

上海市存量商办转 R4 实操要点探讨

作者：娄斐弘 | 蔡愚博 | 陈高坤 | 马士晓

前言

近期，位于上海市静安区天目社区的某存量商办项目调规转性为 R4 用地¹引发了市场广泛关注。这一案例与上海市此前出台的一系列关于鼓励通过非改居或土地转性方式建设保障性租赁住房的政策文件²一起为盘活上海市内存量商办物业提供了新的启发和解决思路。此前，我们已通过《长租公寓项目投资法律合规要点》等系列文章³，全面梳理了长租公寓投资的多元路径及核心法律事项，本文将重点聚焦上海市存量商办用地转性为 R4 用地的具体实操要点，供各类投资机构参考。

一. 存量商办转 R4 用地的法律法规和政策依据

本文所讨论的“存量商办转 R4”系指产权人将其持有的商办物业经规划调整，将其土地性质变更为 R4 用地后，相应再将土地上原有存量商办物业改造为租赁住房项目的模式。根据相关法律法规⁴及土地用途分类规范，租赁住房用地在规划用地分类中对应四类住宅组团用地(Rr4) (“R4 用地”)，具体为供职工或学生居住的宿舍或单身公寓、人才公寓、公共租赁住房、全持有的市场化租赁住房等住宅组团用地。对应上海市的居住用地分类及代码参见下表⁵：

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ 参见 <https://www.jingnan.gov.cn/zmhd/007008/007008001/20250709/eb0fa91c-84c4-4921-b563-9c2beb1adfc7.html> 及 <https://www.jingnan.gov.cn/zmhd/007008/007008001/20251016/23e02085-2e73-4955-aa29-d2c107202daa.html>。

² 包括《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》(沪府办规〔2021〕12 号)、《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》的通知(沪建房管联〔2022〕45 号)等。

³ https://www.llinkslaw.com/uploadfile/publication/3_1698656186.pdf。

⁴ 根据《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)规定：保障性租赁住房用地在规划用地分类中对应“四类住宅组团用地(Rr4)”，控制性详细规划和郊野单元村庄规划编制中可在普适图则备注栏明确类型。

⁵ 参见《上海市控制性详细规划技术准则》(2016 年修订版)。

大类 代码	中类 代码	小类 代码	用地名称	范围
R			居住用地	居住社区、居住街坊、居住组团等各种类型的成片或零星的用地
	Rr		住宅组团用地	用于住宅建筑及其必要的配建道路、绿化及附属住宅建筑的服务设施的用地
		Rr1	一类住宅组团用地	以低层住宅为主的住宅组团用地
		Rr2	二类住宅组团用地	以多层住宅为主的住宅组团用地
		Rr3	三类住宅组团用地	以高层住宅为主的住宅组团用地
		Rr4	四类住宅组团用地	以独立地段的供职工或学生居住的宿舍或单身公寓为主的住宅组团用地

从政策角度，商办用地转性为 R4 用地在国家及上海市层面均有明确的政策支持依据，包括：

- 《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发[2021]22 号)规定：人口净流入的大城市 and 省级人民政府确定的城市，对企事业单位依法取得使用权的土地，经城市人民政府同意，在符合规划、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，**允许用于建设保障性租赁住房，并变更土地用途，不补缴土地价款**，原划拨的土地可继续保留划拨方式；允许土地使用权人自建或与其他市场主体合作建设运营保障性租赁住房。
- 《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)规定：**零星更新涉及用地性质调整的.....满足相应配套设施设置要求的前提下，各类用地可以更新为保障性租赁住房用地以及营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等公共服务设施用地。**
- 《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)规定：对企事业单位依法取得土地使用权的自有闲置土地，经市或区相关部门联合认定后，在符合规划、权属不变、满足安全要求、公共服务和市政交通等配套设施可承载、尊重群众意愿的前提下，**允许用于建设保障性租赁住房，可变更土地用途为四类住宅组团用地(Rr4)，签订土地出让补充合同，按照规划重新约定各类规划参数、土地使用期限、开竣工时间、物业持有、违约处置等全生命周期管理要求，不补缴土地价款。**

需要注意的是，此前引发广泛讨论的《上海市人民政府办公厅关于推进商务楼宇更新提升的实施意见》(“**商务楼宇更新实施意见**”)中允许商务楼宇兼容租赁住房功能的政策的适用情形与上述政策并不相同，该实施意见允许的是符合条件的商务楼宇在一定期限内灵活调整内部业态以兼容租赁住房用途，而不涉及土地用途的变更。

二. 存量商办转 R4 的操作流程及关注要点

据我们了解, 存量商办转 R4 的具体实施流程整体上会遵循城市更新中物业权利人自行主导和实施的“零星更新”⁶流程执行, 各区具体的实施流程可能略有不同, 一般按如下步骤执行:

- (1) **申请发起:** 物业权利人向属地政府部门(如区规资局、街道等)提出申请。
- (2) **部门联审与审批:** 属地政府受理申请后, 由区规划部门牵头, 联合发改、住建、消防等相关部门研究, 形成初步意见后报区政府审议, 经区政府审批同意后方可启动控规调整程序。
- (3) **控规调整:** 根据项目所属现行控制性详细规划的具体情况按照对应规划管理要求完成控制性详细规划的论证、编制、公示及审批等环节。
- (4) **土地合同变更与开发建设:** 在完成控规调整后, 权利人即可签订土地出让补充合同调整土地用途及规划指标(如涉及), 后续即可依据新的规划用途开展项目开发建设或改建。

在上述商办转 R4 用地程序中值得特别关注的事项包括:

- **免缴土地出让金。**根据保障性租赁住房相关政策, 存量建设用地变更土地用途为 R4 用地建设保障性租赁住房无需补缴出让金。
- **申请延长土地使用期限。**根据我们与相关政府部门的沟通, 物业权利人在申请土地用途变更时还可以一并申请将存量商办用地的土地使用期限调整至 70 年。但在具体项目中, 调整后土地期限的起算时点(即是按原土地出让时间起算还是按照转性时点重新起算)需结合项目情况与属地政府作进一步沟通。
- **全生命周期管理要求。**根据上海市保障性租赁住房政策规定, 转型后用于建设保障性租赁住房的 R4 用地及项目, 需全面纳入土地全生命周期管理体系, 具体需在土地出让合同明确约定相关限制性要求: (i) 保障性租赁住房应全部用于保障性租赁使用, 不得上市销售或变相销售; (ii) 保障性租赁住房土地和房屋应按照出让合同约定, 不得整体或分割转让; (iii) 保障性租赁住房用地受让人的出资比例、股权结构、实际控制人等应按照出让合同约定不得改变, 确需改变的, 需经出让人同意等相关限制性要求。基于此, 在项目收购交易节奏上建议适当处理以相应匹配出让合同签署及全生命周期管理要求。

⁶ 当然, 不排除后续在政府主导的区域更新项目也会存在针对城市更新片区中某些特定商办楼宇进行转型的项目, 该等项目的实施流程则可能存在差异。

三. 结语

就政策导向而言，当前上海市政府已陆续出台系列政策通过多种途径着力推动解决商务楼宇设施老旧、空置率居高不下的问题。从大宗物业交易及其后续退出可行性视角来看，存量商办转 R4 这一实施路径，可有效解决过往通过非居改租赁住房、办理特行证进行类酒店/服务式公寓经营等模式中存在的试点期限续期存在不确定性、土地用途不一致、剩余土地使用权期限较短等痛点问题，为投资机构参与投资、收购上海市核心区域内的存量商办项目提供了新的路径。同时随着公募 REITs、机构间 REITs 等新型不动产资本市场退出渠道的逐步成熟，有理由相信通过商办用地转型 R4 用地方式建设保租房或将逐渐成为大宗商办地产交易的重点方向以及保租房项目供给的重要渠道之一。

当然，实操层面并非所有存量商办项目都适合转性并改为保障性租赁住房这一投资逻辑，除考虑区位、价格、周边供给等商业因素外，在针对特定项目开展前期尽调及可行性评估时还需结合具体物业的权属、法律合规性及工程现状等各方面进行综合评估判断。

以上是我们从实操角度对上海市存量商办转 R4 注意事项的相关提炼总结，仅供一般性参考。如有任何问题或建议，欢迎随时与我们联系及进一步讨论。

作者:



娄斐弘
+86 21 3135 8783
nicholas.lou@llinkslaw.com

点击[此处](#)查看合伙人简历



蔡愚博
+86 21 3135 8665
andy.cai@llinkslaw.com

点击[此处](#)查看业务合伙人简历



陈高坤



马士晓

公司并购部主要合伙人：



俞卫锋 合伙人
+86 21 3135 8686
david.yu@llinkslaw.com



娄斐弘 合伙人
+86 21 3135 8783
nicholas.lou@llinkslaw.com



赵铭宗 合伙人
+86 21 3135 8682
kyle.zhao@llinkslaw.com

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 2025