

关于《佛山市利用集体建设用地建设租赁住房试行政办法》的政策解读

一、文件起草的目的

佛山市地处珠江三角洲腹地，与广州共同构成“广佛都市圈”，一方面，产业经济发达，吸引了大量劳动型外来人口，租赁住房需求总体呈现低端过剩、中端不足、高端量少的市场格局。另一方面，集体建设用地流转顺畅，劳动型外来人口的消费水平和理念等因素影响，极大催生了我市农民住房租赁市场，巨大的经济利润，引发宅基地违建等诸多问题。为了完善利用集体建设用地建设租赁住房规则，规范城中村地区住房供应体系管理，降低居住成本、提升经济发展竞争力和增加农民集体收益，有必要借鉴北京、上海等地做法，为集体租赁住房的供应提供合法渠道，为构建城乡统一的建设用地市场提供支撑。

二、文件起草的必要性

（一）构建租购并举长效机制存在土地供应难题

长期以来，我市国有住宅用地的供应方式都是出让方式，且允许分割登记、分拆销售，2017年出现首例以70年自持竞出的商住地块。我市宅基地量大且部分超高建设，是出租房的主要来源。仅靠现有存量国有住宅用地及住房较难在短时间内建立起购租并举的住房制度。为了贯彻落实住房

制度改革精神，有必要从破解土地供应源头入手，通过允许集体建设用地以租赁住房形式参与住房建设，实现建立让全体人民“住有所居”、“住有宜居”的长效机制。

（二）“低端过剩、中端不足、高端量少”住房租赁市场格局有待破解

截至 2017 年底，我市常住人口 765.67 万人，户籍人口 400 万人，流动人口约 366 万人，大量外来人口极大催生了农民住房租赁市场，巨大的经济利益诱使村民通过各种手段途径开发建设出租屋，经流管办出租屋服务系统统计，我市城中村租房占登记在册出租屋比例为 80%，为以产业工人为主体的承租者提供了低成本的租赁住房。城中村自建出租屋普遍存在一户多宅、一户一宅超占；“两违”现象多发；卫生条件差、消防安全不合格、物业管理缺失等问题。为降低社会管理成本，有必要按规划、有组织地利用集体建设用地建设租赁住房，加强公共管理，防范社会风险。

（三）年轻化、集约化的住房租赁市场发展需求

据流管办数据统计，我市住房承租人口集中在 40 岁以下，约占 63%，年轻化的租赁人口对住房品质提供更高的要求。一是佛山智能制造业、高新技术产业的逐步崛起，佛科院的高等学校重点建设，吸引大量年轻人才导入，推动住房租赁群体趋年轻化。二是住房租赁的需求，与交通、产业、

教育等配套密切相关，住房租赁选择趋向配套齐全的城市中心区域，致使租赁区域的集约化布局。有必要利用集体建设用地建设租赁住房、改善城市中心区域的城中村租赁住房、提升产业园区配建租赁住房，以满足佛山市未来年轻化、集约化的住房租赁市场需求。

三、文件起草的可行性

（一）有利于推动完善购租并举制度体系，贯彻落实关于试点工作的要求

根据党中央、国务院关于“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39号）提出“到2020年，基本形成供应主体多元、经营服务规范、租赁关系稳定的住房租赁市场体系”的发展目标，国土资发〔2017〕100号文确定第一批在佛山市等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点，提出“以加快建立租购并举的住房制度为方向，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”的试点要求。

（二）有利于发挥我市利用集体土地建设公租房的经验优势，进一步拓宽集体租赁住房供应途径

我市《印发佛山市公共租赁住房建设和管理暂行办法的

通知》（佛府〔2011〕54号）探索了利用集体土地建设公共租赁住房等保障性住房。为利用集体建设用地建设租赁住房试点提供良好的实践支撑，利用集体建设用地建设面向市场供应的租赁住房必将进一步拓宽集体租赁住房供应途径。

（三）有利于规范城中村出租屋秩序，优化人居环境降低社会管理成本

集体租赁住房须严格按照统一规划、统筹布局、统一管理、统一相关建设标准的要求开展建设，将会改变目前我市城中村自建出租屋存在的环境污染、治安及消防隐患等乱象，进一步提升农村地区公共基础设施及服务设施，从而优化人居环境、降低社会管理成本。

（四）有利于缓解住房矛盾降低住房成本，促进经济产业发展

我市作为制造强市，在产业相对完备、居住配套不足的区域利用集体建设用地建设租赁住房具有程序快捷、利益简单、成本低廉的特点，在国有住宅用地和农村宅基地之外，开辟了住宅用地供应新渠道，将避免传统城镇住房建设征地矛盾，克服程序冗长、利益复杂、成本高昂的缺陷。加大租赁住房市场的住房供应量、降低住房成本，为我市产业转型升级和村级工业园改造提升提供完善的居住配套。

四、文件解决的重要问题

（一）集体租赁住房相关制度依据不足

根据《土地管理法》等法律规定，集体建设用地用于居住用途的仅能是宅基地，集体租赁住房用地性质不明确等制度性问题待解决。佛山市作为开展利用集体建设用地建设租赁住房试点城市之一，有必要响应中共中央、国务院关于“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”的改革要求，出台政策明确集体租赁住房项目认定标准、程序，解决集体租赁住房项目建设依据不足的问题。

（二）集体租赁住房土地供应制度未建立

根据现有法律法规规定，除中共中央确定的 33 个试点地区外，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。《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（广东省人民政府令第 100 号）提出集体建设用地可通过出让、租赁等方式流转给单位或个人使用，但仅限于工业、商服，禁止用于商品住宅，尚未建立集体建设用地供应用于租赁住房的制度，有必要响应“多主体供给”的住房制度改革要求，出台政策予以明确。

（三）不动产统一登记规则待明确

租赁住房只能租赁、不得销售，其登记规则应不同于一般住宅商品房，各试点地区多探索“整体确权、按栋核发”的做法。现行《不动产登记暂行条例》、《不动产登记暂行条

例实施细则》对集体租赁住房涉及的集体建设用地土地使用权及房屋所有权的首次登记、转移登记等登记规则还存在部分不明确性，特别是佛山集体土地“租赁经济”显著的背景下，租赁取得的集体建设用地使用权的登记问题有必要进一步明确。

（四）项目实施监管机制待构建

现行《城市房地产管理法》、《商品房屋租赁管理办法》等有关法律法规的适用范围为国有建设用地上房屋销售、租赁等经营行为，集体建设用地房屋出租涉及的相关规定依据不足，国土、规划、住建、农业等政府职能部门的监管作用比较有限，对应职责不明确。加之集体土地不同于国有土地，其所有权属于农村集体所有，农村集体对其具有一定的监管责任和义务，相应监管机制未建立。为保证集体租赁住房项目确实可行，按照《实施方案》的要求，亟需建立集体租赁住房的全程监管机制。

五、文件规定的主要制度和措施

结合我市实际，《办法》按照“政府主导，规划先行，村民自愿，只租不售”的原则起草，一共五十二条，分为总则、项目申请与预审认定、新建项目土地供应、项目开发建设、租赁运营与管理、监督检查、附则七章，其核心内容如下：

（一）确立市区镇村四级服务体系，明确部门职能分工

为解决集体租赁住房涉及的服务和管理依据不足，国土、规划、住建、农业等政府职能部门的对应职责不明确等问题，根据《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市开展全国租赁试点加快培育和发展住房租赁市场实施方案的通知》（佛府办函〔2017〕440号）等规定，参照国有土地房屋管理的职能分工，办法明确市、区职能部门、镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会、农村集体经济组织的职责分工，建立市、区、镇、村四级服务体系。

（二）建立申请认定机制，落实集体租赁住房建设要求

为减少试点项目风险，明确集体租赁住房在开发建设及运营等方面的基本条件要求，《办法》规定项目申请认定需编制项目实施方案、可行性评估报告，同时还须满足符合规划、权属清晰、宗地面积达到一定规模、符合环保与选址要求等准入条件，经项目报批由区人民政府审批并出具认定通知书后才能开展集体租赁住房建设。

（三）构建多层次多主体供应体系，逐步规范集体租赁住房建设

一是利用集体建设用地建设租赁住房包括新建、村级工业园改造配建、城中村存量租赁住房等多层次供应来源。二是鼓励多主体参与建设，允许通过出让、租赁、联营、入股、

转让、转租等多种方式选择社会建设运营主体，为保障土地承租人的合法权益，允许租赁取得的土地使用权申请办理不动产权登记。三是为发挥政府对集体租赁住房建设的引导作用，允许建设运营主体为市、区、镇公有资产公司，或者村级工业园成片改造提升项目配建集体租赁住房的，采用协议方式进行交易取得集体租赁住房用地使用权。

（四）优化项目审批程序，提升服务水平和办事效率

为降低交易成本，方便群众办事，《办法》明确以下审批程序：一是集体租赁住房预审认定由镇人民政府（街道办事处）初审，同步征求区国土、住建、规划、环保等部门，实行并联审查；二是参照佛山市及各区国有土地公开交易程序统一于区公共资源交易中心进行集体租赁住房用地使用权交易。

（五）加强项目全程监管，平稳有序推进试点项目

为避免在试点过程中出现以租代售、小产权房等违法违规现象，《办法》从项目建设运营协议、不动产登记规则、转让条件、统一租赁合同和运营管理、诚信管理等方面建立起全程监管体系：一是签订项目监管协议，镇街、村集体与项目建设运营主体签订三方协议，明确监管事项与违约责任；二是明确按项目整体核发土地使用证、按幢核发房屋所有权证，并注明不得分割办理产权证，严防出现租赁住房分

拆销售现象；三是不得随意转让，允许转让只限于特殊情形且需区人民政府批准；四是将集体租赁住房统一纳入佛山市房屋租赁交易监管服务平台进行管理，实行集体租赁住房网签和备案；五是建立诚信管理制度对违反集体租赁住房相关规定的进行信用记录、公示。

（六）加强金融支持，完善公共服务等配套机制

为确保租赁住房项目有效实施，增加项目建设资金来源，《办法》规定集体租赁住房可通过房地产投资信托基金、租赁住房租金收益权质押等多种进行融资。为努力实现城乡居民由“住有所居”逐步向“住有宜居”，在利用集体建设用地提升住房品质的《办法》规定承租人取得的集体租赁住房登记备案证明，可作为合法稳定住所证明，并按规定享受义务教育、医疗等公共服务。

六、相关法律法规和政策依据

1. 《国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39号）；
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）；
3. 《住房城乡建设部 国土资源部关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知》（建房〔2017〕80号）；

4. 《住房城乡建设部、国家发展改革委、公安部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局、工商总局、证监会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号);
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);
6. 《商品房屋租赁管理办法》(住房和城乡建设部令第6号,2011年2月1日实施);
7. 《广东省人民政府关于印发〈实施珠三角规划纲要2017年重点工作任务〉的通知》(粤府函〔2017〕121号);
8. 《广东省人民政府办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的实施意见》(粤府办〔2017〕7号);
9. 《广东省城镇房屋租赁条例》(2010年修正本);
10. 《印发佛山市公共租赁住房建设和管理暂行办法的通知》(佛府〔2011〕54号);
11. 《佛山市人民政府关于印发佛山市保障性住房管理暂行办法的通知》(佛府〔2012〕72号);
12. 《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市居住房屋出租管理暂行办法的通知》(佛府办〔2014〕71号);
13. 《佛山市开展全国租赁试点加快培育和发展住房租赁市场实施方案》(佛府办函〔2017〕440号);

14. 《佛山市人民政府办公室关于规范佛山市国有专业化住房租赁平台工作的指导意见》(佛府办函〔2017〕484号);

15. 《15 佛山市人民政府办公室关于印发佛山市农村集体资产交易管理办法的通知》(佛府办〔2017〕44号)。

佛山市国土资源与城乡规划局

2019年1月10日