

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源产〔2025〕28号

关于印发《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）》的通知

各区人民政府、各管委会，市相关部门：

为进一步加强规划资源要素对发展新质生产力和推进新型工业化建设的保障作用，促进产业用地精准配置、集约高效利用和健康有序发展，制定《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）》。现予印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2025年1月27日

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）

为加快推进上海“五个中心”建设和加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标要求，进一步加强规划资源要素对发展新质生产力和推进新型工业化建设的保障作用，促进产业用地精准配置、集约高效利用和健康有序发展，经研究并结合已有实践基础，制定本指导意见。

一、强化总规统领，持续优化保障产业发展空间

（一）坚持一张蓝图绘到底，引领产业空间发展

1. 突出全球视野、战略思维和系统观念。聚焦上海“五个中心”目标，强化“四大功能”，着眼国内大循环和国内国际双循环格局，综合考虑贯通国际国内的产业体系和海内外产业布局，统筹规划产业基地、联动飞地、科创高地和物流洼地，强化产城融合空间、产业生态空间、开放众创空间和韧性备份空间。

2. 加强产业用地空间规划引导。按照“上海 2035”总体规划确定的“产业基地-产业社区-零星工业用地”空间布局体系，结合本市国土空间近期实施规划，适应科技创新和产业创新融合需求，深化“一主、五城、多片区”的市域产业空间布局，推动国家级开发区、市级开发区、特色产业园区高质量发展。

3. 优化强化产业基地、产业社区管理。产业基地以制造业功

能为主，产业基地内规划工业用地面积占比不低于 70%，严格限制改变用途，实施过程中确有需要将工业用地调整为其他用途的，由相关区政府按照“占一还一、就近平衡”原则提出补划方案，经市规划资源局、市经济信息化委会审同意后，开展详细规划编制或调整。产业社区加强产城融合、功能复合，规划产业用地面积占比不低于 50%。

对临近产业基地、产业社区（以下统称“规划产业区块”）的优质产业项目，可结合国土空间规划编制，局部优化规划产业区块范围。以制造业功能为主的国家公告开发区，可结合国土空间规划编制，纳入规划产业区块范围。引导新增工业项目向规划产业区块和国家公告开发区集聚。

4. 加强战略预留区规划管控。按照“上海 2035”总体规划要求，强化战略预留区的规划导向和空间管理。对符合规划导向的重大产业项目可按规定启动打开战略预留区。在规划评估基础上，市规划资源局会同相关市级部门和区政府启动规划研究等工作。经市政府同意后，依规进行规划编制、审批和实施管理。如需对战略预留区控制线作局部优化的，由区政府编制调整方案，经专题论证和报市规划资源局审核后调整。

（二）分类管理规划产业区块外的工业用地

5. 优化零星工业用地管理。零星工业用地是规划产业区块外规划保留的工业用地，企业可依据规划和产业导向开展新建、改建、扩建。对于规划未保留但经区政府认定符合“零增地”技术改造标准的现状工业用地，在不涉及生态保护红线和重要生态空间等要素的前提下，通过编制国土空间规划纳入零星工业用地管

理；涉及城镇开发边界外的，在做好规划建设用地和工业用地的总量统筹与平衡衔接后，可按规划实施新建、改建、扩建。

6. 规范现状工业用地新建、改建、扩建。规划未保留的现状工业用地，经区产业、规划资源部门牵头认定符合“零增地”技术改造标准后，对在已取得的有偿使用合同（无合同的，以不动产权证证载面积为依据）范围内开展的新建、改建、扩建行为实施分类管控。

战略预留区内的，在企业承诺将来配合实施规划的前提下可新建、改建、扩建，其中在中心城、沿长江干流及黄浦江 1 公里范围以内的，应当经区政府同意。城镇开发边界内、战略预留区外的，在与近期规划实施不冲突且企业承诺将来配合实施规划的前提下可新建、改建、扩建。

（三）合理确定产业用地规划指标

7. 加强产业用地节约集约利用。根据产业项目功能和生产工艺等需要合理确定产业项目的容积率和建筑高度。工业、仓储用地容积率一般控制在 2.0，使用特殊工艺的工业用地容积率经区产业部门认定后根据实际情况确定。研发用地容积率一般控制在 3.0，用地布局宜相对集中。鼓励利用地下空间，提升土地综合承载能力。

8. 优化容积率和高度管理程序。优先考虑产业发展需求和特定工艺要求，对不涉及用地性质调整的，其中，在规划产业区块内工业、仓储用地容积率 2.0、建筑高度 30 米以内调整的，研发用地容积率 3.0、建筑高度 50 米以内调整的，以及经市经济信息化委认定的“智造空间”项目（开发边界外和战略预留区项

目除外)容积率 3.0 以内调整的,可通过规划实施深化程序落实执行。因产业功能需要,经产业、科技和规划资源等部门论证同意,适用实施深化程序的建筑高度上限可以适当提高。确因生产工艺特殊性需要,对建筑层高超过 8 米的工业、仓储用地项目和超过 4.5 米的研发用地项目,经产业主管部门确认后,按该层实有建筑面积计入容积率。

二、强化资源统筹,保障产业项目落地

(四) 强化保障产业项目用地指标

9. 统筹市级重大产业项目指标。国家和本市“三委两局”(市经济信息化委、市发展改革委、市科委、市规划资源局、市生态环境局)认定的重大战略性产业项目,以及化工区、长兴岛、临港新片区产业项目,由市统筹用地指标直接保障。

10. 加强区级产业项目指标保障。区级产业项目所需用地指标由各区安排落实,存在阶段性困难的,经申请由市级给予指标周转暂借和支持。

11. 落实产业项目耕地占补平衡。涉及占用耕地的新增产业用地在办理农转用审批时,建设单位通过自行垦造或缴纳耕地开垦费方式落实补充耕地义务,区、镇按照本市规定统筹落实区域内耕地占补平衡。

(五) 持续充实优质产业用地储备库容

12. 强化产业用地储供一体化。加大产业用地需求、规划、储备和供应的衔接,合理确定优质产业用地储备库容。建设全市产业用地储备资源池,围绕重点区域转型发展和产业链生态圈构建,储备战略空间,各区需确保产业用地储备可满足未来 2 年左右优质产

业项目落地。市、区政府可结合规划实施和重点产业布局划定特定区域，明确区域内产业用地通过收储等进行转型开发。

13. 加大产业用地储备资金扶持。土地储备机构专门安排资金用于产业用地收储。重点地区产业整体转型可通过市、区联合储备方式实施，并争取土地储备专项债券的支持。

（六）实行保障性的产业用地供应方式

14. 强化工业项目准入引导。针对新增工业用地的项目，在区级产业准入时，各区产业部门需同步征询市经济信息化委意见。按照国家和本市产业结构优化调整目录实施，强化优地优用，严禁向限制类的新建项目和淘汰类项目新供地。

15. 优化产业用地供应管理。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。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。鼓励企业采用先租后让、租让结合、长期租赁等灵活方式使用产业用地。对位于同一产业链的关键环节、核心项目，涉及两宗以上用地的，经区产业部门认定后，可组合供应。

16. 完善工业用地弹性年期和续期管理。实施工业用地“20年弹性年期+依申请续期”制度，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偿使用合同约定价格续期。已出让工业地使用权到期需续期时，经评估符合产业导向，可依据国家和本市规定，合理确定续期出让年限，重新签订出让合同，土地价款按本市相关规定核定，并纳入全生命周期管理。

17. 加强重大产业项目出让年期管理。投资10亿元以上的重

大投资项目，市经济信息化委、市科委等产业部门认定的国家级、市级重大产业项目可按 50 年年期出让产业项目类工业用地。区级重大产业项目，采用项目年度额度控制的方式，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。

（七）明确履约监管内容

18. 优化协同监管方式。本市实行“有偿使用合同+产业发展合作协议”协同监管模式，市规划资源局牵头制定有偿使用合同模板，市经济信息化委牵头制定产业发展合作协议模板，按照“谁提出、谁履责、谁监管”的原则，明确各部门支持措施、监管要素和违约责任。用地单位在取得土地使用权时，与规划资源部门签订有偿使用合同，与属地政府签订产业发展合作协议。

19. 明确产业用地转让与回购要求。以自用为主的产业用地使用权原则上不得整体或分割转让。园区平台、领军企业的物业应在符合产业准入要求的前提下按现行规定转让，其中标准厂房类工业用地、通用类研发用地等可转让的物业，鼓励可转让部分物业整体转让，对于产业链上下游企业确有物业购置需求的，转让和不动产登记的最小单元不小于层，且标准层面积应当符合产业发展客观需求。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%。园区平台、领军企业采用直接转让的比例分别不得超过可转让物业的 60%、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由领军企业或区政府指定机构按约定价格回购。

20. 优化地下空间开发管理要求。优化有偿使用合同，通过条款明确约定，工业仓储类项目用地增加地下空间开发的，以建设工程规划许可证核准的建筑面积为准，用地企业无需签订补充合同，不增收土地价款。规划资源部门依据规划审批和合同约定办理竣工规划资源验收手续。

（八）鼓励产业用地弹性利用

21. 加强单一用途产业用地配套设施管理。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不超过地上建筑总量的 30%，其中用于零售、餐饮、宿舍等生活配套设施的比例不超过 15%。

22. 允许产业用地配套设施集中设置。同一用地主体的相邻多个产业用地，经产业、生态环境、安全等有关部门认定，并纳入详细规划后，可统筹平衡生产、生活配套设施，进行集中设置，集中配建部分建筑量不能高于该地块产业主导用途建筑量。按照产业链供应的相邻多个产业用地的进行开发建设时，鼓励共享配套设施。

23. 鼓励产业项目规划土地弹性利用。在满足环保、安全、相邻关系等底线约束条件下，经规划明确产业融合管理要求（ M_0 ）的地块，在确保以产业为主导功能的基础上，用地性质可在工业、研发、仓储间进行转换或混合设置，公共服务配套设施按标准配置。产业融合管理要求（ M_0 ）一般适用于产业社区和国家公告开

发区范围内。

24. 鼓励产业用地垂直空间复合利用。在符合结构安全、消防、环保等要求下，鼓励工业、仓储、研发等产业空间与配套功能设施垂直复合利用，探索地上、地下空间复合利用，打造多元复合功能的产业空间载体。

（九）强化产业用地价格管理

25. 实施产业用地地价底线管理。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。

26. 鼓励建立产业用地价格调节机制。结合科技创新和产业创新融合发展要求，落实支持新质生产力发展导向，实行地价与空间布局、产业导向、项目类型、绩效指标等联动的差异化地价政策，由各区政府经集体决策确定产业用地出让起始价。

27. 降低企业用地成本。存量工业、仓储用地经批准提高容积率或增加地下空间的，不增收土地价款。企业可选择分期支付土地价款，首期按不低于 50% 的比例缴纳，剩余价款在合同生效之日起一年内全部缴清且不计利息。支持采取分期支付土地价款的企业在缴纳首期土地价款后开工建设，做好当年受让当年开工项目的审批程序衔接。

28. 建立健全产业用地综合价值评估制度。完善综合价值评估政策体系，科学合理确定产业用地收储、收回和国有产业用地上房屋征收的评估价格。

三、提高行政效率，切实加强项目建设审批管理

（十）强化产业生态营造、建筑功能管理和建设品质提升

29. 积极打造有利于新质生产力发展的空间格局和产业生态。强化创新空间整体谋划和资源要素统筹，结合张江科学城、漕河泾科技园、大零号湾等科技型产业基地、产业社区，和毗邻大学、大型科研院所以及科技型企业、创新型中小企业密集区域等地区，围绕科技创新策源功能和产业创新发展需求，着眼于集聚和服务好创新人才、创业人群，积极探索推进创新型街区建设和创新型生态营造，在满足环保、安全等条件下，鼓励支持企业充分利用城市更新政策新建、改建、扩建，对增加有利于创新的文化氛围、融合功能、共享空间、宽松环境、配套设施、知识密集型服务业等的项目，依规享受容积率奖励和土地出让金优惠等政策，减轻企业创新创业成本。涉及控详调整的，适用实施深化简易程序，提高审批效率。

30. 加强建筑功能全过程审核。规划资源部门应当会同产业部门，加强工业仓储和研发中试类项目使用功能管理，在方案审核和建设工程规划许可阶段，从总平面布局、建筑单体设计、建筑结构、服务设施配套和生产工艺需求等方面严格把关，确保建筑使用符合产业用途，产业姓产。

31. 优化空间环境品质。产业项目风格应当注重风貌整体性和空间系统性，强化环境友好、产业生态和简洁清新；功能应当契合产业链、创新链的要素流动和配置要求，鼓励平面空间复合，促进立体空间融合，强化科技创新、开放众创的空间氛围。

（十一）提升规划资源全流程审批时效

32. 推广“拿地即开工”。区规划资源部门应当加强对项目用地条件的协调，提前明确规划建设要求，指导建设单位结合生

产工艺和生产需求，优化建筑布局，实现“拿地即开工”。

33. 鼓励“交地即交证”。鼓励在出让土地项目向企业交地环节同步核发建设用地规划许可证和不动产权证，实现产业项目“交地即交证”。

34. 完善“一证多验”。重大产业项目单幢建筑已竣工且满足使用功能，可按照建筑单体对一个《建设工程规划许可证》分批次进行竣工规划资源验收，实现“一证多验”。

35. 推行“竣工即交证”。符合“测算合一”标准的项目，由测绘服务机构统一完成房产平面测量和房屋面积计算等工作，出具“多测合一”成果报告。企业取得测绘成果后，通过线上平台同步办理竣工规划资源验收、竣工验收备案和不动产首次登记，实现“竣工即交证”。

四、加强协同监管，持续推进产业用地提质增效

（十二）优化全生命周期监管

36. 加强产业用地供后监管。依据有偿使用合同、产业发展合作协议，加强产业用地事中事后过程监管。区规划资源部门负责项目开工、竣工认定；区产业部门牵头负责项目投产、达产认定。严禁企业违法违规违约改变产业用房用途。

37. 加强存量产业用地全生命周期管理。推动未纳入全生命周期管理要求的存量产业用地，在产业用地转让、新建、改建、扩建以及工业、研发、仓储等不同用地性质转换等情形下，重新签订有偿使用合同、产业发展合作协议。各区政府应当统筹组织相关部门落实土地全生命周期的协同监管职责。

（十三）规范不动产登记

38. 加强不动产登记管理。产业用地应当以出让合同约定的用地范围进行不动产登记，不得分割办理登记。产业用地自持部分物业发放一本不动产权证书，不得分证办理。

39. 强化合同约定与不动产登记协同管理。有偿使用合同中关于产业用地转让条件、建设用地使用权人出资比例、股权结构、实际控制人等约定内容，应当在不动产登记簿和不动产权证附记栏内予以注记。建设用地使用权人变更注记内容时，应当提供规划资源部门审核同意的意见。建设用地使用权人办理转移登记时，如注记的转让条件中明确需经规划资源部门同意的，应当提供审核同意的意见。

（十四）加强产业用地转让管理

40. 健全工业用地二级市场建设。健全本市工业用地二级市场，加强与招商引资工作的信息共享和联动，提高存量资源的配置效率。搭建工业用地二级市场平台，规范交易流程，原则上节余工业土地转让、成片开发转让工业用地以及工业用地宗地上房地一体整体转让的，统一纳入平台管理。

41. 明确转让后的权利与义务。区政府应当严格产业用地转让管理。产业用地转让应当遵循原出让合同约定的可转让物业的方式、产业准入要求和退出机制。产业用地使用权发生转让的，有偿使用合同、产业发展合作协议载明的权利、义务随之转移。

42. 规范产业用地抵押管理。产业用地抵押时所担保的主债权，仅限于有偿使用合同约定地块的贷款，抵押金额不得超出合同剩余年期地价与建筑物残值之和。抵押权实现时，抵押物竞买人资格应当经过规划资源部门、产业部门和园区管理机构综合认

定,符合产业导向和园区规划要求;也可按照有偿使用合同约定,由出让人或园区管理机构优先收购建设用地使用权。

43. 规范涉地股权转让联合监管。产业用地受让人的出资比例、股权结构和实际控制人发生改变的,应当事先经规划资源部门(出让人)同意。各区政府应当建立土地、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。建立股权转让联合监管豁免事项清单,保障企业合理股权转让需求。

(十五) 开展产业用地综合绩效评估

44. 完善产业用地综合绩效评估体系。汇集行业部门评价要求,建立地方工作标准,持续完善评估指标体系。各区定期开展评估工作,综合反映用地效能,建立低效产业用地清单库。

45. 强化评估成果应用。突出产业用地分类盘活处置导向和差别化政策供给,将产业用地综合绩效评估成果作为企业申报奖励、申请资金扶持、产业项目准入、申请规划实施深化、优质项目认定、园区用地治理等方面的依据。

(十六) 加强低效产业用地分类处置

46. 有序推动低效产业用地盘活。按照年度处置计划任务,各区结合产业升级和区域发展制定低效产业用地分类处置方案,有序推动低效产业用地盘活。推动园区用地治理,引导低效园区的归整合并、提质增能。充分发挥国企低效产业用地盘活处置的示范带动作用。

47. 完善低效产业用地盘活政策工具箱。市规划资源局牵头集成规划资源、产业招商、财税金融、国资考核等政策,完善低效产业用地盘活处置政策工具箱。

（十七）优化存量产业用地更新机制

48. 推进城市更新单元实施。倡导集中成片的存量工业用地区域，制定更新单元规划实施方案，推进更新单元整体转型。

49. 简化零星更新程序。未划入城市更新单元和旧区改造范围的工业用地“二转二”项目，符合产业准入要求，用地主体可根据详细规划，向区规划资源部门提交零星更新申请，简化编制项目更新方案，由区规划资源部门办理相关用地手续后实施。

50. 实施“三师”联创机制。鼓励通过责任规划师、责任建筑师、责任评估师“三师”联创，规划实施平台等工作机制，提升集中成片的产业用地整体空间环境 and 功能品质。

五、加强数字化建设，数据空间赋能产业发展

（十八）依托量子城市建设打造产业用地数字空间

51. 加强产业用地时空数据底座建设。建立全要素、全流程、全覆盖的数字化管理体系，实现数据流与业务流融合。加强工业企业“一张底图”和规划产业用地“一张蓝图”建设，推进规划资源、产业、国资、统计、税务、大数据等部门数据动态汇集、信息共享，强化多部门协同管理。

52. 推进数字化平台模块建设。推进产业用地规划优化、智能选址、项目招商、用地审批、供后监管、综合评估、盘活计划、分类处置、跟踪监测等数字化功能模块建设，加强管理应用，实现共建共享。

（十九）开展产业用地价格信息监测

53. 建立产业用地价格监测平台。市规划资源局牵头建立本市产业用地价格监测平台，对产业用地一级市场、二级市场价格

以及产业用地收储（收回）价格进行重点监测。

54. 加强评估价格跟踪体系建设。区规划资源部门组织开展产业用地综合价值评估项目的空间落图、数据入库，并接入市级监测平台。相关土地评估成果按程序报主管部门备案。

六、附则

（二十）建立条款更新机制

55. 建立多渠道建议收集和政策更新机制。结合产业发展实际，加强沟通交流、使用反馈和动态评估，市规划资源局适时对《指导意见（2025版）》进行动态修订，以推动政策的迭代升级、系统集成，及时在市规划资源局和政府公共门户网站发布公告。建立常态化、体系化的产业用地创新转型发展的优秀案例库和宣传推介机制，体现示范引领作用。

本指导意见自印发之日施行。此前政策规定与本指导意见不一致的，以本指导意见为准。

附录

名词解释

产业用地：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。

园区平台：经区政府认定的，承担园区建设、运营管理的平台型企业。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。

领军企业：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。

“零增地”技术改造：为支持规划产业区块外现状合法企业的正常生产经营，允许企业按程序在合法取得的工业用地上通过新建、改建、扩建等方式开展技术改造。

公开属性：主动公开

上海市规划和自然资源局办公室

2025 年 1 月 27 日印发
