

## 有关上海产业用地新规(51 号通知)的讨论(二)

作者：刘贇春 | 蔡艳晨 | 韩笑

### [讨论\(一\)链接](#)

上海市规划和自然资源局、上海市市场监督管理局及上海市经济和信息化委员会于 2024 年 2 月 19 日联合向各级政府、管委会印发的《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)》(“51 号通知”), 引发了产业地产投资者的持续关注。

### 1. 涉产业用地企业股转是否均需规资局同意?

51 号通知提出由规划资源部门牵头构建“涉地企业股权监管系统”<sup>1</sup>。该“监管系统”覆盖范围有多大, 而如出让合同并无股权转让限制, 是否也会被纳入“合同信息共享”的名单中?

判断上述问题, 须先了解 51 号通知的前世今生。

51 号通知开宗明义, 声明其系根据 129 号意见要求, 为加强涉产业用地企业股权变更监管之目的出台。研读 129 号意见有关涉产业用地企业股权变更的具体监管要求, 对深入理解 51 号通知意义重大。

.....  
如您需要了解我们的出版物,  
请联系:

Publication@llinkslaw.com

<sup>1</sup> 即: (1)规划部门将产业用地合同信息共享至市场监督管理部门; (2)市场监督管理部门对于未获出让人同意申请股权转让的涉地企业发出提示; (3)报区政府同意后, 由区规划资源部门对于未经出让人同意擅自变更股权的涉地企业进行处置(责令恢复股权结构、按合同约定承担违约责任等)。

《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》(“129号意见”)	
颁布主体	上海市规划和自然资源局及上海市经济和信息化委员会于2023年4月联合向各级政府、管委会印发
背景	深化推进产业用地高质量利用
产业用地	虽129号意见未提及,但同样由市规资局、市经信委联合出台的[2020]351号文中明确,产业用地指工业用地(含产业项目类和标准厂房类)、研发用地(含产业项目类和通用类)及仓储用地
股权转让监管	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 加强对涉地股权转让的联合监管,防范以股权转让方式违反合同约定变相转让产业用地上的物业。规资局、市监局建立有偿使用合同(指土地使用权出让等有偿使用合同)、涉地股权转让等信息共享机制。</li> <li>● 强化股权变更环节工作协同,严格限制低效产业用地违反约定擅自转让。</li> </ul>
低效用地	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 未直接明确低效用地的评价标准</li> <li>● 要求各级政府定期组织开展利用效率调查,形成“低效产业用地清单”。</li> </ul>

51号通知正是在积极落实129号意见中关于“规资局、市监局建立有偿使用合同、涉地股权转让等信息共享机制”的工作要求。此外,实务中,相关地区确如129号意见要求的,于2023年进行了产业用地监管检查专项行动。

除了“建立信息共享机制”这一具体工作方式上的要求,根据129号意见,有两类涉产业用地需纳入股权转让监管,一类是有偿使用合同中规定了转让限制的;另一类是“低效产业用地”。

## 2. 限制股转的情形:“有偿使用合同有转让限制”及“低效产业用地”

有偿使用合同有转让限制的情形,看似清晰,其实也有很多可探讨空间。如:(1)股权转让是否会被扩大理解为对于土地使用权转让限制的变相违反?(2)出让合同虽有模版的股转限制条款,但未填写具体的“出资比例”“实际控制人”信息,是否可以认为没有限制?等等。对此,本文暂不做深入展开,期待后续与大家讨论。

本文将先行分享上海最新对于“低效产业用地”的认定:

上海市规划和自然资源局、上海市经济和信息化委员会及上海市国有资产监督管理委员会于2023年9月颁发的系列规定指出,2024年将构建完善的产业用地综合绩效评估体系,形成A(鼓励支持)、B(保留提升)、C(观察整改)、D(整治退出)分类绩效评估结果,识别判定低效用地,并建立低效产业用地清单库:

## 低效利用情况测评

### 低效利用情况自评

序号	指标名称	填报项	备注
30	是否土地/物业空置一年以上	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
31	物业品质	<input type="checkbox"/> 良好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 差	
32	是否符合房屋安全,是否有安全隐患	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
33	是否具备安全生产条件	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
34	是否属于纳入本市区限报的地块	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
35	是否为卡脖子、颠覆性技术项目	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
36	是否承担产业链中关键性、基础性生产任务	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
37	是否承担基础性保障功能	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	
38	是否四大生产工艺	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	

说明:1-9项、16-29项由相关部门根据相关统计、专项业务数据进行汇集,未填全数据;10-15、30-38项由相关部门组织土地权利人补充。

### 低效利用情况政府(管委会)评估

序号	指标名称	填报项	备注
30	是否违法用地	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	规划资源部门
31	是否闲置土地	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	规划资源部门
32	是否关停并转/淘汰类产业	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	产业管理部门
33	是否土地/物业空置一年以上	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	根据水电等能耗信息和外业踏勘判断
34	物业品质	<input type="checkbox"/> 良好 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 差	实地踏勘确定
35	是否符合房屋安全,是否有安全隐患	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	住建/房管部门
36	是否具备安全生产条件	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	应急管理部門
37	是否属于纳入本市区限报的地块	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	生态环境部门
38	是否为卡脖子、颠覆性技术项目	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	产业管理部门
39	是否承担产业链中关键性、基础性生产任务	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	产业管理部门
40	是否承担基础性保障功能	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	行业主管部门
41	是否四大生产工艺	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	产业管理部门

根据375号文中的《用地主体自评表》《政府(管委会)评估表》,地块低效利用测评指标包括**物业品质、产业能级、是否违法用地、是否闲置土地、是否关停并转/淘汰类产业、土地/物业是否空置一年以上**等。

## 综合绩效评估体系

### 评估范围与对象

以本市区行政区域内登记和现状产业用地(含**工业、仓储、研发用地**)为评估范围,以用地企业主体为评估对象。

### 评估主体

产业用地所在行政辖区的**各区人民政府(管委会)**。

### 评估方式

各区政府(管委会)组织**街镇、园区管理机构以及第三方专业机构**,在市级数据归集的基础上,开展现场调查以及产业用地企业相关数据采集,包括:

- ▶ 指导用地企业自评,并补充确定产业地块的空置、物业品质、安全生产条件、环保区域限评、房屋安全隐患卡脖子及颠覆性技术项目等各类情况,形成以空间底版为载体的单个地块“体检表”;
- ▶ 结合区域产业用地空间资源利用现状制定区域评估标准,通过**先直接判定类别、再基于综合评分排序分类**的类别划分方式,形成**两个导向(奖与惩)的四类清单**:
  - ✓ A类:鼓励支持类,前20%(含)
  - ✓ B类:保留提升类,前21%到前60%(含)
  - ✓ C类:观察整改类,前61%到前80%(含)
  - ✓ D类:整治退出类,后20%
- ▶ 综合绩效评估每年开展一次,每年5月完成上一年度的数据归集,10月底前完成绩效评估。

### 评估指标

3大类、9中类、39项指标详见截图。

- ▶ 对**未纳入本市土地全生命周期监管的产业用地**,合同监管类指标为**可选指标**,但**出让合同有约定的为必选指标**。
- ▶ **工业、仓储、研发用地**指标要求不同,如:对仓储用地的评估,不包括单位产值能耗、单位主要污染物税收、研究开发费用占比、每亿元营业收入有效发明专利数等四项指标。
- ▶ 对于**经济产出指标(如地均产出、地均税收)**,工业用地、仓储用地及研发用地均有要求。

值得注意的,上海市最新有关“低效产业用地退出”的政策工具箱尚在完善中,具体的认定方式及其处置措施(是否必然限制股转、强制退出、收储等)仍待政策进一步明朗。2019年曾有相关规定提出“淘汰类”工业地、闲置工业地、资源利用效率评价为D、超期未达产/近三年税收产出率不达标等工业地纳入低效产业用地清单,考虑到该等认定标准所基于的市一级层面规定(沪府规[2018]21号)已到期废止,随着2023年新的产业用地绩效评估体系的完善及落实,针对低效用地的认定及其处置政策应会进一步明晰。我们将持续保持关注,并期待后续与大家分享。

### 3. 未纳入全生命周期管理、不构成低效产业用地，是否可以认为进入了“保险箱”？

不然。

我们可以观察到，不止上海，各地均在持续推进产业用地高质量利用的导向及监管。全生命周期管理这一工具，也正逐步扩大到**历史存量项目**：

129号意见	
未纳入全生命周期的存量产业用地项目	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在建设用地使用权转让、实施城市更新、划拨转出让、存量补地价办理用地审批手续时，由规资部门会同其他相关部门，形成产业转入条件、物业持有、产业绩效、房地产转让、土地退出等要求，通过<b>签订补充或新签有偿使用合同</b>，纳入全生命周期管理。</li> <li>● 司法机关拍卖存量产业用地特别是未纳入全生命周期的存量产业用地，司法机关事先征询规资部门意见时，由规资部门会同其他相关部门，<b>确定产业准入条件、规划和土地管理要求</b>，纳入<b>拍卖公告</b>。</li> </ul>

### 4. 上海产业用地监管的政策发展

“产业用地高质量利用”作为长期政策导向，相关监管是持续发展的，51号通知并不孤立存在，而是服务于整体监管机制：

上海市关于“产业用地股权转让”的政策发展			
发展阶段	发文日期	文件名称	内容概述
2014年至2018年期间 (全生命周期管理探索阶段)	2014年	《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定（试行）》（沪府办[2014]26号，已失效）	<b>首次提出全生命周期管理</b> 概念，明确工业用地纳入全生命周期管理
2018年至2019年期间 (工业用地资源利用效率评价制度探索与完善阶段)	2018-2019	《本市全面推进土地资源高质量利用若干意见》（沪府规[2018]21号，已废止）/《关于开展资源利用效率评价工作的指导意见》（沪经信产[2019]206号）/《上海市低效工业用地标准指南（2019年版）》（沪经信产[2019]216号）等	<b>建立并完善工业用地产业绩效评估和土地退出监管</b> ，对实施土地全生命周期管理之前出让的产业用地，应依托产业绩效评估，通过 <b>签订补充出让合同</b> ，进一步明确产业绩效要求，纳入土地全生命周期管理。
2019年至2023年期间 (产业用地监管体系发展阶段)	2019.9	《本市低效产业用地处置工作的实施意见》（沪规划资源用[2019]475号）	提出 <b>低效用地应纳入全生命周期管理、加强不动产登记、工商登记环节的管控</b> ，并未明确管控的具体方式；并将产业用地范围延申至 <b>仓储用地</b> 。
	2020.7	《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》（沪规划资源用[2020]351号）	<b>加强产业用地转让管理</b> ；提出各部门 <b>建立联合监管机制</b> 按照签订产业用地出让合同的企业名录，做好 <b>股权变更监管</b> 。进一步明确将仓储用地纳入产业用地。
	2021.6	《关于开展“促履约，提绩效”产业用地监管专项行动的通知》（沪规划资源用[2021]227号）	对纳入全生命周期的产业用地，明确要求各区不动产登记、市场监管部门对 <b>涉地股权转让需实行清单式管控</b> 。
	2023.4	《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129号）	进一步明确实施 <b>股权转让监管</b> 的对象包括两种情形：(1)以股权转让方式违反合同约定变相转让产业用地上的物业；(2)低效产业用地违反约定擅自转让，并未明确联合监管的具体方式。
2023年至今 (产业用地监管体系完善阶段)	2023.9	《关于加强上海市产业用地综合绩效评估促进节约集约用地的实施意见》（沪规划资源用[2023]370号）	明确加强股权转让联合监管体系为 <b>防止</b> 以股权转让方式违反合同约定变相转让，提出将 <b>开展产业用地综合绩效评估、建立低效产业用地清单</b> 。
	2023.9	《上海市产业用地综合绩效评估和分类处置行动方案》 《上海市产业用地综合绩效评估指标体系（试行）》（沪规划资源用[2023]375号）	主要规定了产业用地综合绩效评估方法。
	2023.10	《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》（沪府规[2023]12号）	明确有序实施低效用地再开发， <b>建立土地利用综合绩效评估制度</b> ，准确识别 <b>低效用地</b> 。加强产业用地全生命周期管理， <b>严格合同履约管理</b> ，规范产业用地以及物业的 <b>转让和出租</b> 行为。
	2024.2	《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）	明确“ <b>涉地企业股权监管系统</b> ”的工作方式，即：(1)规划部门共享产业用地合同信息；(2)市场监督管理部门发出提示；(3)区政府同意后，对未经出让人同意擅自变更股权的涉地企业进行处置。

纵观上海对于涉产业用地股权转让的政策发展脉络，我们认为，51号通知并不旨在开创性地设置“出让人同意”作为前置审批条件，而是关上违规转让的逃逸后门。

有关51号通知的具体实操尚在发展，通力不动产和基础设施团队将持续跟进相关政策实施口径，协助产业地产客户的风险管控。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



刘贇春  
+86 21 3135 8678  
bernie.liu@llinkslaw.com



蔡艳晨  
+86 21 6043 3975  
lily.cai@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](mailto: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](http://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 2024