

从“土地价”到“综合价值”：上海工业用地评估新规对资产评估机构的深远影响

原创 JLFDC 集联评估 2026年5月25日 15:35 上海 1人

前言

《上海市工业用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）》（沪规划资源产〔2026〕159号）和《关于规范产业用地综合价值评估工作的指导意见（试行）》（沪规划资源用〔2024〕190号）标志着上海工业用地相关评估业务进入“**强监管、重合规、产业导向、综合价值**”的新阶段。它们不仅改变了土地及相关资产的价值逻辑，也对资产评估机构的执业规范、技术路线和风险控制提出了全新要求。更加明确了工业用地使用权系生产资料的价值理念。

一、对资产评估行业规范的影响

1. 评估对象从“单项资产”走向“综合权益包”

过去，资产评估机构常将工业用地、地上建筑物、机器设备分别评估后简单加总。现在，两个文件要求将“**地楼房物**”视为一个有机整体，且需考虑产业绩效、生态环境、安全等修正因素。这意味着：**评估报告必须体现“综合价值”理念**，不能割裂评估各要素，否则可能被认定不符合政府收储、退出或转让的决策依据。

2. 评估方法的选择被严格限定

《综合价值评估指导意见》明确规定：**基准地价系数修正法为必选方法且权重不低于50%**。这改变了以往评估机构可自由选择市场比较法^Q、收益法、成本法的惯例。

市场比较法中的可比实例“**应为类似区域内的土地市场招拍挂以及协议出让的成交实例**”，排除了私下转让、二手交易等非公开市场案例。

资产评估机构若同时拥有土地估价资质（或联合土地估价机构），必须严格遵循这些方法权重，否则评估报告将无法通过备案或政府审核。

3. 评估结果与政府定价干预直接挂钩

《二级市场管理办法》规定：转让价格低于出让价20%以上，政府可行使优先购买权；高于20%以上，政府可采取必要措施。

资产评估机构在出具涉及工业用地转让的评估报告时，**必须同步计算“同期同区域同类工业用地出让价格”**，并判断是否触发干预阈值。这实质上引入了**政府指导价边界**，削弱了纯市场定价的自由度。

4. 抵押价值评估的“天花板”被锁定

“抵押价值不得超出合同剩余年期地价与合法建（构）筑物及其他附着物残值之和”——这彻底否定了按市场比较法或收益法高估抵押价值的做法。

资产评估机构在承接工业用地抵押评估业务时，必须首先核实出让合同剩余年期地价（即原始取得成本按年限摊销后的余额），再加建（构）筑物残值，其余任何溢价（如地段升值、产业集聚效益）均不得计入抵押价值。

5. 产业绩效成为法定修正因子

A/B/C/D四类绩效评级直接决定停产停业损失的取值上限（3%~8%），且A/B类用地的土地使用权价值可上浮（需区政府集体决策）。

资产评估机构**必须获取政府出具的产业绩效评级文件**，否则无法合法计算停产停业损失，甚至可能导致整个评估结论无效。

二、对资产评估机构实务操作的影响



1. 评估程序前置：必须“先核查合规，再开展评估”

实务中新增以下**必要步骤**：

核查出让合同：是否存在“股权转让需事先同意”“转让价格约定”“抵押限制”等特殊条款。

核查违法情况：是否存在擅自改变用途、违法建筑、未整改的环保或安全问题。如有，相关机器设备、停产停业损失等一律不得纳入评估。

核查绩效评级：向属地政府（管委会）或产业部门索取产业用地综合绩效评估结果（A/B/C/D类）。

核查注记内容：不动产登记簿附记栏中的注记（如出资比例、股权结构、实际控制人限制）是否已变更或需重新同意。



2. 评估报告披露要求大幅增加

资产评估机构出具的报告至少应额外披露：

出让合同剩余年期、原始地价、约定转让/抵押条件

同期同区域出让价格对比分析（用于判断是否触发±20%干预线）

产业绩效评级及对应的修正系数^Q取值依据

是否涉及违法用地、未整改环保安全问题的认定文件

若采用上浮，必须附上区政府集体决策的书面文件



3. 与多部门协同成为常态

资产评估机构不能再“闭门评估”，需主动对接：

规划资源部门：核实转让条件、开发利用条件、全生命周期管理要求

产业部门：获取产业准入认定、产业绩效评级

市场监管部门：核查股权结构变化是否触发“实际控制人变更需经同意”

法院/产交所：在司法处置或国有资产处置^Q中，评估报告需提前征询上述部门意见



4. 业务边界可能模糊：资产评估机构是否可独立出具土地估价报告？

《综合价值评估指导意见》明确要求“**出具土地估价报告**”，并由“**领衔评估师**”具备土地评估、房地产评估相关专业技术资格。很多综合资产评估机构**没有土地估价资质**^Q（土地估价由自然资源部体系下的土地估价师出具）。因此，若单独承接“工业用地综合价值评估”，必须联合或委托具有土地估价资质的机构出具土地估价部分，或由本机构中持双证（资产评估师+土地估价师）的人员主导。若是在企业整体价值评估中涉及工业用地，仍可按资产评估准则操作，但**涉及政府收储、退出补偿、司法处置等特定目的**，必须遵循该指导意见，否则报告不被采纳。



5. 风险点显著增加，需加强质控

错用可比实例的风险：若使用非公开市场案例（如私下股权转让隐含的地价），可能导致评估被认定无效。

遗漏绩效评级修正的风险：未取得或错误使用绩效评级，导致停产停业损失计算错误，可能被认定为重大遗漏。

忽略合同约定的风险：出让合同若已约定收回价格按剩余年限比例返还，则必须遵守，不能另行评估。

股权转让绕道监管的风险：评估机构若为“股权转让变相转让土地”提供支持性评估报告，可能被视为协助规避监管，面临联合惩戒。

三、资产评估机构的应对建议

组建跨专业团队：至少配备熟悉土地估价、产业政策、环保安全的人员，不能再单打独斗。

建立政府数据对接机制：主动接入或定期查询“产业用地综合价值评估数字化工作平台”、不动产登记信息、产业绩效清单。

修订内部评估规程：

制定《工业用地综合价值评估操作指引》

新增“合规性核查清单”和“政府文件获取清单”

明确抵押评估时“剩余年期地价”的计算模板

开展专项培训：对全机构资产评估师普及两个文件内容，特别是基准地价修正法权重、绩效联动、干预价格阈值等。

谨慎承接“变相炒地”类业务：凡发现委托方意图通过股权转让、分割转让等方式规避产业准入或土地炒作，应拒绝出具评估报告。

【 END 】