

省政府办公厅印发关于支持城市更新行动

若干政策措施的通知

苏政办规〔2024〕3号文

各市、县(市、区)人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

《关于支持城市更新行动的若干政策措施》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

江苏省人民政府办公厅

2024年5月11日

(此件公开发布)

关于支持城市更新行动的若干政策措施

实施城市更新行动是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策部署。为深入贯彻习近平总书记关于城市工作重要论述和对江苏工作重要讲话重要指示精神，全面落实《省委办公厅省政府办公厅印发关于实施城市更新行动指导意见的通知》（苏办发〔2022〕14号）要求，有力有序推进城市更新工作，进一步优化存量、提升品质、完善结构，坚持走内涵集约、绿色低碳发展之路，努力创造更加美效的城市人居环境，提高全省城市规划、建设、治理水平，现制定以下政策措施。

一、优化规划编制实施管理

（一）深化规划编制内容。发挥国土空间详细规划（以下简称详细规划）引导作用，对符合城市更新需求的既有详细规划，继续沿用；对确需编制或修改的，按照急用先编原则，充分考虑城市更新实际需求编制更新地区详细规划，在单元层次详细规划（即更新规划单元详细规划）中，明确单元主导功能、管控通则，探索基准容积率制度，预留弹性空间；在街区层次详细规划（即更新实施单元详细规划）中，明确保留、改造、拆除的更新区域和地下空间利用范围，合理确定用地性质，细化用途混合和兼容要求，合理确定地块建筑密度、

高度、容积率和绿地率等指标。〔责任单位：省自然资源厅，各市、县(市、区)人民政府组织落实。以下均需各市、县(市、区)人民政府负责，不再列出〕

(二)科学设置规划指标。对历史城区包括历史文化街区、历史地段等特定区域，按照保护要求因地制宜确定规划指标。城市更新地区中对现状建筑密度较高等无法达到现行标准和规范 的区域，在征得规划范围内利害关系人同意的前提下，按照“优化不恶化”原则，在详细规划中对建筑高度、日照间距、停车配建、建筑密度、绿地率、建筑退让距离等规划指标进行适应性优化完善。为满足安全、环保、无障碍标准等要求，对于城市更新地区增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等情形，其新增建筑量可不计入规划容积率。(责任单位：省自然资源厅)

(三)提高规划实施效率。推动建立详细规划动态更新机制，探索并联审批，缩短规划许可办理时长。支持地方探索将经地方人民政府审定的城市更新项目实施方案作为详细规划调整的参考，充分考虑规划指标和要求。在确保公共利益和安全的前提下，各地可结合本地实际和更新需要，探索实施建设工程规划许可豁免制度，研究制定豁免清单。(责任单位：省自然资源厅)

二、创新土地供应使用方式

(四)细化完善供地条件和方式。支持各地依法依规运用划拨、出让、租赁等多种方式，保障城市更新项目用地。对历史城区、历史文化街区内的更新项目，涉及点状布局且确需整体组合供应的地块，可探索将各地块规划条件和整体规划条件一并作为供地条件。对布点分散、单体规模小、对其他建筑物构筑物有密切依附关系的社区养老、社区管理、群众体育、新能源汽车充电设施等配套设施，可依据详细规划、国家和省相关政策文件，纳入供应地块的规划条件，补齐更新区域公共服务配套短板。对以租赁方式取得国有土地使用权的更新项目，在租赁期内依法依规完成更新改造的，经依法批准可在租赁期满后依法以协议出让方式取得土地，按规定应当收回土地使用权重新公开出让的除外。鼓励原土地使用权人依法以转让、经分制审批后部分转让或出租土地使用权等方式盘活利用。零星建设用地(包括边角地、夹心地、插花地等)，需与相邻土地为并集中再开发，符合低效产业用地再开发规定的，可按规划要求经批准以协议出让方式供地；具备独立再开发利用条件的，按照规划条件确定的用途依法办理供地手续；其他情形的零星建设用地用于建设非盈利性公共停车场、公共绿地和公共厕所的，可以划拨方式供地。更新区域内无空闲土地的，可单独设立地下

空间建设土地使用权，鼓励复合集约设置公共服务设施。

(责任单位：省自然资源厅)

(五)规范引导土地用途转换。结合新产业、新业态发展需要，支持不同产业用地类型合理转换，鼓励各地探索制定存量建设用地用途转换负面清单，依据详细规划、规划条件和供地政策进行混合复合更新，依法依规办理供地手续。支持符合国家和省存量土地盘活利用五年过渡期政策的更新活动，五年过渡期自批准之日起计算；过渡期满完成更新改造后，可参照不动产历史遗留问题处理规定，办理相关手续。对经地方人民政府审定的城市更新项目，因土地用途转换需补缴土地出让金的可以按规定分期缴纳。(责任单位：省自然资源厅、省财政厅)

(六)合理设定土地使用年限。鼓励各地根据产业发展的实际需要，考虑采用不高于法定最高出让年限或租赁年期供应产业用地，依法依规予以续期。更新后的混合用途宗地出让时，属于不同用途不动产难以分割且只有一个使用者情形的，可统一按综合用地、最高不超过50年设定出让年限；属于不同用途不动产可以分割且最终使用者为不同单位或个人情形的，一般应按宗地所含的具体土地用途分别确定出让年限，并明确不同用途相应的土地面积。(责任单位：省自然资源厅)

三、提升产权登记办理服务水平

(七)妥善处理不动产登记历史遗留问题。各市、县(市、区)人民政府根据实际情况出台本地化解历史遗留问题的政策文件，针对用地手续不完善、欠缴土地出让价款和相关税费、未通过建设工程规划核实、开发建设主体灭失或不再具备相应资格、无法提供竣工材料、已销售房屋的建设用地使用权被抵押或查封、房屋土地信息不一致、项目跨宗地建设等不动产历史遗留问题，明确不动产确权登记路径。(责任单位：省自然资源厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省税务局)

(八)探索优化更新项目产权办理手续。对城市更新形成的不动产，兼容多种功能的土地和建筑物的，可分割的可按不同宗地范围、不同建筑区域或楼层办理分割审批手续、分区分层设权后，办理不动产登记。立体开发的土地，可按地表、地上、地下分层或按建筑功能分区办理分割审批、分别设权后，办理不动产登记。支持原不动产权人与更新实施主体依据更新合作和转让协议，依法向不动产登记机构共同申请转移预告登记；更新完成后，按照预告登记事项申请办理后续登记手续。支持以“带押过户”方式办理不动产转移和登记手续。对申请转让划拨土地使用权的更新项目，经市、县人民政府依法批准可由受让人办理协议出让，按照有关规

定核定并缴纳出让价款后依法办理不动产登记。对涉及多个土地使用权人、使用权类型不同但不改变土地用途并就地安置的更新项目，在共同约定更新后产权人拥有的原土地使用权类型不变的前提下，可在完成更新后根据约定依法办理不动产登记。(责任单位：省自然资源厅、省委金融办、人民银行江苏省分行、金融监管总局江苏局)

四、完善施工图审查管理体系

(九)健全施工图审查管理机制。进一步细化明确既有建筑改造项目施工图审查申请材料的内容，统一新旧标准的适用规则和审查合格证文书样式，提高既有建筑施工图审查效率和规范性。鼓励在保障建筑结构安全、有利于保护利用等前提下，组织制定适应既有建筑改造要求的设计审查要点。(责任单位：省住房城乡建设厅)

(十)优化施工图审查路径。对无法满足现行标准的城市更新项目，历史文化保护传承利用类的由住房城乡建设部门组织专家论证，既有建筑安全隐患消除类的由城市更新项目实施主体组织专家论证，专家论证意见作为设计、施工图审查、施工、竣工验收等的依据。鼓励各地结合城市更新实际，开展建筑师负责制试点，可探索对该类项目实行施工图审查自审承诺制管理。(责任单位：省住房城乡建设厅)

五、加强消防设计审查验收衔接

(十一)完善消防审验技术流程在改善消防条件、提升消防本质安全水平的前提下，支持各地对《江苏省既有建筑改造消防设计技术要点(试行)》中尚未包括，但确有现实需求的内容进行试点，适时总结成功经验并复制推广。鼓励更新实施主体综合运用消防新技术、新产品、加强性技术措施等提升消防安全条件。对涉及历史文化街区保护利用的更新项目，指导各地编制防火安全保障方案；对涉及历史建筑改造利用的更新项目，建设单位除依法提交相关材料外，还应当提交特殊消防设计技术资料，由住房城乡建设部门依法组织专家评审，防火安全保障方案和专家评审意见作为相关部门审批管理的依据。(责任单位：省住房城乡建设厅)

(十二)强化既有建筑改造协同管理。各地应当建立适应城市更新中既有建筑改造利用规划、建设、消防的审批管理规则。鼓励各地因地制宜，积极探索“城市微鉴定”“社区鉴定师”等城市更新服务制度。对属于建设工程规划许可豁免清单的项目，申请办理施工图审查、施工许可、消防审验时不再需要提供建设工程规划许可证。加强消防验收、备案和投入使用、营业前消防安全检查、日常监督检查工作协同，实现审批管理标准统一和结果衔接。涉及不可移动文物的应符合文物保护相关法律法规和政策规定。(责任单位：省

住房城乡建设厅、省自然资源厅、省消防救援总队)

(十三)实施消防验收备案分类管理。指导各地依据建筑所在区域环境、使用功能、规模和高度众耐火等级、防火及疏散能力、消防设施设备配置水平等，建立既有建筑改造项目分级分类目录清单。对目录清单中的一般项目进一步优化程序要件，其中采用告知承诺制方式申请消防验收备案的，主管部门依据承诺书出具备案凭证。(责任单位：省住房城乡建设厅)

六、加大财税金融支持和组织推进力度

(十四)拓宽资金来源渠道。在不新增地方政府隐性债务、依法合规、风险可控的前提下，鼓励政策性银行和商业银行为城市更新项目实施主体提供长周期、低利率信贷支持。在保障公共利益前提下，对可经营、可出售、可出租的更新项目或资产，通过 REITs、社会投资人+EPC 等多渠道筹集资金，优先通过市场化方式运作。鼓励更新资源产权人出资自主进行更新改造，共享更新收益。(责任单位：省财政厅、省发展改革委、省委金融办、人民银行江苏省分行、金融监管总局江苏局、江苏证监局、省住房城乡建设厅)

(十五)加大财政支持力度。统筹用好并积极争取中央专项资金，鼓励各地整合、统筹利用各项国家政策性资金，

推动城市更新项目实施。对符合条件的保障性住房建设、城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设项目，支持纳入地方政府专项债券申报范围。优化省级专项资金支持方式，更多采取免申即享的方式，对城市更新重点领域和重点地区符合条件的项目提供贷款贴息，撬动更多金融和社会资本参与城市更新，鼓励有条件地区整合资源实行省市(县)联动。(责任单位：省发展改革委、省财政厅、省住房城乡建设厅)

(十六)积极落实税费优惠政策。对国家城市更新试点城市及省级城市更新试点项目，更新主体实施多地块并宗、更新后交易，积极落实因国家建设需要依法征收、收回的房地产等土地增值税有关税费支持政策。对“工改工”类的低效产业用地更新项目，交易环节的土地增值税等各项税费符合延期缴纳税款条件的，及时予以办理。(责任单位：省财政厅、省税务局、省自然资源厅)

(十七)鼓励多元主体参与。依据规划管控要求，结合不同产权主体意愿，分别或者组合运用政府征收收储、产权主体间权属转让、联营入股、自主改造等多种形式开展城市更新活动。支持各地成立符合地方特点和更新需求的专业化更新实施主体，并通过信息公开、模式创新等途径广泛吸引社会资本参与，形成联动策划、规划、设计、建设、运营一体化更新解决方案，推动开发主体转变为更新地区的长期

运营商。对有经营性收益的城市更新项目，鼓励采用特许经营等形式推动政府和社会资本合作。鼓励运用各类基层议事协商载体和平台，以多种形式开展更新方案意见征询，推动更新过程中的利益协调和矛盾化解，保障更新项目的顺利实施，实现共建共治共享。(责任单位：省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省发展改革委、省国资委)

(十八)强化综合评价激励。建立省级试点项目分类评价办法，对实施水平较高、综合效益明显的项目及时总结经验，纳入省实施城市更新行动可复制经验做法清单在全省推广。优先推荐国家级奖项，在我省已获批的创建示范和评比表彰项目中，加大对城市更新项目的支持力度。(责任单位：省住房城乡建设厅、省自然资源厅)

本文件自 2024 年 6 月 11 日施行，有效期至 2029 年 6 月 10 日。