

上海工业用地二级市场新规落地 | 转让、出租、抵押全合规指引

作者：陈永兴 | 王佳怡

前言

2026 年 5 月 20 日，上海市规划资源局、市经信委、市国资委、市市场监管局四部门联合印发《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)》(沪规划资源产〔2026〕159 号)，作为全国首个工业用地二级市场专项细则，与同期发布的《关于加强产业用地出让合同和产业发展合作协议监管服务的通知》(沪规划资源产〔2026〕146 号)、《上海市城乡建设用地基准地价(2026 年)》(沪规划资源用〔2026〕110 号)共同构建起上海工业用地“交易监管+全周期履约+地价核算”三位一体制度体系，既守住“产业姓产、工业姓工”底线，又畅通存量工业用地要素流动，对工业用地的规范运营与交易处置具有里程碑式意义。

本文以《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)》为核心，结合上述两份市级配套规则，并参考浦东新区园区平台认定与运营管理的实操要求，深度拆解工业用地交易、出租、抵押的规则要点、法律逻辑与实操边界，为企业及同业提供一站式合规指引。

一. 政策定位：全国首创，工业用地“闭环监管”新时代

作为全国首个工业用地二级市场专项细则，本次政策体系以“产业姓产、工业姓工”为核心导向，正式开启上海工业用地全链条、闭环式监管新阶段。办法统一适用于本市以出让方式取得的国有工业用地使用权及地上建(构)筑物、附着物的整体交易，将买卖、交换、出资、司法处置、资产处置、法人合并分立，以及股权变更导致实际控制人发生变化等各类引发使用权转移的情形，统一认定为工业用地转让并纳入监管；同时明确整宗地转让必须经出让人同意，从制度源头封堵“以股权转让为名、行工业用地炒作之实”的违规空间，坚决守住工业用地公共资源与生产资料属性，确保土地要素始终服务于实体经济与产业发展。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

二. 核心亮点

《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)》针对当前工业用地交易不规范、流转不透明、用途易跑偏、监管碎片化等突出问题,从转让、出租、抵押等关键环节进行系统性规制,规则清晰、标准明确、监管闭环,亮点突出。

(一) 转让环节——全面界定转让情形、强化产业准入、严控交易价格

办法将买卖、交换、赠与、出资、司法处置、资产处置、法人合并分立以及股权变动导致实际控制人变更等所有导致工业用地使用权转移的行为均视为转让,实现全场景覆盖。整宗地转让须经出让人同意,分割转让、合并转让、预告登记转让均按规则实施,受让主体必须符合产业导向,并满足出让合同及产业发展合作协议要求。

办法建立价格刚性管控机制,交易价格参照同期同区域同类工业用地出让价实行 $\pm 20\%$ 区间管理,低于下限政府可行使优先购买权,高于上限可依法干预;土地与建筑物一并转让的,土地价款须单独列示,定价口径与《上海市城乡建设用地基准地价(2026年)》衔接,估值更透明、交易更规范。

(二) 出租环节——坚守工业用途底线,推进规范化、可监管运营

办法明确工业用地及工业用房出租必须符合产业规划与土地用途,严禁违规改变工业用途、违规转租、分割出租或变相用于商业、办公、居住等非产业用途。属地政府及开发区管理机构强化日常巡查与监管,探索建立租金指导体系与租赁登记备案制度,整治私下转租、随意改造、改变功能等行业乱象,并与“出让合同+产业发展合作协议”双监管机制衔接,确保出租全程不偏离工业属性。

(三) 抵押环节——坚持房地一体、估值可控、处置不脱管

办法明确工业用地抵押遵循房地一并抵押原则,抵押价值上限不得超过合同剩余年期地价与合法建(构)筑物及附着物残值之和,从源头遏制高评高贷、虚增融资规模。同时强化抵押权实现环节监管,抵押物处置时,竞买人资格须征求产业、规划及园区管理机构意见,确保后续开发利用符合产业导向与规划要求,杜绝通过抵押权实现变相改变土地用途。

(四) 平台服务与监管层面——搭建统一交易场所,实现流程标准化、监管精准化

以上海市土地交易市场为基础,设立全市统一工业用地二级市场交易服务平台,整宗地转让、分割转让、合并转让、预告登记转让等均须进场交易,形成“交易申请—信息发布—产业准入—合同签订—履约服务”标准化流程。平台推进交易与不动产登记联办,加强部门信息共享与工作联动,显著提升工业用地流转效率,实现“进场可交易、过程可追溯、风险可防控、全程可监管”。该统一监管思路与浦东对园区平台实施全周期监管、强化运营与退出闭环管理的导向高度一致。

三. 律师意见：地产视角的实务价值

近年来，上海产业用地规模持续扩大，工业用房、高标准厂房、产业园区已成为不动产领域的重要资产类型。随着工业用地二级市场管理、全周期履约监管、基准地价更新等系列文件出台，上海工业用地正式进入“严监管、强产业、全闭环、明定价”的高质量发展新阶段。

本次新政叠加 146 号文“出让合同+产业发展合作协议”双监管模式与 2026 年基准地价，对工业用地的项目并购、租赁管理、资产融资、退出处置均产生深远影响。对此，我们可以结合《关于加强产业用地出让合同和产业发展合作协议监管服务的通知》《上海市城乡建设用地基准地价(2026 年)》，并参考浦东新区园区平台认定与运营管理的实操要求，从实务影响、合规风险、操作建议三个方面提示企业重点关注：

(一) 新规对地产运营的实务影响

- 1) **并购逻辑重塑：**以往通过股权收购间接取得工业用地、规避审批的模式已不可行，实际控制人变更可能影响产业准入的，必须事前审批。
 - ✧ 尤其浦东新区园区平台所持有的标准厂房、研发用房，转让还须满足区级审定、比例限制、锁定期要求，与市级新规形成“全市统一规则+区域细化监管”的双重约束，交易合规成本显著提升。
- 2) **持有与出租更趋严格：**工业用房不得随意转租、不得改变用途、必须符合产业导向，并将逐步推行租赁备案与租金指导。
 - ✧ 浦东园区平台在此基础上进一步要求出租须绑定产业准入、鼓励先租后售、绩效达标方可转让，运营端从“自由出租”全面转向“合规出租”，统一运营、整体出租模式需同步适配市级备案要求与区级监管标准。
- 3) **融资与退出路径收窄：**抵押估值以“剩余年期地价+建筑物残值”为法定上限，结合 2026 基准地价核算，无法再高评高贷；资产处置时竞买人仍需通过产业审查。
 - ✧ 浦东园区平台物业还设置 5 年内不得再次转让、到期优先回购等规则，进一步收紧退出路径，依赖短期炒作、粗放退出的模式难以为继。

(二) 企业实操中的政策衔接问题

- 1) **股权转让与工业用地审批衔接不明确：**部分股权变更是否属于“实际控制人变化”、是否需事前审批，实操中认定尺度仍需与规划资源、产业部门进一步确认。
 - ✧ 尤其浦东新区园区平台的股权结构原则上不得变更，确需变更的须经区级多部门联合评审并报区政府审议，仅区属国资且控制权不变的可豁免审议，与市级涉地股权转让监管形成更严格的衔接要求。

- 2) **租赁备案与商场化管理存在冲突：**产业园区、工业用房多实行统一运营、整体出租，与逐一套备、分户监管的要求存在适配难题。
 - ✧ 浦东园区平台在此基础上进一步要求出租须符合产业准入、鼓励采用先租后售模式，并将产业绩效、研发投入等达标条件作为后续转让前提，进一步提高运营合规的复杂程度。
- 3) **基准地价应用口径尚未完全细化：**不同区域、不同剩余年限、不同建筑状况的工业用地如何准确适用基准地价，在交易、抵押中仍需更明确的操作指引。
- 4) **双监管协议履约标准不透明：**投产、达产、产值、税收等绩效指标如何考核、如何整改、如何豁免，实操中存在信息不对称。
 - ✧ 而反观浦东新区，则以《浦东新区园区平台认定管理办法》明确浦东园区平台需将上述全周期绩效要求正式纳入产业监管协议，并作为租售、转让、退出的核心约束条件，未达标将直接丧失物业转让等政策支持，监管刚性更强。

(三) 实务操作建议

- 1) **前期尽调全面升级：**将产业准入、出让合同与产业协议履约、股权转让限制、抵押限制列为必查项；
 - ✧ 涉及浦东园区平台资产的，还须额外核查转让比例、锁定期、回购条款、区级审批情况，未完成合规核查不得推进交易。
- 2) **交易结构合规设计：**工业用地并购优先选择资产交易，或在股权转让协议中设置“审批通过生效”条款；
 - ✧ 浦东园区平台项目须在交割前完成园区/镇政府同意、区级审定程序，并在合同中明确产业准入、绩效承诺等承继义务。
- 3) **运营端严守用途底线：**工业用房出租严格审核承租方经营范围，不从事非产业用途，及时办理租赁备案；
 - ✧ 浦东园区平台运营须落实先租后售、产业准入、绩效达标等要求，并将监管要求写入租赁合同，留存完整合规证明。
- 4) **融资与退出提前规划：**抵押融资按法定上限合理测算，不追求虚高估值；资产处置前提前与产业部门、园区管理机构沟通受让方资格；
 - ✧ 浦东园区平台物业还须遵守 5 年锁定期、优先回购等退出规则，确保处置路径顺畅。

总而言之，工业用地规范化、监管化是长期趋势，亦是不动产领域高质量发展的必然要求。企业应以本次新政为行动准绳，将产业合规、用途合规、交易合规、履约合规贯穿投融资管退全流程，在守住风险底线的前提下，真正将政策红利转化为稳定、可持续的资产收益。

四. 结语

上海工业用地二级市场新规的出台，标志着产业用地正式“重出让、轻监管”向“全生命周期、全交易链条、全要素管控”度转型。制度在严控土地炒作与用途异化的同时，为存量工业用地合法盘活、合规流转、合理融资提供了清晰路径。

本次新政以“防炒作、保产业、畅流通、强监管”为核心，既压实工业用地服务实体经济的功能定位，又通过统一交易平台、规范流转流程、明确监管规则，有效盘活存量资源，为全市工业用地市场划定了清晰的合规边界。

在坚守合规底线的前提下实现工业用地高效利用与资产价值稳健提升，既是政策导向，也是当前市场环境下的必然选择。律师在涉工业用地项目全流程服务中，应将政策审查、风险隔离、履约管理贯穿始终，协助企业把握政策红利、严守合规底线，实现资产价值与产业发展的双赢；而对市场主体而言，唯有真正理解并落实产业导向、合规交易、履约尽责的核心要求，方能在新规则下行稳致远。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



陈永兴
+86 21 3135 0755
yongxing.chen@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 2026