

# 探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房

发展策论

蒋华兵 赵振宇

探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房,是中央在新型城镇化推进过程中立足于新市民居住问题、从保障性租赁住房供应端着手进行的变革,有利于缓解住房供需矛盾、促进职住平衡、完善开放性的住房保障体系。2021年7月,国务院办公厅印发的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》明确,人口净流入的大城市和省人民政府确定的城市,在尊重农民集体意愿的基础上,可探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房。今年初,宁波市政府发布的《关于加快发展保障性租赁住房的实施意见》强调,创新保障性租赁住房建设的多元供地方式,支持利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房,力争在“十四五”期间全市建设筹集保障性租赁住房21.3万套(间)以上。

## A 利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房面临的问题

- 1、区位与基础条件的限制。** 区位与周边基础条件是影响新市民选择租赁住房的关键因素,同时也是限制集体经营性建设用地发展保障性租赁住房的重要原因。集体经营性建设用地多分布在城市郊区,周边基础设施配套不完善,远离租赁住房需求旺盛的区域,导致有效用地资源有限,大量的集体经营性建设用地未能充分发挥其潜能,集体经营性建设用地的空间分布与租赁需求之间存在错配现象导致多数项目选址困难,阻碍了改革的进一步推进。
- 2、金融支持路径有待完善。** 2019年颁布的新《土地管理法》已从法律上赋予集体经营性建设用地使用权抵押能用于资金融通,但由于法律实践的滞后导致金融机构的响应程度不足。考虑到金融支持对于集体经营性建设用地建设保障性租赁住房项目资金筹措的重要性,中央在后续的《关于加快发展的指导意见》等文件中,提出要继续加大对集体经营性建设用地的



建设保障性租赁住房项目的金融支持力度。但由于集体土地产权的模糊性以及保障性租赁住房项目的低收益性、盈利长周期性与风险性,金融机构特别是商业银行在选择资金投向时仍然倾向于商品住房,目前缺少专门为集体经营性建设用地建设保障性租赁住房专项设计的融资模式和贷款产品,限制了项目获得融资支持。

- 3、入市增值收益分配方式不清晰。** 集体经营性建设用地建设保障性租赁住房产生的增值收益,其分配主体主要涉及政府、企业、村集体经济组织、农民个人,如何建立合理的收益分配方式以实现各方主体利益协调是改革的核心问题,需要在理论与实践层面进一步厘清与明确规范。

## B 利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房的对策建议

- 1、均衡统筹协调,引导科学选址** 为突破因土地区位、周边配套等因素导致的有效用地资源不足的瓶颈,可采取“镇级统筹”或者“区级统筹”等均衡调度模式,在更大区域内进行土地统筹与入市。同时,借助国土空间规划的契机,摸清区域集体建设用地资源底账,综合利用城乡建设用地增减挂钩等

政策手段,将区位条件较差的集体建设用地指标统一转移到区位条件相对较好的地区,并与产业园、公共服务配套等相关项目联合进行总体规划,形成对行政区域内的集体建设用地的资源优化配置。结合开展区域租赁需求调查进行科学选址,优先选用大学城区、产业集聚区、交通便利区等租赁住房需求旺盛地区的集体经营性建设用地建设保障性租赁住房,以此来强化供需适配,促进产城融合、站城融合、职住平衡。

- 2、落实金融支持,拓宽融资渠道** 为解决集体经营性建设用地建设保障性租赁住房融资难的问题,应进一步提升金融机构响应程度,完善金融服务机制,落实多元化金融支持。加快推进对合法合规的集体经营性建设用地的确认颁证工作,明确其抵押权能;通过贴息、补贴等方式引导银行业金融机构根据集体经营性建设用地建设保障性租赁住房融资的需求特点,设计有针对性的金融产品和服务。支持当地服务农村的农村合作银行、村镇银行、农村商业银行等中小农村金融机构,优先倾向于集体经营性建设用地建设保障性租赁住房项目的融资;探索以集体经营性建设用地建设保障性租赁住房的预期收益作为抵押,拓宽集体经营性建设用地建设保障性租赁住房项目的融资渠道。
- 3、协调利益分配,实现利益**

均衡 利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房产生的增值收益分配,应当建立兼顾效率与公平、满足各方主体利益诉求的利益分配方式,以充分提升各方主体参与建设的活力。针对村集体内部收益分配,应按照体现集体建设用地地权利、兼顾成员权的原则进行分配,根据产权与实际投入确定分配份额按股分配,并在集体经济组织内部进行公布。针对村集体经济组织与企业之间的收益分配,应在根据实际投入生产要素按比例分配的基础上设置村集体经济组织的保底分红,如果盈利超出预期,村集体经济组织可再分享一定的超额收益,创造互利互惠的良好营商环境。针对政府参与收益分配的形式,需从土地产权与土地用途两方面进行分析。从土地产权的视角出发,政府并不是集体土地所有者,无权直接参与收益分配;从土地用途的视角出发,集体经营性建设用地入市用作保障性租赁住房建设,不仅有效缓解住房供需矛盾,增进民生福祉,又能带来税收收益。应以收取土地增值税、契税等税种的征收形式间接参与收益分配,通过税收调控的再分配职能来完善基础设施配套,实现区域的均衡发展。【本文为国家社科基金项目“集体建设用地建设租赁住房与新市民住房保障衔接机制研究”成果】(作者单位:宁波大学法学院)

## 学有所思

向勇

### 第一,教育引导师生始终坚持科学理论指导

中国共产党的历史,是一部将马克思主义理论与中国实际相结合,不断丰富和发展马克思主义的历史。在近现代宁波,涌现了一批运用马克思主义理论认识和改造中国的杰出代表。杨贤江是我国最早的马克思主义教育理论家,他撰写了《教育史ABC》和《新教育大纲》等教育著作。《教育史ABC》是中国最早运用马克思主义唯物史观研究教育史,并根据社会发展形态理论来叙述教育发展史的著作。《新教育大纲》则是中国第一部运用马克思主义原理阐述教育理论的书籍,批判了教育上种种错误、欺骗的教育思想,许多观点在中国是第一次提出,在中国教育史上具有重大意义。此外,杨贤江以马克思主义的“人的全面发展”的教育思想作为理论基础,借鉴了国内外教育思想的精华,创造性地提出了“全人生指导”的思想,有力推动了马克思主义教育思想的中国化与大众化。朱镜我是我国杰出的马克思主义文艺理论家,他提出无产阶级革命文学的口号,并翻译了恩格斯的《社会主义从空想到科学的发展》,此书成为我国最早出版的恩格斯著作的全译中文单行本。在推进高校党史学习教育过程中,通过着重宣传介绍杨贤江、朱镜我等事迹,有助于帮助大学生学习马克思主义理论,掌握认识世界、改造世界的强大思想武器,为经受住各种考验提供精神支柱。

### 第二,教育引导师生始终坚持理想信念

习近平总书记多次在不同场合谈到“革命理想高于天”,以此说明理想信念的重要性。在近现代宁波,也出现了大批拥有坚定理想信念的红色人物。张人亚是由于张人亚冒着生命危险守护,才让今天的人们能够有幸一睹现存的中共二大文献、完整的中国共产党首部党章。袁古怀被捕后在狱中与敌人进行坚决斗争,在就义前夕,在写给党的遗书中写道:“我满意我为真理而死!”充分展示了一名共产党员的坚定理想信念。朱枫是我党隐蔽战线上的杰出代表,在新中国成立前夕,她对爱人子女之台湾,最后因叛徒出卖而被捕。在狱中,朱枫面对敌人的威逼利诱与严刑拷打时保持了对党的忠贞不渝,最终壮烈牺牲。今天,大学校园早已远离战火纷飞的险境,由于长期的和平生活,广大师生的理想信念容易懈怠缺失。高校通过在党史学习教育过程中,通过讲授这段历史,有助于加强广大师生的初心与使命教育,继续浙东抗日根据地的党政领导干部密切联系群众的工作作风,并始终保持同人民群众的血肉联系。

### 第三,教育引导师生始终坚持初心使命

我们党的初心使命是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴,这是贯穿我们党百年奋斗史的一条红线。党之所以能够发展

# 依托宁波红色文化资源 深化拓展党史学习教育

壮大,最根本的原因就在于我们党始终牢记初心使命,从而赢得了广大人民的衷心拥护与支持。抗日战争时期,以余姚梁弄为中心的浙东抗日根据地是全国著名的十九块抗日根据地之一。在根据地,广大党政干部和指战员积极组织群众、依靠群众、动员群众、关心群众生活,与人民建立起“血肉相连,生死相依”的联系;建立“三三制”政权,团结广大民众共同抗日;实行“二五减租”,提高生产力,改善人民生活;实现抗战民主普及教育,提高人民群众的文化水平。在敌后艰苦斗争的岁月里,浙东区委始终如一地坚持群众路线,千方百计地保护广大人民群众利益;浙东人民也从亲身体会中认识到我们党和人民军队,是真正抗日与爱护人民的队伍,浙东人民群众由此坚定抗战必胜的信心,积极拥护、支持我们党和人民军队。高校在开展党史学习教育过程中,通过讲授这段历史,有助于加强广大师生的初心与使命教育,继续浙东抗日根据地的党政领导干部密切联系群众的工作作风,并始终保持同人民群众的血肉联系。

### 第四,教育引导师生始终坚持光荣革命传统

在百年党史中,一代又一代的中国共产党人不畏艰难险阻、顽强拼搏、艰苦奋斗,构筑起中国共产党人的精神谱系,形成了党的光荣传统。在宁波,也涌现了一大批大义凛然、临危不惧的共产党人。例如,信仰坚定、不怕牺牲的杨眉山、沙文求、陈洪,英勇善战、屡建功绩的谭启龙、何克希,临危受命、敢于担当的王家模,名列“左联五烈士”的殷夫和柔石,被誉为“浙东刘胡兰”的李敏等。在整个新民主主义革命时期,牺牲在宁波这块热土上的,有名册记载的革命烈士就有1300多人。在开展党史学习教育过程中,高校可以通过介绍这些英雄人物的红色故事来滋养、激励大学生,让他们继承革命先辈的光荣传统,培育他们的奋斗精神,增强斗争本领。【本文为宁波市社科规划课题(教育专项)“运用宁波红色文化资源提升高校党史学习教育效果研究”(G21-5-JY04)成果】(作者单位:宁波大学科学技术学院)

# 高职院校参与新型职业农民培育的优化路径

叶朱枫

实施乡村振兴战略是新时代“三农”工作的总抓手,是迈进“共同富裕”新征程的历史性任务。农民是农业农村发展的主体,是乡村振兴的主力军和内生力量,培育造就一支“爱农业、懂技术、善经营”的高素质新型职业农民队伍,是破解“谁来种地、如何种好地”问题的根本途径,也是稳步推进农业现代化、全力保障国家粮食安全的迫切需要。高职院校作为培养新型职业农民的重要阵地,要立足地方实际,发挥专业优势,借鉴国外有关职业农民教育培训方面的有益经验和成熟做法,优化新型职业农民培育路径,在新型职业农民的培养中发挥更加积极的作用。

## 国外关于新型职业农民培育的经验做法

东亚(日本、韩国等)的新型职业农民培育模式,是通过国家立法,政府主导,以不同类型农民培育主体为引导,多层次、多方向和多目标的农民培育模式,加强新型职业农民培育以应对人口老龄化和职业农民短缺。以日本为例,开展新兴职业农民培训,不仅建设农业部、农业大学等培训为主体的培训,还调动多方积极性,整合各方资源,重视发挥企业、家庭农场、农民专业合作社等多元培育主体的协同效应,为培育新型职业农民增添活力。

北美(美国、加拿大等)的新型职业农民培育模式,是以农业机

械化耕作和规模化经营为主要特点,构建完善的农业教育、农业推广和农业科研三位一体的农业科教体系。例如,在美国,地方建立农业推广局,由当地理事会以及办公室负责承担农民培训活动;各州的州立大学则负责相应的农民培训宣传、培新工作;联邦农业推广局则立足整体、统一协调美国的新型职业农民培训。

西欧(英国、德国等)的新型职业农民培育模式,将农民培训、学业教育、企业三者融为一体,制定相应的考评体系,设立国家职业资格证书,让职业农民体制化、规范化。英国的形式颇具特点:一是形成了正规教育与农民培育相结合的职业教育体系;二是注重培育质量,具有严格的绩效考核制度增强了职业培训类型的针对性、有效性;三是“国家职业资格证书”制度与农民培育紧密结合,农民通过证书课程学习和学徒制、体验式学习、专业模块化培训、集中培训等方式,由专门的职业资格评审委员会向考核合格者颁发“国家职业资格证书”,成为获得从业资格的“专业”农业劳动者。

大洋洲(澳大利亚等)的新型职业农民培育模式以开设培训课程为主,成立专家委员会对培训给予指导教育,开设多样化培训课程,满足职业农民需求。如澳大利亚的农民培训,通过在全国成立培训委员会,再由各州交接,培训部门对农民进行教学培训,包括全日制、半工半读式、短期式、函授教学式、外出教学式等五种形式,农

民根据自身需要进行学习。

## 优化新型职业农民培育的实践路径

近些年来,在中央的大力号召下,各级政府部门、高等学校、企业部门、农业合作组织积极开展对新型职业农民的培训,对促进农民职业技能提升、增加收入、发展现代农业起到了良好的效应。同时,新型职业农民培训仍存在“有效供给”不足、培训精准性差匹配性不强等瓶颈问题,以高职院校为主体实施新型职业农民培育是有效的实践路径,助力新型职业农民培育向“精准”和“优质”提升。

- 1、完善顶层设计,提升培育效果。** 新型职业农民培育要从需求主体、供给主体、政府部门三方面入手。具体来看,需求主体方面,高职院校应明确培育对象,健全筛选标准,提高培训的针对性;供给主体方面,高职院校应注重供给主体的市场化,实现培育体系多元化,优化课程设计,构建完善的培训师资源库以及人才梯队,形成以需求为导向的点单式和高层次培训,提高培训供给效能;政府方面,进一步明确培育目标,为农民培育提供外部保障,建立多元资金筹措体系,完善培训机构绩效评估,统一新型农民认证及管理。
- 2、采取多元措施,完善保障机制。** 高职院校要推进课程资源下乡与精准配置、应用信息化手段创新培育模式、打造面向新型职业农民培育的信息平台等具体可行的措施,着力培育一支“爱农业、懂技

术、善经营”的高素质新型职业农民队伍。高职院校应构建产学研多主体联动的组织运行机制,打造下沉到乡村的新型职业农民培育教育培训体系,构建开放共享的资源建设与动态调整机制,建立多元投入的资金来源机制,构建农民教育培训的有效激励机制和质量评价体系等多元化保障机制,通过一系列保障机制,破解培育新型职业农民面临的新问题。

- 3、创新精准体系,贯穿技术通道。** 高职院校应在培育过程中构建四大精准体系:第一,精准识别体系,精准识别高职院校培训者的资质、条件、能力,精准识别新型职业农民受训者的年龄、受教育程度、地区、精准识别培训需求中的盲点、急点、漏点等,完善调查、申报、审核等识别程序。第二,精准培训体系,精准定位授课人员的来源、结构、层次,精准定位培训地点、培训时间、培训形式、培训内容等。第三,精准管理体系,涉及培训期间人员考核管理、培训资金使用管理、培训设施设备管理、培训过程事权管理等。第四,精准认证体系,高职院校要对接受培训的新型职业农民进行精准认证,包括培训人员学习结果的考核、考核差异的认证、认证资质的使用、使用过程的激励等,在农民培训与其就业、创业之间搭建“链接通道”。【本文为2022年浙江省中华职业科研项目“乡村振兴背景下高职院校参与新型职业农民培育的路径与机制研究”(ZJCV2022D08)成果】(作者单位:宁波幼儿师范高等专科学校)