
深化上海农村土地管理制度改革研究

课题组¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】当前，我国正处于城镇化快速发展期，但由于我国长期实行城乡有别的发展策略以及城乡制度分割，造成城乡发展差距日益扩大，“三农”问题矛盾凸显，成为近年来制约城镇化进程的主要障碍。如何缩小城乡差距，解决日益凸显的“三农”问题，加快城镇化发展，已成为社会关注的焦点问题。党的十八大召开后，推进新型城镇化、加快城乡统筹被提到新的战略高度。要推进新型城镇化和城乡统筹，就必须通过改革打破旧模式的束缚，实现制度创新。土地制度作为影响我国城镇化发展和推进城乡统筹的核心要素，必须首先酝酿突破创新。近年来，上海在农村土地改革方面积极探索，涌现了松江家庭农场、奉贤农村宅基地集约利用等新模式，在全国发挥了先行先试的示范作用，但也存在不少问题。因此，进一步深化上海的农村土地管理制度改革，继续发挥对全国的示范作用，对推进国际大都市建设与郊区农业现代化、城乡一体化的良性互动，保持上海经济社会长期可持续发展，具有十分重要的现实意义。

【关键词】农村土地管理制度 改革 新型城镇化 城乡一体化

推进农村土地管理制度改革，事关“三农”问题和新型城镇化发展，是新时期我国全面深化改革的一项基础性工作。作为一个人口众多而土地资源相对匮乏的特大城市，如何在保障耕地红线以及必要生态空间的前提下，推进农业用地规模化经营、农居用地集中化布局、农村集体建设用地有序流转，实现农村土地资源的有效利用，是上海在建设“四个中心”和国际大都市过程中必须面对的重大课题。

近年来，上海在农村土地改革方面积极探索，涌现了松江家庭农场、奉贤农村宅基地集约利用等新模式，在全国发挥了先行先试的示范作用，但也存在诸多挑战。为了更好地强化农村土地管理制度对上海国际大都市建设、郊区现代化建设及城乡一体化发展的支撑作用，有必要结合国家改革要求、立足上海市情，加快农村土地管理制度改革创新，构建起与上海特大城市特征相适应的农村土地管理制度。

一、上海农村土地管理制度改革的基本情况

1、农村土地管理制度改革各类试点有序推进积累了经验

上海在农村土地改革方面积极探索，多项改革试点被列入国家土地制度改革试点。2001年，上海青浦区被列为国土资源部9个征地制度改革试点之一；2009年，上海被批准为城乡建设用地增减挂钩试点；2011年，金山、奉贤两区被确定为全国农村土地承包经营权登记试点单位；2012年，上海成为全国集体建设用地建设公租房首批先行试点的两个城市之一。

同时，本市结合小城镇建设、农村集体产权制度改革，积极鼓励农用地承包经营权流转、宅基地置换归并和农村集体建设

¹**作者简介**：课题组主要成员：肖林，上海市发展和改革委员会副主任、上海市发展改革研究院院长，金融管理学博士，研究员；齐峰，上海市发展改革研究院副院长，博士，教授级高工；屠炬、詹水芳、姜静、吴启明、梅圣洁为上海市发展改革研究院区域经济研究所研究人员。

用地流转，并在若干镇村开展了试点。截止目前，各项试点工作有序推进，涌现了松江家庭农场、奉贤农村宅基地集约利用等新模式，积累了一定的试点经验。

2、农村土地管理仍存在流转不规范、资金平衡难、农民利益保障难等问题

一是流转不够规范。主要表现在：流转程序不规范，部分土地流转项目存在由乡镇政府或村级组织出面租赁农户的承包地再进行转租或发包的“反租倒包”现象；流转协议订立不规范，口头约定多，书面合同条款多不规范，内容过于简单，且通过职能部门鉴证和备案少，存在纠纷隐患；土地流转价格存在不合理现象。

二是资金难以平衡。资金来源是开展集体建设用地流转的重点之一。近年来，新建房屋及配套成本逐年提高，以及对各级政府性融资平台的清理和限制，造成了流转项目融资上的困难。同时，某些试点的安置选址离镇中心较远，农民选择货币化置换的比例较高，某些试点出现大量空置房，带来资金投入加大、资产沉淀、管理成本提高等问题。

三是存在农民利益受损的现象。主要表现为：土地流转收益主要由一些基层政府控制使用，不能完全用于公益事业和对农民的补偿；征地补偿标准偏低，部分征地对农民实行一次性补偿，忽视了农民、村集体的土地增值收益和农民的土地发展权。

3、农村土地管理制度改革需统一认识、完善法规、创新模式

一是思想认识尚不统一。对推进农村土地和集体经济组织产权制度改革是否符合农民利益存在顾虑。有观点认为，实行农村宅基地归并置换、耕地整理复垦实现土地指标节余，其目的还是扩大城市建设空间，可能进一步侵害农民利益。又如，集体建设用地流转试点中的集体建设用地流转与村集体经济组织产权制度改革相结合的方案，改制的股份合作社要按照公司法运作要求交税，这不利于集体资产的积累，因此在撤村改制上，村委难以形成共识，相应地也导致集体建设用地流转难以推进。

二是法规政策尚需完善。试点地区缺乏统一的规范依据和技术指导。为推行集体经济组织产权制度改革成立的农民专业合作社、股份合作社等新型组织不在现行工商登记目录中，缺少明确的法律地位，代表农民权益的份额也没有相应文件来规定其计算方法。这些问题都需要通过及早健全立法和建立规章制度加以解决。

三是试点推广存在难度。由于区域差异性大，近郊和远郊之间、郊区内部不同乡镇之间的基础和条件都存在很大差别，由此使得同样的改革措施在不同的地区可能产生不同的效果，部分试点较为成功的做法适用性有限，较难在其他地区全面推开，这都需要通过扩大试点范围继续探索，并开展全局性的改革思路研究和分类指导方案设计，以确保改革的稳定性和长效性。

二、上海农村土地管理制度改革探索典型案例分析

近年来，上海在农村土地改革方面做了大量的探索和实践，涌现了松江家庭农场、奉贤新叶宅基地归并整理等新模式。

1、松江家庭农场模式

从 2007 年开始，松江区结合当地农村实际，探索并推广粮食生产的家庭农场经营模式，农业实现了规模化生产、专业化经营。目前全区共有家庭农场 1114 户，经营面积 12.99 万亩，占全区水稻播种面积的 78%。

主要做法：一是坚持土地在集体组织内部有序流转。按照依法、有偿、自愿的原则，村民与村委会签订统一格式的土地流转授权委托书，再由村委会与家庭农场经营者签定统一格式的土地流转合同。禁止农民将土地私自转租，禁止家庭农场经营者将转入后的土地再转包。

二是控制土地的经营面积和流转价格。根据耕作特点、农业生产力水平和农村经济发展现状,确定家庭农场的适宜规模在100-150亩之间。以550斤稻谷以政府收购指导价为基准,合理确定土地流转价格,每亩平均为500-600元,并根据粮食市场价格上涨的水平按比例逐年递增,有效平衡土地转出方和转入方的利益。

三是公开招聘家庭农场经营者。村合作经济组织通过村务公开和信息发布进行公开招标,接受农民报名,然后召开报名农户会议,比照条件、农户竞争,最终确定家庭农场经营者。

四是加强对家庭农场的政策扶持。在按规定取得种粮直补、良种补贴、农药补贴、农资综合补贴等各项补贴的基础上,区政府另外对达到100亩以上的家庭农场给予每亩200元的土地流转费补贴,同时扶持补贴家庭农场经营者购置农机具,为家庭农场提供贴息贷款并购买水稻保险。

模式评价:大城市郊区的耕地由外地农民承包已渐成趋势,同时带来掠夺式使用耕地、农产品保障安全隐患大的问题。松江的家庭农场经营模式通过推动生产方式创新,以尊重农民意愿为前提,耕地在本地区农户之间流转集中,既稳定了农村社会结构的基础,也保障了农户的土地承包经营权;

从农地利用看,坚持农地农用,土地连片规模化生产,促进了土地节约集约利用与耕地保护;从农民增收看,坚持农户作为经营主体,把各项惠农政策落实到种田能手家庭,经营收入大幅增加,稳定了生产者队伍;从现代农业发展看,家庭农场推动了农业产前、产后等经营性服务领域产业化,提升了农业的组织化水平,提高了农产品保障能力;从发展条件看,随着上海工业化、城镇化进程的加快,上海农民逐步减少,这为扩大家庭经营规模创造了条件。因此,松江家庭农场经营模式,是对促进现代农业发展和推进农村改革发展的有益探索,是一种能够适应现阶段要求的农业经营组织形式,为农业现代化建设提供了借鉴。

2、奉贤新叶宅基地归并整理模式

奉贤区以庄行新叶为试点,开展了以城乡建设用地增减挂钩和集体建设用地流转推进农民宅基地归并为主要内容的土地综合整治试点,探索在相对远离城镇的纯农业地区实施土地综合整治的新模式。

奉贤新叶的试点能够成功实施主要在于:一是新叶处于基本农田保护区,暂无开发可能;二是农民原有住宅基本在同一时间段建成,且年久失修,农民翻新意愿比较强烈;三是农村生活环境和基础设施建设亟待改善;四是节约的建设用地指标和土地整理后的占补平衡指标所产生的收益,能平衡农民集中居住区建设资金。

主要做法:一是实施全村范围的农民宅基地归并,建新拆旧,改善住房条件,提高农民生活质量。新叶宅基地归并建设新家园,有三个不变:农民新房的性质不变,农民土地承包权益不变,农民身份不变。对建造新家园使用的土地,也用承包地流转形式予以解决。

二是坚持经济效益、生态效益和社会效益相统一的原则,对全村区域统一规划,土地复垦整治,实现农业生产规模化、专业化和可持续发展。通过整理复垦,新叶村增加农业面积866亩,其中宅基地归并节余202亩,工业及公用设施节余59亩,非耕地复垦605亩。

三是实施村级集体资产股份制改革,组建村农业资源经营专业合作社,农民以土地承包经营权统一入股,农民成为股份制合作社的股民。此外,在确保3500亩高标准设施粮食基地的前提下,集体资金的入股,并以“快乐农庄”的形式发展高附加值的经济作物以及“农家乐”等旅游休闲产业,使合作社走上了一条集约化经营和先进科技、现代服务配套的新路。

模式评价：目前上海农民宅基地总量约 4.59 万公顷，占全市建设用地总量的 18%左右。当前本市农村宅基地量多面广、布局分散，“一户多宅”、人均占地超标，隐形流转等违规用地现象大量存在，宅基地闲置现象普遍，土地浪费严重。为规范农村土地管理、提高土地集约节约利用水平，各区（县）结合自身实际，加快宅基地归并和整理，有效促进了农民集中居住，并在探索中形成了宅基地置换、以房换房、宅基地整理、市级土地整理等四种模式。

通过分析我们发现，在这些模式中，宅基地归并模式在有效节余建设用地和新增耕地的要求下，其资金需求较少，不改变农民各项权益和身份，从而产生的问题和不良影响亦相应较少。根据奉贤新叶镇的成功试点经验，建议各区县在结合自身实际采取宅基地归并整理模式时，需重点解决好资金来源问题，主要从三方面筹措：一是农民自筹（如新叶村农民承担房屋建设成本的 15%）；二是政府补贴，主要用于解决中心村的外围基础设施配套费用；三是归并集中后节余集体建设用地的入市交易收益（针对建设用地指标、占补平衡指标等不同类型确定不同的市场价格）。

三、深化上海农村土地管理制度改革的基本思路

立足于上海特大型城市城市化水平高、土地资源匮乏、环境容量有限的实际以及城市运行保障的要求，针对郊区发展的具体特点，按照“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”的原则，以进一步明晰农村产权关系为主，以强化用途管制、落实最严格的耕地保护制度为前提，保护资源、保障发展、优化空间、提高效率，进一步完善本市土地承包经营制度和征地制度，推进农村集体建设土地制度改革，推动农村土地节约集约利用，释放土地制度红利，实现土地有序流通、规模经营、权益对等，提高农业效益、增加农民收入、增强农村发展活力，为上海“创新驱动、转型发展”、加快实现“四个率先”、加快建设“四个中心”提供保障。

1、加强土地承包经营制度改革，通过有序流转促进规模经营、集中经营

一是加强土地承包经营权流转的规范管理。处理好土地流转市场中政府保护价、流转均价及浮动价格三者之间的关系，建立符合实际、相互协调的流转价格体系，以市场化手段鼓励农民自愿流转土地。

二是规范流转合同的签订。通过刚性政策（如规定必须农地农用，不得借流转为名搞非粮化、非农化经营等），细化合同条款，延长流转合同年限，防止短期掠夺式种植，以巩固和扩大农业适度规模经营成果。

三是促进土地规模经营。建立全市性的土地流转补贴机制、引导承包地向农民专业合作社、家庭农场和规模化农业企业等经营主体集中，逐步减少农业对外来低端务工人员的依赖程度，进一步促进农业的组织化、规模化和集约化。

四是因地制宜、分类选择发展模式。发展家庭农场主要选择在工业化城镇化进程较快、农村劳动力转移比较多的地区。工业化、城镇化水平较低的远郊地区，以发展农民专业合作社为主，在保留家庭承包经营的基础上，大力发展农业社会化服务体系，提高农民组织化程度，发展农业规模经营，推进农业现代化建设。

2、推动节约集约用地制度改革，通过归并、土地整理等多种方式促进农民集中居住

一是分类指导。从历史周期来看，目前已经进入郊区农民翻建房屋的集中阶段，要充分调动农民自身建房的积极性，顺势而为。结合各区域的实际情况和基础条件，对农村宅基地整理盘活进行分类指导，以充分发挥试点政策在促进农村经济社会发展方面的综合效能。

二是协调推进。集中居住工作要配合土地集中、规模经营和非农就业等工作一同推进，要把农业生产方式的转变和农民生活水平的提高作为宅基地整理和归并工作的出发点。

三是用好政策。充分利用好现有土地综合整治、农业开发资金等专项政策，形成政策合力。邀请各类信贷机构参与，通过金融手段实现多方筹资，解决资金困难。

四是创新模式。探索顺应农民集中居住趋势的新型管理模式，在充分尊重农民传统生活方式的基础上，根据农村生产生活的实际特点，合理设置农民集中居住区的公用配套设施标准。同时制定相应配套设施建设的收费标准，推进基础设施公共服务的基本均等。

3、推进农村集体建设土地制度改革，通过有序开发、规范利用，为农村二产、三产发展提供空间

一是逐步建设城乡统一的建设用地市场。建立与城镇基础地价体系相衔接的农村集体建设用地基准地价体系，形成统一土地市场，以公开规范方式转让土地使用权。

二是分类推进农村建设用地整治。用好城乡建设用地增减挂钩政策，推动“1.4 工业区块”外和农村集体建设用地上工业企业转型调整，实现存量用地空间腾挪，提升工业用地利用效益。

三是推动集体建设用地规范流转。在推进集体建设用地流转的过程中，要与农村集体经济组织产权制度改革相结合，明晰农村集体土地产权，通过经营管理集体土地的公司化，使公司化收入即流转的利益透明化，让农民充分享受流转成果。

四是因地制宜、分类指导。要根据区域特点和发展差异，加强分类指导，创新机制。近郊主要倡导租赁方式，经营不动产，搞集体股份合作制；远郊通过土地指标出让，增加村集体经济组织和农民收益。在具体推进中有所区别，不盲目攀比。

4、健全征地制度改革，通过完善征地补偿确保农民利益

一是规范土地征收范畴。合理界定公共利益范畴，动态调整征收范围。建议在相关法律中明确“公共利益”的范畴和内涵，并制定专门的土地征收目录予以细化。现阶段，集体土地征收中公共利益建议参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》，同时将“城建开发”纳入可征地范畴。

二是合理确定征地补偿标准。按照土地价格的构成理论，对土地权益者各项权利的产能价值以及因基础设施、规划用途改变等形成的级差地租进行全面核算，在相应的基础上科学制定土地地区片价。同时，建立与社会总体收入、消费水平相适应的征地补偿动态调整机制，确保补偿安置标准的合理性。

三是鼓励推进多种方式的征地补偿安置机制。量化被征用土地的发展权益，以“留地安置”等多种方式，给农村集体经济组织安排相应的建设用地，并且通过用途安排、明确规划等手段，确保农民发展权益的实现，切实保障被征地农民的持续生存和发展能力。

四是改革资源配置和政府采购制度。农民土地被征收后，结合区域社会经济发展状况、农村集体经济组织管理水平、经营能力等，制定相应的政策，给“留用地”配套合适的商业机会和产业项目；同时通过定向采购农村集体的产品，让被征地农民共享工业化与城镇化成果。五是完善征地程序。体现农民的知情权和参与权，增加批前程序、切实落实批后“两公告一登记”制度、建立征地纠纷的司法裁决机制。

四、加快推进上海农村土地管理制度改革的工作建议

1、抓紧完成农村土地确权登记工作

开展农村土地确权颁证工作是承包经营用地流转市场建立、农村宅基地置换工作、农村集体资产股份制改革等多项农村重大改革措施推进的基础和前提。沪府〔2009〕34号文提出了要加快推进确权确地，并提出了明确的时间目标。

但是由于在土地“农转用”等方面的一些实际问题，以及实际可耕作土地面积小于承包地面积，影响了确权确地工作顺利推进。建议下一步要加快推进集体土地所有权、宅基地使用权、农用地使用权（不含土地承包经营权）的确权登记颁证工作，推进农村宅基地上村民住房的房地产登记工作，为加快本市城乡土地资源自由流动、促进农民收入持续稳定增长奠定基础。

2、培育新型经营主体推动规模经营

一是支持龙头企业发展，提高农业组织化程度。农业产业化龙头企业是构建现代农业体系的重要主体，对于提高农业组织化程度、加快转变农业发展方式、提高农业从业人员素质具有十分重要的作用。建议进一步聚焦扶持龙头企业发展的资金和政策，鼓励龙头企业以建立合同、订单、合作、股份合作等利益联结方式带动本地农户，提高农业从业人员素质，培育新型农业。

二是鼓励开展示范社建设，引导合作社规范发展。2010年以来，本市共认定了258家市级示范社，在加强规范运营、增强服务能力、提高规模化水平和增强市场竞争力等方面发挥了重要作用。建议收窄目前农业政策和扶持资金的覆盖面，逐步向示范社倾斜。同时，建立合作社退出机制，支持组建专业性合作社联社，减少数量提升质量。

三是提高农业设施装备水平，减少务农劳动力投入。提高农业机械化水平是现代农业发展的基本目标之一，本市农业发展正处于转型发展的关键时期，面对农业劳动力短缺的矛盾，通过增加农业设施装备投入提高劳动生产率、逐步减少务农劳动力投入是必然选择。建议加强农田水利、农业林网、农电设施建设，继续提高农业综合生产能力；加强农机科技创新，推进农机装备质量提高和结构优化。

四是聚焦农业人才培养，加大引进支持力度。上海农业的人才和人力资源严重不足，尤其是高层次农业人才极为稀缺。农业生产主要依靠传统经验，缺少宏观预测和科技指导。建议重点培养和引进具有较强产业发展战略思维能力和科技创新能力的农业领军人才，勇于创业、精于管理、能够带领农民致富的复合型人才，具有较强市场意识、较高生产技能、一定管理能力的农村经纪人和现代新型农民。

3、加快宅基地归并和土地整理

一是成立市区两级宅基地工作小组。宅基地归并涉及内容面广量多。建议由市农委、市规土局、市发改委、市财政局和市建交委等部门成立市级宅基地归并工作小组。各区县成立区级工作小组，负责相关工作推进。工作小组的各成员单位在扶持政策向宅基地归并项目重点倾斜聚焦。

二是加大宅基地归并专项补贴力度。根据涉及农户数、节余土地指标情况以及归并区域实际情况，加大土地出让金中各相关专项及其他支农资金对宅基地归并项目的倾斜扶持力度。各区县对宅基地归并项目实行城乡建设用地增减挂钩政策，挂钩收益优先支持农村集体经济发展和农民生活条件改善。

三是农村金融信贷政策倾斜。鼓励区县（乡镇）采用银行贷款方式获得宅基地归并所需资金，市级村庄改造资金对相关贷款进行贴息。鼓励市政策性保险机构对相关贷款进行担保。同时通过宅基地归并项目的实施，加大农村金融的覆盖力度。

四是农民社区化集中居住相关标准的创新。建议出台农民社区化建房标准。同时根据村庄实际情况，制定农村地区住宅内外配套设施及相关收费标准，加大对部分偏远地区基建配套收费的优惠力度，鼓励市区两级路网、水网和电网建设向宅基地归并区域倾斜，从实际出发减轻农民建房负担，提高配套服务水平。

五是加强宅基地归并后续管理服务。农民宅基地归并后，根据实际情况成立村社区股份合作社，统一管理新增集体农用地及公共配套设施经营性收入。建议加快出台宅基地及其上房屋产权证认定颁发，加强物业管理。农民集中居住区域相关公共服务设施产权归村集体组织所有。同时，研究出台农民社区化集体居住后的社会管理办法，落实上述区域的公安执法、社区服务等相关设施和人员。

4、完善农村集体建设用地流转收益分配制度

一是坚持农村集体经济组织在收益分配中的主体地位。建议农村集体建设用地流转收益归农民集体和农民个人所有。政府对获取的土地增值收益相关税费和在开发过程中新增建设用地有偿使用费、基础设施配套费等相关费用，建议以一定的方式支持农村集体经济组织的发展，增加农民收入。

二是将增加农民财产性收入作为完善收益分配制度的着力点。在完善本市城乡社会保障体系和本市征地制度的同时，着重增加农民财产性收入，体现农民对流转收益的占有权和分配权。考虑到本市各区县经济发展差异性较大，且流转项目差异大，建议按照分类指导和民主公开原则，只提出收益分配的基本原则和专项用途，村集体对具体分配比例作量化规定。

三是建立公平合理的收益分配区域统筹机制。完善本市集体建设用地流转收益分配使用管理的制度，统筹区、镇比例，视不同区县和乡镇的实际情况，统筹资金由区县、镇集体资产管理部门负责管理，实行专账管理、专款专用、专项审计。统筹资金的使用应起到村与村之间、镇与镇之间农村利益的平衡调节作用，主要用来改善困难镇村的集体公益事业、农村基础设施、发展农村经济和农民的社会保障。

5、完善“征地留地”、“征地留房”等补偿安置方式

一是用足用好征地留用地政策。加强与相关土地政策的衔接，落实《关于本市实施农村集体征地留用地制度暂行意见》（沪府[2005]35号）文件精神，在征用农村集体土地时，核定一定比例（5-10%）的土地指标，留给被征地的村集体经济组织，用于发展非农产业经营性开发，为失地农民提供就业岗位和股金分配，长期保留村集体经济组织和农民在土地上的发展权和财产权。

二是积极探索“征地留房”方式，促进征地农民增收。针对实施征地留用地制度在实际操作中遇到的具体落地难、收益分配不规范、与现有土地政策衔接难等问题，积极探索“征地留房”，即在土地出让时，设置出让条件无偿提供给集体经济组织一定数量的办公或商业房产，用于经商办企业，以确保征地农民的长期性收入。以闵行区莘庄镇为例，探索采取了通过物业回购的“留房”方式。目前该镇出让的一块土地规划开发总面积180万平方米，集体经济组织预计收到10万平方米房产。按每天每平方米3元计算，预计每年租金收入达1.1亿元，这将极大增强集体经济实力，保证全镇征地农民持续收入来源。

6、鼓励利用农村集体建设用地建设公租房

2012年，国家批准北京、上海成为集体建设用地建设公租房首批先行试点城市。从本市实施进展看，存在区镇村思想认识不统一、建设资金筹措困难、规划土地政策不明晰、配套优惠政策难落实等问题，限制了农村租赁房的实施推进。针对实施推进过程中遇到的问题和困难，聚焦规划制定、土地政策、融资渠道、管理机制、配套政策等领域，提出以下建议。

一是加强规划制定。明确选址原则、选址方案、开发规模和建设标准。根据上海未来产业结构调整、人口发展趋势和实际需求，在《本市郊区外来务工人员集中居住点规划》基础上，与区县对接，规划研究确定农村租赁房选址方案。

二是明确土地政策和审批程序。进一步明确建设主体、房屋登记、建设管理程序等要求。关于建设主体，建议原则上以农村集体经济组织为主。对于部分建设资金确实存在困难的项目，在对相关合作方进行审核、监管的基础上，允许融资合作建设

模式。关于建设项目管理，按照“依法合规、简化高效”的原则，进一步简化农村租赁房试点项目管理程序。

三是拓宽融资渠道。采取多元化、灵活性的投资模式，允许项目所在区县国有企业、特别是相关国有开发公司参与农村租赁房开发与经营；向银行贷款，合理控制借款规模，做好收益测算和还款计划；鼓励和引导民间资本通过直接投资、间接投资、参股、委托代建等多种方式参与农村租赁房建设，按规定或合同约定经营。

四是完善后续管理。完善房屋产权和使用管理机制，通过多途径加强管理，杜绝“以租代售”和“小产权房”现象发生。完善项目经租运营机制，实行区县统筹搭建管理服务平台与农村集体经济组织自主经营相结合的方式。配套公共管理和服务机制，依托基层派出所、街镇和村（居）委、区县政府以及基层党、团、工会等组织，为农村租赁房社区提供公共管理和服务。

五是加大政策支持力度。财税方面，农村租赁房建成后占地免征城镇土地使用税、建设中涉及的印花税及签订租赁协议涉及的印花税；对单独核算的农村租赁房所取得的租金收入，免征营业税、房产税。水、电、燃气价格方面，参照本市公共租赁住房水、电、燃气价格政策，农村租赁房的水、电、燃气设施建设和收费标准按照居住类房屋标准执行，实际用量按照居民生活用水、用电、用气标准计价。