

上海市规划和自然资源局 上海市经济和信息化委员会

沪规划资源用〔2020〕351号

关于印发《关于上海市推进产业用地 高质量利用的实施细则（2020版）》的通知

各区人民政府、各管委会：

为推进本市产业用地高质量利用，促进产业高质量发展，经市政府同意，制定《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》。现予印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局



上海市经济和信息化委员会



2020年7月28日

关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则

(2020 版)

第一条 目的

为进一步落实市政府《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〔2018〕21号),更积极有力地应对实体经济、产业发展和科研创新需要,以更大政策力度激发市场活力、支持企业恢复发展,推进本市产业用地的高质量利用,制定本实施细则。

第二条 指导思想

按照“上海 2035”总体规划,对标国际一流、国内最高的产业用地绩效,对标国际化大都市产业空间治理。坚持“亩产论英雄、效益论英雄、能耗论英雄、环境论英雄”,提升单位土地经济承载容量和产出水平,实现产业用地更集约、更高效、更可持续的高质量利用。

第三条 基本原则

坚持保障发展和规划引导,统筹用好各类规划产业空间,在总量规模上充分保障产业发展和科研创新需要,在空间布局上加强引导、严守底线,促进产城融合,打造高质量的产业空间。

坚持质量第一和绩效优先，牢牢把握高质量发展的总体要求，以科技创新推动产业转型升级，全面加强产业准入和土地全生命周期管理，提高产业用地绩效，促进实体产业提质增效。

坚持盘活存量和集约高效，着力向存量要空间，加大存量低效产业用地盘活力度，拓宽盘活路径。按产业需求确定产业用地开发强度，鼓励复合利用，提高土地利用效率。

第四条 适用范围

本实施细则所称的产业用地指本市行政区域范围内的工业用地（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。

本实施细则所称园区平台，是经区政府认定的，承担园区建设、运营管理的平台型企业。本实施细则所称领军企业，是经区政府认定的，处于行业领先地位，具备打造上下游产业链能力的企业。

第五条 优化产业空间布局

（一）按照“产业基地-产业社区-零星工业地块”三级体系优化产业空间布局，突出功能定位和用地结构引导。区总规划定产业基地和产业社区的边界，产业用地以空间规划为引导，向产业基地、产业社区集聚，新增产业项目原则上布局在产业基地、产业社区内。按照高质量产业发展标准，确定产业基地、产业社区外的规划保留零星工业地块。

（二）产业基地以制造业功能为主，着力提升能级，其中工业用地面积占比应达到 70%以上，打造承载国家战略功能、代表国内制造业最高水平的先进制造业基地。

（三）产业社区强调产城融合、功能复合，其中工业和仓储用地占比控制在 50%左右，增加设计研发、企业总部、公共服务配套等功能。

第六条 划定产业发展空间

（一）按照“上海 2035”总体规划确定的城市功能定位，划定高质量产业发展底线空间。至 2035 年规划工业和仓储用地规模 320-480 平方公里，通过“产业基地-产业社区-零星工业地块”三级体系稳定其规模。产业基地内用于先进制造业的工业用地面积不少于 150 平方公里，长期锁定，严格限制改变用途。

（二）按规划布局提供充足的产业空间，把规划新增产业空间纳入产业招商平台向企业公开，在招商阶段结合规划布局和土地收储情况，提供产业“标准地”，有效引导项目落地。

第七条 差别化管理零星工业地块

（一）开发边界内、未划入战略预留区的零星工业地块，现状企业项目经区产业和规划资源部门牵头评估符合“零增地”技术改造正面清单标准的，在控详规划中予以保留，可按规划新建、改建、扩建。未在规划中保留，但与近中期规划实施不冲突、并符合正面清单标准的现状优质企业，承诺无条件服从政府实施规

划时收回土地的，可由区政府统筹按产业需求实施改建。

（二）战略预留区内的零星工业地块，现状企业项目经区政府认定，符合“零增地”技术改造正面清单标准的，可按规划新建、改建、扩建。

（三）开发边界外的零星工业地块，经镇总规、单元规划、专项规划、郊野单元村庄规划确认保留的，可按规划改建、扩建。对未经规划确认保留、又确需改扩建的现状企业项目用地，经项目认定和规划调整后实施，将项目认定权下放各区。

第八条 高标准高效率使用战略预留区

根据重大事件、重大项目需要，高效率启用战略预留区。由区政府向市规划资源部门提出需求，经论证符合规划功能导向和布局要求，征询市相关部门意见，并由市规划委专家审议通过后，报市政府批准启用预留区，战略预留区调整和控详规划编制可同步开展。对重大功能性项目、战略性产业项目和其他确需使用战略预留区的项目，在 10 个工作日内完成启用程序。

第九条 按需确定产业用地开发强度

（一）根据产业需求核定产业用地容积率、建筑高度。工业用地容积率一般不低于 2.0，使用特殊工艺的工业用地容积率可根据实际情况确定。研发用地可参照同地区的商业及办公用地确定容积率，其中通用类研发用地容积率不低于 3.0，用地布局宜相对集中。

(二) 简化产业用地规划实施和调整程序。产业用地需调整容积率和建筑高度的，按照规划调整程序，由各区按照容积率差别化管理要求审核实施方案，经规划公示并上报后，10个工作日内完成规划审批。其中，产业基地、产业社区内需提高容积率（工业仓储用地容积率需达到2.0，研发用地容积率需达到3.0）和提升建筑高度（工业仓储用地建筑高度需达到30米，研发用地建筑高度需达到50米）的，在项目建设管理阶段，由各区通过图则更新落实规划管控指标。

(三) 产业用地的拆分合并纳入规划执行；产业用地的绿地率、建筑密度、建筑退界线等管控要素，按照建设项目管理程序确定。

第十条 鼓励产业用地混合利用

(一) 单一用途产业用地内，可建其他产业用途和生活配套设施的比例提高到地上建筑总量的30%，其中用于零售、餐饮、宿舍等生活配套设施的比例不超过地上建筑总量的15%。在自贸区新片区和张江科学城等区域，进一步开展多用途混合利用试点，由企业自主确定各产业用途的比例，试点成熟后再予以推广。

(二) 鼓励功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合。

(三) 混合用地按照主导用途对应的用地性质实行差别化的供地方式。探索不同行业公共服务设施和市政基础设施的建设投

资机制，建立有利于复合兼容的相关行业标准，实行公益性和经营性设施混合的土地供应制度。

第十一条 统筹产业基地、产业社区绿化布局

产业基地、产业社区内整体统筹绿地的规模和布局，不片面追求区域绿地率，鼓励集中布局复合利用。根据绿化部门审定的园区绿化专项规划，由园区管理机构或其他主管部门核定单个产业项目绿地率。

第十二条 加大产业用地收储力度

（一）完善产业发展扶持机制，建立市、区产业用地收储专项资金，支持区政府加大力度收储低效产业用地。

（二）区政府可划定特定区域，明确区域内产业用地必须通过收储进行转型开发。

第十三条 持续供应产业“标准地”

（一）加大产业“标准地”供应力度，提前推进空间规划、用地指标、征地储备、产业准入等工作，主动快捷供应产业“标准地”，供企业选择，依申请随时转入摘牌程序，实现“地等项目”。

（二）持续充足供应产业“标准地”，各区在全年内持续性保持有“标准地”公告，“标准地”总量达到年度产业用地供应量的40%以上。

第十四条 确保产业项目用地指标

（一）国家和本市重大战略性产业项目，以及化工区、长兴

岛、自贸区新片区产业项目，由市统筹用地指标予以保障。

（二）区级产业项目所需用地指标均与减量化工作挂钩，由各区安排落实。各区将减量化形成的土地指标用于工业项目的，增加市级财政补贴。

（三）实施用地指标周转暂借方式，相关区用地指标阶段性供应困难的，由市级给予土地周转暂借额度。探索建立市区协同、指标平移等机制，多渠道、多方式保障产业用地合理需求。

第十五条 实行保障性的产业用地供应方式

（一）产业项目类工业用地和产业项目类研发用地，采用“带产业项目”挂牌方式供应。

（二）标准厂房类工业用地、通用类研发用地，采用公开招拍挂方式供应，其中出让给园区平台和领军企业的，可采用“带产业项目”挂牌方式供应。

（三）鼓励采用先租后让、长期租赁方式使用产业用地。各区每年应有一定比例的产业用地采用先租后让方式供应；由企业先承租土地进行建设和产业运营，投产或达产后办理出让手续，出让价款按出租时约定的土地总价款扣除已支付的租赁费用予以确定。

第十六条 完善弹性出让年期及自动续期政策

（一）完善工业用地“20年弹性年期+有条件自动续期”制度，在出让合同中明确弹性出让年期到期后，产业项目仍符合产业导向的，可通过协议方式按原出让合同约定价格自动续期。

(二) 投资 10 亿元以上的重大投资项目，市产业部门认定的国家战略类产业项目、市级战略性重点产业项目、市级以上制造业创新中心和企业的技术中心，可按 50 年年期出让产业项目类工业用地。

(三) 区级重大产业项目，采用项目年额度控制的方式，经区政府集体决策后，可按 50 年年期出让产业项目类工业用地。

第十七条 按底线原则管理产业用地地价

(一) 按照底线管理原则，工业用地出让起始价，最低可按全国工业用地出让最低价标准确定；研发用地出让起始价，最低可按研发用地基准地价确定。实行产业用地地价和项目绩效挂钩，经集体决策确定产业用地出让起始价。

(二) 产业用地土地价款，经区政府集体决策，可分期方式缴纳，最长时间不超过两年，且须在不动产登记前缴清。

第十八条 加强产业用地转让管理

(一) 产业用地上的物业，除明确约定可转让的部分以外，均应当整体持有。通用类研发用地上除生活配套设施以外的物业可转让不超过 30%；园区平台、领军企业的标准厂房类工业用地、通用类研发用地上，除生活配套设施以外的物业可转让不超过 50%。

(二) 可转让物业的，应在土地出让合同中明确转让物业方式、产业准入要求和退出机制。鼓励采用先租后售方式，在承租

人产业绩效、研发投入等指标达到设定条件后再转让。园区平台采用直接转让的比例不得超过可转让物业的 60%，领军企业采用直接转让的比例不得超过可转让物业的 40%。园区平台转让的物业，自转让登记之日起 5 年内不得再次转让，5 年后确需转让的可由园区平台或区政府指定机构按约定价格优先回购，放弃优先回购的可以转让给符合产业准入要求的企业或研发机构。领军企业转让的物业只能由领军企业或区政府指定机构按约定价格回购。

（三）产业用地受让人的出资比例和股权结构发生改变的，应事先经出让人同意。各区应建立土地、产业和市场监管等部门关于涉地股权转让的联合监管机制，按照签订产业用地出让合同的企业名录，做好相关股权变更的服务和监管工作。对于企业正常经营和符合产业准入要求的股权变更行为，及时明确意见；对于违约变更股权的行为，严格按合同约定处置。

第十九条 发挥园区平台和领军企业作用

（一）园区平台的认定类型，包括受政府委托、承担区域发展职责的功能性平台；与属地集体经济组织联合成立的合作型平台；独立发展运营的市场化平台。区政府认定园区平台时，应以合作协议方式明确运营区域范围和公共服务、产业招商等责任，并加强认定后的全周期监管。

（二）领军企业应在本行业处于国内领先地位，有显著的规

模优势和竞争优势，市场占有率高、品牌影响力大。区政府认定领军企业时，应以合作协议方式明确相关产业招商、产业集群建设要求和必要的公益责任，并加强认定后的全周期监管。

第二十条 进一步鼓励存量产业用地提容增效

（一）用足规划保留产业空间，鼓励存量产业用地“零增地”提容，扩大混合成分比例，提高土地利用效率。

（二）按照规划和产业导向，存量工业和仓储用地经批准提高容积率和增加地下空间的，不再增收土地价款。

（三）支持利用划拨土地上的存量房产，在满足安全底线要求的基础上，发展各类新产业新业态新模式，土地用途和权利人、权利类型在5年过渡期内可暂不变更。

第二十一条 进一步优化存量工业用地转型机制

（一）倡导集中成片的存量工业用地区域整体转型，优化开发机制，经区政府批准，允许园区平台等专业企业参与原权利人为主导的联合体，通过存量补地价办理用地手续，实施转型开发。

（二）未划入整体转型区域和旧区改造范围的零星工业用地，经区政府批准，可按规划和产业导向，在承担相应公益责任的基础上，由原权利人通过存量补地价办理用地手续，实施转型开发。

（三）鼓励街镇与园区平台合作，组织区域内权属分散的零星存量工业用地权利人，整合土地资源，归集开发权益，统一推

进零星转型、高效开发。

第二十二条 优化节余土地分割转让

产业项目类工业用地在满足原权利人自身需要后节余的部分，符合规划分割条件的，经规划资源部门明确分割部分的规划建设条件，产业部门明确产业准入和投入产出要求后，可通过土地交易市场，采用“带产业项目”挂牌方式，分割转让给园区平台或经产业准入的项目。

第二十三条 加强和优化全生命周期绩效监管

（一）各区政府要统筹组织各部门和各街镇落实土地全生命周期产业绩效共同监管职责，健全土地、产业和市场监管等部门关于涉地股权转让的联合监管机制。

（二）严格投产约定和监管，加速项目投资到位和落地投产。合理约定项目达产指标，对达产评定情况未达到合同约定的项目，可通过产业部门牵头的综合评价，认定履约情况。

（三）实施土地全生命周期管理之前出让的产业用地，应通过签订补充出让合同，明确产业绩效要求，纳入全生命周期管理。

第二十四条 完善土地退出机制

（一）产业用地受让人可以向出让人提出主动退还土地使用权，经出让人同意解除合同，按约定返还剩余年期土地价款。

（二）对绩效不符合出让合同约定的产业项目，出让人依据出让合同追究受让人违约责任，直至收回土地使用权。

第二十五条 建立存量低效产业用地处置机制

(一) 市产业部门牵头推进资源利用效率评价工作，各区组织落实资源利用效率评价制度，并根据《上海市低效工业用地标准指南（2019版）》等规定，开展低效用地认定。

(二) 市规划资源部门指导各区加强出让合同履行监管，严格处置闲置产业用地。依托土地全生命周期管理信息系统组织相关部门落实共同监管。

(三) 各区政府根据本区产业发展需求和低效产业用地现状，制定处置计划，建立专项工作机制，按照资源利用效率评价结果，实施技改、财税、电价、环保、金融服务等差别化政策。严格低效产业用地违约转让管理，对涉及擅自改变用途等违法违规行为的低效产业用地，由主管部门开展行政执法。

(四) 积极探索市场化退出路径，鼓励园区平台发挥市场主体优势，试点“优质物业换低效用地”等市场化回购和退出方式；引导企业通过节余土地转让、节余房屋转租等市场化方式自主退出低效用地。

第二十六条 深化产业项目审批改革

实行带方案出让的产业项目、设计方案已经审核或免于审核的产业项目，可合并办理建设用地规划许可和建设工程规划许可。取消产业项目桩基建设工程规划许可。产业基地、产业社区内的产业项目，以及免于设计方案公示的产业项目，开工放样复

验可采用备案制。试点产业项目竣工后同步办理竣工规划资源验收和不动产登记。

第二十七条 发挥支持产业专项工作机制作用

各区应组织园区及时征集、反映企业遇到的规划、土地、项目审批问题，依托市区“支持产业发展规划土地工作推进组”，结合案例解读政策，解决企业困难，并通过现场推进会和简报形式推送给全市园区企业。

第二十八条 施行日期

本实施细则自 2020 年 8 月 1 日起施行。原《关于本市推进产业用地高质量利用的实施细则》（沪规土资地〔2018〕687 号）废止。

抄送: 市发展改革委, 市科委, 市商务委, 市财政局, 市住房城乡建设管理委, 各区规划资源局, 各区经信委。

上海市规划和自然资源局办公室

2020 年 7 月 31 日印发