

# 上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源规〔2021〕6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。本规定自2021年9月20日起施行，有效期至2026年9月19日。

上海市规划和自然资源局

2021年9月13日

# 关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定

## 第一条（目的和依据）

为全面推进土地资源高质量利用，深化产业用地市场化配置改革，强化产业用地出让全生命周期管理，实现产业用地更集约、更高效、更可持续的高质量利用，根据《中华人民共和国土地管理法》、《上海市土地使用权出让办法》、《上海市人民政府关于印发本市全面推进土地资源高质量利用若干意见的通知》等，制订本规定。

## 第二条（定义及适用范围）

本规定所称产业用地出让全生命周期管理，是以提高土地利用质量和效益为目的，以建设用地使用权有偿使用合同（以下简称“出让合同”）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，通过健全用地产业准入、综合效益评估、土地使用权退出等机制，将项目建设、投入、产出、节能、环保、本地就业等经济、社会、环境各要素纳入合同管理，实现产业用地利用管理系统化、精细化、动态化。

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,存量产业用地提升能级、盘活转型、划拨转出让、节余分割转让,其他存量建设用地转型为产业用地均按照本规定执行。仓储等其他产业用地参照本规定执行。

本规定所称园区平台,是指承担产业园区建设、运营管理的平台型企业。本规定所称领军企业,是指处于行业领先地位,具备打造上下游产业链能力的企业。园区平台及领军企业,经区政府认定后,按照本规定相关条款执行。

### **第三条(基本原则)**

坚持“亩产论英雄、效益论英雄、能耗论英雄、环境论英雄”,提升单位土地经济承载容量和产出水平,推进产业空间治理。

坚持遵循产业项目全生命周期规律,合理确定产业用地弹性出让年期。

坚持落实土地利用全要素管理,明确产业用地的单位土地投入、产出、节能、环保、本地就业等经济、社会、环境约束性指标。

坚持实施土地利用全过程管理,实现项目开竣工、投达产、土地利用绩效评估和土地使用权退出的全过程管理。

### **第四条(管理职责)**

市规划资源局负责本市产业用地规划和土地利用等管理工作。市经济信息化委、市发展改革委会同市规划资源局负责制定

本市产业准入标准和产业用地标准，制定并实施土地利用绩效评估的指标、标准、方法和程序等。市生态环境局会同市经济信息化委、市规划资源局负责本市产业用地环境保护的监督管理工作。市其他相关部门按照各自职责，做好配合、服务、监管工作。

各区政府以及相关派出机构负责各自区域内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、生态环境等部门按照各自职责，协同实施本规定。

区政府相关部门或产业园区管理机构具体负责项目履约考核等工作。

### **第五条（工作机制）**

市、区政府完善产业用地管理协调工作机制，规划资源、经济信息化、发展改革、科技、生态环境、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门为成员，负责审议产业项目准入以及项目投入、产出、节能、环保、本地就业等指标，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，协调各部门工作进展，完善保障措施等。

### **第六条（规划管理）**

（一）优化产业用地空间布局，按照“产业基地-产业社区-零星工业地块”规划体系引导，产业基地以制造业功能为主，产业社区强调产城融合、功能复合，零星工业地块以保障现状企业生产为主。新增产业项目用地原则上布局在产业基地、产业社区

内，存量产业项目按照所在区域规划实施差别化管理。

（二）根据产业需求核定产业用地容积率、建筑高度。工业用地容积率一般不低于 2.0，使用特殊工艺的工业用地容积率可根据实际情况确定。研发用地可参照同地区的商业及办公用地确定容积率，其中通用类研发用地容积率不低于 3.0。

鼓励产业用地混合利用。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 30%，其中用于零售、餐饮、宿舍等生活配套设施的比例不超过地上建筑总量的 15%。鼓励功能用途互利的用地混合布置，强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合。

产业基地、产业社区内整体统筹绿地的规模和布局，鼓励集中布局复合利用。园区管理机构或其他主管部门可根据绿化部门审定的园区绿化专项规划，核定单个产业项目绿地率。

（三）鼓励提高产业土地利用效率，推行区域评估，简化规划调整程序，产业用地容积率、建筑高度等规划参数，按照相关规定适用详细规划实施深化程序，涉及控制性详细规划调整的，由各区审核实施方案，按规定程序上报审批。

### **第七条（产业准入）**

进一步加强产业引导，按照产业用地指南强化产业项目准入管理，严禁向禁止类工业项目供地，从严控制限制类工业项目用地。

优化完善产业用地标准，定期更新本市产业用地投入强度和产出效率的最低标准。强化产业项目准入审核制度，明确产业用地项目的产业类型、投资强度、产出效率和节能、环保、本地就业等的要求，并将其纳入出让合同，作为土地利用绩效评估的依据。

### **第八条（土地供应方式）**

产业用地供应按照国家和本市相关规定执行。通过产业用地标准化供应机制，保障产业用地持续、充足、主动供应。

产业项目类工业用地和产业项目类研发用地采取“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。

鼓励采用先租后让、长期租赁方式使用产业用地，由中标人或竞得人先行承租土地进行建设和产业运营，通过综合评估认定达标后可按合同约定办理出让手续。

### **第九条（土地出让价款）**

产业用地地价按照底线原则管理。工业用地出让起始价，最低可按全国工业用地出让最低价标准确定；研发用地出让起始价，最低可按本市研发用地基准地价管理要求确定。

完善以基准地价、标定地价为核心的产业用地价格成果体系和更新机制。产业用地出让起始价，经市场评估后，结合产业政

策和项目绩效情况，经集体决策确定。

采用弹性年期出让的，出让价格按照基准地价对应的最高年限进行年期修正。

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。

### **第十条（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上不超过 20 年。国家和本市重大产业项目、战略性新兴产业项目，按照本市相关规定和程序进行认定后，以认定的出让年期出让，最高不超过 50 年。标准厂房类工业用地、产业项目类研发用地、通用类研发用地的最高年限为 50 年。

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采用先租后让方式供应的，租让总年限原则不超过 20 年。

### **第十一条（合同到期及续期）**

产业用地使用权到期前，建设用地使用权人可向出让人或出租人（以下统称“出让人”）提出续期使用申请，符合国土空间规划和产业发展规划，满足节能和环境保护要求，经综合考评达标的，可采用协议出让方式取得续期建设用地使用权。弹性年期

到期续期时的土地价款，经集体决策，可按照原出让合同约定价格，或者结合原出让合同约定价格、续期时工业用地基准地价等，综合评估确定续期价格。

建设用地使用权人未提出续期申请，或提出续期申请但按照本规定第十三条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，依法收回建设用地使用权。

### **第十二条（开竣工、投产管理）**

出让合同应当根据项目的实际情况及区政府相关部门、园区管理机构意见，约定项目开工、竣工、投产时间和履约监管、违约处置方式，确保产业用地高质量利用。履约监管按照合同约定开工、竣工、投产等阶段，采取分阶段、差异化方式管理。对违反合同约定情形，依照合同约定追究违约责任，情节严重的，按照合同约定，可解除出让合同，收回建设用地使用权。

### **第十三条（达产、综合评估管理）**

完善产业用地项目土地利用绩效评估制度。产业用地项目土地利用绩效评估分别在达产阶段（达产评估）、达产后每 3-5 年（过程评估）、使用年期到期前 1 年（到期评估）等阶段进行，由区政府相关部门或园区管理机构依据有关法律法规规定和出让合同约定组织实施。

### **第十四条（主动退出机制）**

在产业项目约定的开工日期之前或达产之后，因建设用地使

用权人自身原因无法开发建设或运营的，建设用地使用权人可申请解除出让合同，经出让人同意，按照约定终止合同，收回建设用地使用权，按约定返还剩余年期土地价款；对地上建筑物的补偿，可事先约定采取残值补偿、无偿收回、由建设用地使用权人恢复原状等方式处置，并在出让合同中予以约定。

### **第十五条（强制退出机制）**

建设用地使用权人应按照合同约定的开发利用条件使用土地。存在下列情形之一的，按照合同约定，出让人可无偿收回建设用地使用权。对地上建筑物的补偿，可事先约定采取残值补偿、无偿收回、由建设用地使用权人恢复原状等方式处置，并在出让合同中予以约定。

（一）按照本规定第十二条规定，除不可抗力外，因建设用地使用权人自身原因未按时开工、竣工、投产，超过合同约定最长期限的；

（二）按照本规定第十三条规定，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，按合同约定应当收回建设用地使用权的；

（三）按照本规定第二十条规定，在使用过程中造成严重环境污染，经环境保护部门认定的。

除上述情形外，各区政府还可结合本区实际及项目情况，另行设定本地就业人口管理、投产达产后低效运行等方面的强制退

出要求，纳入出让合同条款。

## **第十六条（转让管理）**

进一步加强产业用地的转让管理。在出让合同中，应当约定以下转让管理要求及违约责任：

### **（一）产业项目类工业用地和产业项目类研发用地**

1. 建设用地使用权不得整体或分割单独转让。
2. 宗地上的物业应整体持有。
3. 建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构、实际控制人改变的，应当事先经出让人同意。
4. 土地房屋整体转让的，需经出让人同意，也可按照出让合同约定由出让人或园区管理机构优先收购。采取土地房屋整体转让的，应当纳入全市统一土地交易市场实施。
5. 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。

### **（二）标准厂房类工业用地**

1. 建设用地使用权不得整体或分割单独转让。
2. 宗地上的房屋不得分幢、分层、分套转让，可出租。
3. 建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构、实际控制人改变的，应当事先经出让人同意。
4. 土地房屋整体转让的，需经出让人同意，也可按照出让合

同约定由出让人或园区管理机构优先收购。采取土地房屋整体转让的，应当纳入全市统一土地交易市场实施。

5. 园区平台、领军企业的标准厂房类工业用地，除生活配套设施以外的物业可转让不超过 50%。园区平台采用直接转让的比例不得超过可转让物业的 60%，领军企业采用直接转让的比例不得超过可转让物业的 40%。园区平台转让的物业，自转让登记之日起 5 年内不得再次转让，5 年后确需转让的可由园区平台或区政府指定机构按约定价格优先回购，放弃优先回购的可以转让给符合产业准入要求的企业或研发机构。领军企业转让的物业只能由领军企业或区政府指定机构按约定价格回购。

### （三）通用类研发用地

1. 建设用地使用权不得整体或分割单独转让。

2. 宗地上的房屋可出租，建设用地使用权人须持有 70% 以上的物业产权，剩余部分可转让。

3. 土地房屋整体转让和分割转让的，需经出让人同意，也可按照出让合同约定，由出让人或园区管理机构优先收购。采取土地房屋整体转让的，应当纳入全市统一土地交易市场实施。

4. 建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构、实际控制人改变的，应当事先经出让人同意。

5. 园区平台、领军企业的通用类研发用地上，除生活配套设施以外的物业可转让不超过 50%。园区平台采用直接转让的比例

不得超过可转让物业的 60%，领军企业采用直接转让的比例不得超过可转让物业的 40%。园区平台转让的物业，自转移登记之日起 5 年内不得再次转让，5 年后确需转让的可由园区平台或区政府指定机构按约定价格优先回购，放弃优先回购的可以转让给符合产业准入要求的企业或研发机构。领军企业转让的物业只能由领军企业或区政府指定机构按约定价格回购。

发生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、改变实际控制人等行为，应当按照合同约定予以处置。可转让物业应在出让合同中明确转让方式、产业准入要求和退出机制。鼓励采用先租后售方式，在物业承租人产业绩效、研发投入等指标达到设定条件后再转让。

### **第十七条（存量产业用地盘活利用）**

鼓励存量产业用地提容增效。支持“零增地”提容改造，扩大混合成分比例，提高土地利用效率。按照规划和产业导向，存量工业和仓储用地经批准提高容积率和增加地下空间的，不再增收土地价款。

支持存量工业用地盘活转型，倡导集中成片的存量工业用地区域整体转型，允许园区平台等专业企业参与原权利人为主导的联合体，通过存量补地价办理用地手续，实施转型开发。

零星工业用地自行转型开发的，应向政府无偿提供不少于 10%比例的建设用地用于公益性设施、公共绿地等建设。如无法

提供公益性建设用地的，应将不少于 15%的地上经营性物业产权无偿提供区政府相关部门。

### **第十八条（登记管理）**

按照产业用地全生命周期管理要求，切实加强产业用地不动产登记管理。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、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，应当提供规划资源管理部门（出让人）审核同意的意见。

存量项目盘活转型中需无偿移交政府部门的设施物业，可由合同约定的接收部门按规定办理首次登记。

### **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。以房屋在建工程、新建房屋连同土地抵押等情形，应当按照《上海市不动产登记若干规定》的有关规定办理。

产业用地抵押权实现时，抵押物竞买人资格必须经过规划资

源管理部门、产业管理部门和园区管理机构综合认定，符合产业导向和园区规划要求。也可按照出让合同约定，由出让人或园区管理机构优先收购建设用地使用权。

## **第二十条（土壤和地下水地质环境保护）**

产业用地供应前，应当按照相关主管部门要求，进行土壤和地下水地质环境质量检测。在产业用地转让、收回前以及过程评估阶段，须进行产业用地土壤和地下水地质环境质量检测和评估，相关检测报告作为出让合同的附件。

产业用地使用过程中造成严重环境污染的，经相关主管部门认定，出让人可按照合同约定解除合同，无偿收回建设用地使用权，并按照“谁污染、谁付费”的原则，要求建设用地使用权人承担土壤和地下水地质环境修复的相关费用。

## **第二十一条（地下空间基础设施建设）**

出让合同中，应当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服从并予以配合。

## **第二十二条（建筑规划管理）**

完善产业建筑规划设计标准，规范建筑规划设计方案审批，产业用地建筑形态应当与产业类型、业态相匹配，禁止在产业用

地上建设住宅类建筑布局和形态。

### **第二十三条（信息共享和诚信体系建设）**

建立全市统一的产业用地数据库和土地全生命周期共同监管信息系统，将产业用地的经济、社会、环境指标以及土地使用条件、利用绩效等履约情况纳入共享平台，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，实现全程一体化管理。

建立土地、产业、市场监管等部门关于涉地股权转让的联合监管机制，推行企业诚信体系建设，定期公示企业诚信信息。由区政府或园区管理机构会同相关部门在项目审批、核准、备案以及融资抵押等方面，对违反法定义务和约定义务的失信主体，列为重点监管对象。

### **第二十四条（执法监察）**

强化产业用地用途管制。产业用地必须按照批准用途、规划建设条件使用，不得改变批准用途。加强规划土地执法监察，对产业用地擅自改变用途的，责令限期改正，恢复产业用途。违法情节严重，在规定期限内未完成整改的，出让人可按照约定解除出让合同，无偿收回建设用地使用权。

**公开属性：** 主动公开信息

---

上海市规划和自然资源局办公室

2021年9月14日印发

---