

上海市规划和自然资源局  
上海市经济和信息化委员会  
上海市国有资产监督管理委员会  
上海市市场监督管理局

沪规划资源产〔2026〕159号

---

关于印发《上海市工业用地使用权转让、出租、  
抵押二级市场管理办法（试行）》的通知

各区人民政府，各管委会，市政府有关委、办、局：

《上海市工业用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）》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

上海市经济和信息化委员会

上海市国有资产监督管理委员会

上海市市场监督管理局

2026年5月20日

# 上海市工业用地使用权转让、出租、抵押 二级市场管理办法（试行）

为规范本市工业用地二级市场管理，彰显工业用地的公共资源和生产资料属性，推动土地要素畅通流动，提高资源市场化配置效率，防止工业用地变相炒作，发挥有为政府的作用，突出产业发展导向和空间保障，促进工业用地资源要素对发展新质生产力和推进新型工业化建设的保障作用，根据《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）等规定，结合本市实际，制定本办法。

## 一、适用范围

本办法适用于本市范围内以出让方式取得的国有工业用地使用权（下称“工业用地使用权”）的转让、出租、抵押行为，重点针对土地交易及土地连同地上建筑物、构筑物、其他附着物等整宗地一并交易的情况。

## 二、完善转让规则

**（一）明确工业用地转让形式和条件。**各类导致工业用地使用权转移的行为都视为工业用地使用权转让，包括买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或其他组织合并或分立等形式涉及的工业用地使用权转移。工业用地使用权转移的，地上建筑物、构筑物、其他附着物所有权应一并转移。

工业用地使用权整宗地转让需经出让人同意。不得通过股权转让等方式实施工业地产炒作、扰乱工业用地使用权二级市场。工业用地使用权人的股权结构、出资比例变化导致实际控制人发生改变，可能导致不符合规划、产业用地准入要求等，应当事先经出让人同意；国有建设用地使用权出让合同（下称“出让合同”）另有约定的，从其约定。转让对象应当为符合产业发展导向的企业，出让合同和产业发展合作协议中对其有约定的，依照相关约定执行。

**土地分割转让。**工业用地在满足原使用权人自身需要后节余的部分，符合规划分割条件的，按规定办理规划分割手续，可分割转让。开发区成片开发土地实行分割转让时，应符合规划资源管理要求。

**合并转让。**合并后的地块应当具备独立分宗条件，符合整宗土地规划要求，使用权属清晰。涉及公共配套设施建设和使用的，转让双方应在合同中明确有关权利义务。土地合并所涉及的宗地应当为界线相邻的地块，且土地权属性质、使用权类型和土地用途一致。合并后使用年限的剩余年限不一致的，经出让人同意，评估后可按等价值原则重新确定剩余土地出让年限。

**预告登记转让。**未完成开发投资总额 25%的工业用地，经出让人同意，允许转让双方签订工业用地使用权转让合同后，依法办理预告登记，待开发投资达到转让条件时，再办理不动产转移登记手续。受让人可作为申报主体，凭不动产预告登记证明、转

让人委托书及其他必要材料向有关部门申请办理建设项目相关报建手续。

**加强工业用地使用权转让价格管理。**工业用地使用权转让价格应遵循市场原则确定，涉及土地连同地上建筑物、构筑物、其他附着物等整宗地一并转让的，土地使用权交易价格需单独列示。土地使用权交易价格比同期同区域同类工业用地使用权出让价格低 20% 以上的，市、区人民政府可行使优先购买权；比同期同区域同类工业用地使用权出让价格高 20% 以上的，区人民政府可依法采取必要的措施。出让合同对转让价格有约定的，应当符合相关约定。

**（二）加强工业用房转让管理。**工业用房的转让对象应当符合产业发展导向以及出让合同、产业发展合作协议约定，国家公告开发区内的工业用房转让应当征求开发区管理机构的意见。

园区平台、领军企业转让工业用房前，按出让合同、产业发展合作协议等约定，将可转让物业的产业准入要求等内容形成方案，经产业部门或开发区管理机构组织相关部门审核，报区人民政府（管委会）审定。

**（三）强化转让统一监管。**区人民政府依法依规实施工业用地使用权转让行为的统一监管。市相关部门按职责加强对涉地企业股权转让、涉地资产处置、涉地司法处置的协同监管。

### 三、规范出租管理

**（一）强化出租利用的产业准入要求。**工业用地和工业用房

出租使用应当符合产业发展导向和开发区产业规划，并按法律法规、出让合同和产业发展合作协议的相关约定执行。

**（二）加强出租利用监管。**属地政府（开发区管理机构）依据产业准入、规划土地用途管理、生态环境等要求，组织对辖区内工业用地和工业用房的出租行为加强巡查和监管。各区人民政府结合区位、布局、配套条件等因素，探索构建工业用地和工业用房的租金体系，定期向社会公布，合理引导市场租金水平，国家公告开发区内，已享受园区平台、领军企业政策取得土地并建设的工业用房，其出租价格应遵循开发区相关管理要求。探索建立工业用地和工业用房租赁登记备案制度。

#### **四、完善抵押机制**

**（一）加强抵押额度管理。**涉及工业用地使用权设定抵押权的，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地价与合法建（构）筑物及其他附着物残值之和。

**（二）强化抵押权实现管理。**工业用地使用权抵押及抵押权实现，应当符合法律法规规定和出让合同约定。抵押权实现时，抵押物竞买人资格应征询产业部门、规划资源部门和园区管理机构的意见，后续开发利用需符合产业导向和规划土地管理要求。

#### **五、健全交易平台**

**（一）明确平台服务功能。**以上海市土地交易市场为基础，建立健全工业用地二级市场交易服务平台（以下简称“二级市场平台”），承担转让出租信息的发布汇集、转让交易实施、监测

统计分析、政策咨询服务等功能，保障交易安全。

涉及本市工业用地整宗地转让，包括土地分割转让、合并转让、预告登记转让，及其他依法依规依约的情形，纳入二级市场平台实施交易。支持园区平台和领军企业的可售物业在二级市场平台转让。涉及其他交易事项的，经营主体可自行交易，也可委托二级市场平台进行交易。

建立健全“交易申请—信息发布—产业准入—合同签订—履约服务”的转让交易工作流程，紧密服务企业需求，简化受理材料，提高交易效率。交易申请和产业准入环节可以合并进行。

**（二）规范交易申请。**工业用地使用权人向出让人申请转让时，属地规划资源部门会同产业、生态环境等部门核实是否符合转让条件，报区人民政府同意后出具意见。区人民政府可结合本区管理实际制定相应审核决策流程。交易机构可以受委托代为办理交易申请。

区人民政府同意转让的，属地规划资源部门、产业部门应会同相关部门，明确开发利用条件、产业发展导向、全生命周期管理要求。

**（三）做好信息发布和集聚。**二级市场平台将标的物的基本信息、交易内容、流程、规则，以及包含管理要求的合同协议范本等，形成交易公告并公开发布。涉地国有资产处置、涉地司法拍卖的交易公告和成交信息，以及园区平台、领军企业物业的转让信息，在二级市场平台上同步发布。其他平台的交易信息，原

则上在二级市场平台同步发布。

**（四）加强产业准入。**产业部门根据产业规划和产业发展导向对意向受让人进行产业准入认定，并明确产业绩效要求。对已纳入全生命周期管理的，经产业部门确认产业项目不变的，原出让合同和产业发展合作协议载明的权利、义务随之转移。

**（五）规范合同签订。**交易达成后，涉及宗地转让的，受让人应当依法依规以及交易公告要求，与规划资源部门、属地政府（开发区管理机构）分别签订补充出让合同和产业发展合作协议，纳入全生命周期管理。工业用房再次转让时，受让人需与属地政府（开发区管理机构）签订产业发展合作协议，明确产业发展导向以及企业服务事项。

**（六）加强登记管理。**有关工业用地使用权转让条件，以及工业用地使用权人出资比例、股权结构、实际控制人等约定内容，应当按照本市不动产登记相关要求和合同约定，在不动产登记簿和不动产权证附记栏内予以注记。工业用地使用权人办理转移登记或变更重要注记内容时，应当提供规划资源部门（出让人）审核同意的意见。

## **六、提升服务水平**

**（一）加强市场交易综合服务。**建立全市工业用地用房数据集成平台，发布供需信息，开展工业用地价格监测，为日常管理和价格调节提供支撑。强化“高效办成一件事”理念，推动交易与登记联办。加强与相关部门合作，提供金融、法律、建设等相

关咨询服务，以及项目招商推介等服务。

## **（二）加强部门工作联动**

**加强涉地企业股权转让联合监管。**依托政府数据共享交换平台，实现涉地企业股东及出资比例等信息的互通共享。涉地企业股东及出资比例发生变化时，市场监管部门向企业提示规划资源部门的管理要求并将申请信息共享至规划资源部门。市场监管部门依法办理股权变更登记后将变更登记信息共享至规划资源部门。完善股权转让联合监管豁免事项清单，保障企业合理股权转让需求。

**加强涉地司法处置工作衔接。**在司法处置环节，规划资源、产业、生态环境、属地政府（开发区管理机构）等部门应加强与法院沟通，结合产业发展、规划资源、生态环境等要求，对标的物及受让方资格先行提出意见。司法处置中涉及跨省工业用地用房案件的，在产权调查或标的物查封时，不动产登记部门应当主动告知本市工业用地用房转让管理要求。

**加强涉地资产处置工作衔接。**在交易前，联合产权交易所等涉地资产处置平台应当先行与规划资源、产业、生态环境等部门确认宗地开发利用条件、产业发展、生态环境等要求，确保标的物产权清晰、具备合理利用条件。涉及国有资产交易的，应当同时符合国资监管的相关要求。

**（三）加强全周期履约监管。**本市规划资源、产业、市场监管、国资等部门建立全周期履约监管机制，对工业用地用房的转

让、出租、抵押等交易行为和使用状况实施全过程动态监测。属地政府（开发区管理机构）以及相关部门应当主动对接经营主体需求，协调解决其在土地开发、用房利用中涉及的产业准入、规划实施、生态环境、权属登记等方面的困难和问题，强化全生命周期履约跟踪与服务保障。

## 名词解释

合并转让：两宗及以上相邻地块，在土地权属性质、使用权类型和土地用途一致等前提下，将土地使用权合并整体转让给同一受让人的情形。

产业发展导向：指国家和本市明确发展的新兴产业、未来产业等，以及市区协同机制明确的产业和赛道。

公开属性：主动公开

---

上海市规划和自然资源局办公室

2026年5月20日印发

---