

工商业用地土地使用权延期和续期政策观察(二)——上海新规解析

作者：娄斐弘 | 蔡愚博 | 郭晋阳

如同我们此前发表的[《工商业用地土地使用权延期和续期政策观察——广州新规解析》](#)所述，长期以来，相较于住宅建设用地使用权到期自动续期的明确法律预期，工业、商业、办公等非住宅用地在土地使用权期限届满后如何续期、可以续期多久以及续期地价如何确定，一直缺乏较为明确和统一的操作规则。而今年以来，在地方实践层面，相关制度建设已明显加快。

2026 年 7 月 31 日，上海市规划和自然资源局印发《上海市工商业项目土地使用权续期工作指导意见(试行)》(沪规划资源用〔2026〕234 号,“上海新规”),将工业、商业、旅游、娱乐、办公、教育、科技、文化、卫生、体育、综合及其他非居住类国有建设用地统一纳入适用范围,并对续期类型、方式、年限、价格及办理流程进行了系统规定。相较此前上海商业用地续期主要依赖个案沟通或通过城市更新重新设定土地期限的实践,上海新规的出台意味着工商业用地续期开始进入统一制度框架。

本文拟结合此前广州新规及上海既有实践,对上海新规的主要制度安排及其中值得关注的法律问题作简要分析。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

一. “到期续期+提前续期”双轨机制

上海新规将续期项目分为“到期续期项目”和“提前续期项目”:

1. 到期续期项目,即土地使用权剩余年期不足 3 年的工商业建设用地项目。除因社会公共利益需要依法收回的情形外,上海新规整体确立了“以续期为常态、不续期为例外,根据企业需求应续尽续”的原则;对于产业用地综合绩效评价被评定为 C、D 类的项目,则由各区结合项目实际情况综合研判。
2. 提前续期项目,即满足系列条件且土地使用权剩余年期不足原出让年期一半的项目,经相关政府部门认定为优质项目后,可以在土地尚未临近届满时申请续期。

与广州新规相比，两地虽然均允许提前申请，但广州通常要求具有增资扩产等合理事由或者属于符合条件的低效用地再开发项目；上海则更强调经营状况、用地绩效、长期投资计划及“优质项目”认定。

二. 续期年限灵活

1. 法定最高年限内确定续期年限

在续期年限方面，新规未采取“一次续至法定最高年限”的模式。原则上，原出让剩余年限与新增续期年限之和不得超过相应用途法定最高出让年限；土地权利人可以根据实际需要申请续期年限，一般单次不少于 5 年；采用租赁方式续期的，租赁年限原则上不超过 20 年。

对于产业类项目，续期年限则需结合本市现行产业用地管理政策、原土地出让合同约定、产业类型及综合绩效等因素综合确定。其中，一般产业项目类工业用地原则上继续适用本市产业用地弹性年期制度，即出让年限原则上不超过 20 年；国家、市级等重大产业项目则可根据项目情况保障最高 50 年的出让年限需求。

2. 同一宗地允许按不同使用权人设定续期年限

上海新规特别规定，同一宗地存在不同土地使用权人的，各权利人可以根据自身需求申请设定不同的续期年限。

这一安排对于已经实施产权分割的商业、办公或者综合用途项目具有一定现实意义，但从后续法律实施来看，仍有一些问题值得关注，例如不同权利人选择不同续期年限后，相应土地使用权边界如何在不动产登记层面予以衔接，以及共用土地、共用设施之间如何协调等，仍有待结合具体项目和后续登记实践进一步观察。

三. 地价与绩效挂钩

上海新规明确，各区规划资源部门应会同相关部门，按照地价决策程序报经区政府(管委会)同意后确定土地续期价格，并要求建立“绩效与地价”挂钩机制。具体地块的续期价格由各区经集体决策确定，续期土地价格不得低于续期地块所在级别本市基准地价的 70%。

需要注意的是，“基准地价 70%”只是续期价格的下限，并不意味着符合条件的项目当然可以按照基准地价七折续期。

对于工业、仓储、研发等产业用地，续期价格应综合考虑项目用地绩效、基准地价及市场价格；对于商业、办公等经营性用地，还需参考区域一级市场土地价格及资产市场化收益等因素。

这一点与广州新规存在明显区别。按照广州新规，对于符合相应土地产出率或者投资强度要求的工商业项目，可以按照规定计价标准的 70% 确定续期价款；未达到相应指标的，则原则上按照全额标准确定价格。因此，广州的 70% 更接近于与具体绩效条件挂钩的明确价格优惠。

上海则采取了不同路径：首先以基准地价 70% 设置政策价格底线，再由各区结合绩效、市场价格、资产收益等因素综合确定最终价格。

从规则设计来看，这种模式保留了较大的区域和项目差异化空间，但相应地，其法律确定性和可预见性也弱于直接设置统一计价公式的模式。特别是商业、办公项目所涉及的“资产市场化收益”等因素如何具体量化、不同绩效水平与续期价格之间是否形成相对固定的对应关系，目前上海新规本身并未进一步明确。

因此，上海新规解决了“续期价格应当如何形成”的制度框架问题，但尚未完全解决“具体项目最终应当支付多少续期价款”的问题。未来各区是否会进一步形成更具体的计价规则，值得继续关注。

四. REITs 项目获得程序便利

上海新规专门对拟发行不动产投资信托基金(REITs)的项目作出安排，包括申请续期年限可以根据项目实际情况确定、可以简化优质项目核定程序，以及可以在 REITs 申报后、注册前完成土地续期手续。

尽管从规则性质来看，这些安排主要体现为程序便利，并未另行赋予 REITs 项目当然续期或者当然适用优惠地价的实体权利，但其意义更多在于解决土地续期行政程序与 REITs 发行程序之间的衔接问题，也反映出上海新规在处理传统土地到期管理问题之外，开始兼顾存量资产盘活政策的需要。所以从资产端来看，这一规定实际上是提高了上海存量商业地产、产业园区等资产的可融资性和可证券化程度。

五. 结语

整体来看，上海新规填补了此前上海工商业用地续期缺乏统一操作规则的制度空白，并在传统到期续期之外进一步建立了提前续期机制。

与广州较强调量化指标及明确计价标准的模式不同，上海采取了更加框架化、差异化的制度设计：市级层面统一明确续期类型、土地供应方式、年限上限和价格底线，而将优质项目认定、绩效评价及具体续期价格更多留给各区结合项目情况判断。

随着相关实施案例逐渐增加，上海是否会进一步通过区级实施规则或者其他配套政策，将目前的原则性框架进一步转化为更加客观、稳定和可预期的续期标准，可能将成为上海工商业土地续期制度下一阶段最值得观察的问题。

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](#)查看合伙人简历



郭晋阳

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 2026