

南京市政府关于印发《南京市城市更新办法》的通知

宁政规字〔2023〕5号

各区人民政府、江北新区管委会，市府各委办局，市各直属单位：

现将《南京市城市更新办法》印发给你们，请认真组织实施。

南京市人民政府

2023年6月29日

南京市城市更新办法

第一章 总则

第一条 为深入实施城市更新行动，促进城市高质量发展，加快建设宜居、韧性、智慧城市，不断满足人民群众对美好生活的向往，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市建成区范围内的城市更新活动及其监督管理，适用本办法。

本办法所称城市更新，是对存量用地、存量建筑开展的优化空间形态、完善片区功能、增强安全韧性、改善居住条件、提升环境品质、保护传承历史文化、促进经济社会发展的活动。具体包括下列类型：

（一）对建筑密度较大、安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等，以居住功能为主的城市地段进行的居住类城市更新；

（二）对不符合发展导向、利用效率低下、失修失养的老旧厂区、商业区、园区、馆区、校区、楼宇等进行的生产类城市更新；

（三）对生态环境受损、配套设施陈旧、服务效能低下的城市山体、绿地广场、城市公园、滨水空间、道路街巷等进行的公共类城市更新；

（四）对城市生产、生活、生态混杂的复合空间进行的综合类城市更新；

（五）市人民政府确定的其他城市更新活动。

第三条 本市城市更新工作坚持以下原则：

（一）党建引领，以人民为中心。坚持基层党组织党建引领，共谋共商，尊重公众合法权益；在更新中加强公共设施和基础设施供给，完善城市功能，提升城市品质，在保护中提升地区活力。

（二）规划统筹，引导规范实施。将城市作为有机生命体，在国土空间规划体系下不断健全完善城市更新政策，有序开展城市更新活动。

（三）保护传承，塑造城市特色。实现历史文化遗产应保尽保，坚持“留改拆”的城市更新优先序，充分发掘更新区域的自然、历史文化资源，实现绿色低碳发展。

（四）多方参与，共享发展成果。建立多元主体全过程参与机制，充分发挥政府、市场和社会各方积极性，城市更新成果利益多方共享。

第四条 市人民政府加强对本市城市更新工作的领导，成立市城市更新工作领导小组

(以下称市领导小组)。

市领导小组负责统筹、协调推进城市更新工作，研究、审议重大项目方案、政策举措，协调解决城市更新重大问题，建立健全工作推动、考核奖惩等体制机制。

市领导小组办公室设在市城乡建设部门，具体负责日常工作。

第五条 各区人民政府、江北新区管理机构是推进本辖区城市更新工作的主体，负责组织、协调和管理辖区内城市更新工作。

各区人民政府、江北新区管理机构成立区城市更新工作领导小组(以下称区领导小组)，办公室由各区人民政府、江北新区管理机构根据各地实际确定。

街道办事处、镇人民政府按照职责做好城市更新相关工作。

第六条 市城乡建设部门负责制定城市更新计划并督促实施，牵头研究城市更新政策、依法优化项目审批流程，负责职责范围内施工图审查监督管理、施工许可、质量安全监督管理、消防审验、竣工验收备案、城市更新项目协调推进等工作，负责项目库管理、协议搬迁管理等工作。

市规划资源部门负责规划编制管理、用地审批、规划许可、不动产登记等工作，负责职责范围内城市更新项目协调推进工作。

市住房保障和房产部门负责住房保障、危房治理、老旧小区改造等统筹管理，负责职责范围内城市更新项目协调推进工作。

发展和改革、财政、交通运输、水务、城市管理、绿化园林、商务、文化和旅游等市相关部门按照职责分工，协同推动城市更新工作。

第七条 不动产所有权人、合法建造或者依法取得不动产但尚未办理不动产登记的单位和个人、承担城市公共空间和设施建设管理责任的单位等作为物业权利人，依法开展城市更新活动，享有更新权利，承担更新义务，合理利用土地，自觉推动存量资源提质增效。

国家机关、国有企业事业单位作为物业权利人的，应当主动进行更新；涉及产权划转、移交或者授权经营的，国家机关、国有企业事业单位应当积极洽商、主动配合。公房经营管理单位按照国家和本市公房管理有关规定在城市更新中承担相应责任。

第八条 本市建立城市更新公众参与机制，积极推进全过程公众参与，切实保障公众的知情权、参与权、表达权、监督权。

第九条 城市更新活动应当严格依据详细规划，不得未批先建，不得以片区策划、实施方案、城市设计等名义替代详细规划设置规划条件、核发规划许可，不得破坏生态环境、传统文化、历史遗存、街巷肌理，不得违法违规变相举债，应当充分尊重土地权利人的意愿，不得破坏市场主体公开公平公正参与竞争的市场环境。

第十条 本市按照“一网统管”要求，加强城市更新工作的信息化管理。

第二章 规划与计划

第十一条 城市更新工作应当符合国土空间总体规划和详细规划。

第十二条 编制详细规划应当适应城市更新新形势要求，深入开展现状调查，将存量用地和存量建筑的地籍、国土空间规划城市体检评估等作为详细规划编制的重要基础，细化空间布局、建筑风貌、交通组织、存量建筑保护利用、历史文化保护利用、公共服务设施和基础配套设施、改善人居环境等内容，明确各细分地块的用地性质、管控指标、功能业态等，适当提高刚性和改善性住宅用地占比，为实施城市更新提供法定依据。

市规划资源部门牵头组织编制或者修编详细规划，按照规定程序报批。

第十三条 本市建立城市更新项目库管理制度。城市更新项目经市领导小组办公室审核并报市领导小组批准后，纳入市城市更新项目库，实施动态管理。

第十四条 市城乡建设部门牵头编制市级城市更新年度计划，经市领导小组办公室审核并报市领导小组批准后实施。

各区人民政府、江北新区管理机构牵头编制区级城市更新年度计划，经区领导小组办公室审核并报区领导小组批准后实施。

城市更新年度计划确需调整的，按照本办法规定程序报批。

第十五条 城市更新入库项目具备实施条件的，应当及时纳入城市更新年度计划。

城市更新年度计划应当明确年度目标任务和具体项目，包括项目类型、项目实施主体、范围和规模、建设内容、搬迁安置、投资估算、投资来源、进度安排等。

第三章 项目实施

第十六条 物业权利人可以作为实施主体进行更新，或者委托第三方实施主体进行更新，也可以与市场主体合作明确实施主体进行更新。城市更新活动应当在市或者区领导小组的统筹监督下进行。涉及法律法规规定的公共利益、公共安全等情形的城市更新项目可以由市、区人民政府和江北新区管理机构根据管理权限，按照公开、公平、公正原则依法确定的实施主体进行更新。

第十七条 实施主体应当履行下列职责：

- （一）编制、上报项目更新方案；
- （二）办理用地、规划、立项、施工、验收等手续；
- （三）通过协议搬迁、租赁、购买、置换、作价出资（入股）、公房让渡等多种方式归集权益；
- （四）组织工程建设；
- （五）按照有关规定和合同约定，移交、运营、管理建筑物或者设施；
- （六）其他应当履行的职责。

第十八条 在城市更新项目申报入库前，实施主体应当依据详细规划编制项目更新方案。项目更新方案应当优先保障公共利益，科学统筹各类要素资源、相关主体权益，并根据项目类型明确建筑设计、安置补偿、资金平衡或者资产运营等方案。

第十九条 项目更新方案应当征求业主、公房承租人等相关权利人和利害关系人意见，经百分之八十以上的权利人同意后方可上报。项目更新方案由实施主体报区领导小组审定，并由区领导小组报市领导小组办公室备案。跨区项目和重点项目更新方案应当报市领导小组审定。

第二十条 实施主体应当与业主、公房承租人等相关权利人签订更新协议，明确相关权利义务。不涉及详细规划修编的，项目更新方案审定后方可启动协议签订工作；涉及详细规划修编的，详细规划修编成果依法批准后方可启动协议签订工作。

相关权利人或者利害关系人在项目更新方案审定后有较大异议，经有权部门协调后仍无法达成一致的，可以按照审定程序调整可行性研究方案或者暂缓实施。

第二十一条 实施主体应当依法依规办理用地、规划、立项、施工、验收等手续，做好项目精细化建设管理。

相关部门应当按照“放管服”改革和优化营商环境的要求，运用并联审批、告知承诺、“豁免”清单、“正负面”清单等方式，简化审批材料、缩减审批时限、优化审批环节，提高审批效能。

第四章 政策支持

第二十二条 城市更新项目应当依法办理规划审批。在保障公共利益和安全的前提下，经征得相关权利人和利害关系人同意，在符合详细规划的前提下，在建设工程规划设计方案中优化建筑间距、退让、密度、绿地率等现行规划指标，但不得减损周边地块的相邻权益。

允许利用老旧小区及周边存量用地建设各类环境及配套设施。非成套住宅可以适当增加厨房、卫生间等建筑功能和面积。

涉及历史文化名城保护范围内地段的城市更新项目，在符合详细规划的前提下可以根据实际情况划定用地边界。

第二十三条 符合规划的建筑物按照规定经消防安全评估和房屋安全鉴定合格后，可以予以保留，并依法依规做好保留建筑物资产移交。予以保留的建筑物产权被依法归集后，可以与土地一并挂牌出让。已征收房屋允许保留的，土地用途和房屋使用功能以规划确认为准。

在符合规划且征得相关权利人和利害关系人同意的前提下，可以利用项目及周边存量用地建设各类配套设施和公共服务设施；利用存量房屋改造作为各类公共服务设施、城乡基础设施、公共安全设施等用途的，可以按照国家规定在一定年限内暂不办理变更用地主体和土地使用性质的手续；按照更新协议约定新增的经营性用途建筑面积，由实施主体自持运营或者上市销售的，应当办理土地出让手续。

城市更新项目涉及低效用地再开发的，可以按照国家、省、市有关低效用地再开发政策执行。

第二十四条 鼓励在国土空间规划中整合轨道交通、人防、市政、水利、应急等功能，实现地上、地表、地下分层规划和复合高效利用。结合广场、绿地、学校操场、公交场站、轨道站场等公共设施更新改造，可以建设连接通道、商业、公共停车场、应急救援、人防和体育等设施。

开发利用地下空间应当依法取得地下建设用地使用权。

第二十五条 历史建筑加固、修缮、保护应当体现其核心价值，消除安全隐患，不得损坏外观风貌和典型构件。有条件的可以依法改（扩）建或者添加设施。

在保护历史建筑的前提下，鼓励通过出租等方式进行合理利用。

第二十六条 城市更新项目应当按规定进行施工图审查。对可以实行豁免、“正负面”清单引导、“自审承诺制”或者专家论证管理的项目，可简化审批流程，按照建设工程审批制度改革有关规定办理施工图审查。

第二十七条 城市更新中的既有建筑改造利用，应当执行现行国家工程建设消防技术标准。存在空间、结构等客观条件限制的，应当符合省城乡建设部门会同有关部门制定的消防技术要点，并采取人防、技防、物防等加强性措施，提升火灾预防和处置能力。依法不需要取得施工许可的其他建设工程，在办理消防验收、备案时，建设单位可提交消防查验报告替代竣工验收报告，简化申报要求。

历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内的改造利用，各区人民政府、江北新区管理机构按照管理权限，组织编制防火安全保障方案。防火保障方案的审查衔接办法及技术标准由相关部门另行制定。体现古都格局和城市风貌的历史文化名镇名村、历史风貌区、一般历史地段、历史街巷、传统村落等历史地段的改造利用参照上述规定执行。

“原址、原面积、原高度”改建且不改变建筑使用功能的，实施主体应当编制消防实施方案，确保改善、提升原建筑物消防水平。项目所属区、江北新区建设、规划资源等部门应当加强对消防实施方案编制和论证工作的指导监督。

第二十八条 在城市更新中确需搬迁业主、公房承租人等相关权利人的，实施主体应当按照“自愿参与、民主协商，等价交换、超值付费”原则，与需要搬迁的相关权利人协商一致，签订协议。城市更新项目应当科学确定搬迁范围，搬迁范围可以按照院落、楼栋等划分搬迁分区。搬迁范围内签约比例达到百分之九十五以上的，方可启动办理搬迁相关程序；搬迁分区具备单独实施条件，且签约比例达到百分之百的，方可组织实施搬迁。

第二十九条 城市更新项目应当依法办理施工许可。对可以实行豁免、“自审承诺制”管理的项目，按照建设工程审批制度改革有关规定办理。

建设主管部门应当通过质量安全监督巡查等方式，对免于办理施工许可的项目加强事中事后监管。

第三十条 实施主体应当依法组织工程竣工验收。鼓励实行豁免、“正负面”清单引导、“自审承诺制”或者专家论证管理的项目，实施工程竣工联合验收，竣工联合验收意见书可以作为工程竣工验收备案凭证。

第三十一条 城市更新项目涉及补缴土地出让价款的，在土地价格评估基础上，综合考虑土地取得成本、公共要素贡献度等因素集体决策，合理确定。

第三十二条 本市建立政府、企业、居民等多方主体合理共担机制，推动各类资金共同参与城市更新。

市、区人民政府和江北新区管理机构安排资金，对涉及公共利益的城市更新项目予以支持。

鼓励通过发行地方政府债券等方式，筹集城市更新资金。鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新，支持企业在多层次资本市场开展融资活动。

具有示范效应的城市更新项目，优先推荐申请国家、省专项奖补资金。

第三十三条 城市更新项目符合国家、省有关规定的，可以享受行政事业性收费和政府性基金相关减免政策。

第三十四条 支持实施主体统筹利用有关资源，有效盘活存量资产，提升城市更新区域综合治理水平。

第五章 附则

第三十五条 市相关部门按照本办法制定规划用地、协议搬迁、施工图审查监督管理、施工许可、质量安全监督管理、消防审验、竣工验收备案、住房保障、财税支持、不动产登记等相关配套政策、技术标准、工作导则。

各区人民政府、江北新区管理机构可以根据本办法制定本辖区城市更新工作实施细则。

钟山风景名胜区、雨花台风景名胜区和各功能板块区域内城市更新工作，参照本办法执行。

第三十六条 环境综合整治、危房治理、老旧小区改造、历史风貌保护、低效用地再开发等工作，国家、省有相关规定的，从其规定。

对环境综合整治、危房治理、老旧小区改造、历史风貌保护、低效用地再开发的计划、实施等方面，本办法未作专门规定的，适用本市其他相关规定。

第三十七条 不符合国家、省、市城市更新相关规定的项目，不得享受相关配套政策。

第三十八条 本办法自2023年8月1日起施行，有效期至2028年7月31日。