



工商业用地利好政策落地，将会带来哪些影响？

7月21日，二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》全文发布，明确提出到2029年完成决定提出的改革任务，针对土地制度改革方面，在“完善城乡融合发展体制机制”部分，《决定》提出要“**制定工商业土地使用权延期和到期后续期政策**”，为工商业用地使用权到期后如何处置指明了方向。

【中指解读】

此前我国多个法律法规对土地使用权届满到期问题做了规定，2020年《民法典》明确指出“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理”，而对于非住宅建设用地的规定为“非住宅建设用地使用权期限届满后的续期，依照法律规定办理”，目前《民法典》并未明确非住宅用地到期后如何具体处置，由于工商业用地使用权期限较住宅用地更短，多为40年或50年，部分早年出让的工商业用地已面临使用年限不足甚至已经到期的问题，研究制定到期续期政策更为迫切。本次三中全会指明了工商业用地使用权到期续期问题，或将推动工商业用地续期的相关政策文件加快出台，有关工商业用地期满续期的具体流程、期限、土地价格评估以及需要缴纳土地出让金的标准等政策均有望逐渐落地。

图：不同法律法规对土地使用权到期后续期问题的表述

民法典 (2020)	城市房地产管理法 (2019)	土地管理法 (2019)	城镇国有土地使用权 出让和转让暂行条例 (2020)
第三百五十九条 □ 住宅建设用地使用权期限届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理。 □ 非住宅建设用地使用权期限届满后的续期，依照法律规定办理。该土地上的房屋以及其他不动产的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，依照法律、行政法规的规定办理。	第二十二条 □ 土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的，应当至迟于届满前一年申请续期，除根据社会公共利益需要收回该幅土地的，应当予以批准。经批准准予续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。 □ 土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。	第五十八条 有下列情形之一的，由有关人民政府自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有关批准权的人民政府批准，可以 收回国有土地使用权 ： (二) 土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者 未申请续期或者申请续期未获批准的 。	第四十一条 土地使用权期满，土地使用者可以 申请续期 。需要续期的，应当依照本条例第二章的规定 重新签订合同，支付土地使用权出让金 ，并办理登记。

资料来源：中指研究院综合整理

工商业用地使用权年限直接关系到房地产资产估值，剩余年限的长短也直接影响着项目能否继续获得抵押贷款、能否顺利实现项目产权交易，在城市更新、大宗交易等方面的重要性愈发突出。工商业用地使用权到期后续期以及如何续期，对房企、金融机构均将产生较大影响。



1、对房企的影响：有利于提升资产估值，修复资产负债表

房地产价值评估方法一般包括比较法、收益法和成本法三种基本估价法，在三种方法中，土地使用权剩余年限都是重要的参考指标和影响因素，一般情况下，土地使用权剩余年限越长，资产价值衰减的速度越慢，资产价值也会相对更高。

特别是在收益法评估中，土地使用权年限对资产价值的影响更为明显。房地产项目的收益期是根据建设用土地使用权剩余年限和建筑物剩余经济寿命来估计，允许工商业用地使用权到期续期，也就意味着项目的收益期可能会更长，工商业项目的估值也将有所提升。另外，根据折旧逻辑进行估值下，使用权年限延长一般也会降低折旧率，一定程度提升资产评估价值。

对于房企来说，其持有的经营性不动产资产总值在总资产中占比越高，使用年限的缩短带来资产价值减损，对其资产负债表的影响也会更明显，也更值得关注。当下国内部分房企经营性不动产资产占比比较高，以华润为例，近几年其购物中心、写字楼、酒店的资产总值在集团总资产中占比合计超 20%。

表：华润 2020 年以来经营性不动产业务资产占比情况

时间	评估后账面资产总值(亿元)			占集团资产总值的比重		
	购物中心	写字楼	酒店	购物中心	写字楼	酒店
2020	1360.0	379.1	95.9	16.2%	4.4%	--
2021	1664.2	348.4	103.7	17.5%	3.7%	1.1%
2022	1873.2	326.1	111.8	17.3%	3.0%	1.0%
2023	2066.9	359.3	128.5	17.4%	3.0%	1.1%

图：华润、万科对于固定资产折算的计算方式

华润		万科			
上述物業、廠房及設備項目（在建工程除外）乃使用直線法於其估計可使用年期，並計及估計剩餘價值後計算折舊，詳情如下：		本集团将固定资产的成本扣除预计净残值和累计减值准备后在其使用寿命内按年限平均法计提折旧，除非固定资产符合持有待售的条件。各类固定资产的使用寿命、年折旧率和残值率分别为：			
酒店物業及樓宇	20 至 40 年		使用寿命	年折旧率	残值率
租賃物業裝修、傢俬及設備	租賃期或 5 年（以較短者為準）	酒店、房屋及建筑物	可使用年限 - 70 年	1.36%以上	0% - 5%
汽車	5 年	装修费*	5 年	20.00%	0%
		机器设备及运输工具	5 - 20 年	4.75% - 20.00%	0% - 5%
		电子设备	3 - 5 年	19.00% - 33.33%	0% - 5%
		其他设备	3 - 10 年	9.50% - 33.33%	0% - 5%

资料来源：企业年报，中指研究院综合整理

整体来看，近几年房地产市场整体处于调整周期，房地产资产价格下行态势较为明显，部分企业资产价值明显下降，甚至少数房企出现资不抵债的情况，对于拥有较多工商业项目的企业来说，允许工商业用地使用权到期续期，将推动相关资产重新估值，有利于提升企业资产价值，进而修复企业资产负债表。

另外，为了获得流动性资金，房企拥有的部分工商业项目均处于抵押状态，土地使用权延期也将有助于企业延续前期的抵押贷款或增加新的融资，保障企业稳定经营。

2、对金融机构的影响：降低银行不良资产处置风险，扩大金融机构投资标的



一方面，过去在房地产市场情绪较高阶段，根据较长的土地使用权剩余年限评估的资产价值普遍较高，银行对应发放的贷款额度也会更高。近几年房地产市场不断调整，工商业资产价格出现回落，叠加土地使用权到期问题逐渐显现，工商业项目估值也有所下降，部分项目甚至出现不良，一定程度上也增加了银行处置不良资产的难度，未来若工商业用地使用权续期政策加快落地，或将有利于工商业资产价值修复，从而改善银行不良资产情况，降低金融系统风险。

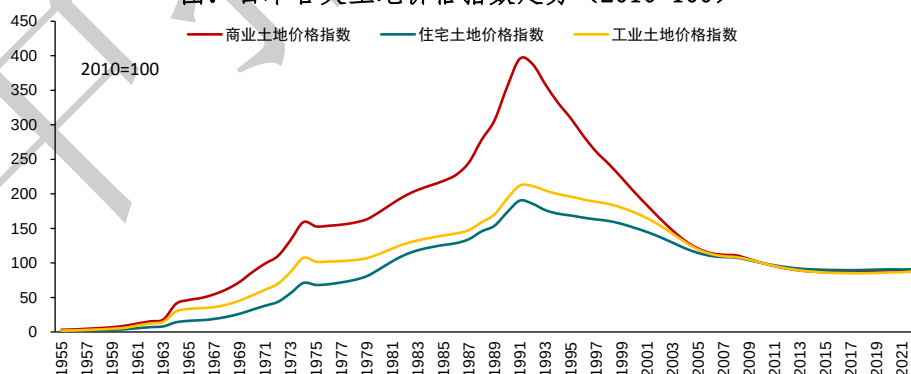
另一方面，对于金融机构来说，工商业用地使用权到期续期直接利好资产估值，过去部分项目因为使用权即将到期，金融机构选择谨慎投资甚至不继续投资策略，未来这部分项目，特别是核心板块的优质商办资产，有望重新获得金融机构关注。

3、对市场的影响：提升大宗交易市场的活跃度，稳定市场预期

上世纪 90 年代左右，我国部分核心城市工商业用地逐渐进入市场，从划拨到招拍挂方式供地数量逐渐增多，根据中指数据，2004 年之前全国通过招拍挂形式成交的商办用地+工业用地超 1000 宗，土地面积超 3400 万平方米，规划建筑面积超 4300 万平方米，其中一二线城市面积合计占比均在八成左右（2000 年之前的项目以深圳项目居多）。这些土地中部分使用权剩余年限已经不足 20 年，未来随着工商业用地使用权到期续期政策落地，这些项目资产估值有望得到修复，大宗交易市场活跃度有望提升。

另外，从市场预期上看，根据国际经验，以日本为例，上世纪 90 年代日本实行紧缩性货币政策，叠加《综合土地政策推进要纲》出台，加强土地税收和强化土地合理评估，明显加重了土地持有成本，一系列措施落地后土地价格快速下跌，尤其是企业持有的商业土地价格，价格指数由 1991 年 395.8 的高点持续下跌，跌幅明显高于住宅、工业用地。土地价格的快速回落，导致企业资产负债表严重受损，进而引发了一系列风险，推动日本经济陷入衰退。稳定企业资产价值对于市场的稳定以及经济的平稳运行都至关重要，对于我国来说，工商业用地使用权到期续期政策持续落位，将在修复企业资产负债表的同时，也有助于规避不确定性、稳定市场预期。

图：日本各类土地价格指数走势（2010=100）



资料来源：wind，中指研究院综合整理



4、地方政策落地情况：部分地区针对非住宅用地使用权到期问题已出台地方性规定

上世纪 90 年代，我国土地有偿使用制度全面建立，近些年在深圳、杭州、嘉兴等少数地区陆续出现非住宅国有建设用地土地使用权到期问题，其中一些地方按照法律法规的相关规定，结合当地实际，采取了适当交费后延长年期等临时性办法予以处理，目前已有多个成功案例。

表：近年来部分地区针对非住宅用地使用权到期续期出台的相关文件

城市	文件名称	发布时间	延期方式/期限	续期价格/补缴地价
杭州萧山区	《萧山工业用地使用权出让续期办法（试行）》	2015年8月18日	符合续期条件的工业用地项目，可通过办理续期将土地使用权出让年限延长10年或20年。临时续期的工业项目，续期年限根据不同的情况，分为2年、3年、4年、5年不等。	对于租赁的费用，则统一按照杭州市的相关规定，按年收取土地租金，土地租金标准按照相同条件下的续期出让金乘以土地还原利率确定，土地还原利率暂定7%。
	《杭州市萧山区工业用地土地使用权续期办法》	2022年10月24日	原则上最高不超过20年，并与首次出让年限及多次续期后的累加年限不超过50年。以租赁方式办理手续的，一次最长年限为5年。	按基准地价结合亩产效益评价结果乘以续期年期所对应的修正系数（对照《不同年期续期出让金标准表》）缴纳出让金。如遇基准地价调整，则相应调整。土地续期出让金按年计算，不满一年的按一年计算收取。
嘉兴海宁	《海宁市国有建设用地使用权出让（租赁）到期土地处置管理办法》	2018年9月29日	续期出让年限工业用地不超30年，商业及其他用地不超20年，且原出让年限与续期出让年限之和不超过该土地用途出让法定最高年限。租赁续期长期租赁年限不超10年，短期租赁年限不超5年。	（一）出让方式：按办理续期时点土地市场评估价结合亩产效益评价结果进行地价修正系数后价格的50%缴纳土地出让金。上一年度评价为A类企业的，地价修正系数为1.0，B类企业的地价修正系数为1.1，C类企业的地价修正系数为1.3。涉及工业用地的，其出让地价不得低于工业用地最低价标准。 （二）租赁方式：按办理时点市场评估总租金的50%缴纳土地租赁有偿使用费。
深圳	《深圳市到期房地产续期若干规定》	2004年4月23日	在不改变用途的情况下，接有偿使用土地的原则延长土地使用年期。延长方式包括补交地价签订土地出让合同或支付土地租金签订土地租赁合同	在国家规定的最长土地使用年期减去已使用年期的剩余年期范围内约定年期的，补交地价数额为相应用途公告基准地价的35%并按约定年期修正，补交地价一次性支付；土地租金按年支付，其标准由国土管理部门定期公布。
临沂	《临沂市国有出让建设用地使用权期限届满土地处置暂行办法（征求意见稿）》	2022年7月28日	出让续期年限不得超过法律法规规定的最高土地使用年限标准。租赁期限由合同约定，但最高不超过20年。	以协议出让方式续期的，出让地价按照市、县自然资源和规划部门确认的评估地价的100%执行。涉及工业用地的，其出让地价不得低于工业用地最低价标准。 以协议租赁方式续期的，租金按照市、县自然资源和规划部门确认的评估地价计算。
北京	《北京市城市更新条例》	2022年11月25日	采取租赁方式配置的，土地使用年期最长不得超过二十年；采取先租后让方式配置的，租让年期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限。国有建设用地使用权剩余年期不足，确需延长的，可以依法适当延长使用年限，但是剩余年期与续期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限。	涉及缴纳或者补缴土地价款的，应当考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素，综合确定土地价款。采取租赁方式使用土地的，土地租金按年支付或者分期缴纳，租金标准根据前款以及地价评估规定确定。土地租金按年支付的，年租金应当按照市场租金水平定期评估后调整，时间间隔不得超过五年。

资料来源：中指研究院综合整理

杭州萧山此前为了降低企业成本，推出了弹性供地制度，允许商业、工业用地最低使用年限为 20 年。2015 年，萧山首创出台了工业用地使用权出让续期办法（试行），明确规定了续期条件、续期年限和续期费用等问题，2022 年 10 月修订后的工业用地使用权出让续期办法发布。

2018 年嘉兴海宁市出台《国有建设用地使用权出让（租赁）到期非住宅类土地处置管理办法》，明确“续期出让年限工业用地不超 30 年，商业及其他用地不超 20 年，且原出让年限与续期出让年限之和不超过该土地用途出让法定最高年限”，同时在续期缴费标准方面，指出出让方式“按办理续期时点土地市场评估价结合亩产效益评价结果进行地价修正系数后价格的 50%缴纳土地出让金”。依据此办法，海宁市成功处置了一幢商住楼（龙祥大厦，含龙祥大酒店），该项目为 1998 年的商业用地项目，土地使用



年限为 20 年，于 2018 年使用权到期，产权续期 20 年共缴纳近 2200 万元土地出让金，土地均价约 3137 元/m²。

2004 年深圳出台《深圳市到期房地产续期若干规定》，针对早期划拨的土地以及少数出让地块，明确了“在不改变用途的情况下，按有偿使用土地的原则延长土地使用年期”，针对补交地价款，提出“在国家规定的最长土地使用年期减去已使用年期的剩余年期范围内约定年期的，补交地价数额为相应用途公告基准地价的 35%并按约定年期修正，补交地价一次性支付”，随后深圳国际商业大厦、深圳寰宇大酒店等含 20 年使用权的商业楼宇，使用权到期后均通过补交土地出让金完成了续期。

除此之外，近几年实施城市更新行动已经上升为国家战略，在城市更新过程中，建设用地使用权到期问题受到的关注度越来越高，部分地区在出台城市更新相关政策时，针对建设用地使用权到期续期问题也做了相关规定，如北京 2022 年出台《北京市城市更新条例》，明确对于国有建设用地使用权剩余年期不足，确需延长的，指出“可以依法适当延长使用年限，但是剩余年期与续期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限”，涉及缴纳或者补缴土地价款的，需要考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素，综合确定土地价款。

综合来看，当前部分地区已经针对非住宅用地使用权到期续期问题出台了相关政策，续期时间普遍要求原出让年限与续期出让年限之和不超过该土地用途出让法定最高年限，续期 20 年或 30 年居多，租赁期限一般不超过 20 年。补缴价款普遍根据市场评估价或基准地价，个别地区针对不同企业类型调整修正系数补缴出让金。这些也为其他城市出台相关政策提供了思路和参考借鉴。

整体来看，随着更多工商业用地使用权即将到期，工商业用地使用权到期续期相关法律法规的制定也成为当前较为迫切的需求，全国层面出台框架性的指引，各地结合当地实际参考落地执行，或是政策加快推进的重要方式。

值得注意的是，工商业用地使用权到期续期的具体措施中，除了续期时间，补缴地价的标准、补缴方式等也直接影响着项目的资产估值，若到期后需要补缴的地价过高，或对企业续期形成一定阻力，因此合理定制续期所需补缴价款、地方根据实际灵活落实相关举措等，才有望在修复企业资产负债表、稳定市场预期等方面发挥更大的效用。



房地产数据和报告
中指研究院官方微信

联系方式

北京	地址：北京市丰台区郭公庄中街20号院A座 邮编：100070 电话：400-630-6618	武汉	地址：湖北省武汉市江汉区金家墩特1号武汉天街6号楼19层 邮编：430013 电话：400-630-6618
上海	地址：上海市浦东新区东方路800号宝安大厦2楼 邮编：200122 电话：021-80136789	苏州	地址：江苏省苏州市工业园区苏州大道西205号尼盛广场1103室 邮编：215021 电话：0512-67905729
广州	地址：广东省广州市海珠区琶洲大道79号宝地广场903 邮编：510308 电话：400-630-6618	宁波	地址：浙江省宁波市鄞州区天童北路933号和邦大厦A座2709 邮编：315100 电话：400-630-6618
深圳	地址：广东省深圳市南山区粤海街道文心五路天威有线信息传输大厦20层2001单元 邮编：518040 电话：0755-26920657	长沙	地址：湖南省长沙市岳麓区麓云路梅溪湖创新中心26层 邮编：410000 电话：0731-89946368
天津	地址：天津市和平区赤峰道136号国际金融中心大厦15层 邮编：300041 电话：022-82775580	郑州	地址：河南省郑州市郑东新区绿地新都会2号楼C座812 邮编：450000 电话：0371-60338040
杭州	地址：浙江省杭州市滨江区长河街道越达巷82号房天下大厦16层 邮编：310000 电话：0571-56269401	西安	地址：陕西省西安市雁塔区沣惠南路泰华·金贸国际7号楼24层 邮编：710000 电话：400-630-6618
重庆	地址：重庆市江北区江北嘴力帆中心2号楼22楼研究院 邮编：400020 电话：023-67736844	济南	地址：山东省济南市槐荫区经十路普能大厦A座1506 邮编：250000 电话：400-630-6618
南京	地址：江苏省南京市秦淮区太平南路211号锦创大厦908 邮编：210001 电话：400-630-6618	青岛	地址：山东省青岛市市北区龙城路31号卓越世纪中心1号楼3605 邮编：266100 电话：400-630-6618
成都	地址：四川省成都市高新区天府二街368号房天下大厦25楼 邮编：610017 电话：400-630-6618	海口	地址：海南省海口市龙华区金龙路19号兴业银行大厦C座8楼 邮编：570125 电话：400-630-6618