口均强调了，以政府引导、市场运作、村民自愿为原则，在集体建设用地建设租赁住房建设和运营过程中充分尊重村集体意愿，切实维护各主体合法性。

还有多个试点城市强调“统筹考虑农民集体经济实力”，比如郑州、佛山、肇庆、成都、福州。此外，北京、沈阳、合肥、武汉和南昌强调，要使农民和农村集体通过出租房屋获得“长期稳定收益”。贵阳还特别提出，“收益主要用于发展和提高集体经济组织成员的社会保障水平”。

表 4： 试点城市实施方案中对合法合规的文本表述对比

城市	实施方案对合法合规的相关文本表述
北京	注重监管，只租不售。集体租赁住房建设，应依法履行相关报批手续，不得违法出租和转让建设用地使用权，房屋建成后只进行出租使用，不得出售或以租代售。
沈阳	规范有序，审慎稳妥，封闭运行。 严格区别于小产权房，集体租赁住房从源头开始符合规划、完备各项手续、受不动产登记保护。审慎稳妥推进试点，保持平稳有序，封闭运行，风险可控。
南京	严格住房建设监管。 集体租赁住房项目建设应依法进行公开招标，建设方主体应具备组织建设能力，涉及施工图纸应经审查合格，由所在区建

	设行政主管部门依法进行质量安全监督管理，对涉及结构安全、使用功能、观感质量和建筑节能等方面进行重点监督。集体租赁住房的建筑结构和附属设施设备，应当符合国家及本市相关法规、规范要求，不得危及人身安全。
杭州	符合规划、用途管制。建设租赁住房的集体建设用地必须符合土地利用总体规划、城乡规划，且权属清晰，满足存量集体建设用地的性质要求。严格执行土地用途管制，不得违规占用农用地。 规范操作，只租不售。利用集体建设用地建设租赁住房，必须依法履行相关审批手续。项目建成后，必须按规定组织开展各项工程验收，只能进行出租使用，不得销售或以租代售，坚决杜绝变相开发经营性房地产或建设小产权房。
合肥	只租不售。集体租赁住房建设，必须依法履行相关报批手续，房屋建成后只进行出租使用，不得出售，不得转租、抵押、转让，不得改变房屋和土地用途，坚决杜绝变相小产权房。
厦门	保证有序可控。政府主导，审慎稳妥推进试点，防止以各种名义擅自扩大用地和建设规模。 注重全程监管。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营。
郑州	保证有序可控。政府主导，审慎稳妥推进试点。项目用地应当符合城乡规划、土地利用总体规划及村土地利用规划，以存量土地为主，不得占用耕地，增加住房有效供给。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，做到供需匹配。
武汉	用地必须符合土地利用总体规划、城乡总体规划。
广州	试点先行、有序推进、审慎稳妥原则。应与市住房发展规划、市住宅用地供应中期规划、市年度建设用地供应计划、市保障性住房建设计划等保持衔接，严格把握政策尺度，坚守底线和防控风险，坚决防止出现新的“小产权房”，确保试点工作有序可控。
佛山	保证有序可控。政府主导，审慎稳妥推进试点。项目用地应当符合城乡规划、土地利用总体规划及村土地利用规划，以存量土地为主，不得占用耕地。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，做到供需匹配。
肇庆	保证有序可控。政府主导，审慎稳妥推进试点。项目用地应当符合城乡规划、土地利用总体规划及村土地利用规划，以存量土地为主，不得占

	用耕地，增加住房有效供给。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，做到供需匹配。 明确政策底线。集体租赁住房建设，必须严格把握政策尺度，做到坚守底线、防控风险。既要主动做好法律政策宣传解读，从源头上预防市场投机和违法违规用地行为的发生；又要发挥基层首创精神，积极稳妥进行差别化探索，落实改革要求。
成都	保证有序可控。按照“政府主导、严格审批、局部试点、封闭运行、风险可控”要求，审慎稳妥推进试点。项目用地应当符合城乡规划、土地利用总体规划及村土地利用规划，不得占用耕地，不得违法用地。
福州	保证有序可控。政府主导，审慎稳妥推进试点。项目用地应当符合城乡规划、土地利用总体规划及村土地利用规划，满足存量建设用地的性质要求，增加住房有效供给；以满足新市民合理住房需求为主，强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营。
南昌	规范操作，只租不售。利用集体建设用地建设租赁住房，应依法履行相关审批手续。房屋建成后只能出租使用，不得销售或以租代售。
青岛	依法审批建设，监管约束到位。集体租赁住房建设必须依法办理相关审批手续，强化监管约束，不得以租代售、不得转租，坚决杜绝变相开发经营性房地产或建设小产权房。
海口	市区联动、简政放权、强化监管原则。利用集体建设用地建设租赁住房试点项目方案审批和规划、计划统筹等工作由市级有关部门负责，项目具体行政许可实施、后续监管等工作由属地区级有关部门负责，项目申报方案编制费用由属地区政府承担。集体建设用地建设租赁住房必须依法办理相关审批手续，严格执行用途管制，按整体确权，权属统一的原则进行监管，坚决防止以租代售和变相开发商品住宅，确保集体土地所有权性质不改变。
贵阳	依法依规，有序运营。利用集体建设用地建设租赁住房，应统筹规划规模、结构和时序。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，做到供需匹配。

从各试点城市对合法合规方面的相关规定可以看出，不同的城市对集体建设用地建设租赁住房合法合规性关注点只是略微有所不同，总体上是高度一致的。

比如，在集体租赁住房的规划和建设方面，大部分城市都明确规定必须符合土地利用总体规划、城乡规划，“依法依规建设”，不得擅自扩大或者占用其他规划

外的土地。像北京、杭州、合肥、南昌、青岛和海口，都从租赁住房的用途管制方面出发，规定集体租赁用房只租不售、不得以租代售或者变相开发商品住宅。沈阳、杭州、合肥、广州和青岛，更是明确要坚决防范杜绝变相开发小产权房。同时大部分城市都强调在集体租赁住房规划、建设、使用等环节中政府均要严格监管，“强化监管责任”，杜绝违法违规情况发生。

要进一步说明的是，南京在集体租赁住房的建设方面对住房建筑质量安全和性能等方面给出了更为具体严格的合法合规的要求，并明确了监督主体。

表 4： 试点城市实施方案中对改革探索的文本表述对比

城市	实施方案对改革探索的相关文本表述
北京	市场对接，规范有序。坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用，租户选择、租金水平、户型设计对接市场需求，并按照有关租赁管理政策进行管理和规范。
沈阳	把握改革方向。 坚持市场经济方向，发挥市场配置资源的决定性作用。
南京	围绕优化试点项目审批程序、完善集体租赁住房建设和运营机制、探索集体租赁住房监测监管机制、保障承租人基本公共服务权利等内容
杭州	
合肥	积极创新探索开展此项工作的新途径
厦门	
郑州	把握正确方向。 坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用，注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场、集体经营性建设用地入市等改革协同，加强部门协作，形成改革合力。
武汉	将“集体建设用地建设租赁住房试点”与“住房租赁市场试点”两项试点工作同步推进，协同开展，形成改革合力。 在东湖高新区、江夏区、黄陂区、蔡甸区四个区先行开展试点工作。东湖高新区作为整村统征储备先行区和武汉住房租赁市场试点区域，兼顾政府、农民集体、企业和个人利益，理清权利义务关系，平衡项目收益与征地成本关系，探索集体租赁住房的监测监管机制。江夏区作为农村集体建设用地及地上房屋确权登记试点区域和农房抵押贷款试点区域，重点探索集体租赁住房产权登记，探索基于集体建设用地的收益分配机制、开发建设融资模式、运营模式等。蔡甸区、黄陂区与美丽乡村建设相结合，重点探索利用集体建设用地建设租赁住房来增加农村集体经济组织和农民

	收入渠道，探索利用集体建设用地建设租赁住房建设模式、融资模式、收益分配模式等，促进农村村庄整治和提高农村土地节约集约用地水平。
广州	切实落实“放管服”改革要求，按照依法依规、事权下放、便民高效的要求简化利用集体建设用地建设租赁住房项目审批程序，加快项目审批，尽快形成有效供给。
佛山	把握正确方向。 坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用，注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场、集体经营性建设用地入市等改革协同，加强部门协作，形成改革合力。
肇庆	把握正确方向。 坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用，注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场等改革协同，加强部门协作，形成改革合力。
成都	把握正确方向。 坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用，注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场、集体经营性建设用地入市等改革协同。
福州	把握正确方向。 坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用，注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场等改革协同推进，形成改革合力。
南昌	
青岛	
海口	
贵阳	

在改革探索方面提出具体方向的试点城市并不多，提到的城市大多数也是比较笼统地提出强调坚持市场经济改革方向，发挥市场配置资源的决定性作用。

关于改革探索提法比较具体和比较有新意的几个城市如：广州提出，在审批方面要落实“放管服”改革，简化审批制度；武汉提出，要将“集体建设用地建设租赁住房试点”与“住房租赁市场试点”、“地上房屋确权登记试点”、“农房抵押贷款试点”及“美丽乡村建设”等工作同步推进，协同开展，形成改革合力，同时确立东湖高新区、江夏区、黄陂区、蔡甸区四个区为先行试点区域，并依据各区的战略方向及实际情况部署差异化的试点方案。此种工作思路不仅推动集体用地租赁住房房源供给的增加，更体现了城乡一体化发展战略背景下协同治理的发展理念。

郑州、佛山、肇庆、成都、福州关于改革探索方向的相关文本表述高度相似，都提出要注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场、集体经营性建设用地入市等改革协同。

表 5： 试点城市实施方案中对部门协作的文本表述对比

城市	实施方案对部门协作的相关文本表述
北京	为做好集体租赁住房建设试点工作，建立由市规划国土委牵头，市发展改革委、市住房城乡建设委、市农委、市财政局、市地税局、市国税局、市金融局、北京银监局、市交通委、市水务局、市环保局、市文物局等部门组成的联席会议制度，定期召开试点工作联席会议，审核试点项目实施方案，及时通报试点进展情况，会商和解决相关问题。 规划国土、发展改革、建设、农村、财政、税务等相关部门及相关区政府，要结合职责，对照试点实施方案，强化集体租赁住房建设和租赁监管的部门联动和信息共享，形成工作合力，严格按照相关规定，切实加强集体租赁住房的规划建设、批后监管、用途管制和服务保障工作。及时查处集体租赁住房相关的违法违规行为，确保各项政策措施抓好抓实，并积极研究制定推进集体租赁住房建设的相关配套政策。
沈阳	强化部门协作，形成改革合力。 注重与不动产统一登记、培育和发展住房租赁市场等改革协同，加强部门协作，形成合力全面推进改革。
南京	
杭州	
合肥	各县（市）区政府、开发区管委会与相关部门加强协作、各司其职，在集体建设用地不动产登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动，建立规范有序的租赁市场秩序。
厦门	
郑州	加强部门协作，形成改革合力。
武汉	
广州	国土规划、住房城乡建设、税务、工商等部门要加强联动，在建设用地上使用权登记、房屋所有权登记、租赁备案、工商、税务等方面加强协作，共同构建规范有序的租赁市场秩序。
佛山	建立联席会议制度，加强各职能部门的协调配合，参与试点工作的各部门、各单位，要服从大局，按照“分工协作，各司其职”的要求形成合力。
肇庆	加强部门协作，形成改革合力。

成都	加强部门协作，形成改革合力。
福州	
南昌	各区（开发区、新区）政府（管委会）与市直相关部门加强协作、各司其职，在集体建设用地租赁住房不动产登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动，建立规范有序的租赁市场秩序。
青岛	
海口	市房管、建设、自然资源、规划、税务、工商等部门要加强协作，各负其责，在房屋运营管理、不动产登记、租赁备案、规划设计、税费征收、经营等方面加强联动，构建形成规范有序的运营秩序，探索搭建统一的网上租赁平台。
贵阳	

北京、沈阳、合肥等 10 市均强调了应加强集体用地租赁住房建设过程中的政府多部门协作，形成改革合力。其中北京、广州、海口市对具体涉及的部门（如国土规划、住房城乡建设、税务、工商）进行了明确的规定，以北京市的最为明晰，试点工作相关部门多达 13 个，并要求定期开展试点工作联席会议，汇报工作并解决问题，确保试点工作的平稳运行；合肥、南昌 2 市则明确了以各县（市）区政府为主体，积极主动协同其他部门展开工作。此外，佛山市虽未在试点方案里标明具体的协同部门，但规定了联席会议制度的建立，推动多部门协同格局的形成。

表 6： 试点城市实施方案中对服务效能的文本表述对比

城市	实施方案对服务效能的相关文本表述
北京	
沈阳	提高服务效能。 落实“放管服”要求，优化审批流程，提高办事效率。
南京	各部门应视同国有土地建设项目，支持相关手续审批办理，并建立快速审批通道，提高办事服务效率。
杭州	
合肥	
厦门	
郑州	提高服务效能。 落实“放管服”要求，强化服务意识，优化审批流程，降低交易成本，提升服务水平，提高办事效率，方便群众办事。
武汉	(在土地所有权、使用权以及房屋所有权登记中) 探索便民服务措施。

广州	加快项目行政审批。切实落实“放管服”改革要求，按照依法依规、事权下放、便民高效的要求简化利用集体建设用地建设租赁住房项目审批程序，加快项目审批，尽快形成有效供给。
佛山	提高服务效能。 落实“放管服”要求，配合行政审批“一门式”改革，不断简政放权，强化服务意识，优化审批流程，降低交易成本，提升服务水平，提高办事效率，方便群众办事。
肇庆	提高服务效能。 落实“放管服”要求，强化服务意识，优化审批流程，降低交易成本，提升服务水平，提高办事效率，方便群众办事。
成都	提高服务效能。 以项目管理为抓手，落实“放管服”要求，强化服务意识，优化审批流程，降低交易成本，提升服务水平和办事效率。
福州	提高服务效能。 支持市场经济方向，发挥市场配置资源的作用，落实“放管服”要求，优化审批流程，提高办事效率。
南昌	
青岛	
海口	
贵阳	

沈阳、南京及郑州等市在试点方案中强调了以“提高服务效能”助力集体用地租赁住房建设工作，落实“放管服”要求，加快项目审批流程，提高办事效率。其中，南京市、武汉市专门强调了应在土地审批方面提供顺畅的渠道及充分的支持，南京市的试点方案指出各部门应将集体用地租赁住房项目视同国有土地建设项目，支持相关手续审批办理，武汉市则是在土地所有权、使用权以及房屋所有权登记中探索便民服务措施。

表 7： 试点城市实施方案中对试点区域的文本表述对比

城市	实施方案对试点区域的相关文本表述
北京	1. 符合土地利用总体规划和城乡规划。 2. 具有一定的交通等配套基础设施和公共服务条件。 3. 结合“三城一区”和产业功能区，坚持毗邻产业园区、毗邻交通枢纽和毗邻新城。
沈阳	
南京	合理试点选址。 在符合城乡规划、土地利用总体规划的前提下，结合园区布局，美丽乡村、特色小镇建设等，根据农村存量集体建设用地现状分布

	情况，综合选取产业集聚度较高、区域配套设施完善、居住需求旺盛、建设规模适中、便于实施启动的地块作为试点项目选址。
杭州	萧山区、余杭区、富阳区、临安区、大江东产业集聚区范围内分别确定 1-2 个地块开展试点。建德市、桐庐县、淳安县可自愿申请开展项目试点。
合肥	安排在区位条件较好、基础设施完备、医疗、教育等公共设施配套较齐全的城乡结合部、产业园区、大学园区等人口净流入较大的区域。
厦门	在我市重点产业聚集区和功能区、岛外新城及其他租赁住房需求强烈的区域，统筹兼顾、循序渐进，分批开展试点，适当集中建设。原则上由各区人民政府在试点范围内比较成熟的片区选择若干试点项目。
郑州	根据郑东新区各类域外迁入产业企业较多，本地及外来人才自住房、租赁住房需求较大的实际情况，同时考虑早期动迁的有关村镇集体经济组织有强烈建设意愿、自有资金来源，区域政府监管和服务能力较强，初步选定龙子湖北部区域和白沙园区区域设立五个项目，开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。
武汉	与经济社会发展规划相适应，用地必须符合土地利用总体规划、城乡总体规划，试点项目选址重点在产业园区、科创园区、大学园区等周边，支持产业发展、完善区域功能、满足市场需求。
广州	布局要求。根据不同区域产业、人口、资源等条件，合理确定全市利用集体建设用地建设租赁住房的总量、布局，引导资源合理配置，有序开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作。引导在中心城区商业、办公密集区域、大型产业园区、高校集中区域周边等租赁住房需求量大、区域基础设施完备、医疗、教育等公共设施配套齐全的区域和轨道交通站点周边开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作。
佛山	试点的范围是佛山市辖区范围，试点对象是符合土地利用总体规划、城乡规划及村土地利用规划，租赁住房市场需求大，集体经济组织有建设意愿、有资金来源，经审批认定为集体租赁住房项目的集体建设用地。
肇庆	试点的范围是全市范围内符合土地利用总体规划和城乡规划，租赁住房市场需求大，基础设施配套较完善，经审批认定的集体建设用地。首批确定全市范围内 2-3 个试点项目，进行差异化探索，切实做到封闭运行，循序渐进，待运行规范后逐步推开。
成都	应符合城乡规划、土地利用总体规划、镇村土地利用规划、农村产业布局规划，结合实施乡村振兴战略，选取道路、医疗、教育等公共配套设施相对齐全，对租赁住房有较强需求的区域。产业园区周边，充分满足产业园

	区对租赁住房的需求，实现园区周边“职住平衡”；特色小镇周边，结合旅游、人口发展需求，推动特色小镇发展；在乡村产业集聚区域，满足农村新产业新业态发展对租赁住房的需求，推动农村发展，促进农村产业兴旺。按照产业发展对租赁住房需求大，村级集体经济组织意愿强，有资金来源和政府监管、服务能力强等原则，选定试点区（市）县。
福州	在我市仓山区、晋安区住房需求强烈的区域，统筹兼顾、循序渐进，适当集中建设，分批开展试点。试点项目区域基础设施完备、医疗、教育等公共设施配套齐全，符合城镇住房规划设计有关规范。
南昌	试点范围为市本级各区（开发区、新区），重点是土地管理秩序良好、区域配套较为完善、产业集群和高等院校聚集度较高的高新区、红谷滩新区、青山湖区。试点对象是符合土地利用总体规划、城乡规划及村镇规划，租赁住房市场需求大，集体经济组织有建设意愿、有资金来源，经审批确定为集体租赁住房项目的集体建设用地。
青岛	在全市范围内符合城乡规划、土地利用总体规划，大型产业园区、高校集中区域周边等租赁住房需求量大、区域基础设施完备、医疗教育等公共设施配套齐全的区域和轨道交通站点周边区域开展试点。试点地块由项目所在地区（市）政府确定，经审批同意后进行封闭运行，待经验成熟后逐步推开。重点在城阳区、黄岛区、胶州市开展第一批试点。
海口	在全市范围内符合条件的区域，循序渐进，逐步开展利用集体建设用地建设租赁住房项目试点工作，首期试点拟选择 1-2 个地块。重点选择基础设施完备，医疗、教育、交通等公共设施配套齐全，有较大人口住宿需求的区域。特别是满足外来务工人员等新市民居住需求的城乡结合部，或者人员较为集中的产业园区附近。
贵阳	在重点产业功能区、城乡结合部、重点新城、城镇、产业园区等以新市民为主的新就业人员、青年人才、外来务工人员较多，租赁住房需求较大区域，第一批试点选择云岩区、观山湖区、花溪区、乌当区、白云区、经开区、清镇市、修文县。其余区（市、县）根据推进情况适时开展。

在试点区域的选取上，各试点城市均在符合土地利用总体规划、城乡规划及村镇规划的前提下，以租赁住房的需求量为重要参考，将试点区域定在了基础设施完善、公共设施配套较为完善、交通相对便利、产业集聚程度高的地区。厦门、郑州、佛山、成都、南昌这些城市在试点用地的选取上将村集体经济组织的建设意愿和资金来源方面放入考量；成都特别列出了三类试点区域，产业园周边、特色小镇

周边、乡村产业集聚区域；贵阳则将试点的重点区域设在了以新市民为主的新就业人员、青年人才、外来务工人员较多，租赁住房需求较大区域。

表 8： 试点城市实施方案中对项目准入条件的文本表述对比

城市	实施方案对项目准入条件的相关文本表述
北京	严格项目准入条件。集体租赁住房是农民集体持有的租赁产业（租赁物业），可依法出租获取收益。未经批准，不得出让、转让，不得转租，不得改变土地用途。不得对外出售或以租代售。坚决杜绝变相开发建设小产权房。
沈阳	市规划国土部门统一制定年度实施计划，报市政府批准后实施。符合各项规划。以存量土地为主。用途确定为住宅用地。用地规模进行控制。土地权属无争议。
南京	
杭州	
合肥	
厦门	项目用地符合土地利用总体规划、城乡规划，不属于政府纳入征收或近期规划实施收储范围内用地；拟选址在土地利用现状库须为存量集体建设用地，且权属清晰无争议；项目申请人须为项目所在地的集体经济组织；拟选址建设项目须符合环保审查要求；在政府批准供地前，应符合“净地”条件。
郑州	
武汉	
广州	
佛山	
肇庆	
成都	
福州	①项目用地符合土地利用总体规划、城乡规划，不属于政府纳入征收或近期规划实施收储范围内用地;②项目用地为存量集体建设用地，且权属清晰无争议;③项目申请人为项目所在地的集体经济组织;④建设项目符合环保审查要求;⑤在政府批准供地前，已形成“净地”。
南昌	

青岛	①项目选址必须符合土地利用总体规划，在城市建设用地、镇建设用地之外的村庄建设用地范围内，且不属于政府拟纳入征收范围内的土地。 ②项目选址土地在土地利用现状库中须为存量集体建设用地，权属清晰无争议；优先利用便于土地整理的地块。 ③项目申请人须为项目所在地的村集体经济组织。村集体经济组织可自行建设运营，或通过入股、联营等方式优先选择与国有企业合作建设运营。 ④选址建设项目须符合环保有关法律法规要求。 ⑤在供地方案报批前，选址地块须完成权属全部注销、地上附着物全部拆除，达到“净地”条件。
海口	
贵阳	

集体租赁住房是农民集体持有的租赁产业，其准入、建设和用途都需要严格的把控。从表 8 可以看出，大部分城市的项目准入条件都未明确指出，已知的项目准入条件也基本相似，项目用地符合土地利用总体规划、城乡规划，不属于政府纳入征收或近期规划实施收储范围内用地；项目用地为存量集体建设用地，且权属清晰无争议；项目申请人为项目所在地的集体经济组织；建设项目符合环保审查要求；在政府批准供地前，已形成“净地”。

表 9： 试点城市实施方案中对项目实施主体与运营模式的文本表述对比

城市	实施方案对项目实施主体与运营模式的相关文本表述
北京	集体租赁住房建设以镇级统筹为基本原则，以镇级集体经济组织为主体，统一办理相关立项、规划及用地等手续。有条件的村级集体经济组织，也可作为项目申报主体。 集体经济组织以土地使用权入股与国有企业合作开发的，可以集体经济组织为项目申报主体，也可以成立的新企业为申报主体。 农村集体经营性建设用地入市试点区域，也可在项目地块公开入市交易后，由土地竞得者进行开发建设。
沈阳	集体租赁住房项目可以由村镇集体经济组织自行开发运营，也可以通过联营、入股等方式建设运营。以上两种方式均须征得村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表的同意。
南京	完善租赁运营方式。支持集体经济组织自行运营管理租赁住房，并纳入全市住房租赁试点企业范畴，享受相应的扶持政策；鼓励集体经济组织将集

	体租赁住房委托给专门的住房租赁企业进行管理和运营；为确保集体租赁住房项目规范运营，保障集体经济组织收益，可以由市、区住房保障平台整体租赁集体租赁住房作为租赁住房房源。
杭州	集体租赁住房由村集体经济组织作为项目的建设主体，并按规定办理基本建设程序。鼓励市、区国有企业与村集体经济组织合作，参与集体租赁住房的建设、运营和管理。
合肥	集体租赁住房项目建成后，具有租赁管理运营能力的，自主运营；不具备自主运营能力的，鼓励在符合相关规定前提下，将集体租赁住房委托住房租赁公司管理和运营，提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。
厦门	项目开工建设前，项目合作公司应拟定项目建设和运营管理方案，并按规定经集体经济组织成员大会或成员代表大会讨论决定同意后，报项目所在地区政府备案。项目建成后，由项目合作公司运营管理。
郑州	试点区域内村集体经济组织前期需征得涉及村组三分之二以上村民代表的同意，并形成书面意见，在兼顾政府、农民集体、企业和个人利益的前提下，理清权利义务关系，按照项目投资和征地成本实际投入情况达成一致意见并签订合作合同，最终成立租赁租房平台公司进行项目建设和管理，按实际投入比例分配相关收益与承担平台公司管理职能。
武汉	探索以镇村集体经济组织自主开发和联营、入股建设运营集体租赁住房的模式。
广州	采用市场化方式推进集体建设用地建设租赁住房建设和运营，充分尊重村集体意愿，切实维护村集体等各主体合法权益。
佛山	经预审认定后，需要通过联营、入股方式建设运营集体租赁住房的，可按照集体资产管理交易程序有关规定确定项目建设运营主体。
肇庆	根据村集体经济组织经济实力和开发意愿，探索多种形式的建设模式，可采用“政府主导，统筹规划”的政村合作模式建设租赁住房，鼓励国有企业参与试点建设工作。经济实力偏弱、开发意愿不强的村集体经济组织也可以通过引入市场主体合作开发等方式建设运营集体租赁住房。
成都	村镇集体经济组织可以自主开发运营，也可通过联营、入股等方式参与。
福州	鼓励多主体参与建设、经营。集体经济组织经批准后，可通过联营、入股等方式，与市、区属国有企业合作开发建设，也可通过联营等方式选择社会资本运营。

南昌	项目由农村集体经济组织自行建设运营或以入股、联营等方式与市、区级国有平台企业合作建设运营，合作双方成立项目公司作为项目实施主体。
青岛	村集体经济组织可自行建设运营，或通过入股、联营等方式优先选择与国有企业合作建设运营。
海口	探索以镇村集体经济组织自主开发或联营、入股建设运营集体租赁住房的模式，积极引导国企参股投资，发挥国有企业的引领和带动作用。
贵阳	农村集体经济组织可自行开发运营，或通过联营、入股等方式建设运营。

综合各地《实施方案》可知，集体建设用地建设租赁住房项目的实施主体主要有以下五类：

- 第一，村、镇集体经济组织。作为集体建设用地的所有权人，村、镇集体经济组织可以作为租赁住房项目的实施主体。
- 第二，集体经济组织与其他类型经济组织共同设立的项目公司。允许集体经济组织通过入股、联营等方式与其他类型经济组织合作开发建设租赁住房项目。
- 第三，集体经济组织与其他类型经济组织成立的联合体。即农村集体经济组织持有或以入股、联营等方式与其他类型经济组织合作共同成立联合体，持有租赁物业并通过出租获取收益。
- 第四，政府委托的单位、村集体、企业。即政府委托单位、村集体、企业等主体参与利用集体建设用地建设运营租赁住房。
- 第五，通过公开市场取得集体建设用地使用权的企业。在允许农村集体经营性建设用地入市的试点区域，项目地块公开入市交易后，由土地竞得者进行开发建设。

各地《实施方案》中涉及的项目实施主体为以上一种或多种类型。

据表 9，在对集体租赁住房的运营上，各市政府都鼓励多主体参与项目的建设、运营；村、镇集体经济组织作为集体建设用地的所有权人，当然可以作为租赁住房项目的实施主体。除郑州之外的其他城市都支持和鼓励具有租赁管理运营能力的村、镇集体经济组织自行开发和运营租赁住房项目；北京、沈阳、武汉、成都、肇庆、南京、杭州、厦门、郑州、佛山都允许集体经济组织通过入股、联营等方式与其他类型经济组织合作开发建设租赁住房项目；此外，北京、广州、肇庆等

城市则允许引入市场主体合作开发，北京更是明确规定可以将农村集体经营性建设用地入市试点区域，也可在项目地块公开入市交易后，由土地竞得者进行开发建设；

通过对各地的《实施方案》的分析得知，在租赁住房项目建成之后，各地主要采取四种运营方式：第一、项目实施主体具有租赁管理运营能力的，由其自主运营；第二、如项目实施主体不具备运营能力，可以委托专门的住房租赁公司运营管理；第三、纳入当地住房租赁信息服务与监管平台统一运营；第四、由当地住房保障平台整体租赁集体租赁住房作为租赁住房房源。其中，南京市提出可以由市、区住房保障平台整体租赁集体租赁住房作为租赁住房房源。

表 10： 试点城市实施方案中对项目资金筹措的文本表述对比

城市	实施方案对项目资金筹措的相关文本表述
北京	（1）集体经济组织自有资金，市、区住房保障专业运营机构、园区管理机构或签约租赁的企业支付租金，用于项目开发建设。 （2）农村集体经济组织以建设用地的预期收益，向金融机构申请抵押贷款，获得金融资本的支持。加强与国家开发银行等政策性银行合作，充分利用长期、低息政策性信贷资金。 （3）由农村集体经济组织以土地使用权入股、联营的方式，与国有企业联合开发建设。但集体经济组织在新成立企业的持股比例不得低于 51%，且应有保底分红。
沈阳	集体经济组织可以利用自有资金及向银行贷款建设租赁住房。鼓励村集体经济组织与乡镇（街道）合作或乡镇（街道）内部村与村之间合作，发挥各自土地、资金优势。
南京	
杭州	
合肥	实行政府引导，农村集体经济组织、企业参与的资金筹措机制。投资主体在税费、扶持和资金奖励等方面按照本市相关支持政策执行。充分调动农村集体经济组织、企业投资和经营集体租赁住房的积极性。
厦门	
郑州	
武汉	
广州	
佛山	（1）完善对建设运营主体的信贷支持力度。（2）探索运营阶段的多种融资方式。

肇庆	
成都	
福州	
南昌	
青岛	
海口	①集体经济组织自有资金，市、区住房保障专业运营机构、园区管理机构或签约租赁的企业支付租金，用于项目开发建设。 ②农村集体经济组织以建设用地的预期收益，向金融机构申请抵押贷款，获得金融资本的支持。加强与国家开发银行等政策性银行合作，充分利用长期、低息政策性信贷资金。金融监管部门引导有关银行针对符合相关政策的项目，按照风险可控、产业可持续原则开展相关金融产品创新。 ③由农村集体经济组织以土地使用权入股、联营的方式，与企业联合开发建设。
贵阳	

仅有北京、沈阳、合肥、佛山及海口五市对项目资金筹措来源明确进行了阐述，其中，以北京和海口的最为详细，都鼓励集体经济组织以自有资金、向金融机构申请抵押贷款、入股企业联合开发三种方式建设租赁住房。但两个城市在企业联营方面有所差异，北京市允许农村集体经济组织与国有企业进行合作，并对持股比例进行了最低额度的限制，而海口对联营企业持股比例未做规定。合肥市和佛山市的方案都提出，应探索多种融资方式，为农村集体经济提供多项资金支持。沈阳市则鼓励村集体经济组织与乡镇合作或乡镇内部合作，发挥各自土地、资金优势。从已出台相关规定的五市来看，各地均加大对租赁房项目的信贷支持力度，提供针对住房租赁项目的金融产品和服务。

表 11： 试点城市实施方案中对项目土地来源及涉及宅基地的文本表述对比

城市	实施方案对项目土地来源及涉及宅基地的相关文本表述
北京	
沈阳	优先利用集体工矿、学校等便于土地整理的地块。如利用农民宅基地，需农民自愿，按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，采取重新安排宅基地建房、提供安置房及货币补偿等方式，或者多种方式相结合对农民进行公平合理安置补偿，保障农民居住权。整理后剩余土地用于建设集体租赁住房项目。

南京	试点项目用地纳入全市住宅用地供应计划管理；鼓励优先利用农村闲置废弃的存量建设用地上和亟需转型的村镇企业用地；支持在行政区范围内使用通过土地整治形成的建新指标，整合分散、低效的集体建设用地保障试点项目建设用地需求，建新区实施方案需经市政府批准并报省厅备案。
杭州	
合肥	项目用地应为第二次全国土地调查确认的存量集体建设用地。
厦门	国土房产部门拟定使用集体土地方案报市政府批准，项目按使用集体土地方式供地。利用农村集体预留发展用地指标建设租赁住房免收地价，但如果所使用的集体土地应结算土地开发成本的，用地单位应和土地开发单位进行成本结算。
郑州	
武汉	优先利用农村闲置地、废弃地等建设集体租赁住房。
广州	1. 节余存量宅基地。行政村范围内 2009 年 12 月 31 日前形成，通过腾退、按规定在本村范围内通过调剂、综合整治等方式节余出来的空闲宅基地，在优先保障本村宅基地分配和村、镇公共设施用地后有节余的情况下，可以申请纳入利用集体建设用地建设租赁住房试点，纳入试点后的项目不得办理流转手续；需纳入旧村整村改造经济平衡的，应优先纳入旧村改造。 2. 旧村改造中保留集体土地性质的用地。旧村改造保留集体土地性质的村集体复建物业用地经批准可申请纳入利用集体建设用地建设租赁住房试点。改造后保留集体土地性质的村民复建房经村民按程序表决后可申请纳入利用集体建设用地建设租赁住房试点，纳入试点后的项目不得办理流转手续。 3. 经审批的村经济发展用地（含留用地）。村集体已取得《建设用地批准书》等批准文件或《不动产权证书》《集体土地使用证》《房地产权证》等土地使用权证书，且不需纳入旧村整村改造经济平衡的集体土地性质的村经济发展用地（含留用地），经批准后可申请纳入利用集体建设用地建设租赁住房试点。国有用地性质村经济发展用地（含留用地）不得纳入试点。 4. 经审批的集体土地性质住宅用地。村集体已依法取得留用地指标，经村集体依法表决、并经市政府批准纳入利用集体建设用地建设租赁住房试点后，可选址现行控制性详细规划为住宅用途、2009 年 12 月 31 日前形成的存量建设用地，取得《建设用地批准书》后按本方案开展试点工作。

	5. 依法流转后的集体建设用地。按照广东省、广州市集体建设用地使用权流转管理规定通过流转方式依法取得的集体建设用地，经批准后可申请纳入利用集体建设用地建设租赁住房试点。
佛山	
肇庆	
成都	加强土地综合整理，集约利用集体建设用地。由试点区（市）县政府成立国有公司，通过农地整理、城乡建设用地增减挂钩等方式开展土地综合整理，推动田、水、路、林、村综合整治，在优先保障农村宅基地和镇村公共设施用地前提下，将分散、低效、空闲的存量集体建设用地整合集中使用，重塑地理空间，形成基础设施完备、配套齐全、来源合法的试点项目用地。
福州	自然资源和规划、房管部门拟定使用集体土地方案报市政府批准，项目按使用集体土地方式供地。所使用的集体土地的开发成本，由用地单位和土地开发单位结算。
南昌	
青岛	集体租赁住房以使用集体建设用地方式办理用地手续，土地用途为住宅（集体租赁住房），使用年限 70 年，政府不收取土地价款。项目地块由村集体经济组织负责交付净地，并按有关规定进行补偿。
海口	结合集体建设用地区位、配套等条件，分析租赁住房收益、建设成本等情况，保障农民集体权益。涉及入市交易的，由市自然资源主管部门编制土地供应方案，镇村集体经济组织进行确认后，报经市政府批准实施。
贵阳	在符合城乡规划、土地利用规划及村土地利用规划前提下，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租赁住房，不得占用耕地。依申请经审核批准用于建设租赁住房用地，其用地性质不变、土地权属不变。坚持节约集约，充分利用现有区块环境优势和存量资源，合理规划产业、生活、生态等空间布局，可由村集体自行调节宅基地、乡镇企业等向规划点集中。

根据《宪法》和《土地管理法》的规定，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。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，可用于建设租赁住房项目的，仅有集体经营性建设用地。

在表中可以看出，集体土地上的租赁房项目用地应当符合城乡规划、土地利用总体规划及村土地利用规划，以存量土地为主，不占用耕地。广州具体规定了利用节余存量宅基地等五种土地来源的用地开展试点，说明很详细。合肥规定项目用地应为第二次全国土地调查确认的存量集体建设用地。

在项目土地的选取上，优先利用便于土地整理的地块，比如，沈阳市则优先使用集体工矿、学校等地块；南京市鼓励优先利用农村闲置废弃的存量建设用地和亟需转型的村镇企业用地；武汉规定优先利用农村闲置地、废弃地等建设集体租赁住房；贵阳规定可以利用闲置的镇、村企业用地或废弃的其他集体建设用地建设租赁住房，不得占用耕地；成都市在优先保障农村宅基地和镇村公共设施用地前提下，将分散、低效、空闲的存量集体建设用地整合集中使用。

表 12： 试点城市实施方案中对合作企业的文本表述对比

城市	实施方案对合作企业的相关文本表述
北京	集体经济组织以土地使用权入股与国有企业合作开发的，可以集体经济组织为项目申报主体，也可以成立的新企业为申报主体。农村集体经济组织可以土地使用权作价入股、联营的方式与国有企业合作
沈阳	国有企业或民间资本均可以与集体经济组织以入股、联营方式建设运营，以国有企业投资为主。集体经济组织可自行选择合作单位。
南京	鼓励集体经济组织通过入股、联营等方式与其他经济组织合作开发建设
杭州	鼓励市、区国有企业与村集体经济组织合作，参与集体租赁住房的建设、运营和管理。
合肥	集体租赁住房是一种农村集体经济组织持有或农村集体经济组织以入股、联营等方式与其他类型经济组织合作共同成立联合体持有的租赁物业，可通过出租获取收益。
厦门	经区政府批准，集体经济组织通过联营、入股等方式与市、区属国有企业合作开发而成立项目公司
郑州	采取村集体经济组织与国有控股公司成立租赁租房平台公司建设运营集体租赁住房。
武汉	积极引导国企参股投资，发挥国有企业的引领和带动作用。
广州	政府委托单位、村集体、企业等主体可参与利用集体建设用地建设运营租赁住房。
佛山	集体经济实力雄厚、自主开发意愿大的农村集体经济组织可以自行建设运营；集体经济实力偏弱、自主开发意愿不大的农村集体经济组织可以通过

	联营、入股等方式选择社会建设运营主体，激活和带动集体租赁住房市场发展；市、区、镇政府也可成立国有住房租赁企业 鼓励集体经济组织经民主决策程序及集体资产处置有关规定，成立住房租赁企业或委托市、区、镇级国有住房租赁企业，通过收购、租赁等方式收储村民自建房或村集体自有物业，结合城中村租赁住房改造、改建，将符合规划、安全、质量、消防、卫生等条件的住房统一出租、规范管理，并委托物业服务企业提供服务。
肇庆	支持村集体经济组织优先发展人才公寓、青年公寓、养老公寓、酒店公寓等。集体租赁住房可作为保障性住房来源，通过国有专业化住房租赁平台投资、团租或扶持奖励等多种措施，形成集体租赁住房、保障性租赁住房、市场化租赁住房的多层次供应体系。
成都	试点区（市）县政府为责任主体，村镇集体经济组织可以自主开发运营，也可通过联营、入股等方式参与，开展利用集体建设用地建设租赁住房项目。
福州	集体经济组织经批准后，可通过联营、入股等方式，与市、区属国有企业合作开发建设，也可通过联营等方式选择社会资本运营。
南昌	由农村集体经济组织自行建设运营或以入股、联营等方式与市、区级国有平台企业合作建设运营，合作双方成立项目公司作为项目实施主体。
青岛	集体租赁住房由村集体经济组织或合作公司进行运营和管理。
海口	集体租赁住房项目可以由村镇集体经济组织自行开发运营，也可通过与企业联营、入股等方式建设运营租赁住房项目,积极支持和鼓励国有企业参与建设运营租赁住房项目。
贵阳	农村集体经济组织可自行开发运营，或以通过联营、入股等方式建设运营。

从试点城市实施方案中对合作企业的文字表述中来看，很多城市都明文鼓励村集体经济组织通过联营、入股等方式与其他类型经济组织合作，参与集体租赁住房的建设、运营和管理。其中，北京、杭州、厦门、郑州、武汉、郑州、福州、南昌与海口明确鼓励村集体经济组织与国有企业合作。南京、青岛、合肥、广州、佛山、肇庆、贵阳未明确指出鼓励合作企业的性质。此外，厦门、郑州、佛山、成都、青岛、南昌几个城市还明文指出合作双方成立项目公司作为项目实施主体建设、运营和管理。

表 13： 试点城市实施方案中对土地定价和土地使用费的文本表述对比

城市	实施方案对土地定价和土地使用费的相关文本表述
北京	农村集体经济组织对外合作开发集体租赁住房项目，可委托 有资质的土地估价机构，遵循有关规定，采用预期租金收益法、成本估算法、市场比较法等多种估价方法进行估价，为集体经济组织确定投资入股土地的正常市场价格提供参考。
沈阳	集体建设用地使用权价格先评估国有划拨建设用地使用权价格，再核减集体建设用地转为国有建设用地过程中发生的各类费用的方式进行确定。市地价评审委员会根据地价评估结果、土地市场运行情况和区政府建议价格综合确定集体建设用地使用权价格，为村集体经济组织入股、联营提供依据和参考。
南京	
杭州	
合肥	
厦门	利用农村集体预留发展用地指标建设租赁住房免收地价，但如果所使用的集体土地应结算土地开发成本的，用地单位应和土地开发单位进行成本结算。
郑州	
武汉	农村集体建设用地地价须经土地估价专业机构评估，地价评估报告报国土资源管理部门备案。
广州	
佛山	
肇庆	
成都	
福州	所使用的集体土地的开发成本，由用地单位和土地开发单位结算。
南昌	
青岛	集体租赁住房以使用集体建设用地方式办理用地手续，土地用途为住宅（集体租赁住房），使用年限 70 年，政府不收取土地价款。
海口	村集体建设用地地价须经土地估价专业机构评估，地价评估报告报市自然资源主管部门备案。涉及入市交易的，由市自然资源主管部门编制土地供应方案，镇村集体经济组织进行确认后，报经市政府批准实施。
贵阳	

关于其他经济组织利用集体建设用地建设租赁住房项目缴纳土地使用费的问题，北京、沈阳、厦门等 9 市对此进行了规定，基本上均采用了土地地价评估确定土地使用费的方法，但各地的规定不尽相同。

北京市规定：农村集体经济组织对外合作开发集体租赁住房项目，可委托有资质的土地估价机构，遵循有关规定,采用预期租金收益法、成本估算法、市场比较法等多种估价方法进行估价。武汉市和海口市同样规定农村集体建设用地地价须经土地估价专业机构评估。沈阳市规定：市地价评审委员会根据地价评估结果、土地市场运行情况和区政府建议价格综合确定集体建设用地使用权价格。厦门市规定：利用农村集体预留发展用地指标建设租赁住房免收地价，但如果所使用的集体土地应结算土地开发成本的，用地单位应和土地开发单位进行成本结算。福州市同样规定所使用的集体土地的开发成本，由用地单位和土地开发单位结算。青岛市规定：集体租赁住房以使用集体建设用地方式办理用地手续，土地用途为住宅（集体租赁住房），使用年限 70 年，政府不收取土地价款。

其他城市的《实施方案》未明确规定其他类型经济组织是否需要缴纳土地使用费以及土地价格的确定方式，在实际操作中，该问题还需与当地的行政主管部门确认。其中，广州市、佛山市、肇庆市三市虽未在实施方案中指出，但是三市所在的广东省曾于 2020 年 8 月 10 日发布《广东省集体建设用地定级与基准地价评估成果编制指引（试行）》，该政策指出，集体建设用地定级与基准地价评估原则上以县（市、区）为单位开展，可根据实际情况选择以县（市、区）整体或其下辖的各个乡镇为评价对象，具体需根据县区所处区位、县区内部自然地理条件、建设用地区位及空间布局等的差异性以及影响土地级别因素因子的一致性等因素分析确定。还指出应鼓励广州市、佛山市、肇庆市等利用集体建设用地建设租赁住房试点地区探索设定其他相应权利条件的住宅土地用途。由此可知，广佛肇三市可遵循广东省相关土地政策进行操作。

表 14： 试点城市实施方案中对合作协议的文本表述对比

城市	实施方案对合作协议的相关文本表述
北京	采取以项目经营权出租方式的，应报区政府按有关集体资产管理程序审定。企业取得项目经营权后，应整体持有并持续出租运营，不得将经营权转租给其他单位。 项目经营权出租期限由双方约定，最长不超过 50 年。 合同期满或提前终止合同的，应对项目移交的内容、标准、方式、程序等依法协商进行约定，其中涉及破产、重组、撤销及实际控制权改变等资

	产处置的，应事先书面告知集体经济组织并 在合同中提前约定处置意见，约定农村集体经济组织与企业收益分享比例，并报区政府同意后组织实施。
沈阳	集体经济组织与合作企业联合制定入股、收益分配方案，并签订合作协议，集体经济组织要有保底分红，同时约定合作期限、资产归属、参与就业等其他内容，方案及协议必须经集体经济组织成员大会或成员代表大会通过。
南京	合作双方需成立新企业实施项目开发建设的，集体经济组织所占份额比例必须高于 50%。
杭州	房屋的租赁年期、经营方式和租金分配等事宜，由村集体经济组织与合作主体协商确定，并签订书面合同。
合肥	集体经济组织自行建设运营或者集体经济组织作为集体土地所有权人与投资主体达成集体建设用地使用协议的，使用期限原则上不超过 70 年。合作协议中应明确投资主体对集体经济组织的土地补偿、收益分配和建设运营方案。项目地块由集体经济组织负责交付净地，对原土地使用权人的拆迁安置补偿参照我市被征收集体土地上房屋补偿办法执行。
厦门	
郑州	试点区域内村集体经济组织前期需征得涉及村组三分之二以上村民代表的同意，并形成书面意见，在兼顾政府、农民集体、企业和个人利益的前提下，理清权利义务关系，按照项目投资和征地成本实际投入情况达成一致意见并签订合作合同
武汉	
广州	
佛山	
肇庆	
成都	
福州	
南昌	
青岛	其中由合作公司进行运营和管理的，房屋的租赁年期、经营方式和租金分配等事宜，由村集体经济组织与合作主体协商确定，并签订书面合同，特别要强化租金管理，稳定租金价格，不得随意变动，做到透明、规范。

海口	集体租赁住房项目建成后，具有租赁管理运营能力的，自主运营；不具备自主运营能力的，将集体租赁住房委托住房租赁公司管理和运营，提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。租赁年期、租金及支付方式等事项由相应的出租方与承租人协商确定，并可依法约定租金调整方式，租赁年期不得超过 20 年。
贵阳	

合作协议具体指集体经济与相关企业合作经营租赁住房项目时所签订的协议。北京、沈阳、南京等 9 地对合同协议的文本内容、签订程序、合作项目报备等方面进行了规定。文本内容方面，北京、沈阳、杭州、合肥、青岛及海口 6 市规定了集体经济组织与合作企业的合作协议应包含入股方案、收益分配、建设运营、房屋租赁年限及租金等方面的内容，南京市则仅对合作双方的股份占比金额进行了详细的限定，规定“集体经济组织所占份额必须高于 50%”。签订程序方面，沈阳、郑州及福州 3 地明确了合作协议的签订需经过集体经济组织成员大会或成员代表大会通过，而其余城市则强调了“合作双方主体协商确定”的原则。合作项目报备方面，北京市的试点方案中指出，采取以项目经营权出租方式的，应报备政府按有关集体资产管理程序审定；福州市则强调项目合作公司应将项目建设和运营管理方案报项目所在地区政府备案。

表 15： 试点城市实施方案中对公司成立的文本表述对比

城市	实施方案对公司成立的相关文本表述
北京	
沈阳	合作协议签订后，成立新公司，制定公司章程，办理工商登记等手续。
南京	
杭州	
合肥	
厦门	成立新公司后，土地使用权人变更为项目合作公司，并由原土地使用权人、项目合作公司、区政府与国土房产部门签订补充协议。
郑州	
武汉	
广州	
佛山	
肇庆	

成都	
福州	
南昌	
青岛	
海口	
贵阳	

关于试点城市实施方案中对公司成立的文本表述，大部分城市完全没有涉及，仅有沈阳市和厦门市限定了主体间的合作方式与所有制属性等特征。

表 16： 试点城市实施方案中对收益分配的文本表述对比

城市	实施方案对收益分配的相关文本表述
北京	
沈阳	集体经济组织在新公司收益中，原则上实行按股分配。本集体经济组织成员可以根据在经济合作社或股份经济合作社中拥有的股份或份额，参加集体收益分配。
南京	集体租赁住房运营收益分配应兼顾政府、农民集体、企业及个人利益，在保证集体经济组织基本利益得到保障前提下，按照利益共享原则，实行项目投资收益和集体资产收益相结合的分配机制，项目投资收益按项目实际投资比例进行分配。
杭州	
合肥	集体建设用地是集体资产和资源的重要组成部分。由集体经济组织自行投资建设的租赁住房，通过出租获得的收益，归集体经济组织所有；由集体经济组织与投资主体合作建设的租赁住房，通过出租获得的收益，双方按合作协议确定的方式分配。集体经济组织获得的收益主要用于发展壮大集体经济，支持脱贫攻坚，建设美丽乡村，兴办公益事业。收益分配还应充分考虑集体经济组织成员享受分红。集体租赁住房的收益要纳入账内核算，严格履行民主程序，定期公布账目，接受集体经济组织成员监督。建立和完善收益分配机制，收益分配方案应经本集体经济组织成员会议或代表大会讨论通过，并报乡镇政府（街道办事处）备案，维护集体经济组织成员合法权益。
厦门	
郑州	按实际投入比例分配相关收益

武汉	兼顾政府、农民集体、企业和个人利益，探索集体租赁住房收益分配机制，平衡项目收益和征地成本关系，建立投资收益以及集体建设用地所有权、使用权收益相结合的分配机制，完善集体建设用地增值收益分配。
广州	利用集体建设用地建设租赁住房试点中，集体建设用地使用权人与建设、运营主体不一致的，由集体建设用地使用权人和建设、运营主体签订建设、运营合同，对投资收益分配、权利义务、纠纷解决和违约责任等内容进行约定，也可以参考市国土规划委提供的合同范本。属于村集体投资建设的，所产生的收益应纳入村集体财产统一管理，在不违反有关规定的前提下，按照民主管理原则，由村集体自行决定用于发展集体经济、提高农民生活水平、改善养老和医疗条件等；属于政府委托单位建设的，所产生的收益按规定用于支持项目建设成本；属于企业等其他单位建设的，所产生的收益由其按规定处置。
佛山	明确租赁双方应依法及时履行纳税申报，落实住房租赁税收优惠有关规定，发挥土地增值收益调节金及土地增值税等各类税费调节功能，建立兼顾政府、农民集体、企业和个人多方主体利益的土地增值收益分配机制。
肇庆	健全完善收益分配机制，严格按照本市农村集体资产管理和村合作经济组织会计制度的有关规定，管理集体租赁住房等相关集体资产。对集体租赁住房的收益分配等重大事项，农村集体经济组织应严格履行民主程序，定期公布账目，接受集体经济组织成员监督。
成都	
福州	
南昌	
青岛	
海口	集体建设用地是集体资产和资源的重要组成部分。由集体经济组织自行投资建设的租赁住房，通过出租获得的收益，归集体经济组织所有；由集体经济组织与投资主体合作建设的租赁住房，通过出租获得的收益，双方按合作协议确定的方式分配。集体经济组织获得的收益主要用于发展壮大集体经济，支持脱贫攻坚，建设美丽乡村，兴办公益事业。收益分配还应充分考虑集体经济组织成员享受分红。集体租赁住房的收益要纳入账内核算，严格履行民主程序，定期公布账目，接受集体经济组织成员监督。建立和完善收益分配机制，收益分配方案应经本集体经济组织成员会议或代表大会讨论通过，并报乡镇政府（街道办事处）备案，维护集体经济组织成员合法权益。

贵阳	对利用集体建设用地建设租赁住房的收益分配等重大事项，集体经济组织应严格履行民主程序，定期公布账目，接受集体经济组织成员监督。要健全完善收益分配机制，切实维护集体经济组织成员的合法权益，利用集体建设用地建设租赁住房收益分配方案须得到集体经济组织成员大会或成员代表大会通过。
----	---

除北京、杭州、厦门、成都、福州、南昌与青岛之外，多数城市都对收益分配进行了明文规定。出台相关规定的城市的收益分配方式大致分为按股分配、按实际投资比例分配以及合作双方协商确定等三种类型，第一种如沈阳，第二种方式如南京和郑州，其余的为协商确定。同时，沈阳、南京进行了收益分配比例的限制，强调要保证集体经济组织的保底分红和基本利益。在收益分配程序方面，合肥、肇庆、海口、贵阳等4市都提出，“集体经济组织应严格履行民主程序，定期公布账目，接受集体经济组织成员监督。建立和完善收益分配机制，维护集体经济组织成员合法权益。”

表 17： 试点城市实施方案中对租赁运营模式的文本表述对比

城市	实施方案对租赁运营模式的相关文本表述
北京	鼓励趸租集体租赁住房作为公租房房源，面向公租房备案家庭或人才配租，或由保障家庭自行承租，依规申请政府租金补贴，经住房保障管理部门确认纳入全市保障性住房筹集计划的，可依据规定享受公共租赁住房税费减免优惠政策。
沈阳	运营采取两种方式：一是纳入市住房租赁信息服务与监管平台统一运营管理；二是由集体经济组织或入股、联营成立的新公司自行运营。 可以由个人租赁或单位包租，单位包租的，只能安排本单位职工家庭住宿，禁止承租人将所承租的租赁住房转借、转租或改变用途。
南京	支持集体经济组织自行运营管理租赁住房，并纳入全市住房租赁试点企业范畴，享受相应的扶持政策；鼓励集体经济组织将集体租赁住房委托给专门的住房租赁企业进行管理和运营；为确保集体租赁住房项目规范运营，保障集体经济组织收益，可以由市、区住房保障平台整体租赁集体租赁住房作为租赁住房房源。
杭州	鼓励市、区国有企业与村集体经济组织合作，参与集体租赁住房的建设、运营和管理。

合肥	集体租赁住房项目建成后，具有租赁管理运营能力的，自主运营；不具备自主运营能力的，鼓励在符合相关规定前提下，将集体租赁住房委托住房租赁公司管理和运营，提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。
厦门	项目开工建设前，项目合作公司应拟定项目建设和运营管理方案，并按规定经集体经济组织成员大会或成员代表大会讨论决定同意后，报项目所在地区政府备案。项目建成后，由项目合作公司运营管理。
郑州	试点区域内村集体经济组织前期需征得涉及村组三分之二以上村民代表的同意，并形成书面意见，在兼顾政府、农民集体、企业和个人利益的前提下，理清权利义务关系，按照项目投资和征地成本实际投入情况达成一致意见并签订合作合同，最终成立租赁租房平台公司进行项目建设和管理，按实际投入比例分配相关收益与承担平台公司管理职能。
武汉	探索集体经济组织自主运营、委托专业机构运营等运营模式，提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。建立政府整租、企业承租、个人租赁相结合的租赁方式。
广州	试点项目批复后，集体建设用地使用权人可自行运营租赁住房，也可按有关规定选取合作运营主体；村集体引进企业开展租赁住房运营的，由村集体通过公开招标方式选择已完成租赁住房运营工商登记的企业，签订租赁住房运营协议；由政府委托单位开展租赁住房运营的，由村集体根据农村集体资产管理相关规定与政府委托单位签订租赁住房运营协议，由政府委托单位参照市场租金与村集体签订长期租赁住房协议，整体承租后可作为租赁住房、人才公寓或按规定提供住房保障功能的其他住房。
佛山	建立建设运营协议制度。在项目报建前，由镇人民政府（街道办事处）与集体经济组织、建设运营主体签订集体租赁住房项目建设运营协议。
肇庆	完善集体租赁住房运营模式。 根据村集体经济组织意愿，鼓励多种运营模式并存。支持村集体经济组织优先发展人才公寓、青年公寓、养老公寓、酒店公寓等。 集体租赁住房可作为保障性住房来源 ，通过国有专业化住房租赁平台投资、团租或扶持奖励等多种措施，形成集体租赁住房、保障性租赁住房、市场化租赁住房的多层次供应体系。
成都	租赁住房应纳入属地政府房管部门，按租赁住房有关政策统一管理。
福州	集体经济组织经批准后，可通过联营等方式选择社会资本运营。 项目开工建设前，项目合作公司应拟定项目建设和运营管理方案，并按规定经集体经济组织成员大会或成员代表大会讨论决定同意后，报项目所在地区政府备案。项目建成后，由项目合作公司运营管理。

南昌	由农村集体经济组织自行建设运营或以入股、联营等方式与市、区级国有平台企业合作建设运营。
青岛	集体租赁住房由村集体经济组织或合作公司进行运营和管理。
海口	集体租赁住房项目建成后，具有租赁管理运营能力的，自主运营；不具备自主运营能力的，将集体租赁住房委托住房租赁公司管理和运营。
贵阳	集体经济组织可以成立相应的租赁和服务机构，也可以探索采取购买服务模式，将房源有偿委托给专业的住房租赁和物业服务企业，签订租赁经营管理协议，进行专业化管理和开展经营活动。

在运营管理与监管方面，试点城市的方案文本均有专门着墨。综合相关文字表述可知，在租赁住房项目建成后，各地主要采取以下四种运营方式：(1). 项目实施主体具有租赁管理运营能力的，由其自行运营管理；(2). 项目实施主体不具有租赁管理运营能力的，可以委托专门的住房租赁公司运营管理（如广州规定：村集体引进企业开展租赁住房运营的，由村集体通过公开招标方式选择已完成租赁住房运营工商登记的企业，签订租赁住房运营协议）；(3). 与市、区国有租赁企业或租赁平台进行合作联营（如杭州、南昌、成都）；(4). 由当地国有专业化住房租赁平台或政府住房保障平台整体租赁，作为市场化或保障性租赁住房房源（如北京、南京、武汉、广州、肇庆）。此外，沈阳还提出，可以由单位包租，但单位包租的，只能安排本单位职工家庭住宿，禁止将所承租的租赁住房转借、转租或改变用途。

表 18a： 试点城市实施方案中对住房租赁管理的文本表述对比

城市	实施方案对住房租赁管理的相关文本表述
北京	项目建成后，在符合相关规定前提下，租赁住房的租金水平可统筹考虑区位、配套、市场需求等因素，并参考周边市场物业水平，与房屋租赁市场接轨。农村集体经济组织应制定出租方案，经民主决策后公开进行。租赁年期、租金价格及支付方式等事项由相应的出租方与承租人协商确定，并可依法约定租金调整方式。鼓励签订长期住房租赁合同，但单次租期不得超过 10 年。除承租人另有要求外，单次租赁期限不低于 3 年；承租人要求承租 3 年或以内的，出租机构不得拒绝。 区政府应加强租赁引导，与产业布局、就业人群相结合，促进职住平衡。鼓励将集体租赁住房委托给专业化运营企业进行管理和运营，提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。
沈阳	出租年期不得超过 20 年，出租合同到期后，原承租人可优先续租。

南京	集体租赁住房的租金水平应统筹考虑区位、配套、市场需求等因素，并参考周边市场物业水平，与房屋租赁市场接轨，防止租金异常波动；禁止以租代售；禁止承租人转租、闲置以及改变用途。 集体租赁住房统一纳入涵盖信息发布、网上签约、市场监测的全市住房租赁交易服务监管平台，统筹开展对集体租赁住房经营进行全程监管。
杭州	房屋的租赁年期、经营方式和租金分配等事宜，由村集体经济组织与合作主体协商确定，并签订书面合同。
合肥	集体租赁住房出租应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售。建立租金形成、监测、指导、监督机制，防止租金异常波动，维护市场平稳运行。 集体建设用地上建设租赁住房和租赁行为统一纳入合肥市住房租赁交易服务监管平台，实现租赁信息统一归集、租赁行为统一管理，强化市场主体的信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。 各县（市）区政府、开发区管委会与相关部门加强协作、各司其职，在集体建设用地不动产登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动，建立规范有序的租赁市场秩序。
厦门	集体租赁住房项目纳入全市租赁住房盘子统一监管,租赁合同须在厦门市租赁住房交易服务综合平台备案。住房出租应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售，承租人不得转租。合同约定租赁期限最长不超过6年，一次收取租金不得超过1年，不得含有自动续租条款，合同期满符合条件的可以申请续租并重新签订租赁合同。
郑州	集体租赁住房出租管理过程中，应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售。承租的集体租赁住房，不得转租。探索建立租金形成、监测、指导、监督机制，防止租金异常波动，维护市场平稳运行。市国土局、市建委、市房管局、市国税局、市地税局、市工商局等部门加强协作、各负其责，在建设用地使用权登记、房屋所有权登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动，构建有形规范有序的租赁市场的同时，搭建全市统一的住房租赁信息服务与监管平台。 为了维护租赁市场正常运营秩序，设立集体租赁住房使用黑名单，定期对违约个人及单位相关违约信息向金融管理部门通报，降低其信用等级，使用金融制裁手段有效制止违约行为。
武汉	完善合同履约机制，土地所有权人和建设用地使用权人、出租人和承租人依法履行合同和登记文件中所载明的权利和义务；探索租赁住房联合监管

	机制，加强集体租赁住房项目用地效率、土地房屋权属、用途管制、住房建设质量与功能、住房租赁租金等方面的监管。租赁住房建成后的监测监管机制在“住房租赁市场试点”中进行探索。 提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。建立政府整租、企业承租、个人租赁相结合的租赁方式，明确差异化的租赁期限。
广州	1. 依托广州市房屋租赁信息服务平台强化服务和监管。住房租赁企业以及承租人须通过广州市房屋租赁信息服务平台办理相关业务，应当事先在广州市房屋租赁信息服务平台注册并且经过实名认证。住房租赁企业须将出租房源的房屋信息如实录入，并可选择广州市房屋租赁信息服务平台发布。租赁双方签订、变更、终止房屋租赁合同之日起 30 日内，由住房租赁企业办理房屋租赁合同网上备案手续。街道办事处、镇人民政府应当根据广州市房屋租赁信息服务平台反映的租赁信息，加强对出租房屋的巡查，核对租赁房屋信息。国土规划、住房城乡建设、税务、工商等部门要加强联动，在建设用地使用权登记、房屋所有权登记、租赁备案、工商、税务等方面加强协作，共同构建规范有序的租赁市场秩序。 2. 保障承租人合法权益。保护承租人的稳定居住权，除承租人另有要求外，租赁期限不得低于 3 年。 3. 明确住房租赁标准。租赁住房企业应当确保租赁住房的建筑结构和设备设施符合广州市住房租赁标准。租赁住房企业承担租赁住房设施设备维修责任，租赁住房设施设备出现损坏影响正常使用的，租赁住房企业应当及时维修，但当事人另有约定的除外。 4. 规范住房租赁合同订立。住房租赁当事人应当签订书面租赁合同，租赁合同应当包括当事人基本信息、住房基本情况、租金、租期、租赁用途、违约责任以及不得以租代售、不得转租等内容，出租人要求承租人预付租金的，预付的租金不得超过 12 个月，租赁期限不得超过 20 年。鼓励当事人使用《广州市住房租赁合同》（示范文本）。 5. 扶持和规范租赁住房企业发展。支持房地产开发企业、经纪机构、物业服务企业开展试点项目租赁住房业务。指导租赁住房运营企业成立市房地产租赁协会，强化行业自律，建立租赁住房运营企业行业管理诚信库和黑名单制度，规范租赁住房运营企业行为。
佛山	完善统一的住房租赁平台建设。依托于我市国有住房租赁企业，在国有专业化住房租赁平台的基础上，可以自愿将集体租赁住房纳入租赁平台建

	设，统筹全市住房租赁市场。同时，整合全市租赁住房房源信息、按照有关政策提供租赁服务，以满足不同区域住房和租赁人群的需求。 加强集体租赁住房运营管理。制定租赁住房运营管理办法，明确租赁双方权利义务、运营模式、租赁管理、物业服务、纳税申报、退出机制，完善相关补贴政策。通过市住房租赁监管平台，将集体租赁住房全面纳入网格化管理，加强住房租赁情况的日常巡查，指导、督促村（居）委会开展租赁管理具体事务、矛盾协调化解等工作。 完善合同履约监管机制。明晰和规范集体住房租赁交易流程，建立集体租赁住房网签和备案制度，制定推行全市统一的住房租赁合同示范文本，明确租赁期限、用途、租金、修缮、违约责任及其他权利义务，将集体租赁住房纳入房屋租赁备案管理。土地所有权人和建设用地使用权人、出租人和承租人依法履行合同和登记文件中所载明的权利和义务。 （三）探索租赁住房监测监管机制 1. 加强住房租赁登记备案管理。租赁双方凭房屋租赁合同到所属辖区流管机构进行出租屋登记，依规核查后出具《出租屋租赁登记证明》或《出租屋租赁备案证明》。出租人需提交不动产权证书或者其房屋产权、使用权合法的权属证明原件及复印件等资料。承租人提交的要件有租赁合同和身份信息。经登记备案取得的住房租赁登记备案证明，可作为承租人合法稳定住所的证明，保障承租人的权益。 2. 建立交易价格监测监管制度。利用交易系统、监管系统等信息化系统搜集集体建设用地租赁住房市场租金交易情况，全面掌握租赁住房数量、结构、租金、时序等信息，综合分析研判市场形势。根据季度交易数据情况，分区域、分用途提出分析报告，报告包含季度基本交易情况、交易特点、趋势分析、问题和建议，用于分析决策。对于租金明显低于或高于市场价格的，交易机构提出交易预警或依据有关政策法规进行干预。 3. 完善对租房交易平台的监管。完善信息系统的租赁网签功能，依托佛山市住房租赁监管平台，融合各租赁企业租赁管理系统数据，提供信息发布、房源核验和网上签约、网上备案、居住信息申报等服务。加强住房租赁市场监测，为政府决策提供数据基础。 4. 完善租金定价机制。本着缓解住房供需矛盾、建立租购并举住房制度的原则，针对我市不同区域的租赁住房，综合考虑房屋本身特性、交通条件、租用年限等因素，构建差异化的租金定价机制。租金水平由各区住建
--	--

	部门根据实际情况分镇（街道）、分路段、分类别发布，建立“政府引导，市场主导”的公开透明化租金定价及实施机制。 5. 加强部门联合，建立租赁市场管理体系。建立国土、住房城乡建设、规划、财政、农村工作、城管、流管、公安、工商、税务等多部门联合监管体制，明确职责分工，在建设用地使用权登记、房屋所有权登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动，构建规范有序的租赁市场秩序。
肇庆	1.加强住房租赁登记备案管理。推行住房租赁合同网上签约，实行住房租赁合同登记备案制度，规范备案流程。建立审核标准，规范住房租赁交易流程，按照合同法规定最长租赁期限不得超过 20 年，具体租赁期限由合同双方协商。 2. 完善住房租赁服务平台监管功能。加强住房租赁市场监测，依托国有专业化住房租赁平台和住房租赁交易服务平台，充分利用“互联网+”和“大数据”技术，整合住房租赁和流动人口信息。提供信息发布、房源核验和网上签约、网上备案、居住信息申报等服务。 3. 建立交易价格监测监管制度。利用“两个平台”搜集集体建设用地租赁住房市场租金交易情况，全面掌握租赁住房数量、结构、租金、时序等信息，综合分析研判市场形势。根据季度交易数据情况，分区域、分用途形成分析报告，报告包含季度基本交易情况、交易特点、趋势分析、问题和建议，用于分析决策。租金明显低于或高于市场价格的，平台监管部门提出交易预警或依据有关政策法规进行干预。
成都	完善合同履行监管机制，土地所有权人和建设用地使用权人、出租人和承租人依法履行合同和登记文件中所载明的权利和义务。 应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售。不得转租。建立租金形成、监测、指导、监督机制，维护市场平稳运行。国土、房管部门应与相关部门加强协作，加强联动，构建规范有序的租赁市场秩序。
福州	集体租赁住房的租金水平应统筹考虑区位、配套、市场需求等因素，并参考周边市场，与房屋租赁市接轨，防止租金异常波动。 加强房屋租赁监管。纳入全市租赁住房盘子统一监管，将租赁房源纳入政府住房租赁信息服务监管平台，统一进行管理，提供便捷规范的租赁信息发布服务，推行统一的住房租赁合同示范文本，实现住房租赁合同网上备案。对参与运营房源的住房租赁机构加强备案管理，强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。

	住房出租应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售，承租人不得转租。合同约定租赁期限最长不超过 6 年，一次收取租金不得超过 1 年，不得含有自动续租条款。合同期满符合条件的，可以申请续租并重新签订租赁合同。不得违规使用租金贷。
南昌	集体建设用地租赁住房出租应遵守相关法律法规和租赁合同约定，不得以租代售，不得转租，不得违规使用租金贷。集体建设用地租赁住房和租赁行为统一纳入南昌市住房租赁服务监管平台，提供便捷规范的租赁信息发布服务，推行统一的住房租赁合同示范文本，实现住房租赁合同网上备案。对参与运营房源的住房租赁机构加强备案管理，强化市场主体的信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。各区（开发区、新区）政府（管委会）与市直相关部门加强协作、各司其职，在集体建设用地租赁住房不动产登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动，建立规范有序的租赁市场秩序。
青岛	由合作公司进行运营和管理的，房屋的租赁年期、经营方式和租金分配等事宜，由村集体经济组织与合作主体协商确定，并签订书面合同，特别要强化租金管理，稳定租金价格，不得随意变动，做到透明、规范。 租赁期限由合同双方协商，但最长租赁期限不得超过 20 年，具体承租人不得转租。鼓励当事人使用全市统一的住房租赁合同示范文本，一次收取租金不得超过 1 年，不得含有自动续租条款，合同期满符合条件的可以申请续租并重新签订租赁合同。对参与运营房源的住房租赁机构加强备案管理，强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合奖励和失信联合惩戒机制。 项目所在区（市）政府要加强集体租赁住房租赁情况的日常巡查，指导、督促居（村）委会开展租赁管理具体事务、矛盾协调化解等工作，要求利用集体建设用地建设租赁住房建筑质量、装饰装修符合相关条件标准，不得违规使用租金贷。同时建立街道办事处（镇政府）、国土资源、房管、城乡建设、规划、财政、农业、公安、工商、税务等多部门联合监管体制，明确职责分工，在不动产权登记、租赁备案管理、税务、工商、防范非法销售等方面加强联动，构建规范有序的集体租赁住房租赁市场秩序。
海口	提高租赁业务和物业管理的标准化、专业化水平。租赁年期、租金及支付方式等事项由相应的出租方与承租人协商确定，并可依法约定租金调整方式，租赁年期不得超过20年。建立租金形成、监测、指导、监督机制，防止租金异常波动，维护市场平稳运行。租赁行为统一纳入政府住房租赁服务平

	台，实现租赁信息统一归集、租赁行为统一管理，强化市场主体的信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。各区人民政府和相关 部门，在集体建设用地不动产登记、租赁备案、税务、工商等方面加强联动协作、各司其职，建立规范有序的租赁市场 秩序。
贵阳	住房租赁年限、经营方式和租金分配等事项由双方协商确定，并签订书面合同。合同期限不超过 5 年，一次收取租金一般不超过 1 年，合同期满后若双方无异议可续租。承租住房运营机构统一在住房城乡建设行政主管部门进行住房租赁备案。 将租赁房源纳入政府住房租赁信息服务监管平台，统一进行管理，提供便捷规范的租赁信息发布服务，推行统一的住房租赁合同示范文本，实现住房租赁合同网上备案。对参与运营房源的住房租赁机构加强备案管理，强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制，不得违规使用租金贷。

建成的租赁住房后如何进行租赁运营，是政策试点的重要内容。所有试点城市的方案文本都在这方面给予了较多说明，涉及租期、租金、房源信息、合同备案、管理平台等多个方面。其中，广州、佛山、肇庆、青岛的相关规则说明最为详细。

就租期而言，早前的《合同法》和从 2021 年起生效的《民法典》都规定，租赁合同的租赁期限不得超过 20 年，超过 20 年的，超过部分无效。大多数试点城市在这个期限内，对租赁住房的租赁期限进行了更为严格的限制。其中，合肥规定租赁住房的租赁上限为 15 年，北京为 10 年，厦门及福州规定的上限为 6 年，且租赁合同中不允许有自动续约条款。北京和广州还都规定下限不低于 3 年，但同时又规定，承租人要求下限低于 3 年的不得拒绝。广州和青岛还规定，预付租金不得超过 12 个月。此外，只有沈阳明确提出，出租合同到期后，原承租人可优先续租。

就租金水平而言，北京、南京、福州的说法比较全面并高度一致，“租赁住房的租金水平可统筹考虑区位、配套、市场需求等因素，并参考周边市场物业水平，与房屋租赁市场接轨”。此外，南京、合肥、郑州和海口，明确提出要防止租金异常波动。福州、南昌、青岛和贵阳，明确提出不得违规使用租金贷。

就管理平台而言，南京、合肥、厦门、广州、佛山、肇庆、福州、南昌、海口与贵阳都明确提出要将房源纳入政府住房租赁信息服务监管平台，统一进行管理，强制合同备案。但明确提出要提高租赁专业化水平的城市不多，只有北京、武汉、肇庆和海口。肇庆还提出，依托国有专业化住房租赁平台和住房租赁交易服务平台，

充分利用“互联网+”和“大数据”技术，整合住房租赁和流动人口信息。提供信息发布、房源核验和网上签约、网上备案、居住信息申报等服务。

表 18b： 试点城市实施方案中对住房租赁管理的文本归纳总结

租赁管理要求	涉及城市
提高专业化水平	北京、武汉、海口
租期最长期限	20 年（沈阳、广州、青岛、肇庆、海口），15 年（合肥），10 年（北京），6 年（厦门、福州），5 年（贵阳）
租期最短期限	3 年（北京、广州），但承租人要求低于 3 年的不得拒绝
预付租金不得超过 1 年	广州、青岛
房源纳入政府住房租赁信息服务监管平台，统一进行管理	南京、合肥、厦门、广州、佛山、肇庆、福州、南昌、海口、贵阳
防止租金异常波动	南京、合肥、郑州、海口
建立租金监测监管机制	南京、合肥、郑州、武汉、佛山、肇庆、成都、海口
建立租金指导机制	合肥、郑州、成都、海口
不得违规使用租金贷	福州、南昌、青岛、贵阳
原承租人可优先续租	沈阳
市场主体信用管理	合肥、郑州、福州、南昌、青岛、海口、贵阳

表 19： 试点城市实施方案中对承租人赋权的文本表述对比

城市	实施方案对承租人赋权的相关文本表述
北京	
沈阳	县（市）、区政府将承租人纳入居住地教育、医疗管理体系，享受市医疗服务项目及所在地义务教育，并将符合条件的集体租赁住房承租人纳入社保体系。另外，依托基层派出所开展人口居住和治安管理，承租人可按照国家有关规定凭登记备案的租赁住房合同依法申领居住证；依托街镇和村（居）委提供计划生育、劳动就业、法律援助等人口基本服务；依托基层党、团、工会等组织开展社区文化建设。
南京	

杭州	
合肥	建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制，承租人在义务教育、卫生服务、养老服务、社会保险、就业创业服务、住房公积金、户籍准入、民主政治权利、临时救助等基本公共服务的权益，参照《关于加快推进合肥市住房租赁试点工作的通知》有关规定执行。
厦门	
郑州	承租人可按照国家有关规定凭登记备案的住房租赁合同依法申领居住证，居住满三年后享受规定的郑州市市民待遇及社会保障机制。
武汉	承租人享有的公共服务权利在“住房租赁市场试点”中进行探索。
广州	对依法登记备案的承租人，可依法申领居住证，享受义务教育、医疗等国家规定的基本公共服务。保护承租人的稳定居住权。
佛山	1. 加强承租人公共服务体系建设。探索租赁住房公共服务新机制，创新方式服务新市民。完善和落实新市民积分制度服务管理，集体租赁住房承租人可按照国家有关规定凭登记备案的住房租赁合同依法申领居住证，逐步享受新市民有关义务教育、医疗等基本公共服务。 2. 建立健全非户籍承租人社会保障机制。进一步建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制。依托佛山市住房租赁监管平台和流管系统，加强居住信息的申报，提升时效性和准确性。加快我市流动人员和出租屋管理的立法进程，进一步规范化管理，保障承租人权益。
肇庆	1. 加强承租人公共服务体系建设。探索承租人和商品房居民能够同等地分享城市发展和社会配套成果的机制。结合我市实际情况，落实职工提取住房公积金支付房租政策，简化办理手续。逐步实现承租人可按有关规定凭登记备案的住房租赁合同申领居住证，按照有关政策享受义务教育、医疗等基本公共服务。 2. 建立健全非户籍承租人社会保障机制。进一步建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制。加强居住信息的申报，提升时效性和准确性。同时加快我市流动人员和出租屋管理的立法进程，进一步规范化管理，同时保障承租人权益。
成都	探索保障承租人获得基本公共服务权利的制度。承租人可按照市有关规定凭登记备案的住房租赁合同依法申领居住证，享受规定的基本公共服务。确定作为试点区域的区（市）县，要进一步建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制。
福州	

南昌	集体建设用地租赁住房承租人可按照南昌市有关规定凭登记备案的住房租赁合同依法申领居住证，享受规定的基本公共服务。积极探索建立健全对非本市户籍承租人的社会保障机制。
青岛	通过市住房租赁监管平台，将集体租赁住房租赁合同备案信息与税务、金融、住房公积金、工商、公安、教育、人力资源社会保障、卫生计生等主管部门共享。依法登记备案的非本市户籍承租人申领居住证后，享受居住地医疗保障服务项目，符合条件的随迁子女按居住地入学政策接受义务教育；集体租赁住房承租人符合条件的可纳入社保体系；依托街道（镇）和居（村）委提供计划生育、劳动就业、法律援助等人口基本服务；依托基层党、团、工会等组织开展社区文化建设。 职工连续足额缴存住房公积金满3个月，本人及配偶在市行政区域内无自有产权住房（含尚未取得《房屋所有权证》）且租赁住房的，可按照青岛市有关规定提取夫妻双方住房公积金支付房租。集体租赁住房按照居民住宅水、电、气价格执行，非居住功能用房的水、电、气实行分别计价。
海口	
贵阳	教育部门积极支持处于义务教育阶段的利用集体建设用地建设租赁住房承租人子女在公办学校就近入学；人社部门负责为利用集体建设用地建设租赁住房承租人就业、创业提供政策扶持；工商、税务、商务等部门积极为利用集体建设用地建设租赁住房承租人创业提供政策支持。

在承租人赋权方面，除少数几个城市未对此专门着墨外，多数城市都对承租人应享有的基本公共服务、申领居住证、建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制等内容做出了相关规定。这些规定归纳起来有两个共性：

首先，承租人可按照国家有关规定凭登记备案的租赁住房合同依法申领居住证，按照有关政策，享受基本的公共服务；第二，建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制，规范化管理，保障承租人权益。

除此之外，青岛市还专门规定“通过市住房租赁监管平台，将集体租赁住房租赁合同备案信息与税务、金融、住房公积金、工商、公安、教育、人力资源社会保障、卫生计生等主管部门共享”，由此保障承租人权利。

表 20： 试点城市实施方案中对资产归属的文本表述对比

城市	实施方案对资产归属的相关文本表述
----	------------------

北京	以集体经济组织为申报主体的，集体租赁住房涉及的土地使用权和房屋所有权归农民集体所有。以集体经济组织与国有企业合作成立的企业申报的，集体租赁住房涉及的土地使用权和房屋所有权归新成立的企业所有。
沈阳	集体建设用地所有权归集体经济组织所有。集体经济组织应严格按照国家、省市农村集体资产管理和《村集体经济组织会计制度》的有关规定，管理集体租赁住房等相关集体资产。
南京	
杭州	
合肥	1. 以集体经济组织为申报主体的，集体租赁住房及其配套设施设备涉及的土地使用权和房屋所有权办至集体经济组织名下。 2. 以联合体为申报主体的，集体租赁住房及其附属设施设备涉及的土地使用权和房屋所有权办至联合体名下，集体建设用地所有权仍归原集体经济组织所有。
厦门	
郑州	
武汉	
广州	利用集体建设用地建设的租赁住房须整体确权给集体建设用地使用权人
佛山	
肇庆	以集体经济组织为申报主体的集体租赁住房，其土地使用权和房屋所有权归农民集体所有，办理不动产权证。以集体经济组织与国有企业合作成立的企业为主体申报的集体租赁住房，其土地所有权权属不变，土地使用权和房屋所有权归新成立的企业所有。
成都	
福州	集体建设用地租赁住房涉及的土地使用权和房屋所有权登记至农村集体经济组织和市、区级国有平台企业合作双方名下，其中：土地使用权按宗地整体登记，房产所有权按幢登记，均不予分割登记，并在不动产权证和登记簿上注明集体建设用地租赁住房只能租赁，不得销售。
南昌	
青岛	其中以村集体经济组织为申报主体的，土地使用权和房屋所有权登记至村集体经济组织名下；以合作公司为申报主体的，土地使用权和房屋所有权登记至合作公司名下。

海口	1.以集体经济组织为申报主体的，集体租赁住房及其配套设施设备涉及的土地使用权和房屋所有权登记至集体经济组织名下。 2.以联合体为申报主体的，集体租赁住房及其附属设施设备涉及的土地使用权和房屋所有权登记至联合体名下，集体建设用地所有权仍归原集体经济组织所有。
贵阳	除规划公共服务设施及人防工程外，利用集体建设用地建设租赁住房及其配套商业和附属设施设备归农村集体经济组织所有。

多数城市都对资产归属做出了明确规定。资产权属主要包括集体建设用地所有权、集体建设用地使用权和房屋所有权三个方面。其中，集体建设用地的所有权归集体经济组织所有。集体建设用地使用权原则上归项目实施主体，以集体经济组织为申报的项目实施主体的，土地使用权归集体经济组织。以项目公司为申报的项目实施主体的，土地使用权归项目公司。建成后的租赁住房的所有权人与土地的使用权人一致。

表 21： 试点城市实施方案中对项目实施流程的文本表述对比

城市	实施方案对项目实施流程的相关文本表述
北京	
沈阳	试点项目申请——集体经济组织拟定试点项目实施方案，方案由集体经济组织成员大会或成员代表大会通过，经乡镇（街道）政府初审同意，报县（市）、区政府核准后，由县（市）、区政府上报市政府申请试点项目。 试点项目批准——收到试点项目申请后，市政府组织市规划国土、发改、农委、房产、建委等相关部门对试点项目实施方案进行审查并提出意见，最终由市政府批准后实施，并报省国土资源厅备案。 相关手续报批——成立新公司，申请办理项目立项备案、用地预审、项目规划、用地申请、项目施工、项目竣工及不动产登记等相关手续。
南京	
杭州	
合肥	
厦门	
郑州	1.编制实施方案。本实施方案，经省级国土资源主管部门和住房城乡建设主管部门汇总后，2017 年 11 月底前报国土资源部和住房城乡建设部批复。

	2.试点实施、跟踪及总结。市国土资源局、市规划局、市建委和市房管局定期组织专项督查小组，负责郑东新区及托管区域的试点工作的督促、检查和指导，及时研究解决试点中存在的问题。
武汉	编制试点项目规划和实施方案，试点项目报批、供地、建设、产权登记、项目监管。
广州	开展利用集体建设用地建设租赁住房试点项目的可行性研究、制订项目审批流程和管理规范，组织实施《广州市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案》，加强和规范试点项目的建设和管理，及时研究和完善实施方案，边试点、边总结、边完善、边提升。
佛山	制定利用集体建设用地建设租赁住房管理试行办法及项目审查认定、开发建设审批、规划设计规范、城中村存量房源委托、村级工业园改造提升配建租赁住房、运营监测监管、诚信管理、金融支持等配套政策文件，探索可行、管用、易操作的长效管理机制。
肇庆	
成都	项目报批（包括计划编制、预审、立项、规划、占地、施工）、项目竣工验收、不动产登记、项目运营管理等规范性程序，建立快速审批通道。
福州	
南昌	
青岛	①项目立项手续。区（市）发展改革部门按项目基本建设程序，对试点项目进行审查。通过审查的项目，出具立项批复文件。其中，使用政府投资建设的集体租赁住房项目，按照政府投资项目办理流程办理；由项目单位自筹资金建设的项目，按照核准项目流程办理。 ②项目规划手续。区（市）规划部门根据相关规划要求，出具规划条件，明确地块位置、用地性质、规划条件和用地范围等内容，依法依规办理乡村规划许可手续。 ③项目环评手续。区（市）环保部门依据项目立项、规划等手续，依法依规办理环评批复手续。 ④项目用地手续。区（市）国土资源部门征求住房保障部门意见后，编制集体租赁住房供地方案，上报有批准权限区（市）政府批准后，下达集体建设用地使用批复，批复中明确土地坐落、面积、用途、使用年限等内容。 ⑤项目施工手续。区（市）建设主管部门依据项目立项、规划、用地手续，依法依规办理施工许可手续。

	⑥项目竣工手续。区（市）规划、建设主管部门按规定办理竣工验收备案手续。 ⑦不动产登记手续。村集体经济组织或合作公司在取得集体建设用地使用权批复后，依法办理集体建设用地使用权首次登记；在项目竣工验收并符合首次登记条件后，依法办理房屋所有权首次登记。其中以村集体经济组织为申报主体的，土地使用权和房屋所有权登记至村集体经济组织名下；以合作公司为申报主体的，土地使用权和房屋所有权登记至合作公司名下。房屋所有权登记单元按照不动产登记规定划分，但不动产权证书按照建设项目整体核发，不予按照单元分割办理不动产权证书。不动产权证书须注明“集体租赁住房仅用于租赁住房建设和运营，不得出售，不得转租、抵押、转让，不得改变房屋和土地用途”。
海口	试点实施方案经自然资源部、住房城乡建设部批复后，编制试点工作任务分解表，召开试点工作动员部署会，对试点工作全面动员部署。制定利用集体建设用地建设租赁住房管理试行办法及项目审查认定、开发建设审批、规划设计规范、城中村存量房源委托、村级工业园改造提升配建租赁住房、运营监测监管、诚信管理、金融支持等配套政策文件，探索可行、管用、易操作的长效管理机制。
贵阳	

多数城市的实施方案中都对项目实施流程做出了明确规定，一般都要求编制试点项目规划和实施方案，对试点项目进行申请报批，随后在正式实施阶段，制定配套实施政策，边试点、边总结、完善、改进，探索长效管理机制。青岛在实施流程这方面的规定较为详细。

需要注意的是，厦门、郑州、南昌还规定了项目实施相关的时间截点。厦门规定在 2020 年底前，全面完成试点工作，并做好工作总结。郑州规定实施方案应在 2017 年 11 月底前报国土资源部和住房城乡建设部批复。南昌将实施流程分为试点方案实施阶段（2018 年 10 月-2020 年 11 月）、中期评估阶段（2019 年 11 月）和总结验收阶段（2020 年 12 月）。

表 22： 试点城市实施方案中对商业配套的文本表述对比

城市	实施方案对商业配套的相关文本表述
北京	
沈阳	可设置一定比例的商业服务等配套设施，不超过总建筑面积的 15%。

南京	
杭州	
合肥	
厦门	
郑州	
武汉	
广州	
佛山	可适当配建商业设施
肇庆	可按一定比例配建商业设施
成都	
福州	
南昌	
青岛	项目可设置一定比例的商业服务等配套设施，建筑面积不超过总建筑面积的 15%，与项目整体一并登记，使用权人不得出售，承租人不得转租、抵押、转让。
海口	
贵阳	按住房建筑面积配建不高于 20% 商业服务设施。

沈阳、佛山、肇庆、青岛及贵阳均在实施方案中对商业配套设施的建筑面积比例进行了限制，但仅有沈阳、青岛及贵阳规定了具体的比例数值，并限定于 20% 及以下，以避免集体建设用地建设租赁住房的运营过商业化，保证“住有所居”功能的落实。值得注意的是，青岛对商业服务配套设施的产权进行了限定，进一步地抑制租赁住房的商业化运营倾向。

表 23： 试点城市实施方案中对金融信贷支持的文本表述对比

城市	实施方案对金融信贷支持的相关文本表述
北京	农村集体经济组织以建设用地的预期收益，向金融机构申请抵押贷款，获得金融资本的支持。加强与国家开发银行等政策性银行合作，充分利用长期、低息政策性信贷资金。金融监管部门引导有关银行针对符合相关政策的项目，按照风险可控、产业可持续原则开展相关金融产品创新。
沈阳	引导金融机构加大对建设租赁住房的贷款支持力度，鼓励金融机构为符合条件的集体经济组织提供信贷支持。

南京	加强与国家开发银行等政策性银行合作，协调安排一定的贷款额度，支持以试点集体租赁住房项目预期收益向金融机构申请融资贷款。
杭州	
合肥	
厦门	
郑州	
武汉	江夏区作为武汉市农村集体建设用地及地上房屋确权登记试点区域和农房抵押贷款试点区域，重点探索集体租赁住房产权登记，探索基于集体建设用地产权的收益分配机制、开发建设融资模式、运营模式等。
广州	落实税费金融优惠措施。
佛山	完善对建设运营主体的信贷支持力度。鼓励商业银行以项目土地使用权整体抵押担保、租金等应收账款提供质押担保、第三方主体提供保证担保等多种形式提供信贷支持。资本市场对建设运营主体提供股权投资，稳步推进房地产投资信托基金（REITs）试点工作，吸引社会化投资，多渠道筹集资金。 探索运营阶段的多种融资方式。鼓励运营主体通过租赁住房租金收益权质押融资，符合条件的可通过 IPO、债券及不动产证券化产品等方式融资。
肇庆	
成都	
福州	
南昌	市金融办负责研究并指导集体建设用地租赁住房项目获取金融支持。
青岛	完善对建设运营主体的信贷支持力度，引导金融机构加大对建设集体租赁住房的贷款支持力度；加强与国家开发银行等政策性银行合作，协调安排一定的贷款额度，支持以试点集体租赁住房项目预期收益向金融机构申请融资贷款。
海口	加强与国家开发银行等政策性银行合作，充分利用长期、低息政策性信贷资金。金融监管部门引导有关银行针对符合相关政策的项目，按照风险可控、产业可持续原则开展相关金融产品创新。
贵阳	鼓励开发性金融等银行业金融机构在风险可控、商业可持续的前提下，加大对租赁住房项目的信贷支持力度，通过合理测算未来租赁收入现金流，向住房租赁企业提供分期还本等符合经营特点的长期贷款和金融解决方

	案。支持金融机构创新针对住房租赁项目的金融产品和服务，加强金融监管，防止出现金融风险。
--	---

北京、沈阳、南京、佛山、青岛、海口及贵阳 7 个城市，将金融信贷支持相关内容纳入实施方案之中，均指出应增强对集体建设用地建设租赁住房的资助力度，采用引导金融机构加大贷款支持力度及与国家开发银行等政策性银行合作的方式。其中，仅有佛山市提出要开展房地产投资信托基金（REITs）试点工作，吸纳社会资金发展集体租赁住房。此外，北京和贵阳还强调了金融监管手段的配套，避免金融风险的出现。

表 24： 试点城市实施方案中对奖励和财政税收支持的文本表述对比

城市	实施方案对奖励和财政税收支持的相关文本表述
北京	由市财政部门、地税部门、国税部门针对房屋租赁行业特点，结合国家相关扶持政策，依法征缴税费。落实项目建设及其租赁相关财政扶持政策。
沈阳	市地税局、国税局负责对纳入公共租赁住房管理体系的集体租赁住房落实税收支持政策。
南京	集体租赁住房建设及其租赁收益等相关税费政策，由财政、地税、国税部门按相关规定执行，根据试点推进需要，适时提供税收优惠支持力度并给予一定的财政补贴。
杭州	
合肥	投资主体在税费、扶持和资金奖励等方面按照本市相关支持政策执行。
厦门	
郑州	
武汉	将试点工作所需经费纳入政府年度财政预算，确保及时落实经费，安排专项补助资金，保障试点工作的顺利开展。
广州	落实税费金融优惠措施。
佛山	租赁双方应依法及时履行纳税申报，落实住房租赁税收优惠有关规定。
肇庆	
成都	
福州	
南昌	市税务局按照相关规定落实集体建设用地租赁住房项目税收支持政策。
青岛	根据试点推进需要，项目所在地区（市）政府严格落实税收优惠政策，并给予一定的财政补贴。

海口	将试点工作所需经费纳入政府年度财政预算，确保及时落实经费，安排专项补助资金，保障试点工作的顺利开展。
贵阳	

北京、南京、合肥、武汉、广州、佛山、青岛及海口 8 市在实施方案中明确了财政税收支持的相关规定，基本均采纳了税收优惠的政策，其中北京、南京、武汉、青岛及海口 5 市采取税收优惠+财政支持双重手段，武汉及海口市还安排了集体租赁住房专项补助资金，并纳入政府年度财政预算之中，保障试点工作的开展。

此外据《中国土地》2018 年 11 月刊登的原国土部一份调研报告披露¹¹，沈阳对试点地区采取用地指标奖励措施，奖励试点地区试点面积 3-5 倍的新增建设用地年度计划指标。

表 25： 试点城市实施方案中对公积金提取的文本表述对比

城市	实施方案对公积金提取的相关文本表述
北京	
沈阳	职工连续足额缴存住房公积金满 3 个月，本人及配偶在本市无自有产权（含尚未取得《房屋所有权证》）住房且租房自住的，可凭租赁备案证明提取夫妻双方住房公积金支付房租。
南京	
杭州	
合肥	建立健全对非本地户籍承租人的社会保障机制，承租人在义务教育、卫生服务、养老服务、社会保险、就业创业服务、住房公积金、户籍准入、民主政治权利、临时救助等基本公共服务的权益，参照《关于加快推进合肥市住房租赁试点工作的通知》有关规定执行
厦门	
郑州	
武汉	
广州	
佛山	
肇庆	落实职工提取住房公积金支付房租政策，简化办理手续。
成都	
福州	
南昌	

青岛	
海口	
贵阳	

从本表统计结果来看，仅有沈阳、合肥、肇庆市的集体租赁住房实施方案对可提取公积金用以支付房租进行了明确规定。但事实上，根据《住建部 财政部 人民银行关于放宽提取住房公积金支付房租条件的通知》（建金[2015]19号），各城市的公积金相关政策方案里均明确了“可提取公积金用以支付房租”，且目前执行力度及覆盖范围均较强、较广，形成了常态化运作的政策体系，此项政策规定应该同样适用于集体租赁住房的租赁之中。

表 26： 试点城市实施方案中对水电气煤等收费标准的文本表述对比

城市	实施方案对水电气煤等收费标准的相关文本表述
北京	
沈阳	集体租赁住房按照居民住宅水、电、气价格执行，非居住功能用房的水、电、气实行分别计价。
南京	
杭州	
合肥	
厦门	
郑州	
武汉	
广州	
佛山	
肇庆	
成都	
福州	
南昌	
青岛	
海口	
贵阳	

仅有沈阳市对集体租赁住房的水、电、气收费标准进行了规定，并以居住功能为标准进行了收费水平的划分。

表 27： 试点城市实施方案中对配套设施建设的文本表述对比

城市	实施方案对配套设施建设的相关文本表述
北京	以市场为导向，重点建设职工集体宿舍、公寓及成套租赁住房。公共服务配套设施要综合考虑租赁房屋的不同属性，根据项目自身特点及周边实际需求进行配置，非成套住宅、公寓按其属性与运营需要进行配置。街区能够统筹的成套住宅项目可不配置养老设施。
沈阳	完善项目道路、自来水、电、煤气、排水等综合管网建设。按照城市规划尽快落实项目周边必要的医疗、教育等设施配套。如需配套建设城市公共交通设施，于项目主体工程同步设计、建设、验收，配套相应公交线路。
南京	供应对象以家庭为单位的租赁住房，应严格按居住区配套标准建设教育、医疗等公共服务设施及水电气等市政设施；供应对象为单身的，应配置满足日常生活服务的公共配套设施及水电气等市政设施。区政府负责试点项目区域内公共配套设施功能的建设完善，确保符合城镇住房规划设计及适用的有关规范。
杭州	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，合理配套及管理设施。
合肥	按照居住功能安排公共配套设施，符合城镇住房规划设计有关规范，房屋实施全装修成品交房。
厦门	
郑州	
武汉	
广州	利用集体建设用地建设租赁住房试点项目须按照居住功能安排配套设施、须符合城镇住房规划设计规范。
佛山	项目须按要求进行公共服务设施配套建设，可适当配建商业设施，在符合城市控制性详细规划指标前提下，可适当提高用地容积率。
肇庆	在符合城市规划的前提下，试点项目可按一定比例配建商业设施。
成都	
福州	
南昌	完善或同步建设相应配套设施。

青岛	完善集体租赁住房项目道路、自来水、电、煤气、排水等综合管网建设。区（市）政府应按照城市规划，落实集体租赁住房项目周边必要的医疗、教育等设施配套。配套建设城市公共交通设施的，应规划相应的场地建设公交场站和办公用房，并与建设项目主体工程同步设计、建设、验收；在城市公共交通设施竣工后，由交通运输主管部门参加验收，验收合格的，交付交通运输主管部门配套相应的公交线路。
海口	
贵阳	

北京、沈阳、南京、杭州、广州、佛山、肇庆、南昌及青岛这9个城市的实施方案中出现了配套设施建设的相关表述，包括水电等综合管网建设、医疗、教育、医疗等设施、公共交通设施等。其中，配套设施配置方式方面，北京和南京强调了配套设施的差异化配置，北京市主要依据租赁房屋的不同属性（职工集体宿舍、公寓及成套租赁住房）以及运营需求来配建基础设施，南京市则以供应对象特征（家庭或单身）布局市政设施。配建责任主体方面，南京、青岛明确规定了责任主体为区（市）政府。此外，佛山支持配套设施建设可适当提高用地容积率，充分给予集体租赁住房建设以灵活变动的建设空间。

表 28： 试点城市实施方案中对工作进度安排的文本表述对比

城市	实施方案对工作进度安排的相关文本表述
北京	
沈阳	（一）试点工作启动阶段（2017 年 9 月至 10 月）；（二）试点实施方案编制及报批阶段（2017 年 10 至 11 月）；（三）试点推进实施和评估阶段（2017 年 12 月至 2019 年 11 月）；（四）总结完善阶段（2019 年 12 月至 2020 年 12 月）
南京	（一）成立领导小组（2017 年 11 月前）；（二）编制实施方案（2017 年 11 月底前）；（三）试点项目梳理及申报（2018 年 1 月底前）；（四）试点实施、跟踪及总结（2018 年 2 月至 2020 年底前）
杭州	1. 市国土资源局会同相关部门及有关区政府（管委会）组织编制实施方案，经市政府审核同意，由省国土资源厅和省住建厅汇总后，2017 年 12 月 15 日前上报国土资源部和住房城乡建设部批复。 2. 两部批复同意实施方案后 1 个月内，有关区政府（管委会）根据本实施方案的有关规定，研究确定试点项目地块。

	3. 试点项目地块确定后，有关村集体经济组织按规定办理相关审批手续，加快实施项目建设。有关区政府（管委会）负责协调推进项目实施过程中存在的问题。市试点工作领导小组办公室负责试点工作的督促、检查和指导。 4. 2019 年 11 月底前，按照要求组织开展试点中期评估，形成中期评估报告，报经省国土资源厅和省住建厅审核后报国土资源部和住房城乡建设部。 5. 2020 年底前，总结试点工作实施效果、提出有关政策法规的修改建议，形成试点总结报告，报经省国土资源厅和省住建厅审核后报国土资源部和住房城乡建设部。
合肥	1. 2017 年底前，在包河区和长丰县条件较好的范围内，各选择 1 至 2 个项目启动试点。 2. 2018 年，在租赁住房需求量较大的中心城区以及高新区、经开区、新站区，肥东县、肥西县与市区相邻的城乡结合部开展试点工作。 3. 2019 年上半年，在全市范围内多点推行利用集体建设用地建设租赁住房，形成新的住房供给常态。 4. 2019 年下半年，准备迎接省级国土资源和住房城乡建设主管部门组织开展试点工作的中期评估，形成评估报告报国土资源部和住房城乡建设部。
厦门	2018 年 11 月前，各职能部门应制定相关配套实施文件，争取有具体项目开工建设，试点工作取得初步成果。2020 年底前，全面完成试点工作，并做好工作总结。
郑州	1. 编制实施方案。本实施方案，经省级国土资源主管部门和住房城乡建设主管部门汇总后，2017 年 11 月底前报国土资源部和住房城乡建设部批复；2. 试点实施、跟踪及总结。市国土资源局、市规划局、市建委和市房管局定期组织专项督查小组，负责郑东新区及托管区域的试点工作的督促、检查和指导，及时研究解决试点中存在的问题。
武汉	1. 准备阶段（2017 年 9 月-2017 年 11 月） 2. 项目报批阶段（2017 年 12 月-2018 年 6 月） 3. 实施阶段（2018 年 7 月-2019 年 9 月） 4. 中期检查（2019 年 10 月-11 月） 5. 试点推广阶段（2019 年 12 月-2020 年 11 月） 6. 试点工作总结（2020 年 12 月）

广州	(一) 试点方案编制阶段(2017年9—11月); (二) 试点方案实施阶段(2017年12月—2019年6月); (三) 中期评估阶段(2019年7月—2019年11月); (四) 总结验收阶段(2019年12月—2020年12月)
佛山	(一) 准备阶段(2017年9月-2017年11月); (二) 实施阶段(2017年11月-2019年6月); (三) 总结阶段(2019年6月-2020年12月)
肇庆	2017年11月底前, 完成试点实施方案, 经市人民政府同意后, 上报省国土资源主管部门; 2018年3月底前, 完成第一批试点项目调研工作; 2018年6月底前, 完成试点专题研究及出台配套政策; 2018年7月底前, 试点正式启动实施; 2019年11月底前, 形成试点中期评估; 2020年底前, 形成试点的总结报告。
成都	(一) 方案报批。2017年11月底前。(二) 方案实施阶段。1. 第一阶段(2018年10月前)。将集体租赁住房纳入《成都市住房租赁市场发展中期规划(2017-2021)》, 编制集体租赁住房年度计划。编制集体租赁住房计划, 制定项目审批程序、运营规则、监管办法等配套政策; 2. 第二阶段(2019年11月前)。在市先行试点区域范围成功运营一批集体租赁住房项目, 建成的集体租赁住房纳入全市租赁住房市场统筹管理, 建立我市集体用地租赁住房审批、建设运营和监管机制, 完善具备我市特色的利用集体建设用地建设租赁住房规则; 3. 第三阶段(2020年10月前)。报送全面系统市试点工作总结报告, 形成试点可复制、可推广的政策措施。各职能部门应制定相关配套实施文件, 争取有具体项目开工建设, 试点工作取得初步成果。2020年底前, 全面完成试点工作, 并做好工作总结。
福州	各职能部门应制定相关配套实施文件, 争取有具体项目开工建设, 试点工作取得初步成果。2020年底前, 全面完成试点工作, 并做好工作总结。
南昌	1.试点方案实施阶段(2018年10月-2020年11月); 2.中期评估阶段(2019年11月); 3.总结验收阶段(2020年12月)
青岛	(一) 2019年2月底前, 在全市部署开展试点工作。 (二) 2019年4月底前, 相关区(市)政府根据本实施方案的有关规定, 研究确定试点项目地块, 并按程序进行试点申请、审批; 负责协调推进项目实施过程中存在的问题。 (三) 2019年11月底前, 按照要求组织开展试点中期评估, 形成中期评估报告, 报省自然资源厅、省住房和城乡建设厅审核后, 报自然资源部、住房城乡建设部。

	(四) 2020 年年底前, 总结试点工作实施效果、提出有关政策法规的修改建议, 形成试点总结报告, 报省自然资源厅、省住房和城乡建设厅审核后, 报自然资源部、住房城乡建设部。
海口	1.实施阶段(2018 年 12 月—2019 年 9 月); 2.中期评估阶段(2019 年 10 月—2020 年 5 月); 3.总结提炼阶段(2020 年 6 月—2020 年 12 月)
贵阳	2019 年在公共设施配套完善、轨道等公共交通便利、租赁住房需求较大区域, 积极稳妥选择批准一批项目并开工建设, 第一批试点项目力争用 1 至 2 年时间建成 1 万套并投入使用。

第一批 13 个试点城市中, 除北京市未公布外, 其余试点城市均对试点工作进行了进度安排, 基本划分为准备、实施、评估、总结等阶段, 且于 2017 年年底均启动了试点相关工作, 其中沈阳、合肥、广州及佛山 4 市于 2017 年底之前展开了试点的实施工作, 成都市、厦门市属于第一批试点城市中实施较晚的城市, 分别于 2018 年 10 月、2018 年 11 月开始。中央于 2017 年 8 月 21 日发布《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》, 由此可见, 试点城市对中央政策响应速度较快。此外, 杭州、合肥、武汉、广州四个城市的在实施方案中设置了“中期评估”阶段。

第二批 5 个试点城市中, 试点城市进行了进度安排, 但福州、贵州省仅进行了大致的安排, 而未进行详细的阶段划分, 其余 3 个城市的进度安排包含准备、实施、评估、总结等阶段。其中, 南昌于 2018 年 10 月开始实施试点方面, 为第二批城市中实施最早的城市, 随后海口于 2018 年 12 月、青岛于 2019 年 4 月开始实施, 此外, 或许是借鉴了第一批试点城市的工作方案, 上述 3 个城市均设置了中期评估阶段。

表 29: 试点城市实施方案中对监督检查和法律查处的文本表述对比

城市	实施方案对监督检查和法律查处的相关文本表述
北京	依法进行公开招标, 规划设计方案应经专家审核。依法进行质量安全监督管理, 对涉及结构安全、使用功能、观感质量和建筑节能等方面进行重点监督。及时查处集体租赁住房相关的违法违规行为。
沈阳	对试点工作中违规、违法的行为和个人依法追究责任。
南京	各有关部门按照职责分工, 加强对试点工作的指导监督, 依法规范运行。
杭州	加强租赁住房监管
合肥	强化市场主体的信用管理, 建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。

厦门	注重全程监管。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营。
郑州	以满足新市民合理住房需求为主，强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，做到供需匹配。
武汉	加强项目执法监管，在项目规划、用地、建设、质量、产权登记等方面加强执法检查。对未经批准擅自建设租赁住房、将租赁住房销售、违法用地、违规建设、质量不达标等情况一律依法予以查处。
广州	强化监管责任，对列入保障性住房计划的租赁住房，应符合相关政策规定
佛山	强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营
肇庆	强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，做到供需匹配。 对集体租赁住房的收益分配等重大事项，农村集体经济组织应严格履行民主程序，定期公布账目，接受集体经济组织成员监督。 以考核倒逼执行，对试点工作的实施进度和成效定期监督检查，确保试点任务按时保质完成。
成都	强化监管责任，保障依法依规建设，防止出现建而不用新的低效用地。 工作领导小组定期和不定期对试点工作推进情况进行监督检查，确保各项工作落到实处，圆满完成试点任务。
福州	各职能部门应依职责分工严格落实监管责任，保障集体经济组织权益。 及时查处集体土地租赁住房相关的违法违规行为，确保各项政策措施抓好抓实
南昌	加强对试点工作的指导监督，依法规范运行。
青岛	依法审批建设，监管约束到位。 强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合奖励和失信联合惩戒机制。
海口	对参与运营房源的住房租赁机构加强备案管理，强化住房租赁信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。 加强项目执法监管，在项目规划、用地、建设、质量、产权登记等方面加强执法检查。对未经批准擅自建设租赁住房、将租赁住房销售、违法用地、违规建设、质量不达标等情况一律依法予以查处
贵阳	要强化监督问责，减少寻租空间，对违反土地市场、房屋租赁市场相关规定的地方政府和有关部门、单位以及责任人员严格实行责任追究，坚决打击各种腐败行为。

除杭州市以外，其余试点城市均对集体租赁住房建设的监督检查和法律法规进行了严格的规定，主要集中于土地使用、项目开展各阶段（规划、建设、质

量控制、产权明晰）及租赁运营等方面，基本上均要求监管渗透集体租赁住房规划、建设及运用的各个环节，确保相关工作合法合规地开展。针对监督检查和法律查出规定，通过集体租赁住房试点城市的实施方案与中央财政支持租房市场发展首批试点城市的相关资助方法（详见本中心于2020年11月1日首发的《SJTU住房政策观察 No.2 | 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》表12及其相关分析）的对比，可见，集体租赁住房试点城市更加强调监管的力度，并进行了更为详细的规定，部分城市在方案中明确了监管责任主体。

表 30： 试点城市实施方案中对评估、鼓励创新和容错纠错的文本表述对比

城市	实施方案对评估、鼓励创新和容错纠错的相关文本表述
北京	
沈阳	上级部门要加强对地方的分类指导，尊重基层首创精神，启动纠错容错机制，允许地方进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时纠偏。
南京	要加强分类指导，尊重基层首创精神，健全激励和容错纠错机制，允许进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时纠偏。
杭州	合理评估建设成本和收益情况，落实建设主体，加快项目实施。
合肥	遵循“民为主，村（居）所有，乡（镇街）操作，县（市区）负责，市领导”的工作思路，明确责任，合力推进。各地要积极探索开展此项工作的新途径。
厦门	
郑州	要加强分类指导，建立健全激励和容错纠错机制，允许进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时纠偏，保证依法处置到位，避免国有资产流失，保障村镇集体切身利益诉求。
武汉	按照“全域统筹、试点先行，重点突破、整体推进”的思路开展，以具体项目为抓手，在具体项目中探索相关审批、供应、建设、运营机制，按照边试点、边探索、边完善的思路开展试点工作，针对不同试点项目有差异化、有重点的探索，形成统一工作规则后在全市逐步推开。
广州	创新机制、激活资源，探索城乡一体化过程中租赁住房筹集的新思路和集体建设土地利用新模式。 试点先行、有序推进、审慎稳妥原则

佛山	既要按照党中央和国土资源部、住房城乡建设部的统一部署和整体安排，审慎稳妥推进，又要结合地方实际，以需定供，发挥基层首创精神，先行先试，大胆实践，积极探索。
肇庆	加强分类指导，尊重基层首创精神，健全激励和容错纠错机制，允许进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时纠偏。
成都	按照封闭运行、稳妥推进、风险可控的要求，工作领导小组对试点推进情况进行定期评估，及时研究解决试点工作中的问题。
福州	
南昌	建立激励和容错纠错机制，允许进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时研究及时纠偏。
青岛	
海口	
贵阳	加强分类指导，尊重基层首创精神，健全激励和容错纠错机制，允许进行差别化探索，切实做到封闭运行、风险可控，发现问题及时纠偏。

沈阳、南京等 11 个城市的实施方案中包含评估、鼓励创新和容错纠错的内容，基本贯彻“差异化探索”的试点精神，充分尊重各地的具体情形，摸着石头过河，鼓励创新性政策并赋予一定的容错空间，即以政策文本规定的形式赋予各类创新行为合法性。

表 31： 试点城市实施方案中对小产权房、以租代售的文本表述对比

城市	实施方案对小产权房、以租代售 的相关文本表述
北京	不得对外出售或以租代售。坚决杜绝变相开发建设小产权房。
沈阳	严格禁止小产权房通过试点工作补办手续成为集体租赁住房试点，对为以上情形办理手续的相关部门依法追究责任。
南京	
杭州	不得销售或以租代售，坚决杜绝变相开发经营性房地产或建设小产权房。
合肥	不得出售，不得转租、抵押、转让，不得改变房屋和土地用途，坚决杜绝变相小产权房。
厦门	防止出现“小产权房”或“以租代售”现象等
郑州	
武汉	切实防止以租代售、“小产权房”出现
广州	坚决防止出现新的“小产权房”，确保试点工作有序可控

佛山	
肇庆	
成都	不得产生新的“小产权房”
福州	严格落实监管责任，保障集体经济组织权益，防止出现“小产权房”或“以租代售”等现象
南昌	不得对外出售或以租代售，不得抵押；坚决杜绝变相开发建设小产权房
青岛	不得以租代售、不得转租，坚决杜绝变相开发经营性房地产或建设小产权房。
海口	切实防止以租代售、“小产权房”出现，保障试点项目依法依规建设
贵阳	利用集体建设用地建设租赁住房，必须依法履行相关报批手续，不得违法出租和转让建设用地使用权，不得出售或以租代售

小产权房指在农村集体土地上建设的房屋，由于农村宅基地属集体所有，村民对宅基地只享有使用权，因此农民不可转售小产权房予城市居民的买卖，只能在村集体成员内部转让、置换，也不可办理土地使用证、房产证、契税证等合法手续。以租代售指开发商以租赁的方式与租房者签订合同并以租房价格将房屋出售给租房者，租房者在租房期内所交的房租，可以抵冲部分购房款，待租房者付清所有房款后变更可获得房屋产权。北京、沈阳等 12 个城市命令禁止“小产权房”及“以租代售”的出现，强调集体租赁住房的租赁功能，确保租赁房源的供给及住房租赁市场的健康发展。

表 32： 试点城市实施方案中对宣传引导的文本表述对比

城市	实施方案对宣传引导的相关文本表述
北京	要加强舆论正面引导，正确理解集体租赁住房的相关政策措施，为集体租赁住房建设工作营造良好的舆论氛围。
沈阳	各级政府和有关部门要加强舆论正面引导，做好宣传和动员工作，为集体租赁住房试点工作营造良好的舆论氛围。
南京	加强政策宣传
杭州	强舆论正面引导，准确理解和把握利用集体建设用地建设租赁住房试点工作的相关政策措施，为试点工作营造良好的舆论氛围。 切实加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。

合肥	加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关注点，重大问题及时报告。加大舆论宣传和引导，营造良好的舆论氛围。准确解读相关政策，大力宣传开展租赁试点工作重要意义，引导市民逐步树立租购并举的住房消费观念，倡导理性、梯度消费。
厦门	要加强对试点工作的宣传力度，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。
郑州	加强对试点项目工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。
武汉	通过政府门户网站、电视、广播、报刊等传统媒介，并结合微信、微博等新媒体宣传渠道，大力宣传试点工作的重要意义。加强政策宣传，鼓励符合条件的集体经济组织、企业等积极参与试点项目建设；加强舆论引导，积极引导消费者树立理性住房消费观念，为培育和发展住房租赁市场营造良好氛围。
广州	加大组织宣传、培训力度，营造良好的试点工作舆论环境。
佛山	加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。对于重点问题，在向社会进行宣传前，提前向有关上级政府或主管部门报告。
肇庆	加大宣传引导力度，通过报刊、电视、广播等传统媒体以及门户网站、肇庆发布、肇庆手机台等宣传媒体及时发布试点工作的进程，作好相关政策文件的宣传和解读，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切。特别是在区分“小产权房”与试点工作的差别问题上，做好舆论导向工作。
成都	正确理解集体用地租赁住房的相关政策措施，加强舆论正面宣传引导，密切关注舆情动态，稳妥回应社会关切，重大问题及时向市委市政府上报。
福州	加强对试点工作的宣传力度，密切关注舆情动态，积极稳妥回应社会关注的问题，重大问题要及时报告。
南昌	加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关注点，重大问题及时报告。加大舆论宣传和引导，营造良好的舆论氛围。准确解读相关政策，大力宣传开展租赁试点工作重要意义，引导市民逐步树立租购并举的住房消费观念，倡导理性、梯度消费。
青岛	加强舆论正面引导，正确理解和把握集体租赁住房试点工作的相关政策措施，为试点工作营造良好的舆论氛围。切实加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。

海口	通过政府门户网站、电视、广播、报刊等传统媒介，并结合微信、微博等新媒体宣传渠道，大力宣传试点工作的重要意义。加强政策宣传，鼓励符合条件的集体经济组织、企业等积极参与试点项目建设；加强舆论引导，积极引导消费者树立理性住房消费观念，为培育和发展住房租赁市场营造良好氛围。
贵阳	加强对试点工作的监管服务，密切关注舆情动态，妥善回应社会关切，重大问题及时报告。

各试点城市均重视试点工作及租购并举的舆情引导，积极为培育和发展住房租赁市场营造良好氛围。

表 33： 试点城市实施方案中对技术保障的文本表述对比

城市	实施方案对技术保障的相关文本表述
北京	
沈阳	
南京	集体租赁住房统一纳入涵盖信息发布、网上签约、市场监测的全市住房租赁交易服务监管平台，统筹开展对集体租赁住房经营进行全程监管。
杭州	集体租赁住房应纳入我市住房租赁监管服务平台，实行统一管理
合肥	集体建设用地上建设租赁住房和租赁行为统一纳入合肥市住房租赁交易服务监管平台，实现租赁信息统一归集、租赁行为统一管理，强化市场主体的信用管理，建立多部门守信联合激励和失信联合惩戒机制。
厦门	集体租赁住房项目纳入全市租赁住房盘子统一监管,租赁合同须在厦门市租赁住房交易服务综合平台备案。
郑州	搭建全市统一的住房租赁信息服务与监管平台。
武汉	在土地市场等平台基础上，搭建集体租赁住房项目用地信息发布平台；在各主管部门行政审批结果查询平台中纳入集体租赁住房项目审批信息；在市房地产经纪服务等平台基础上，建立完善住房租赁交易监管服务平台，建立住房租赁交易数据库，积极开展“互联网+租赁”服务。
广州	依托广州市房屋租赁信息服务平台强化服务和监管。住房租赁企业以及承租人须通过广州市房屋租赁信息服务平台办理网上房屋租赁登记备案等业务。
佛山	完善信息系统的租赁网签功能，依托佛山市住房租赁监管平台，融合各租赁企业租赁管理系统数据，提供信息发布、房源核验和网上签约、网上备

	案、居住信息申报等服务。加强住房租赁市场监测，为政府决策提供数据基础。
肇庆	加强住房租赁市场监测，依托国有专业化住房租赁平台和住房租赁交易服务平台，充分利用“互联网+”和“大数据”技术，整合住房租赁和流动人口信息。提供信息发布、房源核验和网上签约、网上备案、居住信息申报等服务。
成都	
福州	集体租赁住房项目纳入全市租赁住房盘子统一监管,将租赁房源纳入政府住房租赁信息服务监管平台，统一进行管理，提供便捷规范的租赁信息发布服务，推行统一的住房租赁合同示范文本，实现住房租赁合同网上备案。
南昌	集体建设用地租赁住房租赁行为统一纳入南昌市住房租赁服务监管平台，提供便捷规范的租赁信息发布服务，推行统一的住房租赁合同示范文本，实现住房租赁合同网上备案。
青岛	集体租赁住房全面纳入青岛市住房租赁市场信息化服务监管平台（以下简称市住房租赁监管平台）统一监管，租赁合同须通过市住房租赁监管平台予以备案。
海口	探索搭建统一的网上租赁平台。将租赁房源纳入政府住房租赁信息服务监管平台，统一进行管理，提供便捷规范的租赁信息发布服务。
贵阳	完善监测监管信息系统，掌握土地、房屋出租的数量、结构、价款、时序等信息，研判分析市场形势。

南京、郑州、武汉、佛山、肇庆、青岛、海口及贵阳等八城市明确规定了将集体用地租赁住房信息纳入当地网上租赁平台之中，加强住房租赁市场监测，提供住房租赁服务。其中，武汉市搭建了专门的集体租赁住房项目用地信息发布平台并主动向公众披露集体租赁住房项目审批信息。

三、各地实施方案的归纳总结

我国城市住房租赁市场的发展，在现有国有住房用地的供应必须通过“招拍挂”才能获取的制度背景下，面临土地成本高、存量土地资源适配性不足等问题，严重受到束缚。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，导致大量土地的闲置。面临着城镇人口日益增长住

房需求和城市土地缺口双重扩大的矛盾，在城乡一体化发展的背景之下，盘活农村集体土地存量，利用集体建设用地建设租赁住房，可为发展城市住房租赁市场提供助力。

本报告对利用集体建设用地建设租赁住房试点城市《实施方案》的文本进行了多维度的梳理，就试点城市现有公开的文本材料来看，总体上具有以下几点特征：

（1）将工作置于城乡一体化融合发展的战略背景之下。各城市都强调，要结合乡村振兴、乡村建设等工作，重视统筹开发，形成改革合力。集体建设用地建设租赁住房发生于城乡“连接口”，基于城市居民住房需求，对乡村土地资源进行再整合和提高利用效率，因而可视为城乡协同治理体系的重要环节；

（2）重视各方利益的平衡。集体建设用地建设租赁住房的政策在执行的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闲置。同时，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；

（3）从需求侧出发，重视布局合理和区位选择。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结合部、产业园区、大学园区等人口净流入较大的区域”（引自合肥市的表述），布局集体建租房试点。贵阳市的试点方案明确要布局在重点产业功能区、城乡结合部、重点新城、城镇、产业园区等以新市民为主的新就业人员、青年人才、外来务工人员较多，租赁住房需求较大区域。杭州市在试点方案中就直接明确了要在萧山区、余杭区、富阳区等5大产业集聚区进行试点。

（4）坚持市场运作和政府监管的双重手段。市场运作主要体现于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的支持；

（5）通过政策文本赋予试点容错纠错的空间，充分赋予执行部门自由裁量权，推动政策的创新。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，有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提升。

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》的内容较为详实，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。但目前各地政策文本仍然普遍存在以下一些问题有待完善：

(1) 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。建议应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进行进一步的明晰。必要时可以进一步拓展集体土地用途，拓宽集体经济组织和农民的增收渠道；

(2) 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的明晰。实现合作双方共赢的前提是要切实保护农民的利益，确保土地入市、市场化运作的合法性、合理性；

(3) 集体建设用地建租房的建设与配套标准还不明确。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。事实上，租赁住房的建设标准、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。

(4) 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，对于集体用地所建设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进一步加强，将集体用地租赁住房信息纳入住房租赁平台并提高对信息实施监测的力度有待进一步提高。此外，租客的租赁赋权也很关系租户的居住体验。这些都是住房租赁市场培育发展中的重要议题。

总结来说，梳理各试点城市的试点方案文本可以发现，集体建设用地建设租赁住房的政策在各地还是受到很高认可，试点方案文本对政策都给予了高度肯定，也有很认真的准备。然而，试点方案文本也体现了，集体建设用地建设租赁住房在用地获取、运作模式及收益分配、建设与配套标准、租赁运营等多方面的政策模糊空间仍然较多，政策能否全面推广和长期实施的不确定性仍然较大，限制了农

民集体组织供应土地的积极性，影响了社会投资积极性。但这些政策模糊性和不确定性的根源，又主要在于地方政府的激励缺失，缺乏积极性去主动与中央政府进行政策风险的梳理沟通，也缺乏动力去回应基层落实难题，破除政策试点障碍和消除政策创新风险的主动意愿不强。这些都有待未来进一步理顺中央与地方政府之间在政策创新的职责分工，改变地方政府激励机制和提高政策风险治理能力，从而加快集体建设用地建设租赁住房的完善与扩散。

报告团队

主笔人：

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

齐昕（上海交通大学中国城市治理研究院博士生）

报告文本参与者还包括：

刘思绎（上海交通大学国际与公共事务学院硕士生）

阿克玛热莉·阿曼江（上海交通大学国际与公共事务学院硕士生）

张柳依（上海交通大学国际与公共事务学院本科生）

黎汛泰（上海交通大学国际与公共事务学院本科生）

洪言为（上海交通大学国际与公共事务学院本科生）

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研究中心网站“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研究中心网站“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研究中心网站“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.

尾注

¹ 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

² 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

³ 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

⁴ 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

⁵ 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

⁶ 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

⁷ 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>

⁸ 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

⁹ 林超,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.

¹⁰ 集体建设用地建设租赁住房项目政策全解析. 建纬律师郑漪波, 2018-05-28

https://www.sohu.com/a/233166264_100164851

¹¹ 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.