

# 集体建设用地建设租赁住房法律困境与完善

蒋华兵

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2021年9月12日; 录用日期: 2021年11月1日; 发布日期: 2021年11月9日

---

## 摘要

自2017年开始,我国在部分城市进行集体建设用地建设租赁住房试点。试点推行3年多,实践进展缓慢,其中法律问题是阻碍试点进一步推进的重要因素。本文基于对试点实践的现实考察,总结出试点推行中面临的法律障碍:产权主体不清晰、集体土地使用权尚未正名、相关规定不明确。并为完善集体建设用地建设租赁的顶层设计提供针对性的措施,为改革的顺利推进提供更加有效的指导。

## 关键词

集体建设用地建设租赁住房, 法律困境, 顶层设计

---

# Legal Dilemma and Perfection of the Rental Housing Construction on Collective Land

Huabing Jiang

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Sep. 12<sup>th</sup>, 2021; accepted: Nov. 1<sup>st</sup>, 2021; published: Nov. 9<sup>th</sup>, 2021

---

## Abstract

Since 2017, China has carried out pilot projects of the rental housing construction on collective land in some cities. The pilot has been implemented for more than three years, and the practice progress is slow. Among them, legal issues are an important factor hindering the further promotion of the pilot. Based on the practical investigation of the pilot practice, this paper summarizes the legal obstacles faced in the pilot implementation: the subject of property right is not clear, the collective land use right has not been corrected, and the relevant provisions are not clear. It also provides targeted measures to improve the top-level design of the rental housing construction on collective land lease, and provides more effective guidance for the smooth progress of reform.

## Keywords

### The Rental Housing Construction on Collective Land, Legal Dilemma, Top-Level Design

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

改革开放以来,城镇化速度加快,住房供求关系不断趋紧,住宅用地单一的供地机制严重限制了城市的发展。自2015年以来,中央和地方政府先后出台了多项政策鼓励住房租赁市场的发展,习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上指出:“要准确地把握住房的居住属性,从满足新市民的住房需求出发,建立以市场为主要方式、以租购并举为主要方向,能够满足多层次居住需求的住房制度,让全体人民住有所居。”为住房市场发展指明了方向。为了推动住房在供给端的结构性改革,增加租赁住房供应,构建租购并举的住房体系。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),提出在北京、上海、合肥、杭州等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点,形成一批可推广、可复制的试点模式。在此背景下,集体建设用地建设租赁住房成为推动用地制度改革、增加住房供给的一项重要举措。2019年试点城市增加到18个。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”。使得该项政策自正式实施以来持续引发社会高度关注。

集体建设用地建设租赁住房具有增加租赁住房有效供给,缓解住房供需矛盾;合理土地资源利用,深化农村土地制度改革等现实意义。但试点推行存在与法律冲突的问题(谭荣,2017) [1],法律风险是试点推行的根本风险(张强,2018) [2],因此迫切需要对试点推行中的法律问题加以明确总结,并提出针对性的建议加以完善。

## 2. 集体建设用地建设租赁住房的现实考察

从2003年开始,北京市、上海市就已经开始探索在农村集体建设用地上建设租赁住房,主要是为园区农民工供应住房,取得了不错的效果,积累了一些成功经验。所以北京、上海在试点推进程度上就一直领先其它城市。在正式试点前,北京市就已经启动了海淀区唐家岭、温泉镇351和昌平区北七家镇海鹈落村等试点项目,上海市启动了联明雅苑项目。从试点方案发布以来,18个城市中陆续有17个城市根据方案精神(上海市没有专门的实施方案,提出可以利用集体土地入市试点新建租赁住房),结合地方实际,及时制定了实施方案,但愿景落地千头万绪,大多数城市试点推行缓慢,正式投入运营阶段的城市捉襟见肘。正式试点以来具体城市项目进度见表1。试点正式推行以来上海市只推行了一个项目,2021年3月26日正式运营的松江泗泾镇的有巢国际公寓项目,是上海第一例上市供应的集体土地入市试点新建租赁住房项目。北京市运营了两个项目,南三环成寿寺项目和丰台花乡项目。合肥市利用试点契机于2020年10月30日运营了包河区滨纷公寓项目等。

此外,目前各地进展情况都落后于计划目标。北京市在2017年提出未来5年内形成要利用集体土地建租赁住房,形成新增40万套的租赁住房目标,但截至2020年9月合计才可提供4000套租房。合肥市表示到2020年底完成试点目标5000套、建设面积约45万平方米,但最后开工建设租房32万平方米和

3996 套，目前可投入运营 514 套。广州也给出了截止 2020 年末要完成的量化目标，提出每年建设 100 万平方米、合计 300 万平方米，折合 5 万套，到最后可提供住宅约 6400 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(陈杰，陈开洋，2020) [3]。

**Table 1.** Progress of construction rental housing projects on collective construction land in some pilot cities  
**表 1.** 部分城市集体建设用地建设租赁住房项目进展

试点城市	实践进展
北京	已有两个项目投入运营。
合肥	现包河区缤纷公寓项目已投入运营，长丰县项目正在建设，蜀山区项目已经获批。
上海	松江区华润置地有巢公寓泗泾站社区项目于 2019 年 6 月开工，于 2021 年 3 月 26 日正式运营。
杭州	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，益农镇龙殿村预计是在 2020 年 6 月竣工。
武汉	2019 年 7 月，武汉市江夏区藏龙岛项目开始建设，黄陂区滢口村集体经济组织与武汉地产集团保障房公司与签订了合作建设协议。
广州	截至 2020 年 6 月，花都旗新村项目、番禺谢村村留地项目、白云长腰岭项目、花都小埗村项目、番禺屏山一村项目、花都九潭村项目等在筹备阶段。
郑州	郑东新区金光集体土地租赁房项目约 1000 套租赁房已动工。
厦门	截至 2019 年 8 月末，厦门市合计批准农村留用地建设集体租赁住房用地 31 宗，已建成多个项目。
福州	2020 年 1 月 10 日晋安区榕寓·战峰长租公寓开始动工，仓山区联建村项目正在建设
佛山	截至 2018 年 7 月 24 日，该区共利用集体土地已建成公租房项目 20 个，建筑面积 43.6 万平方米，建设公租房 9700 多套。
海口	海口市琼山区海商花苑 C 区长租公寓项目，该项目预计将于 2022 年 9 月完工，并投入使用。

(注：本表数据来源于网络资料，仅供参考)

### 3. 集体建设用地建设租赁住房的法律障碍

集体建设用地建设租赁住房试点之所以推行缓慢，与相关法律不完善有十分重要的关系。与国有建设用地建设租赁住房相比，集体建设用地建设租赁住房面临着诸多法律障碍。集体建设用地是社会主义中国特色的土地制度安排，从产生以来一直都不是完整、完全的权力。对于集体建设用地的流转与使用，国家在顶层设计中多以限制与约束。但是随着土地要素成为限制城乡平衡发展的重要原因后，中央和地方政府一直在推进集体建设用地的变革，构建城乡统一的建设用地市场的有关试点，但因法律上却始终未松绑，相关流转试点推行效果并不显著(葛现洋，2021) [4]。2019 年 8 月份，修订后的《中华人民共和国土地管理法》明确经营性集体建设用地可以入市流转，已然为集体建设用地变革开了一道重要的口子，但利用集体建设用地建设租赁住房试点仍然存在着诸多法律障碍。

#### (一) 产权主体不清晰

集体建设用地建设租赁住房，无论采用哪种开发模式，都绕不开农村集体。在现有的法律框架下，首先就是产权主体不清晰的问题，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(叶旺，2019) [5]。特别是采用合作开发模式，参与建设运营的主体更加多元化，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会参与进来，用镇级统筹模式开发基层政府也会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，利益分配难以协

调，难以与用地企业形成良性互动。

### (二) 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，集体建设用地使用权不具备完整物权属性，那么也就不具备其相应价值属性，在土地权利上所衍生的承包经营权也不具备价值属性。所以很多银行和金融机构出于对贷款风险的考虑不愿意对集体建设用地使用权进行抵押贷款，其他的企业更是不愿意对集体建设用地建设租赁住房进行资金注入。

### (三) 到期后产权归属问题不明确

对于集体经营性建设用地使用权期限届满后能否续期的问题，目前尚未有法律法规或政策予以明确。各试点地区一般参照同类用途的国有建设用地使用权出让年限届满的处理方式。由于关于到期后建设用地使用权以及地上附着物的归属问题以及能否继续续租都缺乏规定，这些潜在风险增加了企业投资集体建设用地建设租赁住房的不确定性，影响力社会企业参与建房的积极性。

## 4. 集体建设用地建设租赁住房的法律完善

建设用地建设租赁住房应该坚持依法推进的原则，此项改革是在新型城镇化视域下以满足新市民住房保障，构建城乡统一建设用地市场的有益尝试，应当及时地、谨慎地对法律进行修改完善，从法律层面保障试点的顺利推行。

### (一) 明确产权主体

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。解决集体土地所有权主体的具体实现形式有待于在《民法典物权编》实施过程中通过集体经济组织特别法人的制度框架，结合农村集体资产股份权能改革试点的探索情况予以厘清(陆剑，易高翔，2018) [6]。此外，各实践地区可以参见集体经营性建设用地入市的做法，比如浙江德清县要求行使集体土地所有权的集体经济组织具有市场主体资格，并作为入市主体。若集体经济组织不具备市场主体资格的，可以委托乡镇资产公司等乡镇全资下属公司、村股份经济合作社或其代理人作为入市主体，以解决集体所有权虚置的问题。

### (二) 拓宽集体建设用地使用权权能

拓展集体建设用地使用权及地上物业的权能。赋予使用权完整的物权权能，实现集体土地使用权出让、转让、担保、抵押等权能，显化集体土地资产属性，实现集体建设用地的多功能复合利用。通过确权登记，有效保护集体与农民合法权益。明确赋予集体用地地上物业办理抵押担保的权能(吴蒙，2019) [7]。此外地方政府必须要承担责任，需要加大在金融信贷、财政税收方面支持的力度，构建一套完整的帮扶机制：包括财政专项补助、财政贴息、税费优惠、创新金融产品、降低贷款利率等，构建多元化融资体系。

### (三) 完善相关规定

从试点方案的精神来看，中央还是希望有更多的社会资本参与到集体租赁住房的建设和运营过程，一方面可以减轻政府与集体经济组织的经济压力，另一方面增强项目抵抗风险的能力，使各方主体都能分一杯羹，达到多方共赢的局面。因此为了吸引更多的社会资本参与进来，应及时总结各地试点经验，尽快出台关于集体用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，解决企业投资建设集租房的后顾之忧。

## 参考文献

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

- [2] 张强. 基于 ISM 的集体建设用地建设赁房风险研究[J]. 中国管理信息化, 2018, 21(18): 191-192.
- [3] 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.
- [4] 葛现洋. 集体建设用地建设租赁住房法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2021.
- [5] 叶旺. 集体建设用地发展租赁住房的障碍与对策研究——以北京市海淀区唐家岭为例[J]. 城市管理与科技, 2019, 21(4): 34-37.
- [6] 陆剑, 易高翔. 论我国农村集体经济组织法人的制度构造——基于五部地方性法规和规章的实证研究[J]. 农村经济, 2018(2): 16-21.
- [7] 吴蒙. 集体建设用地建设租赁住房法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2019.