

# 上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源规〔2022〕2号

---

## 关于印发《关于加强本市经营性用地 出让管理的若干规定》的通知

各区人民政府、各管委会，市政府各委、办、局：

《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定》已经市政府同意，现予印发。自印发之日起施行，有效期为5年。

上海市规划和自然资源局

2022年4月23日

# 关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定

## **第一条（目的和依据）**

为充分发挥土地资源市场配置作用，加强经营性用地出让全生命周期管理，提升城市功能和品质，提高土地利用质量和效益，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《上海市土地使用权出让办法》和本市全面推进土地高质量利用的相关规定，制定本规定。

## **第二条（定义）**

本规定所指的经营性用地，是指商业、办公、商品住宅等用地，商业、办公用地涵盖金融、娱乐、旅游、会展和服务业等用途。

本规定所称的经营性用地出让全生命周期管理，是指以提高土地利用质量和效益为目标，以土地出让合同为平台，通过健全经营性用地的用途管制、功能设置、业态布局、土地使用权退出等机制，将项目建设、功能实现、运营管理、节能环保等经济、社会、环境各要素纳入合同管理，实现土地利用管理系统化、精细化、动态化。

## **第三条（适用范围）**

本市新增的经营性用地，以及营利性教育科研、医疗卫

生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目用地，按照本规定执行。历史违法用地处置、存量补地价项目、原划拨土地转出让、集体经营性用地入市等情形，参照本规定执行。

#### **第四条（基本原则）**

（一）坚持市场配置资源，公平、公正、公开出让土地；严格限定划拨用地范围，营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目用地实行有偿使用制度。

（二）坚持遵循经营性用地全要素管理，将经营性用地项目建设、功能业态、运营管理、节能环保等要素与其他出让条件纳入土地出让合同管理，注重经济效益向注重经济、社会、环境综合效益转变。

（三）坚持实施土地利用全过程管理，以土地出让合同为平台，实现建设用地开竣工、运营管理、公益性责任和建设用地使用权退出的全过程管理。

#### **第五条（管理职责）**

市和区规划和自然资源部门是本市土地出让工作的主管部门，负责经营性用地出让管理，是经营性用地的出让人。

经营性用地出让前，出让人应征询相关职能部门意见，在对征询意见进行综合汇总的基础上，在出让文件中明确出让地块的各类建设管理要求。

本市规划和自然资源、投资、产业、建设、房屋管理、生态环境、绿化市容、交通、民防、卫生健康、水务、文物等相关职能部门按照“公平、公正、公开”的原则，开展区域综合评估，落实“用地清单制”改革，提出经营性用地各项建设管理、功能管理、运营管理、环境保护、转让管理等要求，作为土地出让条件纳入土地出让合同，并按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对受让人的合同履行情况进行要素评定，依法实施监管。

#### **第六条（规划管理要求）**

出让人应根据详细规划要求，确定出让地块的土地用途、混合用地建筑量比例、容积率、建筑限高、住宅套数等出让条件。通过土地出让前规划实施评估，进一步完善公共服务设施、公共空间等公共服务功能要求。

规划确定的城市重要特定地区（如城市公共活动中心、历史文化风貌保护区等），应在详细规划的基础上，开展城市设计，编制详细规划附加图则，依托建设项目规划实施平台工作机制，加强项目策划和功能研究，形成地区总图，经批准后将相关管理要求纳入土地出让合同。

#### **第七条（土地出让研判）**

加强土地出让前的研判工作。规划和自然资源部门应结合相关部门征询意见，对拟入市出让地块进行研判。从地块符合

本市国土空间总体规划情况、控制性详细规划批准情况、郊野单元村庄规划批准情况、专项规划（详细规划层次）批准情况、土地储备规划计划批准情况、涉及土地农转用征收手续办理情况、地块前期动拆迁实施情况等方面，分析土地出让合规性和合理性。同时对纳入出让条件的项目建设、功能业态、运营管理要素是否符合公平原则进行研判。

### **第八条（建设管理要求）**

拟出让土地上的建设项目，应符合以下建设管理要求：

（一）加强项目开竣工时间管理要求。出让人应结合建设项目的建筑体量、规划建筑设计、管理要素等条件，合理约定开工、竣工时间，并可按照土地出让价款的一定比例，约定延期开工、竣工的违约金金额。

出让人应及时提示、督促受让人按照合同约定的开工、竣工时间进行开发建设。对逾期未开工满一年的项目，出让人应及时开展闲置土地调查和认定，合理界定土地闲置形成原因，依据《闲置土地处置办法》的相关规定进行处理。

（二）落实建筑绿色环保节能管理要求。建设、房屋管理部门应按照规定，对绿色建筑、装配式建筑、建筑能耗和废弃混凝土资源化利用等配置提出建设要求。

（三）配建保障性住房和保障性租赁住房管理要求。房屋管理部门应对商品住宅用地中配建的保障性住房和保障性租赁

住房比例提出意见，明确保障性住房的同步建设、同步配套、同步交付、建成后无偿移交等要求，明确保障性租赁住房的建设、运营等要求。

（四）落实全装修住宅管理要求。建设、房屋管理部门可对住宅用地中应落实全装修住宅建设比例提出意见，明确全装修住宅建设程序应按照有关规定执行。

（五）公共服务功能要求。明确地块公共服务配套设施或公共空间的建设、使用要求以及产权归属。

（六）保护保留建筑要求。规划和自然资源、文物、房屋管理等部门应对地块内保护保留建筑的使用、维护、修缮等提出要求。

（七）绿化管理要求。绿化部门应按照公园城市规划建设要求，对地块内绿化面积、绿地率、屋顶绿化以及配套绿化开放等提出相关要求。

（八）雨水调蓄设施建设要求。水务部门根据地区排水规划，对雨水调蓄设施建设提出管理要求。

（九）落实应急设施建设管理要求。应急、民防、消防等部门可对配建应急避难场所、应急物资储备点等安全应急模块设置提出相关要求。

土地受让人应按照土地出让合同中相关职能部门提出的建设管理要求进行开发建设。

## **第九条（功能管理要求）**

办公用地可由商业、投资等管理部门结合区域发展、区位环境、市场需求等情况，提出引入企业的行业类型等相关要求。出让合同中应明确办公用地不得建设公寓式办公。

商业用地可由商业、投资等管理部门结合区域功能、社会需求、土地用途等情况，提出休闲娱乐、大众零售、酒店旅馆等商业功能业态。出让合同中商业用地未经约定，不得建设公寓式酒店。

营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目用地，应结合土地用途和项目情况，由相关主管部门对项目应达到的功能提出要求。

## **第十条（运营管理要求）**

拟出让土地上的建设项目，应符合以下运营管理要求：

（一）商业运营要求。投资、商业、产业等部门可对商业用地提出统一招商、统一运营、商业业态布局等要求，旅游管理部门可对酒店功能的用地提出星级要求和管理标准。

（二）物业持有和销售要求。为进一步提升城市功能品质，促进业态良性循环和健康发展，抑制房地产投机炒作，确保市场平稳健康运行，在土地出让前，投资、商业、产业、房屋管理等部门应综合区域配套、房地产市场、项目功能定位等因素，对拟出让地块进行综合评估，出让人应按照相关文件规

定明确商业、办公物业的持有比例和持有年限，并载入土地出让合同。出让合同中可约定由受让人持有部分住宅物业，主要用作保障性租赁住房。出让合同约定办公、商业可售部分以层为最小单元进行销售。出让合同约定社区配套商业物业、商品住宅用地配套商业物业应整体持有（除按照相关规定和合同约定应移交政府及政府有关部门的物业外）。

（三）低碳运营要求。建设管理部门可对商业、办公等用地提出建设能耗和碳排放管理要求。

### **第十一条（环境保护要求）**

拟出让土地上的建设项目，应符合以下环境保护要求：

经营性用地出让前，相关单位应按照环保标准和规范要求完成土壤环境（含地下水）调查评估，确存在污染并需要治理修复的，应组织实施修复并达到国家和本市相关标准要求。调查评估及修复等相关材料作为土地出让合同的附件。

经营性用地出让后，在使用过程中发生污染的，应按照“谁污染、谁治理”的原则，承担土壤环境（含地下水）调查评估及修复的责任及费用。经相关认定造成严重环境污染的，出让人可按照合同约定解除出让合同，无偿收回土地使用权，并有权追缴土壤环境（含地下水）修复的有关费用。

开发过程中剥离的表土，应按照《土壤污染防治法》的要求利用管理；地下空间利用产生的渣土，应按照合同约定运输

到景观营造等区域处置利用。

## **第十二条（土地出让方式）**

商业、办公、商品住宅等经营性用地应采取公开招拍挂方式出让；对功能实现、运营管理、建设条件等方面有特别要求的出让地块，可通过拟供应计划公示、预申请、招商信息发布等形式，提前入市公开信息。

位于城市重要特定地区、具有重要功能性的商业、办公等经营性用地，可采用附带经批准的规划设计方案或地区总图、基础设施要求、功能建设要求、运营管理要求的方式实施出让。

营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目用地、保障性住房和保障性租赁住房用地，可采取协议出让方式供地。供地计划公布后，同一宗地有两个或两个以上意向用地者的，应采取公开招拍挂方式出让。对于涉及旧改、历史风貌保护、轨道交通上盖综合利用以及经市政府同意的重大民生保障类用地，也可采取协议出让方式供地。

## **第十三条（土地出让价格）**

出让人应根据土地评估价格、土地市场情况等，结合经营性用地全要素管理要求，经集体决策，综合确定拟出让地块出让起始价或底价。

协议出让底价不得低于拟出让地块所在区域同类用地基准地价的 70%。

#### **第十四条（土地出让年限）**

商业、办公、商品住宅等经营性用地出让年限不得高于法定最高出让年限。营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目用地，可根据项目实际情况，实行弹性出让年限，出让年限不得高于法定最高出让年限。

#### **第十五条（规划许可管理要求）**

规划和自然资源部门应严格按照经批准的控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划（详细规划层次）、土地出让合同及国家和本市有关规定审定设计方案，核发建设项目规划许可，核定建筑工程性质、建筑高度、建设规模等规划建设内容。

受让人应当按照规划许可进行建设；确需变更的，须经原发证部门审核同意。

#### **第十六条（转让管理要求）**

土地受让人应按照土地出让合同的约定进行开发建设，依法进行预销售、转让等行为，建设用地使用权转让后，受让人应履行原出让合同中约定的项目建设、功能业态、运营管理等权利和义务。除法律法规另有规定、出让合同另有约定外，转

让时应符合以下要求：

（一）属于在建建筑物转让的，如土地出让合同约定持有物业要求，须经出让人同意后方可实施。

（二）商业、办公、商品住宅等经营性物业在满足预售或销售条件后，受让人在提交预售或销售许可申请时，除应提交相关规定材料外，还应提交自持物业的具体位置、面积等相关材料，具体由市房屋管理部门另行制定。

（三）受让人在完成开发建设并领取不动产权证书后，土地出让合同中约定持有的物业，在持有年限内不得转让。

对营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目用地，应由受让人整体持有，不得分割转让；确需整体转让的，须经出让人同意，或由出让人按照出让合同约定的价格和方式优先回购。

对商业、办公、商品住宅等经营性物业，应按照出让合同约定持有相应面积的房地产，不得整体、分割转让。对因破产、重组、撤销等特殊情形确需转让约定持有房地产的，须经出让人或者相关管理部门同意，或按照约定由出让人或其指定部门优先回购。商业地块规划为酒店用途的，应以规划确定具有完整功能、可独立使用的范围，作为不动产的基本单元。

未满足土地出让合同约定转让条件的，受让人不得通过擅自变更出资比例、股权结构、实际控制人等方式变相转让建设

用地使用权。确需改变的，应事先经出让人同意后方可实施，并签订出让补充合同。受让人擅自改变的，出让人可按合同约定采取限期整改、纳入信用监管、缴纳违约金、解除合同收回土地等方式处置。

### **第十七条（土地出让要素评定）**

出让人作为要素评定的组织部门，应组织相关管理部门以法律、法规和土地出让合同为依据，在建设管理、竣工规划资源验收、土地出让期限届满以及土地出让合同约定的其他监管环节，对各项管理要素进行评定。规划和自然资源部门应加强规划土地执法监察，及时发现擅自改变土地用途、建设条件的情形。

加强土地出让合同全生命周期履约管理。建设项目竣工后，各职能部门依据出让合同约定的项目建设、功能业态、运营管理、节能环保等管理要求，进行履约情况要素评定，依法实施监管。

### **第十八条（违约责任）**

受让人在履行合同中存在违反相关法律、法规规定行为的，有关职能部门应依法予以处罚或处理。受让人在接受处罚或按处理要求完成整改后，出让人可视情况履行出让合同或变更、解除出让合同。

受让人未按照合同约定开发建设，出现以下情形之一的，

出让人有权依法解除合同，并依法或按照合同的约定，收回土地使用权。对地上建筑物的补偿，可事先约定采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式处置，并在土地出让合同中予以约定：

（一）受让人因自身原因未按照合同约定时间开发建设，造成土地闲置，土地闲置满两年未动工开发的。

（二）擅自改变土地用途和建设条件，违法情节严重、拒不整改、拒不接受处罚的。

（三）违反相关法律法规规定或未能达到出让合同约定的建设、功能、运营、节能环保要求，拒不改正、拒不接受处罚的。

（四）擅自改变出资比例、股权结构、实际控制人等变相转让建设用地使用权，拒不整改的。

### **第十九条（登记管理）**

受让人应当按照国家和本市不动产登记的有关规定申请建设用地使用权及房屋所有权首次登记。

受让人申请办理建设用地使用权首次登记时，登记机构应当按照土地出让合同的约定，将建设用地使用权人出资比例、股权结构等记载于不动产权证书和不动产登记簿。

受让人申请办理房屋所有权首次登记时，登记机构不得为土地出让合同约定的自持物业单独办理登记。在土地出让合同

约定的物业持有期间，权利人与他人签订不动产转让合同办理不动产转移登记，或者权利人要求变更不动产权属证书和不动产登记簿附记栏中注记上述约定的，需向登记机构提供出让人审核同意的意见。

## **第二十条（抵押管理）**

经营性土地使用权抵押时所担保的主债权，仅限于开发建设该出让地块的贷款，且不得超过合同约定的土地出让价款总额。以在建建筑物、新建房屋连同土地抵押等情形，应当按照国家和本市的相关规定办理。

按照土地出让合同约定的自持部分物业，应整体抵押，不得分割抵押。抵押权实现时，受让人应承继原出让合同中约定的权利和义务。

## **第二十一条（工作机制）**

建立健全全市统一的土地全生命周期管理信息平台，将各类用地的建设、功能、运营、环境等指标以及土地使用条件、利用绩效等履约情况纳入信息系统，借助市大数据中心“一网通办”平台，通过多部门信息共享、协同管理，建立动态实时的监督管理机制，实现全程一体化管理。

各管理部门按照职责，落实土地全生命周期管理要求，对出让合同约定的相关管理要素开展日常监管，并及时更新监管结果信息。市、区规划和自然资源部门负责土地出让管理工作

的协调和督办，按照土地合同约定的要素管理期，通过土地全生命周期管理信息平台等定期向各归口管理职能部门发送监管信息，汇总监管结果。

## **第二十二条（信用监管）**

逐步推行企业信用体系建设，建立企业信用档案。由区政府会同相关部门在项目审批、核准、备案以及融资抵押等方面加强企业信用监管，限制或禁止失信企业参与土地交易。

**公开属性：主动公开信息**

---

抄送:各区规划资源局，各派出机构。

---

上海市规划和自然资源局办公室

2022年4月23日印发

---