

《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)》对工业用地转让的影响观察

作者: 娄斐弘 | 蔡愚博 | 郭晋阳

基于产业政策、土地供给及空间治理目标,近年来各地持续强化对工业用地流转行为的监管,而上海一直是相关制度探索最积极的地区之一。近期,市规划资源局会同市经济信息化委、市国资委、市市场监管局出台《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)》(下称“159号文”),成为全国首个对工业用地二级市场进行系统性细化管理的地方专项规则。

从政策脉络观察,159号文并非孤立出台,而是上海围绕“产业用地姓产、工业用地姓工”“工业用地保量控价”等治理目标持续推进的制度延续。我们拟结合既有规则体系,对159号文可能对工业用地转让实践产生影响的核心变化进行分析,以供投资人参考。

1. “双向价格监管”机制落地

此次159号文最引市场关注和讨论的变化,莫过于其创新的“双向价格监管”机制,即“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”。

(1) 基准地价调整背景下的工业用地价格治理路径

在159号文出台之前,上海刚刚完成新一轮基准地价体系调整。2026年4月,《上海市城乡建设用地基准地价(2026年)》正式发布,对全市土地价格体系进行系统性更新,并全面下调产业用地基准价格,通过地价工具促进实体经济发展、优化产业空间布局。

在此背景下理解159号文,可以发现其价格管理逻辑并非单纯强化交易监管,而可能体现出更深层的政策协同:一方面,通过下调工业用地基准价格降低产业进入成本;另

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

一方面，通过对工业用地二级市场设置价格约束，避免土地价格重新在流转过程中累积并脱离产业承载能力。

(2) 工业用地价格监管边界扩展

需要说明的是，对于明显低价交易进行规制，并非上海首创。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》¹以及《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》²中，均已规定土地使用权转让价格明显低于市场价格的，政府依法享有优先购买权。

真正值得关注的，是 159 号文新增提出的“高价干预机制”。这一规则突破了传统低价监管逻辑，首次尝试对工业用地交易价格上限进行实质干预，意味着上海已率先开始尝试限制工业资产脱离产业属性形成资本化溢价。结合近期产业用地基准价格整体下调的政策背景观察，159 号文中的高价干预机制在某种程度上形成了“一级市场降成本+二级市场控溢价”的组合治理路径，即通过同时影响供给价格与流转价格，强化工业土地服务产业发展的功能定位。

(3) 规则适用仍待明确

我们理解，159 号文项下的“双向价格监管”机制在具体适用层面仍存在一定空白。不同于《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》以“标定地价”作为比较基准，159 号文采用了“同期同区域同类工业用地使用权出让价格”作为比较基准，但对于“同期”“同区域”以及“同类”的具体认定标准，目前并未进一步明确。

实践中，工业用地具有较强非标准化属性，不同地块在产业类型、开发强度、区位条件、剩余年限及附带产业要求等方面往往存在较大差异。因此，未来价格监管规则如何建立统一、可预期的比较口径，将直接影响交易确定性及市场主体的定价预期。

此外，上海市相关政府部门尚未就“高价干预机制”的上位法依据作出进一步解释。结合现行法律体系，我们理解，其制度来源可能与《价格法》第三十条存在一定对应关系。根据该条规定，国家及省级人民政府可以在重要商品和服务价格显著上涨或者可能显著上涨时，依法采取限定差价率、利润率、限价、提价申报及调价备案等价格干预措施。

考虑到 159 号文仅是省级政府主管部门的联合发文，其是否可直接作为启动价格干预措施的依据，后续是否仍需上海市人民政府另行制定实施规则，有待进一步观察。

¹ 《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第二十六条规定，土地使用权转让价格明显低于市场价格的，市、县人民政府有优先购买权。土地使用权转让的市场价格不合理上涨时，市、县人民政府可以采取必要的措施。

² 《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》第十六条规定，交易双方可通过土地二级市场交易平台等渠道发布和获取市场信息；可自行协商交易，也可委托土地二级市场交易平台公开交易；达成一致后签订合同，依法申报交易价格，申报价格比标定地价低 20%以上的，市、县人民政府可行使优先购买权。

2. 转让限制规则出现收紧

(1) 监管依据出现变化

结合上海市过往就产业用地转让限制出台的一系列规定，市场通常理解工业用地转让、涉地企业实控人变化是否需要取得出让入同意，主要取决于出让合同、投资协议等文件是否存在相关限制性约定。

对于这一普遍认知，在 2024 年发布的《关于加强本市涉产业用地企业股权变更联合监管的通知(试行)》(沪规划资源用〔2024〕51 号，下称“**51 号文**”)中也是适用的。具体而言，对于涉地企业未经出让入同意申请股权变更登记，市场监管部门需作出提示时，51 号文所采用的表述是“提示涉地企业相关土地出让合同中股权变更管控要求及违约责任”；且 51 号文对于未经同意擅自完成股权变更登记的行为，定性亦为“违约处置”。

但此次 159 号文的表达方式明显更严格。文件整体并未将转让限制条件建立在“合同约定”的基础上，而且在涉及实际控制人变更时进一步明确“应当事先经出让入同意；出让合同另有约定的，从其约定”。

这一表述顺序可能意味着取得出让入同意成为一般规则，而合同约定仅属于特别安排。换言之，即使出让合同未明确限制工业用地转让、涉地企业实控人变化，也不当然意味着企业可以自由完成控制权转移。若这一理解成立，则工业用地流转监管正在从合同约定模式进一步转向行政监管模式。

(2) 监管的有限松绑

159 号文也非单向强化工业用地转让的限制。与上海市规划和自然资源局于 2025 年 1 月 27 日出台的《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)》保持一致，159 号文同时提出了探索建立涉地企业股权转让联合监管豁免事项清单。这一变化意味着上海尝试在防止工业地产化与保障正常资本流动之间寻找平衡，将监管逻辑向分类管理演进，为企业合理的股权转让需求保留了一定灵活空间。

(3) 价格监管是否穿透股权交易

关于 159 号文规定的“双向价格监管”是否会进一步穿透适用于涉地企业股权交易，文件并未作出明确要求。按照 159 号文规则，“房地一体转让”的交易应单独列示土地价格，但对于通过股权交易实现工业资产控制权变更的情形，目前尚无法当然推导适用同样逻辑。

从现有公开实践观察，暂未发现上海依据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等现行二级市场规则，以工业土地价格明显偏低为由对涉地企业股权交易进行干预的案例。因此，价格监管是否将进一步穿透至企业股权层面，目前仍缺乏实践依据支持，有待进一步观察。

3. 实务观察与趋势判断

整体来看,159号文并未改变工业用地可依法转让、融资及退出的基本制度方向,其更深层意义在于,通过价格管理、控制权监管及联合审查机制,进一步强化工业土地的产业属性和公共资源属性。

对于市场主体而言,未来工业资产交易能否顺利落地,可能不再仅取决于产权是否完整或交易结构是否闭环,而越来越需要综合考量价格合理性、产业适配性及控制权安排是否符合监管预期。在这一背景下,工业项目的投资、融资及退出方案设计,也将逐步从传统不动产逻辑转向“土地合规+产业监管+交易结构”的综合治理框架。

以上为我们就《上海市工业土地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法(试行)》可能对工业用地转让实践产生影响的核心变化的简要总结和分析,仅供一般性参考,不应视为本所对具体问题的法律意见。如有进一步问题,欢迎随时与我们联系。



娄斐弘 合伙人

+86 21 3135 8783

nicholas.lou@llinkslaw.com

点击[此处](#)查看合伙人简历



蔡愚博 合伙人

+86 21 3135 8665

andy.cai@llinkslaw.com

点击[此处](#)查看合伙人简历



郭晋阳 律师

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2026