附件 3

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》公众参与情况报告

编制单位：上海市青浦区规划和自然资源局

2025 年 5 月

目录

一、决策事项基本情况 1
（一）制定和修订的必要性 1
（二）文件制定的主要内容 2
二、公众参与的方式与过程 4
（一）开展相关单位座谈会 4
（二）书面征求各街镇意见 5
（三）组织专家学者座谈会 5
（四）向社会公开征求意见 5
三、公众主要意见与采纳情况 6
（一）各街镇、单位意见收集情况 6
（二）专家学者意见征询情况 8
（三）公众意见征询情况 9
附一：相关单位座谈会情况 10
附二：各街镇、单位书面意见征询反馈 15
附三：专家咨询论证会议纪要 28
附四：专家咨询论证意见 35

一、决策事项基本情况

（一）制定和修订的必要性

根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》(沪规划资源用[2023]129 号)、《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)，明确需要对纳入全生命周期管理的涉产业用地的股权变更开展联合监管。

根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》(沪规划资源用[2023]129 号)中“二、严格用途管制，强化全生命周期管理”，明确了“已纳入全生命周期管理的产业用地，其建设用地使用权不得违反约定擅自整体或分割转让。确需转让产业用地上的物业的，应当符合区域发展定位、产业规划布局和行业准入要求并根据合同约定经出让人同意”;“进一步优化有偿使用合同，对转让和出租行为予以规范。可以转让的，列明相应的产业准入要求、价格水平、回购方式和退出机制等;回购条款中应当明确土地回购条件、回购方式及回购价格确定规则”。明确了纳入全生命周期管理的涉产用地在转让过程中受到的约束条件，以及通过有偿使用合同对相关的条件进行明确。在此基础上，明确“规划资源、产业、市场监管等部门应当加强对涉地股权转让的联合监管，防范以股权转让方式违反合同约定变相转让产业用地

上的物业”。

在此基础上，《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)从市级层面对涉产用地企业股权变更的联合监管进行了明确，同时也要求“各区政府(管委会)应当根据本通知结合本地实际情况，明确分工，细化标准，加大工作宣传力度，推动工作有序开展。”

在此背景下，我局制定了《实施细则》，以结合区里实际具体落实市级的相关文件要求，具有必要性。

（二）文件制定的主要内容

1、监管范围

一是基于本市于 2014 的《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定（试行)》中已提出工业用地全生命周期管理要求，纳入本次监管范围的产业用地为 2014 年起新出让地块，产业用地包括工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类、研发用地产业项目类、研发用地通用类以及仓储用地。

二是为更好落实商办地块全生命周期管理要求，“51 号文”虽仅针对产业用地，但《实施细则》将 2014 年起已出让的纳入全生命周期管理的商办用地一并纳入本次监管范围。

2、工作内容及流程

（1）共享出让地块合同信息

区规资局定期将地块信息共享至区市场监管局，具体包括涉地企业的名称、合同编号、地块名称、地块所在街镇（区属公司）、土地出让面积。

（2）实行告知机制

区市场监管局收到企业股权变更申请后应告知企业申请股权变更前应事先征得出让人同意。

（3）出让人出具股权变更意见

区规划资源局收到企业股权变更申请后，会同行业主管部门、地块所在街镇（园区）等部门了解并核实股权变更原因、地块履约情况、开发利用状态、有无违法用地等，并由行业主管部门及地块所在街镇（园区）出具是否同意其股权变更的意见。区规划资源局根据行业主管部门及街镇（园区）出具的意见及时明确股权变更处置方式，并将股权变更处置方式共享至区市场监管局。

（4）办理并共享股权变更情况

企业经出让人同意申请股权变更登记，申请材料齐全、符合法定形式的，区市场监管局在法定期限内核准登记，并将变更后的登记信息共享至区规划资源局及行业主管部门。

3、违约变更处置

（1）实行约谈机制

企业未经出让人同意申请股权变更登记的，区市场监管局将企业申请股权变更的有关信息告知区规划资源局，区规划资源局在收到通知后三个工作日内约谈企业，要求其向出让人申请办理股权变更手续。

（2）追究违约责任

企业未经出让人同意擅自完成股权变更登记的，区规划资源局将会同行业主管部门、地块所在街镇（园区）等部门，根据相关法律法规和出让合同约定追究其违约责任。同时将违约行为纳入信用监管，通过纳入失信企业名单、公示失信行为、限制入市交易等形式提升监管力度。

二、公众参与的方式与过程

（一）开展相关单位座谈会

2024 年 5 月 15 日，我局召开《关于产业用地股权变更信息沟通协调会》，就《实施细则》的制定听取各相关部门意见。与会部门包括区经委、区商务委、区市场局、区规资局、区土地储备中心、上海东炬律师事务所。基于座谈会的沟通交流，基本形成了《实施细则》的初稿，会后形成了《关于加强股权变更联合监管的工作汇报》。

（二）书面征求各街镇意见

2025 年 4 月 10 日~2025 年 4 月 17 日，我局就《实施意见》书面征询各街镇及相关单位的意见。意见征询范围包括：经委、商务委、市场管理局、市西软件园、西虹桥开发区、夏阳街道、香花桥街道、青浦新城、盈浦街道、赵巷镇、白鹤镇、青浦工业园、华新镇、金泽镇、练塘镇。

（三）组织专家学者座谈会

2025 年 4 月 16 日，由上海联城房地产评估咨询有限公司组织召开《实施细则》专家咨询论证会，审议《实施细则》。

与会专家为市规资局用途实施处何时、上海市土地学会华佳、东吴律师事务所葛宁鹤、华新镇规建办吴玉强（傅吉利代）、青浦工业园区蔡锦程（沈舜代）。

（四）向社会公开征求意见

我局根据《上海市重大行政决策程序规定》《上海市重大行政决策公众参与工作规则》的相关规定，负责《实施细则》的网上公示和公众意见征询工作。

2025 年 4 月 18 日起，本《实施细则》在上海市青浦区人民政府网站上进行公示，公开征求公众意见，公示网址为：

https://www.shqp.gov.cn/shqp/zwgk/zxgk/20250421/1277984.html

公示截图如下：



根据《青浦区重大行政决策程序规定》（青府发〔2021〕16 号），公开征求意见的期限一般不少于 30 日，截至本报告出具日期，已公示期满 30 日，公示期间，未收到公众反馈意见。

三、公众主要意见与采纳情况

（一）各街镇、单位意见收集情况

在书面征求经委、商务委、市场管理局、市西软件园、西虹

桥开发区、夏阳街道、香花桥街道、青浦新城、盈浦街道、赵巷镇、白鹤镇、青浦工业园、华新镇、金泽镇、练塘镇意见过程中，收集到2份意见，意见及采纳情况如下：

一是青浦区工业园区提出“建议提前锁定相关地块企业，事前做好政策宣传。防止企业未经允许的情况下，擅自进行股权变更。”对此，考虑到在操作中，目前已经采用“双告知机制”：区规划资源局在与企业签订土地出让合同时将股权变更的相关事宜告知企业并向其发放《关于办理涉地股权变更事项的有关提示》,提醒企业在发生股权变更前应事先经出让人同意，同时将相关的合同违约责任一并告知。区市场监管局收到企业股权变更申请后应告知企业申请股权变更前应事先征得出让人同意。对于首次告知已经实现了点对点的宣传告知，但是这一工作并不是本次联合监管的组成部分，因而并未出现在文件中，对于第二环节的告知，已经充分体现在《实施细则》中。综上，未采纳该意见。

二是经委提出在出具股权变更意见流程中，建议由区规资局会同行业主管部门、街镇（区属公司）形成会议纪要，明确股权变更处置意见。对此，一方面在操作中，若每一个地块都需要形成会议纪要，会导致巨大的工作量，而且又要区规资全都参与，不具有操作性；另一方面根据51号文的要求，在意见出具过程中有两次意见表达：首先是区规资局会同相关部门明确意见，其次是报区政府同意。因此，《实施细则》也明确了两次的意见表

达，顺应了市级文件的精神。综上，对此意见不予采纳。

（二）专家学者意见征询情况

在专家咨询论证过程中，专家都高度认可本次修订的必要性、合理性、可行性和可控性，同意《实施细则》通过评审。具体提出的修改意见及后续采纳情况如下：

一是文件中对企业未按出让合同约定审批有明确流程（市场监管部门通知，有关部门三天内约谈），但企业向主管部门申请变更时，主管部门会同规资部门核实审批的具体日期未明确，应明确该审批流程，以利于企业预判和提高行政效率。

对此，考虑到在实际操作中，股权变更监管工作涉及多个部门协同，各部门工作节奏和流程存在差异 ，并且遇到重大项目时，需要召开专题会议对变更事宜进行全面、细致的研讨，期间所需时间存在较多不确定性因素，难以精确预估。因此，经过慎重考虑，暂时不在细则中明确具体时限，不考虑对该条款进行修订。

二是建议斟酌第六条商办用地参照执行的必要性。

对此，尽管上位法尚未将商办用地明确涵盖在股权监管范畴内，但区政府作为土地出让单位，在与用地单位签订土地使用权合同时，会针对股权变更相关事项予以明确约定。一旦合同中存在股权限制相关条款，我们便会依据合同内容，参照本实施细则

执行，所以这一条的落地是依据合同约束，具有可行性，不对该条款进行修订。

三是针对出具股权变更意见的流程设计上，“由行业主管部门及地块所在街镇（区属公司）出具是否同意其股权变更的意见并形成会议纪要”，从实践中考虑到众多的项目若每个项目都需要出具会议纪要，一方面在操作上不可行，另一方面会拉长审批时效、影响营商环境。建议沿用 51 号文中的“同意”即可，会议纪要不需要作为必备要件。

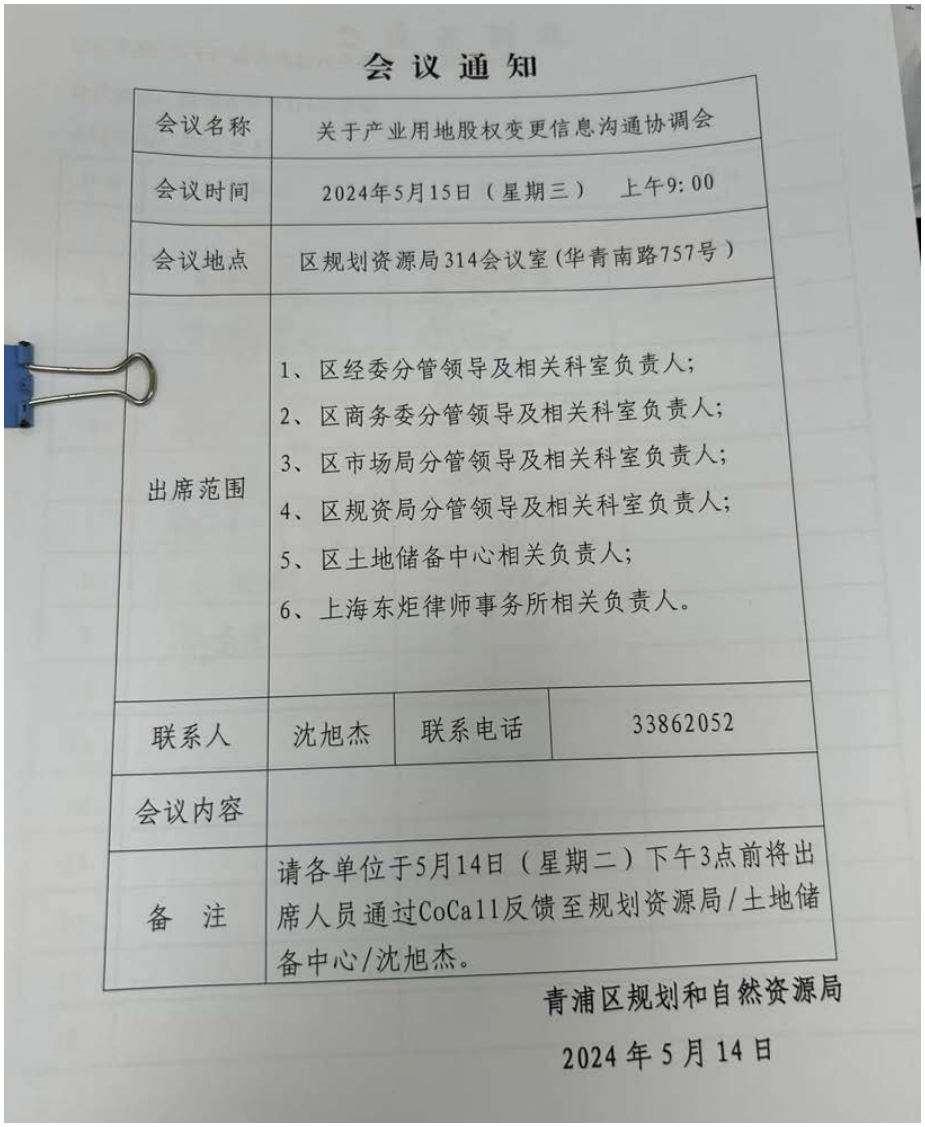
对此，《实施细则》采纳这一意见，将“会议纪要”的要求删去，沿用 51 号文中“及时明确意见”的精神，表述为“由行业主管部门及地块所在街镇（区属公司）出具是否同意其股权变更的意见”。

总体来看，本次修订从专家学者的反馈来看较为平稳，基于专家提出的所有意见进行了充分的论证，采纳了一条意见。

（三）公众意见征询情况

在公众意见征询阶段，未收到公众意见。

附一：相关单位座谈会情况



会 议 通 知

会议名称	关于产业用地股权变更信息沟通协调会		
会议时间	2024年5月15日（星期三） 上午9:00		
会议地点	区规划资源局314会议室（华青南路757号）		
出席范围	1、区经委分管领导及相关科室负责人； 2、区商务委分管领导及相关科室负责人； 3、区市场局分管领导及相关科室负责人； 4、区规资局分管领导及相关科室负责人； 5、区土地储备中心相关负责人； 6、上海东炬律师事务所相关负责人。		
联系人	沈旭杰	联系电话	33862052
会议内容			
备 注	请各单位于5月14日（星期二）下午3点前将出席人员通过CoCall反馈至规划资源局/土地储备中心/沈旭杰。		

青浦区规划和自然资源局

2024年5月14日

关于加强股权变更联合监管的工作汇报

根据《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号文）要求，为加强股权变更监管，5月15日区规划资源局会同区经委、区商务委、区市场监管局召开会议，协商关于出让地块股权变更的操作路径及具体实施细则。现将相关工作汇报如下:

一、监管范围

一是基于本市于2014的《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定（试行）》中已提出工业用地全生命周期管理要求，纳入本次监管范围的产业用地为2014年至2024年（截止5月）新出让地块，产业用地包括工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类、研发用地产业项目类、研发用地通用类以及仓储用地，共计119幅（详见附件）。

二是为更好落实商办地块全生命周期管理要求，“51号文”虽仅针对产业用地，建议将2014年至2024年已出让的商办用地一并纳入本次监管范围。

三是自去年9月起，按市规划资源局要求，我区已经开展了产业用地综合绩效评估和分类处置工作，推进产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动，形成ABCD四类绩

效用地清单，其中，“A”为鼓励支持、“B”为保留提升、“C”类为观察整改、“D”类为整治退出。本次监管范围也将纳入C、D类产业用地企业，特别是涉及中央商务区区域的重点区域，相关企业清单已在进一步梳理。

二、工作内容及流程

（一）共享出让地块合同信息

区规划资源局将出让地块合同信息共享至区市场监管局，具体包括土地出让合同编号、受让人名称，地块所在街镇、土地出让面积。常态化机制运行后，定期由区规划资源局将合同信息共享至区市场监管局。

（二）实行“双告知机制”

区规划资源局在与企业签订土地出让合同时将股权变更的相关事宜告知企业并向其发放《关于办理涉地股权变更事项的有关提示》,提醒企业在发生股权变更前应事先经出让人同意，同时将相关的合同违约责任一并告知。区市场监管局收到企业股权变更申请后应告知企业申请股权变更前应事先征得出让人同意。

（三）出让人出具股权变更意见

区规划资源局收到企业股权变更申请后，会同行业主管部门、地块所在街镇（园区）等部门了解并核实股权变更原

因、地块履约情况、开发利用状态、有无违法用地等，并由行业主管部门及地块所在街镇（园区）出具是否同意其股权变更的意见。区规划资源局根据行业主管部门及街镇（园区）出具的意见及时明确股权变更处置方式，并将股权变更处置方式共享至区市场监管局。

（四）办理并共享股权变更情况

企业经出让人同意申请股权变更登记，申请材料齐全、符合法定形式的，区市场监管局在法定期限内核准登记，并将变更后的登记信息共享至区规划资源局及行业主管部门。

三、违约变更处置

（一）实行约谈机制

企业未经出让人同意申请股权变更登记的，区市场监管局将企业申请股权变更的有关信息告知区规划资源局，区规划资源局在收到通知后三个工作日内约谈企业，要求其向出让人申请办理股权变更手续。

（二）追究违约责任

企业未经出让人同意擅自完成股权变更登记的，区规划资源局将会同行业主管部门、地块所在街镇（园区）等部门，根据相关法律法规和出让合同约定追究其违约责任。同时将

违约行为纳入信用监管，通过纳入失信企业名单、公示失信行为、限制入市交易等形式提升监管力度。

四、细化操作流程

根据通知要求，结合我区实际情况，区规划资源局会同区经委、区商务委、区市场监管局共同研究制定《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管操作流程（试行）》，明确分工，细化标准，加大宣传力度，推动股权变更联合监管工作有序开展。

青浦区规划和自然资源局

青浦区市场监督管理局

2024 年 5 月 15 日

附二：各街镇、单位书面意见征询反馈

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》征求意见汇总表

单位：区规划资源局　　时间：2025.4.7

单位	意见	采纳与否
经委	1、3.2条款中的“街镇人民政府（区属公司）”改为“街道办事处、镇政府（区属公司）”。2、4.2条款中的“街镇”改为“地块所在街镇（区属公司）”。3、删除4.2条中的“由行业主管部门及地块所在街镇（区属公司）出具是否同意其股权变更的意见”。	意见1、2采纳；考虑到《实施细则》实践的可行性及上位文件的精神，故意见3未采纳。
商务委	无意见	/
市场监管局	无意见	/
赵巷镇	无意见	/
华新镇	无意见	/
白鹤镇	无意见	/
练塘镇	无意见	/
金泽镇	无意见	/
夏阳街道	无意见	/
盈浦街道	无意见	/
香花桥街道	无意见	/

新城公司	无意见	/
工业园区	建议提前锁定相关地块企业，事先做好政策宣传，防止企业未经允许的情况下，擅自进行股权变更	不采纳-由于建议已在操作中落实相关情况，故未采纳
市西软件园	无意见	/
西虹桥公司	无意见	/

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）	青浦区经委		
反馈意见	修改内容详见附件		
分管领导	李玉洁	联系电话	59732890-10303
联系人	徐君	联系电话	59732890-10302

青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）

根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129号）、《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）的要求，为加强青浦区涉产业用地企业（以下简称“涉地企业”）股权变更监管，提升产业用地要素保障能力，现就实施青浦区涉地企业股权变更联合监管，结合本区实际，制定本实施细则，供参照执行。

第1条 工作目标

建立覆盖全区涉地企业股权变更联合监管工作机制，切实做好涉地企业股权变更的监管和服务工作，强化产业用地全生命周期管理，聚焦产业发展导向，支持实体经济和产业发展，推进产业用地高质量利用。

第2条 适用范围

2.1 本实施细则适用于本区自全生命周期管理以来涉地企业股权变更监管工作。

2.2 本实施细则中的涉地企业股权变更是指股权转让及非同比例的增资、减资导致涉地企业股东及出资比例发生变化的行为。

第3条 责任分工

3.1 区级相关职能部门

区级相关部门负责本区内涉地企业股权变更监管的具体实施。

3.1.1 青浦区规划和自然资源局

区规资局负责牵头组织涉地企业股权变更监管工作，做好土地利用情况的履约管理，会同行业主管部门、街镇（区属公司）对涉地企业股权变更原因进行认定。

3.1.2 青浦区市场监督管理局

区市场监管局负责对涉地企业申请股权变更登记进行提示，并与区规资局、行业主管部门、地块所在街镇（区属公司）及时做好信息共享。

3.1.3 行业主管部门

行业主管部门负责对股权变更项目的产业导向、对象等进行认定。

3.2 街道办事处、镇政府（区属公司）

街镇（区属公司）负责管辖范围内涉地企业股权结构的全过程动态监测。

删除[徐君]: 街

删除[徐君]: 人民

第4条 操作流程

4.1 共享产业用地合同信息

区规资局定期将地块信息共享至区市场监管局，具体包括涉地企业的名称、合同编号、地块名称、地块所在街镇（区属公司）、土地出让面积。

4.2 出具股权变更意见

涉地企业在向区市场监管局申请股权变更登记前，应当主动联系区规资局提出股权变更申请。区规资局收到涉地企业股权变更申请后，及时会同行业主管部门、地块所在街镇（区属公司）等部门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，形成会议纪要，明确股权变更处置意见（模板详见附件 1）并共享至区市场监管局。

4.3 办理并共享股权变更情况

涉地企业经区规资局同意申请股权变更登记，申请材料齐全、符合法定形式的，区市场监管局在法定时限内核准登记，并将变更后的登记信息共享至区规资局、行业主管部门及地块所在街镇(区属公司)。

4.4 提示并反馈股权变更情况

涉地企业未经区规资局同意申请股权变更登记，区市场监管局应提示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(模板详见附件 2)，并将提出申请的企业相关信息共享至区规资局、行业主管部门及地块所在街镇（区属公司)。

4.5 共享违约变更登记信息

区规资局应当在收到区市场监管局共享信息后的三个工作日内约谈该企业，要求其向区规资局申请办理股权变更手续。涉地企业违约变更登记的，区市场监管局将变更登记结果信息共享至区规资局、行业主管部门、地块所在街镇（区属公司)。

删除[徐君]: 街镇

删除[徐君]: 由行业主管部门及地块所在街镇（区属公司）出具是否同意其股权变更的意见并

删除[徐君]: 。区规资局根据行业主管部门及街镇（区属公司）的意见及时

删除[徐君]: ，

删除[徐君]: 将股权变更处置方式

第5条 违约处置

涉地企业未经区规资局同意擅自完成股权变更登记的，区规资局应会同行业主管部门、地块所在街镇（区属公司）等部门，根据相关法律法规和合同约定追究其违约责任。同时将该违约行为纳入信用监管，由本区按违约严重程度，通过纳入失信企业名单、公示失信行为、提升监管力度、限制入市交易等形式进行惩戒，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。相关部门也可在政府资金支持、政府采购、融资贷款、税收征管、评优评先等方面依法依规对违约企业予以限制。

第6条 参照执行

为更好落实商办地块全生命周期管理要求，2014年之后出让的商办用地参照本实施细则执行。

第7条 试行

本实施细则试行期2年，自年 月起试行。

附件1

关于同意_____地块受让企业股权变更的函

_____公司：

收到你司作为_____地块（合同编号：_____）受让人向我局提出的股权结构变更申请，现经我局会同_____（产业部门）研究决定，同意你司的变更申请，股东及出资比例由_____变更为_____。

特此函复。

----------（出让人盖章）

_____年___月___日

附件 2

关于办理涉地股权变更事项的有关提示

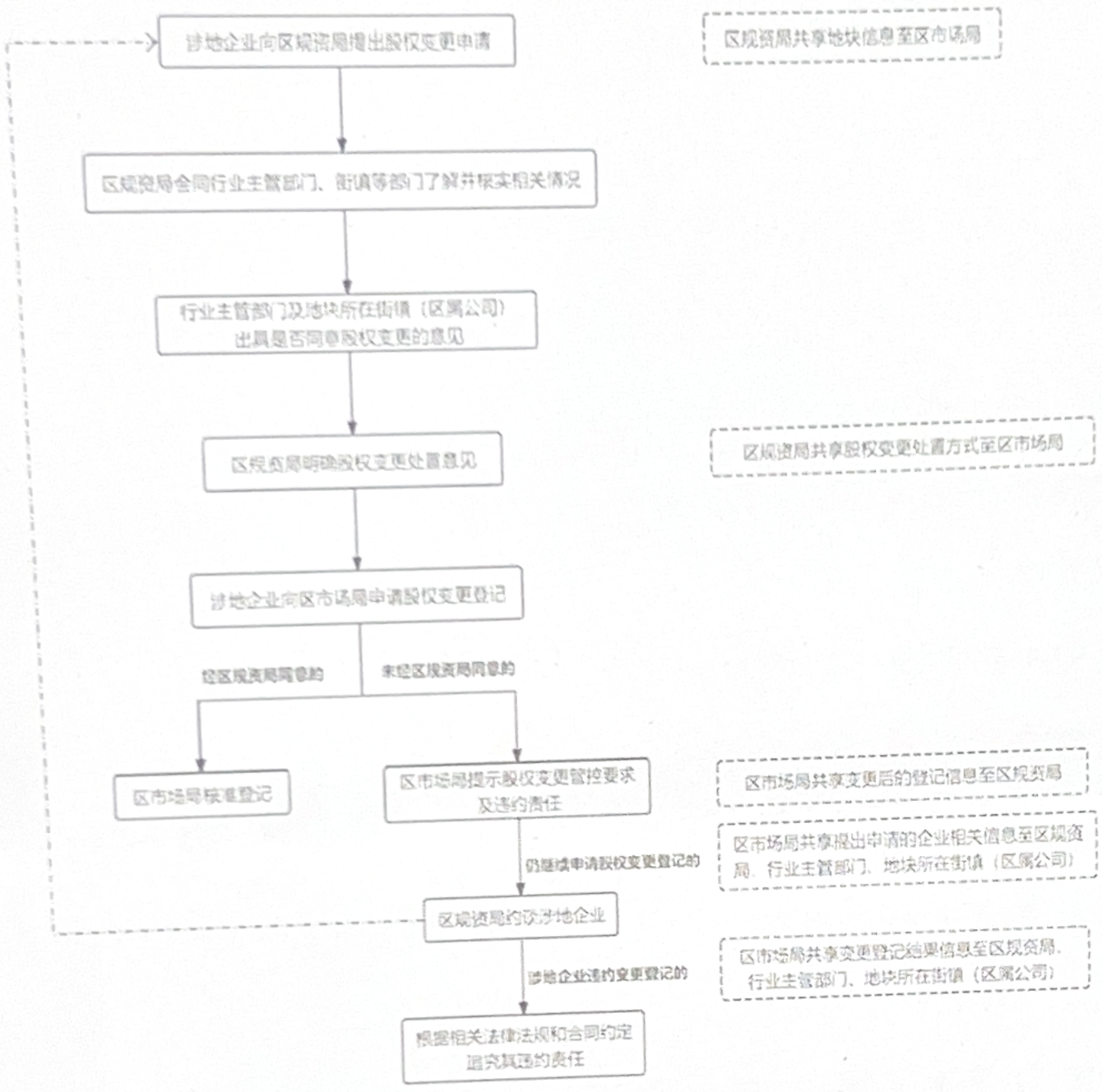
_____：

你司为_____地块（合同编号：_____，所在区：_____）、_____地块（合同编号：_____，所在区：_____）、……的受让人。根据土地有偿使用合同约定和相关政策规定，土地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构、实际控制人改变的，应事先经出让人同意。受让人违反合同约定改变土地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构、实际控制人的，出让人将解除本合同，收回土地使用权，并纳入信用管理。

特此提示。具体事宜请与地块所在区规划资源部门联系。

_____年___月___日

附件 3、涉产业用地企业股权变更联合监管操作流程



征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见		
分管领导	沈峰	联系电话	19223
联系人	刘冬	联系电话	59732890-19228

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）	青浦区市场监督管理局		
反馈意见	无意见		
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见。		
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见。		
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见			
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）	练塘镇		
反馈意见	无意见		
分管领导	钱玲	联系电话	59257016
联系人	姚雨晴	联系电话	59258012

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见。		
分管领导	谭伟	联系电话	59260748
联系人	张欣	联系电话	59260060

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见		
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见.		
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见		
分管领导		联系电话	
联系人		联系电话	

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）	上海青浦新城发展（集团）有限公司		
反馈意见	无意见		
分管领导	潘俊	联系电话	39716666
联系人	吴健	联系电话	39716666

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	建议提前锁定相关地块企业，事前做好政策宣传。防止企业未经允许的情况下，擅自进行股权变更。		
分管领导	王大伟	联系电话	69228148
联系人	曹熠	联系电话	69228000

征求意见单

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）	上海市西软件信息园投资开发有限公司		
反馈意见	无意见。		
分管领导	付乐奎	联系电话	13916209341
联系人	顾蓉	联系电话	021-39887902

名称	青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）		
部门（盖章）			
反馈意见	无意见		
分管领导	沈睿	联系电话	59887979
联系人	陆伟	联系电话	13916900850

附三：专家咨询论证会议纪要

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》

专家意见咨询论证会会议纪要

一、 **会议时间：**2025 年 4 月 16 日 14:30-15：30

二、参会人员：

（一）上海市青浦区规划和自然资源局土地储备中心领导：蔡主任、沈老师

（二）咨询论证会专家组成员：

何时，市规资局用途实施处

华佳，上海市土地学会专家

葛宁鹤，东吴律师事务所，首席合伙人

吴玉强，华新镇规建办主任 ，镇人大代表

沈舜，青浦工业园区领导

（三）联城行重大决策风险评估项目团队

三、会议流程：

1、上海市青浦区规划和自然资源局土地储备中心沈老师介绍**评估文**

件的编制背景和基本情况：

《实施细则》的制定背景主要基于两份核心文件：

《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号）：提出强化产业用地全生命周期管理，明确禁止擅自转让、分割产业用地，要求通过联合监管防范股权变更变相转让土地，并纳入信用惩戒。

《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）：细化全市股权变更监管机制，要求建立市区联动、信息共享的联合监管体系，规范审批流程和违约处置措施。

本次政策的总体目标：结合市级文件要求，针对本区产业用地管理痛点（如低效用地退出、企业规避监管等），制定可操作细则，明确区规资局、市场监管局、街镇（园区）分工，强化属地动态监测，并将商办用地纳入监管范围。总体以提升产业用地效率、防范土地投机为核心目标，通过规范股权变更行为，提升产业用地要素保障能力，保障实体经济高质量发展。

2、各专家意见：

专家组评选华佳老师作为专家组组长。

何时（市规资局用途实施处）专家意见：

从合法性看，该文件有相关部门指导意见支撑，出台细则没问题，能填补一些空白。具体提两点意见：

审批时限方面，虽文件整体较细，但未说明提出申请后应在多长时间内做出决定，建议补充明确，可参照 20 个工作日之类标准细化，使细则更完善。

关于文件最后一条（第六条）将范围扩大到商办用地的内容，鉴于当前优化营商环境背景，且无上位规定支撑，扩大范围需慎重，要充分论证必要性，如考虑产业用地限制及业态差异等因素。整体而言，该文件细化了市级操作流程，利于区级、政务层面执行。

华佳（上海市土地学会专家）专家意见：

细则出台有必要性，基于市级 51 号文件要求，结合青浦实际，明确适用范围，操作流程规范，与上位政策衔接紧密；具有可行性，区市场监管局有相关职责，聚焦操作流程，深化全生命周期管理，防止变相转让；风险可控，依据全生命周期出让合同监管，设风险提示环节；建议后续围绕 129 号文第三、四条建立落地机制，如明确出让人同意标准，设负面清单，稳定市场预期，促进产业和土地市场有序发展，同意细则通过评审。

葛宁鹤（东吴律师事务所）专家意见：

本次政策文件基于市级 129 号和 51 号文件对流程进行细化，仅明确审批流程（申报对象、回复等），未涉及土地转让允许或不允

许的情况标准界定，后续文件落实的细化有待推进，流程合法性没有问题。

合理性方面，需明确规范标准并让公众知悉。可行性方面提出三个问题：

1、现有文件和股权性转让警示针对具体层面，若企业注册在其他区但在青浦区购买土地，现有系统无法有效预警，需建立市级层面的有效预警机制。

2、产业化用地全流程（出让、开发使用到落实）监管周期按工业用地达 50 年，民营企业平均寿命不长，如何落实长时间监管的可操作性需进一步思考。

3、文件中对企业未按出让合同约定审批有明确流程（市场监管部门通知，有关部门三天内约谈），但企业向主管部门申请变更时，主管部门会同规资部门核实审批的具体日期未明确，应明确该审批流程，以利于企业预判和提高行政效率。

傅吉利（代表华新镇规建办吴玉强主任发言）专家意见：

该政策事项的编制工作严格遵循市级指导意见和上级政策导向，程序规范、内容合理，具有充分的合规性和合理性。通过全程动态监测企业股权结构变化，有助于监管部门实时掌握企业动态，为完善管理制度提供依据，提升监管效能。从可行性和风险控制角度看，决策方案稳妥、风险可控，具备可操作性，因此支持推进实施。

蔡锦程（青浦工业园区沈舜代表发言）专家意见：

发言人表示已阅读决策文件，就产权变更相关事宜，该决策文件是基于市级文件内容制定，且内容上合规、合理，因此，目前对决策文件没有异议，若后续决策过程中发现不合理之处，会及时跟进沟通提出意见。

由于蔡锦程专家未参会，但在会后提出在股权变更意见的流程设计上，“由行业主管部门及地块所在街镇（区属公司）出具是否同意其股权变更的意见并形成会议纪要”，从实践中考虑到众多的项目若每个项目都需要出具会议纪要，一方面在操作上不可行，另一方面会拉长审批时效、影响营商环境。建议沿用51号文中的“同意”即可，会议纪要不需要作为必备要件。

上海市青浦区规划和自然资源局土地储备中心沈老师针对各专家意见做出回应：

关于审批时限：区里文件目前未细化，后续操作中可视情况考虑明确，以回应专家意见。

商办范围扩大原因：因合同中有股权变更条款，为保障合同有效实施，将商办用地一并纳入参照执行，便于合同执行管理。

跨区监管问题：理论上土地在青浦区，股权变更手续按规定在企业注册地办理，若跨区变更，原则上到注册地办理，需市场监管部门与规资部门信息共享，目前行政单位对违反出让合同约定强行变更的，

多以追究违约责任处理。

3、联城行宣读专家意见，专家现场讨论通过

一、根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》(沪规划资源用[2023]129 号)、《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)，明确需要对纳入全生命周期管理的涉产业用地的股权变更开展联合监管。在这一背景下，青浦区规划和自然资源局根据市级文件要求和区级实际，制定了《实施细则》，从区级层面实现对这一联合监管要求的落地，《实施细则》的出台具有重要性和必要性。

二、《实施细则》一方面在核心内容上依托市级要求进行落地，另一方面在适用范围、责任分工、操作流程、参照执行方面根据区级的实际情况进行了细化和明确。同时，在制定过程中也听取了其他相关部门、街镇、园区等相关方的意见。本《实施细则》具有合理性和可行性。

三、《实施细则》在区级层面细化的内容上符合合法、合规以及实际的需要，预计在执行过程中的风险可控。

四、本《实施细则》将为区级层面具体落地涉产业用地企业股权变更联合监管提供可操作的依据和流程，为加强青浦区涉产用地企业股权变更监管，提升产业用地要素保障能力提供支撑。

专家组原则同意《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施

细则（试行）》通过论证，请评估单位与委托方进行沟通，对专家提出的意见进行回应说明。

4、联城行重大决策风险评估项目组负责人对本次会议进行总结

负责人表示从项目启动至今，通过组织讨论会和开展线下访谈，在各方的积极配合与支持下，收集到项目相关资料与信息并组织召开本次专家论证会，后续将针对专家意见与委托方深入交流，把意见转化为文件实施细则的补充内容，并向专家进行回复反馈。

附四：专家咨询论证意见

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》

专家咨询论证意见

2025 年 4 月 16 日下午，上海联城房地产评估咨询有限公司（下称评估单位）接受青浦区土地储备中心委托，组织专家对《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》（下称《实施细则》）开展了专家咨询论证会。专家组听取了《实施细则》的出台情况汇报，并对相关问题进行了讨论，形成论证意见如下:

一、根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129 号）、《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），明确需要对纳入全生命周期管理的涉产业用地的股权变更开展联合监管。在这一背景下，青浦区规划和自然资源局根据市级文件要求和区级实际，制定了《实施细则》，从区级层面实现对这一联合监管要求的落地，《实施细则》的出台具有重要性和必要性。

二、《实施细则》一方面在核心内容上依托市级要求进行落地，另一方面在适用范围、责任分工、操作流程、参照执行方面根据区级的实际情况进行了细化和明确。同时，在制定过程中也听取了其他相关部门、街镇、园区等相关方的意见。本《实施细则》具有合理性和可行性。

三、《实施细则》在区级层面细化的内容上符合合法、合规以及实际的需要，预计在执行过程中的风险可控。

四、本《实施细则》将为区级层面具体落地涉产业用地企业股权变更联合监管提供可操作的依据和流程，为加强青浦区涉产用地企业股权变更监管，提升产业用地要素保障能力提供支撑。

专家组原则同意《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》通过论证，请评估单位与委托方进行沟通，对专家提出的意见进行回应说明。

专家组组长签名：

2025 年 4 月 16 日

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则(试行)》

专家咨询论证意见表

专家姓名		电话	
工作单位			
职务职称			

从可行性、必要性、风险等方面提出咨询论证意见：

实施细则对上位规定作了补充完善，提出了更加细化清晰的操作流程，并根据实际需求进行了创新探索。为上位规定的落地执行起到了好的作用，具备必要性。细则紧扣上位规定，并从实际执行上细化落实，具有可行性。细则范围基本保持与上位规定一致，风险可控。

建议一是对于企业提出的变更股权是否明确具体的回复时间，请结合工作实际情况进一步研究，从营商环境大方面考虑建议予以明晰；二是对于商办用地扩大适用建议进一步予以研究说明，建议可通过纳入出让合同相关条款予以规范。

其他意见：

专家签名：

2025 年 4 月 16 日

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则(试行)》

专家咨询论证意见表

专家姓名	华佳	电话	13761081036
工作单位	上海市土地学会		
职务职称	经济师		

从可行性、必要性、风险等方面提出咨询论证意见：

1、根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129号）、《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）等市级文件要求，明确要求对涉产业用地企业股权变更进行联合监管。在此背景下，青浦区根据区里实际和操作的需要出台了《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则(试行)》，具有必要性。

2、基于《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则(试行)》和《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）的对比分析，该文件在大部分的条款上都沿用了市级的办法，体现了与上位政策的高度衔接和对标；同时，重点明确了适用范围（即青浦区聚焦纳入全生命周期管理的地块）、在操作流程上明确了由行业主管部门及地块所在街镇（区属公司）出具是否同意其股权变更的意见并形成会议纪要、区市场监管局对涉地企业的提示要求和责任，符合区里具体操作的实际，具有可行性。

3、本办法是对《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129号）中“二、严格用途管制，强化全生命周期管理”中（五）的深化，即通过联合监管，防止以股权转让方式违反合同约定变相转让产业用地上的物业。因而在监管上依据全生命周期出让合同，是在操作层面对合同中具体条款落地的深化和细化。青浦区的这一文件明确根据合同范围进行监管，符合契约精神，同时设置了风险提示环节，预计执行过程中风险可控。

4、建议从改善营商环境的发展导向，对《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129号）中的（三）、（四）款也明确相应的落地机制，使出让人“同意”的标准相对明晰，可以建立负面清单机制，明确不同意的条

件，一般情况下都予以同意。避免出现市场预期紊乱、影响产业和土地市场有序发展。 综上，同意《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则(试行)》通过评审。
其他意见： 专家签名： 2025 年 4 月 16 日

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》

专家咨询论证意见表

专家姓名	葛宁鹤	**电话**	13331861170
工作单位	上海市东吴律师事务所		
职务职称	律师		

从可行性、必要性、风险等方面提出咨询论证意见：

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》（下称实施细则）是对于《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用[2023]129号），以及《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）的流程细化，有上位法依据，具有合法性。同时该文件的出台也契合青浦区产业用地发展的需要，与本地区现阶段社会经济发展相适应。本人原则同意该《实施细则》内容。

其他意见：

提出完善建议，供委托单位参考：

一、 关于企业向规资部门提出股权变更申请后，规资部门在收到申请后的审批期限《实施细则》没有规定。从满足社会公众预期、保障企业合法权益、提高行政效率的角度，建议明确审批期限。

二、 《实施细则》基于本区市场监管部门掌握的企业信息对企业股权变动实施监控，但对于注册在外区的企业持有本区产业用地的股权转让的，监控股权变动在操作的可行性上有待完善。

三、 《实施细则》仅针对审批流程与主管单位进行了明确，对于涉地股权转让的审批标准，以及产业用地和商办用地的概念界定等问题，希望能够出台其他配套文件，以减少股权转让的不确定性，从而影响土地出让价值。

专家签名：葛宁鹤

2025 年 04 月 16 日

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》

专家咨询论证意见表

专家姓名	吴玉强	**电话**	13671570803
工作单位	华新镇人民政府		
职务职称	规建办负责人、镇人大代表		

从可行性、必要性、风险等方面提出咨询论证意见：

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》依据市级相关文件进行编制，合规性符合上位文件。街镇参与涉地企业股权结构的全过程动态监测，有利于街镇掌握企业股权变更动态，更好地行使街镇管理职能。综上所述，原则同意该实施细则。

其他意见：

专家签名：

年　月　日

《青浦区涉产业用地企业股权变更联合监管实施细则（试行）》

专家咨询论证意见表

专家姓名	沈舜	电话	18621831007
工作单位	上海青浦工业园区发展（集团）有限公司		
职务职称	部长		

从可行性、必要性、风险等方面提出咨询论证意见：

根据《关于加强本市存量产业用地管理的若干意见》（沪规划资源用〔2023〕129号）、《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）的要求，本实施细则是合理的、可行的、有必要的、可控的。在实际操作过程如有发现问题，会积极提出建议和意见。

其他意见：

专家签名：沈舜

2025年 4月 16日