

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源产〔2025〕322号

关于印发《上海市低效产业用地再开发政策工具箱（2.0版）》的通知

各区规划资源局、各管委会规划资源部门：

为持续推动本市低效产业用地再开发取得实效，按照上海市产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动的工作部署，组织编制《上海市低效产业用地再开发政策工具箱（2.0版）》。现予印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2025年8月21日

上海市低效产业用地再开发政策工具箱 (2.0 版)

为推进本市产业用地高质量利用，提高土地要素配置效率，加快培育发展新质生产力，强化对低效产业用地再开发的政策支撑，在坚持集约利用、效率优先、分类处置和依法管理的原则下，立足创新实践需求，对当前存量土地盘活政策进行系统迭代优化，研究制定《上海市低效产业用地再开发政策工具箱(2.0 版)》。工具箱包括 12 大类、32 小类，逐一明确各类政策工具的应用场景以及法规依据、适用情形、操作路径、责任部门。

土地收回、土地储备、城市更新、减量化、园区平台回购（统租统管）、产业结构调整、提质增效、存量用地改扩建、安全治理等方式盘活低效产业用地的，适用本政策工具箱。其中，综合运用闲置土地处置、单方解除合同、土地使用期限届满、公共利益收回、土地置换、违法整治等多种路径，收回建设用地使用权实施再开发；以低效园区用地治理和整体转型、零星用地盘活、科技创新活力提升为重点，加大土地收储和更新盘活力度；对城镇开发边界外不符合规划的低效产业用地，有序实施建设用地减量化；鼓励企业按产业发展导向实施技术改造与增资扩产、支持

优质产业项目新建和改扩建、推动国企产业用地盘活，持续推进产业用地提质增效；鼓励各区（管委会）通过园区回购、统租统管、节余土地（产业用房）分割转让等市场化配置方式实施低效产业用地盘活。

本市相关部门应当贯彻落实本市产业用地管理和产业发展的总体要求和目标，积极开展政策创新探索。各区（管委会）结合区域发展实际，可因地制宜对应用场景进一步细化完善。

《上海市低效产业用地再开发政策工具箱（2.0版）》

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
1. 土地收回	1-1 闲置土地收回（企业原因）	企业因经营不善、资金短缺等原因造成土地闲置的，未动工开发满两年的，政府收回土地。	《闲置土地处置办法》第四条 市、县国土资源主管部门负责本行政区域内闲置土地的调查认定和处置工作的组织实施。上级国土资源主管部门对下级国土资源主管部门调查认定和处置闲置土地工作进行监督管理。 第十四条 闲置土地处理方式 未动工开发满两年的，由市、县国土资源管理部门按照《中华人民共和国土地管理法》第三十八条和《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十六条规定，报经有批准权的人民政府批准后，向国有建设用地使用权人下达《收回国有建设用地使用权决定书》，无偿收回国有建设用地使用权。	1. 区规划资源部门开展闲置土地调查和认定，下达闲置土地认定书； 2. 区规划资源部门会同产业等部门拟订闲置土地处置方案，报区政府批准后，下达《收回国有建设用地使用权决定书》； 3. 收回国有建设用地使用权后，原产证注销；权利人对《收回国有建设用地使用权决定书》不服的，可申请行政复议或提起行政诉讼。	1. 牵头部门：区规划资源部门，负责闲置土地调查、认定、收回。 2. 配合部门：区产业部门配合拟定闲置土地处置方案；街镇（园区）负责场地清退。
	1-2 闲置土地收回（政府原因）	政府因规划变动、政策调整等原因造成土地闲置的，参照协商解除出让合同收回土地使用权。	《闲置土地处置办法》第四条 内容同上 《闲置土地处置办法》第八条 有下列情形之一的，属于政府、政府有关部门的行为造成动工开发延迟的，国有建设用地使用权人应当向市、县国土资源主管部门提供土地闲置原因说明材料，经审核属实的，依照本办法第十二条和第十三条规定处置。 第十三条 市、县国土资源主管部门与国有建设用地使用权人协商一致后，应当拟订闲置土地处置方案，报本级人民政府批准后实施。	1. 责任部门出具政府原因相关证明文件；区规划资源部门与使用权人协议有偿收回； 2. 区规划资源部门会同产业等部门拟定闲置土地处置方案，报区政府批准； 3. 签订有偿收回协议； 4. 原产证注销。	1. 牵头部门：区规划资源部门，负责闲置土地调查、认定、收回。 2. 配合部门：相关部门出具证明文件；区产业部门配合拟定闲置土地处置方案；街镇（园区）负责场地清退。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
1. 土地收回	1-3 出让 人单方解 除出让合 同收回土 地	企业违法违规生产经营或利用土地，与受让人协商不能达成一致，出让人单方解除土地出让合同，收回土地。	《民法典》第五百六十三条 有下列情形之一的，当事人可以解除合同：（一）因不可抗力致使不能实现合同目的；（二）在履行期限届满前，当事人一方明确表示或者以自己的行为表明不履行主要债务；（三）当事人一方迟延履行主要债务，经催告后在合理期限内仍未履行；（四）当事人一方迟延履行债务或者有其他违约行为致使不能实现合同目的。 《土地管理法》第七十八条 不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，非法批准、使用的土地应当收回。 《中华人民共和国城乡规划法》第三十八条 在城市、镇规划区内以出让方式提供国有土地使用权的，在国有土地使用权出让前，城市、县人民政府城乡规划主管部门应当依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分。 《中华人民共和国环境保护法》第六条 企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏，对所造成的损害依法承担责任。	1. 区产业、区生态环境、区规划资源等部门分别认定不符合合同约定的产业绩效、生态环境、土地利用等要求，认定合同已无法履行、合同目的不能实现，受让人拒绝协商解除合同的；涉及国有企业，由市、区国资管理部门认定企业未履行主业管理职责行为且合同无法履行的； 2. 由区规划资源部门报请区政府核发收地批文，并发出收地文书；出让人向受让人送达解除合同通知，收回土地使用权，同时按照确保权利人合法合理权益的原则，由区储备机构或街镇（园区）落实补偿； 3. 受让人拒不交出土地的，出让人向法院申请执行。	1. 牵头部门：根据不同情况，由市、区国资部门或产业部门或区生态环境局或区规划资源部门，分别认定主业管理、产业绩效、生态环保、土地利用不符合法律、法规要求。 2. 配合部门：街镇（园区）、区储备机构，负责补偿和场地清退。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
1. 土地收回	1-3 出让人单方解除出让合同收回土地	企业违法违规生产经营或利用土地，与受让人协商不能达成一致，出让人单方解除土地出让合同，收回土地。	《上海市国资委监管企业主业管理办法》第五条（监管职责） 市国资委依据国资监管机构职能定位，建立健全主业管理体系，履行下列职责：（四）建立主业管理监测评价体系，根据监管企业不同类型，制定定性与定量相结合的评价标准，对企业主业发展情况实施监测评价。		
	1-4 土地使用期限届满收回土地	产业用地使用期限届满，企业未申请续期或申请续期未获批准的，政府收回土地。	《中华人民共和国土地管理法》第五十八条：有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权： （二）土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的，可以收回国有土地使用权。 《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十条 土地使用权期满，土地使用权及其地上建筑物，其他附着物所有权由国家无偿取得。土地使用者应当交还土地使用证，并依照规定办理注销登记。	1. 土地使用期限届满的，土地使用权利人未申请续期或者申请续期未获批准的，区规划资源部门报请区政府核发收地批文，并向土地使用者发出收回土地通知； 2. 区储备机构或街镇（园区）等依据土地批准文件、土地使用合同约定，对权利人合法建筑物等进行补偿，签订补偿协议并腾退土地。有偿使用合同有明确约定的，按合同执行。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责土地收回。 2. 配合部门：街镇（园区）、区储备机构负责补偿、场地清退。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
1. 土地收回	1-5 依合同约定强制退出土地	企业未按合同约定建设利用土地、绩效不达标或存在其他等严重违约情形的，出让人可依合同约定强制收回土地。	《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》沪规划资源规〔2021〕6号 第十五条（强制退出机制） 土地受让人在取得建设用地使用权后，因建设用地使用权人自身原因未按时开工、竣工、投产，超过合同约定最长时限的；在达产评估、过程评估阶段，经区政府相关部门或园区管理机构评估认定不符合要求；在使用过程中造成严重环境污染，经环境保护部门认定的，出让人可无偿收回建设用地使用权，对地上建筑物按约定实施补偿。	1. 受让人出现合同约定应强制退出土地的情形（已明确告知违约事实且不整改的），区政府根据产业、规划资源、生态环境等部门综合意见，集体决策是否强制收回土地； 2. 区规划资源部门按照合同约定，书面通知受让人解除合同强制收回土地，并告知受让人合同约定的违约责任及地上物处置方案； 3. 撤销供地批文，核发解除合同通知书或终止合同书，收回土地使用权，注销产证； 4. 受让人拒绝退还土地的，区规划资源部门申请法院执行。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责土地利用不符合合同约定的认定；区产业部门负责产业绩效不符合合同认定的认定；区生态环境部门负责环保要求不符合合同约定的认定。 2. 配合部门：街镇（园区）负责场地清退。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
1. 土地收回	1-6 因公共利益收回土地	因公共利益需要收回土地的，政府依据法律法规可以收回。	《中华人民共和国土地管理法》第五十八条 为实施城市规划进行旧城区改建以及其他公共利益需要，确需使用土地的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回国有土地使用权。 《中华人民共和国土地管理法》第六十六条 为乡（镇）村公共设施和公益事业建设、不按照批准用途使用土地的等情况，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权。 《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》第二十二条 依法收回国有土地使用权的，规划资源部门应当拟订收回国有土地使用权的方案，报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准。 《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（市政府令第71号）第八条（确需征收房屋的情形） 《关于规范国有产业用地综合价值评估和国有产业土地上房屋征收评估工作的指导意见》（沪规划资源产〔2024〕480号） 《上海市征收集体土地房屋补偿规定》（沪府规〔2021〕13号）	国有土地：1. 公共基础设施、公益设施项目批复后，区政府可以启动土地收回程序； 2. 项目规划用地范围内涉及房屋的，通过房屋征收程序收回土地，由区政府核发房屋征收决定； 3. 建设项目规划用地范围内不涉及房屋的，由区发改部门办理项目立项、规划资源部门出具规划条件后，通过公告收地程序收回土地，由区规划资源部门报请区政府核发收地批文；由公益项目主体报请区政府申请补偿价款； 4. 区房屋征收部门或储备机构或公益项目主体按规定给予土地权利人相应补偿。拒不接收补偿的，可通过公证提存等方式落实补偿； 5. 区规划资源部门根据房屋征收决定或收地批文，注销产证，收回土地。 集体土地：农村集体经济组织向区政府申请收回土地使用权，按规定需要给予经济补偿的，应提前协商补偿价款。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责核发土地收回批文；区房屋征收部门负责核发房屋征收决定书。 2. 配合部门：区发展改革部门负责项目立项；区储备机构、街镇（园区）负责补偿；涉及集体土地，农村集体经济组织负责用地申请。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
1. 土地收回	1-7 土地置换	实施区域统筹和成片开发涉及的零星低效产业用地，经协商一致，可进行土地置换，统一利用。	《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号） 10. 完善收益分享机制对实施区域统筹和成片开发涉及的边角地、夹心地、插花地等零星低效用地，探索集体建设用地之间、国有建设用地之间、集体建设用地与国有建设用地之间，按照“面积相近或价值相当、双方自愿、凭证置换”原则，经批准后进行置换，依法办理登记。	1. 由用地双方签订土地置换协议，明确用地范围、使用期限、差价补偿等事宜，明确置换土地之间价值的差价； 2. 用地双方向区规划资源部门提出土地置换申请，区规划资源部门出具规划条件，区产业部门牵头开展产业准入，并报请区政府批准； 3. 经区政府批准后，区规划资源部门核发土地置换批文，重新签订合同，并办理不动产权证。	1. 牵头部门：区规划资源部门，负责置换土地规划条件设定和土地手续办理。 2. 配合部门：区产业部门负责产业准入；街镇（园区）具体实施土地置换。
		低效用地权利人愿意将土地使用权交还政府，并采用联合拿地开发方式取得相关物业作为置换补偿	《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号）（十一）鼓励产业园区整体转型，采用“以房换地”等市场化补偿方式，补偿低效产业用地的权利人。	1. 低效权利人提出置换需求； 2. 编制低效用地退出和联合拿地开发方案； 3. 区政府审批，明确联合拿地主体； 4. 收回低效土地，履行联合拿地开发程序； 5. 按多主体办理不动产权证。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责规划土地审批；区产业部门负责产业准入，联合拿地方案初审。 2. 配合部门：街镇（园区）负责具体方案编制和实施。

政策工具	适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
2. 土地储备	因规划实施或低效利用，以及权利人因自身经营等原因主动退出等情形，政府可收储土地。	《上海市土地储备办法》（市人民政府令〔2010〕52号） 第六条（储备范围） 下列土地应当纳入土地储备范围：（五）土地管理部门依法收回的闲置国有土地；（六）市政府为实施城市规划需要储备的其他国有土地。 本市实施土地储备新机制，构建在实施时序上以五年、三年、一年为重要节点的土地储备规划体系，建立“规、储、净、供、用、维”一体的运行模式，统筹市级、市区联合和区级储备三级联动，更好发挥全市土地储备资源池调控作用。 《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号） （十一）原低效用地的权利人无法实施自主更新或自行引入市场主体再开发的，可向规划资源部门申请土地收储并获得合理补偿，或由园区开发主体优先回购。	市级储备、市区联合储备： 1. 制定土地储备计划（含市级项目支持资金需求），报市规划委员会审议、经市政府批准； 2. 编制土地储备项目实施方案，市级规划资源、财政部门审定； 3. 签订储备协议并实施补偿； 4. 原产证注销，核发土地储备批文； 5. 前期开发，净地准备。	1. 牵头部门：市规划资源部门负责储备计划制定、储备审批。 市、区土地储备机构负责储备项目实施方案编制和具体实施。 2. 配合部门：市财政、住建、房管等部门联合成本认定。 市生态环境部门负责土壤污染修复管理；市、区财政部门负责资金预算与拨付；街镇（园区）负责场地清退。
			区级储备： 1. 制定土地储备计划（含区级项目支出资金需求），报市规划委员会审议，区政府批准后报市规划资源部门备案； 2. 编制土地储备项目实施方案，区级规划资源、财政部门审定；	1. 牵头部门：区规划资源部门会负责组织编制储备计划和审定储备实施方案等； 区土地储备机构负责实施方案编制和具体实施。

政策工具	适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
2. 土地储备	因规划实施或低效利用，以及权利人因自身经营等原因主动退出等情形，政府可收储土地。	《关于规范国有产业用地综合价值评估和国有产业用地上房屋征收评估工作的指导意见》（沪规划资源产〔2024〕480号）	3. 签订储备协议并实施补偿； 4. 原产证注销，核发土地储备批文； 5. 前期开发，净地准备。	2. 配合部门：区财政、住建、房管、街镇（园区）等部门联合成本认定。区生态环境部门负责土壤污染修复管理；区财政部门负责资金预算与拨付；街镇（园区）负责场地清退。
3. 节余土地分割转让	企业的工业用地在满足自身需要后，节余部分经规划核定、产业准入等要求后，可以转让。 （节余土地采用收储方式实施收回的，可参照土地收储）	《加强上海市产业用地出让管理的若干规定》（沪规划资源规〔2021〕6号）第十六条（转让管理）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。。	1. 有需求的企业向街镇（园区）提出申请； 2. 区规划资源部门确定地块分割规划条件，区产业部门核提转让地块产业准入、绩效等全生命周期管理要求； 3. 经区政府同意后，报土地市场交易； 4. 交易完成后，原权利人与受让人签订转让合同，区规划资源部门、街镇（园区）与受让人签订协议，落实土地全生命周期管理要求；原权利人与区规划资源部门签订补充出让合同，调整用地范围，落实土地全生命周期管理要求。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责确定规划条件、土地审批。 2. 配合部门：区产业部门负责产业准入；街镇（园区）具体实施推进。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
4. 城市更新	4-1 工业用地提高开发强度	企业自主更新或引入第三方主体联合更新，不改变用地性质，推动工业用地提容增效。	《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（2025版）》（沪规划资源更〔2025〕281号）第十七条 全生命周期管理（十二）实施更新项目全生命周期管理 更新项目纳入建设用地使用权合同或划拨决定书的产业投资、功能实现、运营管理、物业持有、节能环保以及公共要素建设、运营等土地全生命周期管理要求，按照“谁提出、谁负责、谁监管”原则实施共同监管，线上线下联动，纳入上海一张图全息数字时空平台，开展实施成效监测和评估，实现全生命周期闭环管理。 《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》（沪规划资源产〔2025〕28号）（九）强化产业用地价格管理 27. 降低企业用地成本。存量工业、仓储用地经批准提高容积率或增加地下空间的，不增收土地价款。企业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。支持采取分期支付土地价款的企业在缴纳首期土地价款后开工建设，做好当年受让当年开工项目的审批程序衔接。	工业用地提容： 1. 街镇（园区）向区政府提交申请，获得批复后，按照相关政策要求，开展规划调整或者实施深化； 2. 依据规划条件，向区规划资源部门申请办理土地手续，经区政府批准后，签订补充合同，并办理不动产权证。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责更新方案研究和规划土地审批。 2. 配合部门：区产业部门明确产业意见；区国资部门负责主责主业发展监管、国资资产归集管理等。
				“智造空间”优质项目： 1. 各区（管委会）初审，将项目报市经济信息化部门进行优质项目审核认定； 2. 市经济信息化部门组织智造空间优质项目认定，予以公布并申请首笔专项转移支付资金； 3. 市财政部门将项目奖励资金下达至各区； 4. 项目取得施工许可后，各区与项目单位签订计划任务书，并将首笔奖励资金拨付至项目单位。	1. 牵头部门：区产业部门组织“智造空间”优质项目初审，市产业部门负责审核认定。 2. 配合部门：区财政部门负责奖励资金拨付，区规划资源部门负责确定规划条件、土地审批。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
4. 城市更新	4-1 工业用地提高开发强度		《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》（沪府办规〔2023〕21号） 适应现代产业新形态，以高端化、智能化、绿色化为方向，推动轻生产、低噪音、环保型企业“工业上楼”，支持各类经营主体建设3000万平方米“智造空间”。		
	4-2 工业用地更新为其他用途	企业自主更新或引入第三方主体联合更新，推动工业用地改为商办、研发、保障性租赁住房等其他用地。	《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（2025版）》（沪规划资源更〔2025〕281号） （十五）完善空间规划支持政策 支持零星更新项目以提供公共要素为前提，按照规定，采取转变用地性质、按照比例增加经营性物业建筑量、提高建筑高度等鼓励措施。 《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》（沪规划资源详〔2022〕506号） 第六条 用地性质的更新政策 在满足地区规划要求的前提下，工业用地、仓储物流用地可以相互转换或者转换为研发用地，工业用地、仓储物流用地、住宅用地、研发用地可以转换为商业服务业或商务办公用地。	工改保障性租赁住房： 需调整用地性质后新建保障性租赁住房的： 1. 实施单位提出认定申请，并经相关部门联合认定； 2. 履行城市更新手续，开展规划调整； 3. 签订土地有偿使用合同，纳入土地全生命周期管理； 4. 项目建设、竣工验收。 无需调整用地性质的既有非居住存量房屋改建的： 1. 实施单位提出认定申请； 2. 多部门联合会审并出具预认定意见； 3. 项目建设、竣工验收； 4. 开展联合验收，并出具联合验收意见和项目认定意见。	牵头部门：区规划资源部门负责规划土地审批手续；区房屋管理部门负责组织保障性租赁住房认定。 1. 牵头部门：区房屋管理部门组织保障性租赁住房认定与审批； 2. 配合部门：区建管部门、区规划资源部门、生态环境、消防等部门联合认定。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
4. 城市更新	4-2 工业用地更新为其他用途	企业自主更新或引入第三方主体联合更新，推动工业用地改为商办、研发、保障性租赁住房等其他用地。	《关于本市保障性租赁住房规划土地管理细则》（沪规划资源用〔2022〕20号） 《本市非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的实施意见》（沪建房管联〔2022〕45号）	对于“工改商办”“工改研发”“工改其他”： 1. 各区制定更新计划； 2. 涉及多个产权主体，各区开展更新单元策划、更新单元规划实施方案编制； 3. 各区审查更新项目设计方案、完善控规，涉及多个产权主体的，原权利人与实施主体签订资产转让协议、注销原产权证； 4. 出让人与权利人签订土地有偿使用合同（存量补地价），完成竣工验收和确权登记。	1. 牵头部门：区行业主管部门负责产业项目准入。 2. 配合部门：区规划资源部门会负责组织街镇（园区）编制更新计划，开展更新方案研究和规划土地审批。
	4-3 适应创新创业需求的产业用地功能提升	低效用地依规实施适合新质生产力培育和发展需求的功能新增、融合和转换	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》（沪规划资源产〔2025〕28号）（十）强化产业生态营造、建筑功能管理和建设品质提升 29. 在满足环保、安全等条件下，鼓励支持企业充分利用城市更新政策新建、改建、扩建，对增加有利于创新的文化氛围、融合功能、共享空间、宽松环境、配套设施、知识密集型服务业等的项目，依规享受容积率奖励和土地出让金优惠等政策，减轻企业创新创业成本。涉及控详调整的，适用实施深化简易程序，提高审批效率。	结合创新型社区打造和城市更新路径实施。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责更新方案研究和规划土地审批。 2. 配合部门：区产业部门明确产业意见；区国资部门负责主责主业发展监管、国资资产归集管理等。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
5. 减量化		城镇开发边界外现状低效产业用地通过拆除复垦、土地整治，恢复为农用地或生态用地。	《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》（沪府规〔2023〕12号）二、突出“以减定增”，确保建设用地流量 《关于进一步完善低效建设用地减量化土地复垦项目管理工作的通知》（沪规划资源施〔2020〕424号）	1. 区规划资源部门编制低效建设用地减量化计划、负责建设用地减量化立项审批； 2. 街镇提出验收申请并自验合格，区规划资源部门组织农业、水务等部门联合验收，区财政局结合实际做好资金保障。	1. 牵头部门：区规划资源部门负责制定减量化计划和项目立项、验收审批。 2. 配合部门：区农村农业委、区水务部门联合验收；区财政负责资金保障；街镇负责推进减量化项目实施。
6. 园区为主体实施盘活	6-1 回购（收购）	产业园区内企业愿意退出低效产业用地（房）、企业股权转让给园区的，由园区回购（收购）实施低效产业用地盘活。	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》（沪规划资源产〔2025〕28号）19. 明确产业用地转让与回购要求 《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号） 国有平台公司实施资产收购、股权收购时，除遵守产权、资产交易的规定外，还应符合《企业国有资产法》《企业国有资产监督管理暂行条例》《上海市国资委监管企业投资监督管理办法》等政府部门对国资的管理要求。	1. 企业向园区管理机构提出意向； 2. 由园区管理机构指定单位与权利人就产业用地（房）回购（收购）或企业股权收购进行协商，形成初步意向； 3. 园区管理机构应依据本区规定，履行区政府集体决策或审议程序； 4. 园区将回购的产业用地（房）纳入园区产业空间资源的统一配置。	1. 牵头部门：园区管理机构负责对产业用地（房）回购（收购）和企业股权转让、入股等实施统一管理。 2. 配合部门：区产业部门负责产业准入和绩效管理，区规划资源部门负责土地审批管理。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
6. 园区为主体实施盘活	6-2 统租统管	园区内企业将产业用地（房）出租给园区平台，园区平台统一运营管理。	国有企业实施统租统管等经营投资时，应遵守《中华人民共和国民法典》合同规定、《企业国有资产法》《企业国有资产监督管理暂行条例》《上海市国资委监管企业投资监督管理办法》等政府部门对国资的管理要求。	1. 园区管理机构确定园区平台或其他企业为统租统管主体； 2. 统租统管主体编制统租统管方案，报上级部门审核； 3. 与用地权利人签订统租统管协议； 4. 土地及房屋移交，并建设改造； 5. 实施统租统管。	1. 牵头部门：园区管理机构负责产业用地（房）统租统管管理。 2. 配合部门：区产业部门负责产业准入和绩效管理。
7. 产业结构调整		产业项目符合国家和本市产业结构调整目录、环境污染特别严重或存在安全隐患并符合产业结构调整工作要求的，通过产业结构调整促进产业用地盘活。	《上海市产业结构调整专项补助办法》（沪经信规范〔2022〕6号）第三条（专项补助资金来源） 各区应安排一定资金用于产业结构调整、淘汰落后产能的补助。其中，获得市级专项补助资金的区，应按照不低于 1:1 的比例安排配套资金。 第四条（专项补助范围和条件） 市级专项补助资金对于国家下达的调整任务或经市政府同意的调整专项后城市更新项目予以支持；对调整后地块或区域符合资源高效率配置和产业高质量发展要求的或已实现存量资源有效再利用发展产业的列入补助范围并采用后补贴方式加大支持力度。	1. 区产业部门开展产业结构调整的项目认定； 2. 区产业部门组织项目产业结构调整； 3. 按照相关文件要求，申请市级专项补助资金（区安排配套资金），加强补助资金管理等。	1. 牵头部门：产业部门负责认定并组织产业结构调整。 2. 配合部门：财政部门、产调办负责补助资金；区规划资源部门负责调整后的土地利用；街镇（园区）具体实施产业结构调整。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
8. 产业提质增效	8-1 产业变更（退出）	产业项目迁出或低端产业淘汰后，引入层级更高的产业门类，实现产业置换、转型升级。	企业变更应符合本市 产业结构调整目录 ， 市、区产业发展政策 和本市 存量产业用地（房屋）转让 等管理。	1. 原企业退出； 2. 新进企业签订投资协议（属地政府会同产业部门提供绩效提升证明材料）或通过产业准入明确相关管理要求； 3. 建设改造； 4. 投产运行。	1. 牵头部门 ：区产业部门； 2. 配合部门 ：街镇（园区）、区规划资源部门。
	8-2 技术改造	采用新技术、新工艺、新设备对现有产业设施、生产服务等进行改造提升，淘汰落后产能。	《关于新时期强化投资促进加快建设现代化产业体系的政策措施》（沪府办规〔2023〕12号） 5. 鼓励现有企业增资扩产。鼓励本市存量企业通过提升产能、扩建厂房、更新设备等方式，加大技术改造投资力度。	1. 企业申报； 2. 项目初审，属地政府会同产业部门提供证明材料； 3. 项目公示； 4. 项目审核； 5. 实施技术改造； 6. 验收。	1. 牵头部门 ：区产业部门、区财政部门； 2. 配合部门 ：区投资促进部门或街镇（园区）。
	8-3 企业增资扩产	企业扩大有效投入和扩大生产规模，促进产业发展，提高土地利用产出效益。	《关于新时期强化投资促进加快建设现代化产业体系的政策措施》（沪府办规〔2023〕12号） 5. 鼓励现有企业增资扩产。鼓励本市存量企业通过提升产能、扩建厂房、更新设备等方式，加大技术改造投资力度。	1. 企业项目备案； 2. 方案设计、项目安评与环评； 3. 依规办理《建设工程施工许可证》	1. 牵头部门 ：区产业部门、区财政部门； 2. 配合部门 ：区规划资源局、区

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
				4. 竣工验收; 5. 投产运行。	投资促进部门或街镇（园区）。
9. 存量工业用地新建和改建	9-1 产业区块内新建和改扩建	企业在符合“零增地”技术改造标准等条件下，可以开展新建、改建、扩建。	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》（沪规划资源产〔2025〕28号）第5、6条企业可以在土地合同（产证）范围内开展新建、改建、扩建，无需另行编制详细规划。新建、改建、扩建工程的开发强度、建筑高度等确需超出合同（产证）范围的，在符合“零增地”技术改造标准的前提下，通过编制详细规划重新确定开发条件后实施。	地块在土地合同（产证）范围内： 1. 产业部门进行“零增地”技术改造认定； 2. 办理用地手续； 3. 开展工程建设。 开发强度、建筑高度超出合同（产证）范围： 1. 产业部门牵头产业评审，报区政府认定； 2. 编制详细规划，确定开发条件； 3. 办理用地手续； 4. 开展工程建设。	1. 牵头部门：区产业部门、区规划资源部门； 2. 配合部门：区发改部门、区生态环境部门、区投资促进部门、街镇（园区）。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
扩建	9-2 城镇开发边界内、战略预留区外新建和改扩建	企业在符合“零增地”技术改造标准等条件下，可以开展新建、改建、扩建。	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025 版）》（沪规划资源产〔2025〕28 号）第 5、6 条企业可以在土地合同（产证）范围内开展新建、改建、扩建，无需另行编制详细规划。新建、改建、扩建工程的开发强度、建筑高度等确需超出合同（产证）范围的，在符合“零增地”技术改造标准的前提下，通过编制详细规划重新确定开发条件后实施。	地块在土地合同（产证）范围内； 同上； 开发强度、建筑高度超出合同（产证）范围： 1. 产业部门牵头产业评审，报区政府认定； 2. 编制详细规划，确定开发条件； 3. 办理用地手续； 4. 开展工程建设。	1. 牵头部门：区产业部门、区规划资源部门； 2. 配合部门：区发改部门、区生态环境部门、区投资促进部门、街镇（园区）。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
9. 存量工业用地新建和改建扩建	9-3 战略预留区内新建和改建扩建	战略预留区内的合法企业，在符合“零增地”技术改造标准等条件下，可进行新建、改建、扩建。	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》（沪规划资源产〔2025〕28号）（二）分类管理规划产业区块外的工业用地 4. 加强战略预留区规划管控。5. 优化零星工业用地管理。6. 规范现状工业用地新建、改建、扩建。	地块在土地合同（产证）范围内： 1. 产业部门进行“零增地”技术改造认定； 2. 办理用地手续； 3. 开展工程建设。 开发强度、建筑高度超出合同（产证）范围： 1. 产业部门牵头产业评审，报区政府认定； 2. 编制详细规划，确定开发条件； 3. 办理用地手续； 4. 开展工程建设。	1. 牵头部门：区产业部门、区规划资源部门； 2. 配合部门：区发改部门、区生态环境部门、区投资促进部门、街镇（园区）。
	9-4 城镇开发边界外新建和改扩建	在相关部门认定后，优质工业企业可开展新建、改建、扩建。	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》（沪规划资源产〔2025〕28号）（二）分类管理规划产业区块外的工业用地 5. 优化零星工业用地管理。	1. 产业部门牵头产业评审，报区政府认定； 2. 编制详细规划，统筹平衡规划建设用地和工业用地总量； 3. 办理用地手续； 4. 开展工程建设。	1. 牵头部门：区产业部门、区规划资源部门； 2. 配合部门：区发改部门、区生态环境部门、区投资促进部门、街镇（园区）。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
10. 国企产业用地盘活	10-1 国企存量资产划转引入产业项目	针对分散在不同国企权利人的土地，将存量土地资产统一划转至国有资本运营平台公司，并引入新的产业项目。	《上海国资国企支持参与本市城市更新的实施意见》（五）允许委托更新。对于无独立更新条件的市属国企存量不动产，可归集到市区两级统筹开发平台实施委托更新。	1. 区政府会同市属国企制定低效产业用地处置计划； 2. 存量土地资产划转至经认定的国有资本运营平台； 3. 按照产业准入、规划资源等管理要求，引入新的产业项目。	1. 牵头部门：市国资委、市属国企； 2. 配合部门：区产业部门负责产业准入，区规划资源部门负责规划土地审批。
	10-2 国有存量资产盘活投资基金	在满足 REITs 行业管理要求下，投资于市、区两级国企持有的存量项目，包括产业园区、传统产业园区二次开发、工业企业退城进园等资产、长期闲置但具有较大开发利用价值的老旧厂房。	《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（2025版）》（沪规划资源更〔2025〕281号）（十八）加强综合政策支持 支持国企间采用灵活的资产划转和权益转让方式，实施联合更新和委托更新。灵活运用多种方式促进权益归集和协商一致。加大财政支持力度，鼓励金融机构依法开展多样化金融产品创新，探索与城市更新可持续发展模式相适应的税收配套政策。 《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》（国办发〔2022〕19号文）一、聚焦盘活存量资产重点方向。一是重点盘活存量规模较大、当前收益较好或增长潜力较大的基础设施项目资产；二是统筹盘活存量和改扩建有机结合的项目资产；三是有序盘活长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产。 《关于印发上海加快打造具有国际竞争力的不动产投资信托基金（REITs）发展新高地实施意见的通知》（沪发改规范〔2021〕6号）	1. 推荐低效产业用地地块至国存基金； 2. 经过研判与尽调，由国有存量资产盘活投资基金与社会资本共同发起设立专项基金、专项合伙企业、特殊目的投资载体，投资载体投资或收购目标项目； 3. 存量资产运营管理。涉及建设工程项目的，按规定履行相关建设审批程序。	1. 牵头部门：市国资委、国盛集团； 2. 配合部门：区规划资源部门负责更新计划制定、更新方案研究和土地审批； 3. 区产业部门负责产业准入。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
11. 安全治理	11-1 违法整治（土地）	针对未批先用的产业用地，拆除建筑物整改恢复土地原状或没收建筑物。	《中华人民共和国土地管理法》第七十七条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。 《上海市土地违法案件查处办法》（沪规划资源规〔2023〕4号）	1. 发现和调查； 2. 区规划资源执法部门举证； 3. 区规划资源执法部门作出处罚决定； 4. 属地政府拆除整改或补办手续； 5. 违法消除； 6. 案件办结。	1. 牵头部门：区规划资源部门； 2. 配合部门：街镇。
	11-2 违法整治（建筑）	对产业用地上，违反城乡规划管理，擅自搭建建筑物、构筑物的行为的查处	《中华人民共和国城乡规划法》 《上海市城乡规划条例》 《上海市住宅物业管理规定》 《上海市房屋使用安全管理办法》 《上海市拆除违法建筑若干规定》 《上海市城市管理综合行政执法条例》 《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》	1. 发现受理：受理案件，开展调查核实； 2. 立案调查：开展立案审批、调查取证； 3. 责令限期拆除：对经查证确属违法建筑需要拆除的，责令限期拆除； 4. 强制拆除：拒不拆除的，依法强制拆除。	1. 牵头部门：区城管执法部门、街镇（园区）； 2. 配合部门：区规划资源、房管部门。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
11. 安全治理	11-3 消防安全整治	对违法搭建、违规改性、安全管理混乱的工业厂房和仓库存在的消防安全隐患问题整治，提升产业用地利用的消防安全水平。	《上海市人民政府办公厅关于进一步加强本市城市公共消防安全工作的意见》（沪府办规〔2024〕6号）二、改善社会消防安全环境。紧盯高层建筑、……、厂房仓库等火灾风险高的单位和场所，分地区、分行业、分领域开展消防专项治理。三、创新社会消防治理模式。明确厂房仓库、农村自建房等管理要求，系统构建消防技术与管理要求制度体系。	1. 风险认定：定期开展风险排查、信息录入和风险评定。 2. 挂牌督办：对隐患整改难度大、隐患类型多、整改周期长的，由区政府实施挂牌督办。 3. 对整改不到位或拖延整改的，落实多部门联合执法并采取强制手段倒逼退出。	牵头部门： 区消防救援部门、区应急管理部门、街镇 配合部门： 区住建、城管执法、规划资源等部门
12. 其他	12-1 以房换地等退出方式	产业用地退出，通过“联合拿地”“以房换地”“以股换地”等市场化方式，对企业进行补偿。	《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号）（十一）鼓励产业园区整体转型，采用“以房换地”等市场化补偿方式，补偿低效产业用地的权利人。	1. 区政府统筹“联合拿地”“以房换地”等方式的实施标准和实施方案； 2. 区政府组织园区平台等主体在建设产业用房或实施园区整体转型过程中，预留一定比例的可售产业用房，由区政府统一调配，或者授权街镇（园区）直接安排，用于安置退出土地的企业； 3. 区储备机构收回土地、联合开发体归集土地产权、园区平台回购企业物业或股权时，可以使用安置产业用房。	1. 牵头部门： 街镇（园区）提供安置产业用房； 2. 配合部门： 区产业部门负责产业准入；区储备机构负责土地收回、产权归集。

政策工具		适用情形	法规依据	操作路径	责任部门
12. 其他	12-2 节余房屋租赁	存量节余产业用房，经产业准入、明确全生命周期管理要求后，可以租赁给符合要求的企业。	《关于本市推进产业用地高质量利用的实施细则》（沪规划资源用〔2020〕351号）第二十五条 建立存量低效产业用地处置机制 引导企业通过节余土地转让、节余房屋转租等市场化方式自主退出低效用地。	1. 有需求的企业向街镇（园区）提出申请； 2. 街镇（园区）对产业项目情况进行核实； 4. 区产业部门组织对引入的产业项目进行准入评审； 4. 土地权利人与承租人签订租赁协议，明确绩效要求。 5. 街镇（园区）对企业经济指标落实情况进行全生命周期管理。	1. 牵头部门： 街镇（园区）负责节余房屋租赁管理； 2. 配合部门： 区产业部门、区投资促进部门负责产业准入。
	12-3 司法拍卖	在土地使用权强制执行中，规范规划资源部门协助法院的执行工作。	《上海市高级人民法院 上海市规划和国土资源管理局关于强制执行出让土地使用权座谈会纪要》（沪高法〔2014〕470号） 规范强制执行前的意见征询、拍卖条件的设定、土地使用权拍卖底价的评估等方面。	1. 拍卖前法院征询产业部门、规划资源部门意见，明确产业项目准入和土地开发利用条件； 2. 拍卖成交； 3. 签订土地有偿使用合同，办理变更手续； 4. 督促企业落实产业发展承诺。	牵头部门： 规划资源部门、区产业部门。 配合部门： 街镇（园区）
	12-4 提前续期	以城市更新、统租统管、土地置换等方式实施低效产业用地盘活需要提前续期的情形	依据国家相关政策规定以及本市相关工作口径。	1. 实施主体联合权利人提出申请； 2. 区产业部门组织对引入的产业项目进行准入评审； 3. 区人民政府审批同意； 4. 签订土地有偿使用合同和产业发展合作协议；	牵头部门： 规划资源部门、区产业部门。 配合部门： 街镇（园区）

公开属性：主动公开

抄送：各区政府，各管委会，各相关部门。

上海市规划和自然资源局办公室

2025 年 8 月 21 日印发
