

工商业用地土地使用权延期和续期政策梳理和总结

作者：娄斐弘 | 蔡愚博 | 魏佳怡

作为地产项目估值及投资测算时的核心影响因素之一，土地使用权剩余期限一直是投资人在考察工业、商业地产项目时的关注重点。对于市场上部分供地时间较早、土地使用权剩余期限较短的存量工商业项目，投资人和相关市场参与主体也时常会向我们提出土地使用权能否延长、以什么价格延长的问题。近期，北京市出台的城市更新相关政策中关于出让土地使用权延期土地价款按市场价格核定的内容再次引发了市场对这一问题的关注和讨论。鉴于此，我们拟通过本文对现有国家和地方层面关于存量工商业用地土地延期与续期的相关法律、法规及政策进行梳理和总结，以期对各市场参与主体提供参考。

1. 国家法律法规层面

区别于住宅用地使用权到期后自动续期的规定，《中华人民共和国民法典》（“《民法典》”）仅原则性提及了包含工商业用地在内的非住宅用地建设用地使用权期限届满后的续期依照法律规定办理¹。而目前法律规定中对于土地使用权续期如何办理的规定主要见于《中华人民共和国城市房地产管理法》（“《城市房地产管理法》”），即“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金²”，但对于续期的具体条件(特别是续期的土地价款如何确定)等，法律法规并无进一步规定。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@linksllaw.com

¹ 《中华人民共和国民法典》第三百五十九条。

² 《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十二条。

针对上述情况, 2024年7月发布的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》中提出:“优化城市工商业土地利用, 加快发展建设用地二级市场, 推动土地混合开发利用、用途合理转换, 盘活存量土地和低效用地。开展各类产业园区用地专项治理。制定工商业用地使用权延期和到期后续期政策”。据我们了解, 目前自然资源部正在相应推进研究有关土地使用权续期适用情形、土地出让金补缴评估方法设计的相关政策。因此, 在上述政策正式颁布出台前, 国家层面目前尚无对工商业用地土地使用权续期的具体价格和条件的更为清晰的标准或指导意见。

2. 地方规定及政策层面

地方层面, 各地近年来在推进城市更新、特定区域存量项目土地到期问题处置等工作的过程中就土地使用权延期和到期后续期的问题出台过部分规定及政策, 其中就投资人较为关注的北上广深等主要城市涉及情况梳理如下:

(1) 北京

本文开头部分提到的近期引发市场关注的北京市的土地使用权延期规定系北京市规划和自然资源委员会(“北京市规自委”)于2024年11月印发的《关于城市更新项目土地价款核定缴纳的若干措施》, 该等措施适用于北京市内的按规划实施竣工, 已采取出让方式使用国有建设用地的项目(商品住房除外)在实施城市更新过程中涉及缴纳或者补缴土地价款的特定情形³, 其中具体措施第(七)项规定此类城市更新项目若涉及出让土地使用权未到期需延期的, 可合理确定延期出让年限⁴, 重新签订出让合同, 且土地价款按出让土地使用权市场价格核定⁵。前述规定中提及的土地价款按“市场价格”核定的表述与部分市场主体此前预期的续期金额标准存在差异⁶, 因此引起了广泛讨论。而针对这一问题, 上述规定中对于“市场价格”本身并无进一步明确定义。对此我们向北京市规自委进行了咨询, 相关工作人员反馈就该等措施所提及的“按市场价格核定”如何执行、标准为何, 其内部目前正在研究制定相应细则, 后续会进一步出台。

需要注意的是, 严格从文件及规定适用范围角度, 上述措施仅适用于北京市城市更新项目²中根据实施方案需要对未到期的土地使用权进行延期的情形, 而非《民法典》及《城市房地产管理法》

³ 见《关于城市更新项目土地价款核定缴纳的若干措施》第一条第(三)款。

⁴ 就该续期年限是否有上限的问题, 可参考《北京市城市更新条例》第五十一条: 国有建设用地使用权剩余年期不足, 确需延长的, 可以依法适当延长使用期限, 但是剩余年期与续期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限。

⁵ 完整规定见《关于城市更新项目土地价款核定缴纳的若干措施》第二条第(七)款: 出让土地使用权未到期需延期时, 合理确定延期出让年限, 重新签订出让合同, 土地价款按出让土地使用权市场价格核定。延期不涉及土地使用条件调整时, 土地价款按照新出让合同起始日期至延期到期日地价款总额减去原出让合同约定土地使用条件剩余年期的地价款总额核定。延期涉及土地使用条件调整时, 原出让合同约定土地使用条件剩余年期地价款超过新土地使用条件剩余年期地价款, 土地价款按照新出让合同起始日期至延期到期日地价款总额减去新土地使用条件剩余年期地价款核定; 反之, 土地价款按照新出让合同起始日期至延期到期日地价款总额减去原出让合同约定土地使用条件剩余年期地价款核定; 符合本措施其他规定的项目, 在此基础上再行核定。

⁶ 清河三思.《土地年限如何续期?北京给出新政策》. <https://mp.weixin.qq.com/s/OHwPJ66pE2Cvwy78A5eyCg>。

⁷ 根据《北京市城市更新条例》第二条, 城市更新是指对本市建成区内城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整, 其中包括以推动老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施等存量空间资源提质增效为主的产业类城市更新。具体城市更新项目需由城市更新实施单元统筹主体、项目实施主体向区城市更新主管部门申报纳入项目库, 并在纳入城市更新计划且相关实施方案经主管政府部门联合审查通过后方可推进执行。

规定的土地使用权到期后续期情形。对此北京市规自委也在我们的咨询过程中确认针对土地使用权到期后续期的问题，目前国家层面的续期政策正在制定过程中，在国家层面续期政策出台后，北京市将结合实际情况，适时出台实施细则。

综合上述文件及背景，我们理解对北京的存量项目而言，若从商业角度涉及产业升级改造的计划且同时面临土地使用权剩余期限较短问题的，确可以综合后续出台的延期市场价格核定细则、城市更新涉及的产业升级改造条件及要求⁸等因素综合考虑是否通过适用上述城市更新的相关政策以补缴土地出让金方式对土地使用权期限问题进行一揽子处理。而对于其他存量项目而言，则可持续关注后续国家及北京地方层面土地使用权到期后续期政策的出台情况。

(2) 上海

与北京类似，上海对城市更新项目中涉及需进行土地期限调整的情形也出台了对应政策。根据《上海市城市更新条例》的相关规定，城市更新以拆除重建和改建、扩建方式实施的，可以按照相应土地用途和利用情况，依法重新设定土地使用期限。城市更新涉及补缴土地出让金的，应当在土地价格市场评估时，综合考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素，确定土地出让金⁹。上海市规划和自然资源局（“上海规自局”）在配套印发的《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》中对于前述土地出让金的核定流程进行进一步细化，规定城市更新项目通过存量补地价方式实施涉及补缴土地价款的，应当按照新、旧条件下土地使用条件，委托土地评估机构进行市场评估，并经区人民政府集体决策后确定。其中，市场评估中可以综合考虑拆除重建项目的旧房屋拆除成本、土地通平费用等土地前期开发成本及新条件下无偿提供产权移交的公共要素土地和建设成本，而区人民政府集体决策时可以综合考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等因素¹⁰。根据我们的了解，实操中若涉及建设用地使用权期限未到期但因企业发展需要申请重新设定建设用地使用权期限的，可以由土地权利人适用上述城市更新政策向项目所在区规划资源部门提出申请，由其按照经批准的更新单元控制性详细规划会同有关部门形成更新项目全生命周期管理要求和实施方案，通过市场评估并经区政府集体决策确定补缴土地使用权出让金额，按规定程序，重新签订建设用地使用权合同调整建设用地使用权期限。

就存量用地土地使用权到期后续期的问题，上海市现有的《上海市土地使用权出让办法》关于土地使用权续期的规定¹¹与《城市房地产管理法》对应规定基本一致，且其中未对续期条件作出进一步明确。政策层面，上海市规自局于2025年2月发布的《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)》中提及了明确支持符合产业导向的用地企业的续期申请，对已出让工业用地使用权到期需续期时，经评估符合产业导向，可依据国家和上海市规定，合理确定续期出让年限，重新签订出让合同，土地价款按上海市相关规定核定，并纳入全生命周期

⁸ 以产业园区更新为例，根据《北京市城市更新条例》第三十四条，实施低效产业园区更新的，应当推动传统产业转型升级，重点发展新产业、新业态，聚集创新资源、培育新兴产业，完善产业园区配套服务设施。区人民政府应当建立产业园区分级分类认定标准，将产业类型、投资强度、产出效率、创新能力、节能环保等要求，作为产业引入的条件。区人民政府组织与物业权利人以及实施主体签订履约监管协议，明确各方权利义务。

⁹ 《上海市城市更新条例》第四十一条。

¹⁰ 上海市城市更新规划土地实施细则(试行)第十四条。

¹¹ 《上海市土地使用权出让办法》第二十七条。

管理。而目前上海市层面除针对弹性年期¹²出让地块的到期续期价格核定进行了规定¹³外，对其他类型用地到期后续期涉及的价款核定方式尚无进一步明确规定。根据我们向上海市规自局的咨询了解，相关工作人员反馈该等情形下的土地价款核定相关政策尚待自然资源部进一步研究制定。

基于上述规定及背景，我们理解从规定和政策层面，目前上海市关于土地延期及续期的整体规定和政策框架与北京市基本一致。并且，无论是针对城市更新项目涉及土地延期的情形还是存量用地到期续期的情形，上海市已出台的相关规定和政策文件内均明确强调在办理相关延期及续期手续的同时需同步将地块纳入全生命周期管理，我们理解该等要求与上海市对于存量产业用地的监管要求和政策导向是一致的，值得相关市场主体关注。

(3) 深圳

历史上深圳对行政划拨性质的出让用地续期价格出台过明确的计算标准。根据 2004 年出台的《深圳市到期房地产续期若干规定》，就行政划拨用地¹⁴可以通过补交地价签订土地出让合同方式来延长到期土地使用年期，其补交地价数额为相应用途公告基准地价的 35%¹⁵。但我们理解从适用范围角度而言，该规定仅适用于行政划拨用地这一特殊用地类别，对于出让方式取得的用地而言无法直接适用。

对于非行政划拨性质的工商业用地土地续期问题，深圳现有的关于土地延期及续期的规定出台情况整体上与前文的北京、上海没有实质性的差异。一方面，深圳现有的《深圳经济特区土地使用权出让条例》¹⁶及目前正在征求意见过程中的《深圳经济特区国有土地供应管理条例(草案)》¹⁷对存量用地到期后续期的程序进行了相应设置，但未对续期价款计算方式做明确规定，需等待国家层面政策出台后进一步明确。另一方面，深圳现有的城市更新政策内对城市更新项目涉及的土地使用权期限调整的机制进行了规定，且均有其特定的适用情形。根据《深圳市城市更新办法》，对于权利人实施的拆除重建类项目，由权利人在取得城市更新项目规划许可文件后与市规划国土主管部门签订土地使用权出让合同补充协议或者补签土地使用权出让合同，其中土地使

¹² 弹性用地制度下，新增产业项目类工业用地出让年限原则上不超过 20 年，出让年期到期后仍符合产业导向的，可通过协议方式按原有有偿使用合同约定价格续期。具体见《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》第十条、《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)》(六)实行保障性的产业用地供应方式第 16 条。

¹³ 上海市在《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》中，对弹性年期到期续期时的土地价款问题作出了规定：“弹性年期到期续期时的土地价款，经集体决策，可按照原出让合同约定价格，或者结合原出让合同约定价格、续期时工业用地基准地价等，综合评估确定续期价格。”但对于其他存量地块续期时的土地价款问题，上海市尚未出台具体政策。

¹⁴ 根据《深圳市到期房地产续期若干规定》第二条：本规定所称到期房地产是指房地产权利证书登记的土地使用年期届满的行政划拨性质房地产，及原行政划拨用地补交地价后转为出让用地但原年期未重新调整而土地使用年期已届满的房地产。

¹⁵ 根据《深圳市到期房地产续期若干规定》第三条：到期房地产，业主需继续使用该土地的，在不改变用途的情况下，按有偿使用土地的原则延长土地使用年期。延长方式包括补交地价签订土地出让合同或支付土地租金签订土地租赁合同。在国家规定的最长土地使用年期减去已使用年期的剩余年期范围内约定年期的，补交地价数额为相应用途公告基准地价的 35%并按约定年期修正，补交地价一次性支付；土地租金按年支付，其标准由市国土管理部门定期公布。

¹⁶ 具体见《深圳经济特区土地使用权出让条例》第五十三条、第五十四条。

¹⁷ 具体见《深圳经济特区国有土地供应管理条例(草案)》第五十五条、第五十六条、第五十七条、第五十八条、第五十九条。

用权期限重新计算，并按照规定补缴地价¹⁸，另对于功能改变类项目中涉及原土地使用期限不足原土地用途法定最高期限的情况，可在申请人补缴地价后按照规定予以补足¹⁹。

(4) 广州

对于存量工商业用地如何续期的问题，广州市已有一定的试点经验。2023年5月，为解决广州市开发区西区²⁰工业用地续期问题，广州开发区规划和自然资源局（“广州规自局”）制定出台了《广州开发区西区工业用地处置及盘活再利用试行办法》，并相应落实了该区域内一批已到期地块的续期安排。根据前述办法，原使用权人可向区规划和自然资源部门申请根据《城市房地产管理法》及原土地出让合同约定进行续期²¹。根据我们的了解，实务中，土地使用权人需向广州市规划和自然资源局黄埔分局提交续期申请，由其对用地合规性、区域规划适配性及企业履约情况进行综合审核。经审核批准后，由土地储备中心委托评估机构对土地及地上物价值进行评估，而后报区政府管委会审议通过，方可签订续期出让协议，其中，土地价款的确定均依赖个案评估及区政府决策。

此外，针对弹性年期出让的用地，广州市亦出台了对应文件规定相关权利人可申请续期，对应土地价款需届时重新组织对该地块评估，并根据市场评估价格及修正系数相应确定²²。

我们理解，上述政策有一定参考价值，但严格从法律角度而言均有其特定历史背景和适用范围，对于广州市其他区域的存量项目而言仍需进一步关注国家及广州市地方层面的后续的政策出台情况。

(5) 杭州

杭州(萧山区)亦有对存量工商业用地续期的政策试点，根据2022年10月印发的《杭州市萧山区工业用地土地使用权续期办法》，针对杭州市萧山区内出让合同中规定出让年限低于法定最高年限50年的即将到期的工业用地，可由土地使用权人向萧山区分局提出续期申请，由其组织各有关部门联审(审核事项包括项目产业导向、是否符合“三线一单”管控要求、亩产效益评定情况、项目具体规划情况、是否列入近期征迁计划、是否改变土地用途等)并出具书面意见，并在联审通过且经区政府批准、公示通过后签署出让合同，其中续期出让金的收取标准根据企业的亩产效益评价结果分为四类：A类企业：按照基准地价的0.3倍系数收取出让金；B类企业：按照基准地价的0.5倍系数收取出让金；C类企业：按照基准地价的1倍系数收取出让金；D类企业：按照

¹⁸ 见《深圳市城市更新办法》第五章，其中关于土地期限调整的规定见第三十四条。

¹⁹ 见《深圳市城市更新办法》第四章，其中关于土地期限调整的规定见第二十六条。

²⁰ 根据《广州开发区西区工业用地处置及盘活再利用试行办法的通知》第二条，本办法所称西区，具体指夏港街管辖范围。

²¹ 根据《广州开发区西区工业用地处置及盘活再利用试行办法》第六条，区规划和自然资源部门在收到土地使用权人的续期申请后，根据《中华人民共和国城市房地产管理法》规定和原土地出让合同约定处理土地使用权人提出的续期申请。

²² 见《广州市规划和自然资源局关于印发广州市工业用地使用权长期租赁、先租后让和弹性年期出让实施办法的通知》第十四条、第十六条。

基准地价的 1.3 倍系数收取出让金。对于 D 类企业，如果在续期后仍未提升亩产效益，下一续期周期的出让金系数将进一步提高²³。而就该等办法中提到的“亩产效益评价”系杭州市萧山区对区内工业企业的经营效益情况执行的评价体系，其评价指标包括亩均税收等²⁴。

3. 总结

综上所述，就存量工商业用地土地使用权到期后续期这一问题，虽然确有部分地区出台过相关政策，但考虑到此类政策均有其特定出台背景及适用范围，且国家层面相关政策尚在制定过程中，目前尚无最终确定的统一结论或标准可直接适用。

此外，各市场参与主体在等待国家层面政策后续出台的同时，亦可以同步结合项目具体情况及所在区域的相关政策评估是否通过其他替代性路径(如城市更新等)解决剩余期限较短的问题，但在过程中除关注需补缴的土地价款金额这一因素外，也需要考虑相关政策的适用条件及要求(例如产业引入要求、投资产出指标及全生命周期管理等更严格的要求)，综合评估可行性及对项目后续的影响。

²³ 见《杭州市萧山区工业用地土地使用权续期办法》第五条续期出让金标准。

²⁴ 根据《杭州市萧山区人民政府办公室关于深化“亩均论英雄”改革促进高质量发展的实施意见》的规定，就指标的設置，规模以上工业企业综合评价以亩均税收、亩均增加值、单位能耗增加值、单位排放增加值、全员劳动生产率、R&D(研发)经费支出占主营业务收入之比等指标为主；规模以下工业企业综合评价以亩均税收为主；规模以上服务企业综合评价以亩均税收、亩均营业收入等指标为主；工业平台、小微企业园等综合评价以亩均税收等指标为主。

作者:



娄斐弘

+86 21 3135 8783

nicholas.lou@linkslaw.com

点击[此处](#)查看合伙人简历



蔡愚博

+86 21 3135 8665

andy.cai@linkslaw.com

点击[此处](#)查看业务合伙人简历



魏佳怡

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