上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源规〔2026〕4号

关于印发《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》的通知

各区人民政府，各管委会，市政府有关委、办、局：

《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》已经市政府同意，现予印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2026年10月30日

关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定

第一条（目的依据）

为赋能新质生产力发展和新型工业化建设，落实产业用地“保量控价”总体要求，坚持规划引领、强化空间集聚，保障产业发展所需空间，激发产业发展活力，坚持“产业姓产、工业姓工”，完善产业用地出让全周期闭环管理，健全全周期价值管理体系，推动产业用地更集约、更高效、更可持续高质量利用，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《上海市土地使用权出让办法》等，制定本规定。

第二条（定义及适用范围）

本规定所称产业用地，包括工业用地（产业项目类、标准厂房类）、研发用地（产业项目类、通用类）。新增供应的产业用地、存量产业用地盘活转型（划拨转出让、节余分割转让、改扩建等）、其他存量建设用地转型为产业用地均按照本规定执行。仓储物流用地等其他产业用地参照本规定执行。

本规定所称产业用地出让全生命周期管理，是以土地全周期价值牵引、实现产业发展综合效益最优化为目标，以建设用地使

用权有偿使用合同（以下简称“出让合同”）和产业发展合作协议（以下简称“合作协议”）为平台，对项目在用地期限内的利用状况实施全过程动态评估和监管，将项目开工、竣工、节能、建设、环保等要素纳入出让合同，将投入、产出等要素纳入合作协议，实现产业用地利用管理系统化、精细化、动态化。

第三条（管理职责）

市规划资源局负责本市产业用地规划、利用等管理工作，会相关部门制定产业用地综合绩效评估的指标、标准、方法和程序等。市经济信息化委、市科委会同市规划资源局、市发展改革委制定工业、研发的产业准入标准和产业用地标准。市生态环境局会同相关部门负责产业用地环境保护的监督管理工作。市国资委履行出资人职责，协调推动国有企业产业用地高质量利用。市其他相关部门按照各自职责，做好配合、服务、监管工作。

各区政府及派出机构负责辖区产业用地高质量利用的组织实施与协调管理，区规划资源、产业、投资、生态环境等部门按职责协同实施本规定，区相关部门、开发区管理机构具体负责项目履约考核等工作。

第四条（工作机制）

市、区政府建立完善产业用地管理协调工作机制，由规划资源、经济信息化、发展改革、科技、商务、国资、生态环境、住房城乡建设管理、市场监管等部门为成员，负责审议产业项目准入及投入产出、节能降碳、建设、环保等指标，审核土地利用绩

效评估结果和继续使用或收回建设用地使用权等重大决定，协调推进工作落实，完善保障措施等。

第五条（规划管理）

（一）优化产业用地空间布局，强化“主城区核心引领—五个新城产业集群—特色产业多节点发展”的产业空间布局，引导新增产业项目用地向产业基地、产业社区和国家公告开发区集聚。存量产业项目按照所在区域规划实施差别化管理。

（二）根据产业分类核定产业用地容积率。工业用地容积率一般为 2.0，使用特殊工艺的工业用地容积率经区产业部门认定后根据实际情况确定。研发用地容积率一般为 3.0。

（三）合理设置产业配套设施兼容比例。单一用途产业用地内，可建其他产业用途和生活配套设施的比例不超过地上建筑总量的 15%。允许产业配套设施集中设置，经产业、生态环境、安全等部门认定，同一主体可将其相邻多个产业用地内可建的配套设施，集中在一个地块内建设。集中配建方案要分类核算生活配套设施和其他产业用途建筑，加强分类监管，严格控制配套设施规模和结构比例，禁止“用非所用”，并纳入详细规划。

产业基地、产业社区可统筹绿地规模布局，鼓励集中布局、复合利用。可根据绿化部门核定的园区绿化规划，确定单个产业项目绿地率。

（四）按照产业用途导向落实产业项目规划土地弹性利用。在满足环保、安全、相邻关系等底线约束条件下，经规划明确的产业融合管理要求（M0）地块，在确保以产业为主导功能并经产

业准入论证后，用地性质可在工业、研发、仓储间进行转换或混合设置。

（五）产业用地建筑形态应当与产业类型、业态相匹配。项目建筑设计方案审核阶段，相关部门应严格审核建筑形态、布局、结构。禁止在产业用地上建设住宅类建筑布局和形态。禁止在工业用地上建设商务办公类建筑布局、形态和结构。研发用地上的建筑布局、形态、结构等应符合科技研发需要。

第六条（产业集聚）

新增产业项目应按照上海市产业地图、市区协同主导产业引导目录选址落地，并向产业基地、产业社区和国家公告开发区集聚，优先使用已完成收储或已开展储备实施的土地。引导用地规模较小的产业项目优先使用存量产业空间。对已储备的连片产业用地，按照“整体规划、统筹使用”原则利用，避免碎片化开发。产业部门和规划资源部门加强工作联动，落实产业集聚导向要求。

第七条（产业准入）

进一步加强产业引导，按照国家和本市产业结构调整目录从严控制限制类项目新供地，严禁向淘汰类项目新供地。

优化完善产业用地标准，适时更新本市产业用地指南。在产业准入环节，明确项目的产业类型、投资强度、产出效率和节能降碳、环保等要求。

在产业招商和产业准入环节，产业部门与规划资源部门应当联合开展项目论证，联合出具选址意见。

第八条（土地供应方式）

健全产业用地供应机制，全面实施产业用地“标准地”出让。产业项目类工业用地和产业项目类研发用地采用“带产业项目”挂牌方式供应；标准厂房类工业用地、通用类研发用地通过公开招拍挂方式供应，其中出让给园区平台和领军企业的，可采用“带产业项目”挂牌方式供应。

对位于同一产业链的关联项目，涉及两宗以上用地的，经区产业部门认定后，可组合供应。鼓励采用先租后让、租让结合、长期租赁、以土地使用权作价出资（入股）等方式供应产业用地。

采用“带产业项目”挂牌方式供应的，应组织编制产业项目“两图一表”（总平面图、鸟瞰图、基本情况信息表），明确产业准入要求，核定产业项目内容和用地需求；鼓励带设计方案出让，可将经规划资源部门牵头审定的项目建筑设计方案相关内容纳入出让合同与合作协议，实现拿地即开工建设。

第九条（土地出让年限）

实行产业用地弹性年期出让制度。新增产业项目类工业用地出让年限原则不超过20年。国家和本市重大产业项目、战略性新兴产业项目可根据项目需求，按照本市相关规定和程序认定确定出让年期，最高不超过法定年限。

采用长期租赁、先租后让方式供应的，租赁年限不超过20年。租让总年限不得超过相应用途的法定最高出让年限。产业项目类工业用地实行先租后让的，租让总年限原则不超过20年。

第十条（土地出让价款）

产业用地地价落实保量控价管理导向，实行地价底线管理，出让起始价最低可按本市基准地价管理要求确定。

实行地价与产业导向、项目类型、绩效指标等联动的差异化地价政策，经市场评估后，由各区政府经集体决策确定出让起始价。

采用弹性年期出让的，出让价格按照不低于弹性年期与最高年期的比值进行年期修正。

采用先租后让供应的，租让起始总价、先期租赁的土地租金经市场评估后由集体决策确定，后期租赁转出让的土地价款，按土地租让总价扣除已缴纳租金的余额确定。

建设用地使用权人可选择分期支付土地价款，首期按不低于50%的比例缴纳，剩余价款在合同生效之日起一年内全部缴清且不计利息。存量工业、仓储用地不改变土地用途且经批准提高容积率或增加地下空间的，不增收土地价款。

第十一条（开竣工、投达产管理）

根据项目实际及区相关部门、开发区管理机构意见，在出让合同或合作协议中约定项目开竣工、投达产时间、履约监管和违约处置方式。履约监管按照约定节点实施分阶段、差别化管理。对违反出让合同或合作协议约定的，依照约定追究违约责任，情节严重的，可依约解除出让合同，收回建设用地使用权。

第十二条（综合绩效评估管理）

建立健全产业用地综合绩效评估制度，构建涵盖经济产出、社会效益、节能降碳、生态环境、创新引领、治理导向等的评估

指标体系。区政府组织相关部门、开发区管理机构定期实施，并根据评估结果实施差别化的能源、规划、土地、财政等政策，推动产业提质转型。

第十三条（使用管理）

以下使用管理事项及违约责任，在出让合同和合作协议中予以约定：

产业用地土地房屋的自用和出租均需符合产业准入要求并用于产业用途，不得违规用于商办、商品住房等其他经营性用途。项目行业类别或引进企业的产业导向如有变更，需重新进行产业准入。

产业项目类工业用地和产业项目类研发用地的土地房屋应当自用，不得出租经营。

违反出让合同或合作协议约定的使用要求的，应当依约承担违约责任。

第十四条（合同到期及续期）

建设用地使用权到期前，建设用地使用权人可向出让人提出续期使用申请，按照本市工商业用地项目使用权续期相关规定执行。

建设用地使用权人未提出续期申请，或提出续期申请但经评估后不符合条件的，建设用地使用权到期后，自然终止出让合同。

第十五条（转让管理）

以下转让管理事项及违约责任，在出让合同和合作协议中予以约定：

（一）建设用地使用权不得擅自整体或分割单独转让。

（二）宗地上的物业应整体持有，禁止分割转让。

（三）建设用地使用权人出资比例结构、股权结构、实际控制人改变的，应当事先经出让人同意。

（四）土地房屋整体转让的，需经出让人同意，应纳入全市统一土地交易市场实施。出让人、开发区管理机构可按出让合同约定优先收购。土地转让价格应符合本市产业用地转让管理相关规定。地上建筑物、构筑物及其附属设施价格结合成新度，根据重置成本确定。

企业满足自身需求后的节余建设用地申请分割转让的，经规划资源部门明确分割部分规划建设条件后，可通过土地交易市场，采用“带产业项目”挂牌方式实施转让。

违反约定擅自分割转让、改变出资比例结构、改变项目公司股权结构、改变实际控制人的，应当依约承担违约责任。

第十六条（主动退出机制）

建设用地使用权人因自身原因，在项目约定的开工前或达产之后无法开发建设、运营的，可申请解除出让合同，经出让人同意，可终止合同并收回建设用地使用权。

第十七条（强制退出机制）

建设用地使用权人应按照出让合同、合作协议约定条件开发利用土地。存在下列情形之一的，按照合同约定，出让人可以解除出让合同，收回土地使用权：

（一）除不可抗力外，因建设用地使用权人自身原因逾期开

竣工超过合同约定最长时限;

（二）在投产、达产评估阶段，经区政府产业部门或开发区管理机构评估认定不符合要求，达到合作协议或出让合同约定解除条件;

（三）擅自改变土地用途或建设条件，违法情节严重、拒不整改、拒不接受处罚;

（四）在使用过程中造成严重环境污染，经生态环境部门认定的。

除上述情形外，各区政府还可结合本区实际及项目情况，增设投产达产后低效运行等强制退出要求，纳入出让合同或合作协议。

第十八条（收回土地使用权的补偿）

收回土地使用权的，土地使用权补偿可事先约定返还剩余年期土地出让价款、扣定金后返还剩余年期土地出让价款、按本市产业用地综合价值评估确定补偿额、不予补偿等方式；地上建筑物补偿可事先约定残值补偿、不予补偿、建设用地使用权人恢复原状等方式，并在出让合同中予以约定。

第十九条（抵押管理）

产业用地抵押时所担保的主债权，仅限于开发建设合同约定地块的贷款，且不得超过合同约定的土地价款总额。涉及建（构）筑物的产业用地设定抵押权，应遵循房地一体抵押原则，抵押价值不得超出合同剩余年期土地出让价款与合法建（构）筑物及其他附着物残值之和。

产业用地抵押权实现时，抵押物竞买人资格应征询产业部门、规划资源部门和开发区管理机构的意见，后续开发利用需符合产业导向和规划土地管理要求。也可按照出让合同约定，由出让人或开发区管理机构优先收购建设用地使用权。

第二十条（登记管理）

各类产业用地应当以出让合同约定的用地范围进行不动产登记，不得分割办理登记。产业用地自持部分物业应当设定统一不动产登记单元，并发放一本不动产权证书，不得分证办理。

按照出让合同约定，对产业用地转让条件、配套设施情况及使用要求、建设用地使用权人出资比例、股权结构、实际控制人等重要约定内容，应当在不动产登记簿和不动产权证附记栏内予以注记。建设用地使用权人办理转移登记或变更重要注记内容时，应当提供出让人审核同意的意见。

第二十一条（土壤环境（含地下水）保护）

产业用地供应、转让、收回前，应当按照国家和本市土壤污染防治相关规定进行土壤环境（含地下水）调查评估。

经相关认定造成严重环境污染的，出让人可按约定解除出让合同，无偿收回建设用地使用权，并有权追缴土壤环境（含地下水）修复的相关费用。

第二十二条（地下空间基础设施建设）

出让合同中，应当按规划或经审核的建筑设计方案明确地下建设工程的用途、最大占地范围、起始深度、建筑量控制要求、与相邻建筑连通、地质安全等规划建设条件。因社会公共利益需

要建设地铁、隧道、综合管廊、地下道路、民防工程等公共基础设施，地下建设用地使用权人在开发利用地下空间时应当予以配合。

第二十三条（信息共享和联合监管）

依托量子城市建立全市产业用地数据库和全生命周期监管信息系统，通过多部门信息共享、协同管理，建立动态实时的监管管理机制。健全规划资源、产业、市场监管等部门和属地政府、开发区管理机构关于产业用地“用非所用”、涉地股权转让的联合监管机制。

第二十四条（施行日期）

本办法自2026年11月1日起施行，有效期至2031年10月31日。此前政策规定与本规定不一致的，以本规定为准。

公开属性：主动公开

上海市规划和自然资源局办公室　　2026年10月30日印发