

Analysis of the New Regulation on Joint Supervision of Changes in Equity Interests of Land-Related Enterprises in Shanghai

Author: YE, Taoye, YAN, Bo

自2024年3月1日起，上海开始试行《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）（下称“**51号通知**”）。虽然这个规定引起市场的广泛关注，但其实这不是一项新的制度。2020年版的《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则》（下称“**351号文**”）^[1]中就已经提出建立“关于涉地股权转让的联合监管机制”。本文就如何理解51号通知提供一些我们的想法。

背景

上海自2014年开始实行产业用地全生命周期管理^[2]，其中提出了“转让管理”的概念，即要求在土地出让合同中包含条款，明确若发生违反约定擅自改变出资比例结构、项目公司股权结构等行为，应当依约承担违约责任。随后该等要求被纳入上海的标准土地出让合同中，2014年及之后签订的土地出让合同中（除了出让给园区开发平台的）基本都含有限制股权转让的条款，并且会在不动产权证附记栏中备注。

因此，纳入全生命周期管理的产业用地普遍受限于股权转让限制。但是实操中，由于该等限制存在于土地出让合同中，而股权变更的受理部门市场监督管理局（“市监局”）不是土地出让合同的签约方，从而造成这条合同义务在落地和执行上出现困难。也正是在这一背景下，上海提出了涉地股权转让的联合监管机制。

51号通知之新发展

既然涉地股权转让的联合监管机制不是一项新的制度，那么51号通知在哪些方面有所新的发展呢？

从整体上来说，51号通知的目的是政府加强对土地出让合同的履约监管。

之前的351号文授权各区建立其各自的涉地股权转让的联合监管机制，而51号通知则强调要建立覆盖全市的联合监管工作机制，由市、区相关职能部门协同落实，市级负责统筹协调和监督，区级负责具体实施。可以预见，51号通知之后，联合监管的执行力度会得到进一步加强。

在51号通知中引入了更多的违约处置机制。351号文针对违约变更股权的行为，提出的是“严格按照合同约定处置”。标准土地出让合同中针对违约变更股权一般仅规定了出让人有权收回土地，补偿土地剩余年限对应的土地出让金，以及可能会补偿地上建筑物的残值（取决于土地出让合同的约定）。这一约定的违约后果虽然严重，但是实操中执行起来难度较大。51号通知则有意引入其它的处置机制作为补充，包括责令恢复股权结构，纳入失信企业名单并公示，在融资贷款、政府资金支持、税收征管等方面予以限制。这些违约处置机制将如何落地还有待进一步观察（如责令恢复股权结构、纳入失信企业名单并公示等制度的落地，需要法律法规或合同约定作为依据）。但至少对于融资贷款而言，在未取得出让人同意的情况下进行股权变更，会影响到受让方和项目公司取得融资贷款。

此外，51号通知还特别提到，“涉地企业在外省市违约股权变更的，按照严重失信行为予以处置”，似乎是有意将间接股权转让也纳入违约处置的范围。但需要注意的是，这句话指向的是构成“违约”的股权变更，因此还是受制于土地出让合同中是否限制间接股权转让。我们倾向于认为，这条规定没有一刀切地将任何情形下的间接转让都纳入监管范围，还是要根据土地出让合同一事一议。

虽然51号通知意在加强履约监管，但是我们也看到51号通知对契约精神和市场化交易的认可。

在制度设计上，51号通知区分了市监局的提示和信息共享的角色，以及出让人的履约管理的角色。特别是，51号通知明确规定，在

市监局尽到提示涉地企业存在违约责任之后，若涉地企业未经出让人同意仍继续申请股权变更登记的，市监局应依法办理股权变更登记。这项制度设计虽然表面看来是给联合监管制造了障碍，与加强监管的方向不完全一致，但是实则是充分体现了政府部门不以行政手段干涉民事合同的履行，遵守契约精神，在平等民事法律关系的框架内实现出让人的权利。

在申请出让人同意的流程上，51号通知要求出让人在收到股权变更申请后应“及时了解并核实股权变更原因、地块履约情况、开发利用状态、有无违法用地记录等，对正常经营且符合准入要求的股权变更行为，及时明确意见”，并附上了出让人同意转让的模版。从这两个“及时”中，可以体现出51号通知起草的本意并非阻碍市场化的正常交易。

发挥市场对资源配置的决定性作用是上海盘活存量产业用地所坚持的基本原则之一。上海提出，在盘活存量工业用地中要坚持“利益平衡”原则，即“在符合规划、用途管制和公益优先的前提下，充分发挥市场对资源配置的决定性作用，调动原土地权利人的积极性”[3]。2023年上海市人民政府出台的关于低效用地的再利用的规定中又再次强调了“利益平衡”原则[4]。2024年浦东新区关于存量产业用地的提质增效规定中也明确提出“市场主导”、“坚持市场对资源配置决定性作用”[5]。也就是说，政府认可市场化的交易，并且认为市场化的交易有助于优化资源的配置，对于盘活存量用地是有重要作用的。

未纳入全生命周期管理的产业用地

我们认为，**51号通知主要针对的是纳入全生命周期管理的产业用地，不应扩大解释为自动适用于未纳入全生命周期管理的产业用地。**

如上文所述，对于2014年之前出让的未纳入全生命周期管理的产业用地，其土地出让合同中是否含有股权变更的限制条款属于一事一议，没有统一的版本。从51号通知的文义上来看，其联合监管是受限于土地出让合同的约定的。比如：51号通知中市监局在收到涉地企业的股权变更申请后，所提示的内容是基于“涉地企业相关土地出让合同中股权变更管控要求及违约责任”；以及在涉地企业未经出让人同意擅自完成股权变更登记的情况下，相关政府部门采取的是“违约处置”，形成的是“按合同约定承担违约责任”的处置意见。另外，作为51号通知的上位规定，《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规〔2023〕129号文）（下称“**129号文**”）[6]中亦将股权变更联合监管机制列入“加强全生命周期管理”的范畴内，与对未纳入全生命周期管理土地的管控作了章节上的区分。根据我们与上海市规划和自然资源局（51号通知的主要起草部门）的咨询，亦确认了我们的上述理解。

实操中，自2020年以来，股权变更联合监管制度在上海不同的区已得到不同程度的落地，也是区分相关土地是否纳入了全生命周期管理。比如根据我们的实操案例，在浦东，如果是纳入全生命周期管理的涉地企业的股权转让，需要经过两委两局的批准；如果是未纳入全生命周期管理的涉地企业的股权转让，不需要经过两委两局的批准，可以直接在市监局办理股权变更登记。

对于未纳入全生命周期管理的产业用地，我们理解政府主要从“低效用地”的角度加以监管，实行一事一议。根据129号文，对未纳入全生命周期管理的低效产业用地“严格限制低效产业用地违反约定擅自转让”，各政府部门应当“预防和查处低效用地宗地范围内的用非所用等违法违规使用情况”。也就是说，若土地被政府列入低效用地清单，政府部门的主要监管手段除了依据土地出让合同以外，还包括从土地规划用途、消防、环保、税务等角度加强对项目的监管。

综上所述，我们认为，投资者应当理性地看待51号通知的出台。51号通知并不意味着上海要改变对于产业用地按照是否纳入全生命周期管理作区分对待的监管模式，加强出让人的同意权的行使也不意味着要阻止市场化的正常交易、否定市场作为资源配置的重要作用。针对存量项目的盘活，投资者可以考虑寻求与有招商资源和运营经验的管理人进行合作，更有助于得到出让人和属地政府的认可。

[1] 351号文规定：“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。”

[2] 参见《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平若干意见》（沪府发〔2014〕14号，2014年2月22日起施行）以及《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，2014年4月1日起施行，有效期至2016年3月31日）。产业用地包括工业用地、科研用地和仓储用地。

[3] 参见《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》（沪府办〔2016〕22号）。

[4] 参见《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）。

[5] 参见《浦东新区促进存量产业用地提质增效实施细则》（征求意见稿）。

[6] 《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规〔2023〕129号文），2023年4月14日印发。129号文是51号通知的上位规定。

如您需要完整版PDF，可点击[阅读原文](#)查看下载