

南京市规划和自然资源局 南京市住房保障和房产局 文 件 南京市城乡建设委员会

宁规划资源〔2020〕339号

市规划资源局、市房产局、市建委关于 印发《开展居住类地段城市更新的 指导意见》的通知

江北新区、各区政府、各相关单位：

经市政府同意，现将《开展居住类地段城市更新的指导意见》
印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

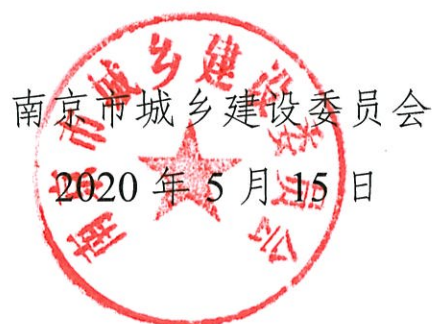
附件：《开展居住类地段城市更新的指导意见》



南京市规划和自然资源局



南京市住房保障和房产局



南京市城乡建设委员会

2020年5月15日

抄 送：市政府办公厅

南京市规划和自然资源局办公室

2020年5月15日印发

附件

开展居住类地段城市更新的指导意见

按照“确保困难群众基本生活得到有效保障和改善，要加大城市困难群众住房保障工作，加强城市更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造”的总体要求，现就开展我市居住类地段城市更新工作，提出如下指导意见。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神，始终坚持以人为本，自觉践行新发展理念，瞄准“创新名城、美丽古都”发展愿景，紧扣我市建设发展的阶段特征和问题瓶颈，以改善基本居住条件和保障居住安全为根本，以保护传承历史文化和提升宜居品质为重点，以优化提升危破老旧住宅片区更新动力机制为方向，积极探索，创新思路，推动实现我市居住类地段城市更新工作的突破性进展。

二、基本原则

（一）以人为本，加快改善基本居住条件

坚持民生优先，加快解决住房困难群众的居住问题，保障基本居住条件和居住安全，维护居民群众的基本居住尊严，营造干净、整洁、平安、有序的生活居住环境。

充分尊重更新区域居民的知情权和参与权，秉持公开、透明，全面、及时公布项目信息，广泛收集更新意愿和需求，深

入征询更新方案的意见和建议。

（二）品质为先，切实提升城市发展质量

坚持老城保护策略，疏散老城人口，提升老城空间环境品质；坚持历史文化保护，延续历史文化遗产，维护城市脉络肌理，塑造特色城市风貌，提升历史文化名城魅力；挖掘和展示历史地段、文物和历史建筑等文化要素和文化内涵，发挥历史建筑的展示和利用功能，实现历史文化保护与有机更新和谐共融、协调发展。

增进社会公共利益，提升城市基础设施，完善公共服务配套，推进基本公共服务均等化；提高存量土地资源配置效率，整合零星分散的土地，鼓励成片连片更新；注重区域统筹，确保城市有机更新中公建配套和市政基础设施同步规划、优先建设、同步使用，实现协调、可持续的有机更新，提升城市机能。

（三）创新为要，积极探索新方法新机制

立足解决问题、形成实效的出发点，加大政策创新供给力度，推动建立“政府引导、规划统筹、政策支撑、法治保障”的城市更新工作新格局。

结合项目实际和现状特点，运用系统改革思维，精细谋划、精准施策，制定针对性改造策略和控制标准，降低实施成本和难度，提升项目的可实施性。

统筹兼顾各方利益，建立健全土地增值收益共享机制，尊重和保障土地权利人的权益，合理调节原权利人、参与主体的利益和公共利益，兼顾社会效益，实现综合效益最优。

三、工作范围

（一）更新对象

我市建成区范围内，简易结构房屋较多、建筑密度较大、使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全的危破老旧住宅片区为主的城市地段。

按照探索试点、先易后难、突出重点、稳妥推进的工作思路，2020年试点工作优先实施在主城区范围内国有建设用地上存在危房、更新改造需求迫切的片区，以及市民更新改造意愿强烈、具有典型示范效应的片区。

（二）范围划定

居住类地段城市更新工作以划定的更新片区开展。基于控制性详细规划的地块划分，更新片区划定可以结合产权界线调整规划地块范围，合并或拆分地块；项目用地可包括周边“边角地”“夹心地”“插花地”等无法独立更新的待改造用地；从提高土地利用水平、保证地块完整的角度，将相邻非居住低效用地纳入更新片区统筹设计、平衡资金，非居住用地面积不得超过居住用地面积。

四、主要举措

（一）多元主体参与，营造共建共享新局面

鼓励综合运用政府征收、与原权利人协商收购、原权利人自行改造等多种城市更新模式。通过政府在规划引导、要素投入、政策扶持等方面的引导作用，调动多元主体的积极性、主动性，形成政府、企事业单位、社会民众共同参与的新局面。

居住类地段城市更新的实施主体可以包括以下情形：物业权利人，或经法定程序授权或委托的物业权利人代表；政府指定的国有平台公司，国有平台公司可由市、区国资公司联合成立；物业权利人及其代表与国有公司的联合体；其他经批准有利于城市更新项目实施的主体。

历史上“毛地出让”的项目更新主体由各区政府做好牵头处置。土地受让人不具备开发建设意愿或能力，但愿意协商由新的主体开发建设的，可报经市政府批准同意，直接变更土地受让人；也可由原受让人成立控股不小于 51% 的项目子公司，直接变更受让人至项目子公司。

（二）细化条件分析，建立差别化更新模式

对更新地段进行精细化的甄别，应结合建筑质量、风貌和更新需求目标，区分需要保护保留、需要改造和需要拆除、需要适应性再利用的部分、可以新建的部分，达到片区的有机更新。对于各类文物建筑和历史建筑，采取保护修缮的方式，改善居住条件的同时，按相关法律、法规要求，实现文保建筑、历史建筑的保育、活化；对没有规划保留要求但建筑质量尚可的老旧住宅，特别是成片的多层老旧住宅，采取整治改建的方式，通过成套改造或局部改建、扩建、加层，改善和提升居住条件；对危房也可通过整治改建，进行结构加固或拆除翻建，在实现消险目的的同时改善居住条件。

结合建筑“留、改、拆”方式的不同，地段片区更新分为三种模式：

1. 维修整治模式。以保护修缮建筑和整治改建建筑为主，没有拆除重建的建筑。

2. 改建加建模式。以整治改建建筑为主，可以有保护修缮建筑和少量拆除重建建筑，但片区总体建筑容量与实施更新前基本一致。

3. 拆除重建模式。以拆除重建建筑为主，可以有少量保护修缮建筑和整治改建建筑。

（三）拓展安置形式，提供多途径改善选择

更新过程中通过自愿参与、民主协商的方式，原则上应等价交换、超值付费，探索多渠道、多方式安置补偿方式，实现居住条件改善、地区品质提升。可以采用等价置换、原地改善、异地改善、放弃房屋采用货币改善、公房置换、符合条件的纳入住房保障体系等方式进行安置。

坚持按区平衡原则，各区政府可自行制定房屋面积确定原则、各类补贴、补助标准、奖励标准等相关政策。

（四）优化实施路径，打造全过程工作流程

从规范化管理、全过程推进、公平有序实施居住类地段城市更新的角度，整合各类参与主体，聚集部门管理合力，构建规范明晰、科学公开的工作流程和实施路径。居住类地段城市更新项目的工作过程可分为六个阶段：前期工作、上报计划、多方案设计、上报方案、实施建设、验收交付。其中经前期研究确定以招拍挂方式供地的项目按现有规定程序实施。

前期工作应明确实施主体、进行现场调查、编制可行性研

究方案、第一轮征询相关权利人意见，须征得不低于 90% 权利人同意后方可上报计划，计划由市政府专题会研究确定。多方案设计阶段统筹考虑安置方案、资金方案和建设方案，多轮协调互动，形成综合最优方案，并进行第二轮征询相关权利人意见，须征得不低于 80% 权利人同意后方可上报方案，方案报市政府专题会审核，涉及控详调整的，一并研究确定。实施建设阶段，实施主体应与相关权利人签订置换补偿等相关协议，按照工程建设基本程序，办理立项、规划、用地、施工等手续，组织建设。验收交付阶段，所在区政府督促项目实施主体完成相关设施的移交、运营管理等事宜，落实置换补偿等协议约定内容。

（五）加强政策支持，做好更新工作制度保障

1. 规划政策：

考虑到更新项目普遍存在地块小、分布散、配套不足的现实情况，可结合实际情况，灵活划定用地边界、简化控详调整程序；在保障公共利益和安全的前提下，可适度放松用地性质、建筑高度和建筑容量等管控，有条件突破日照、间距、退让等技术规范要求、放宽控制指标。

2. 土地政策：

经批准列入计划的城市更新项目，为解决原地安置需求，经市政府同意可以享受老旧小区城市更新保障房（经济适用房等）土地政策进行立项，以划拨方式取得土地。合并纳入更新项目的“边角地”“夹心地”“插花地”以及非居住低效用地，

可采用划拨或出让方式取得土地。项目区内符合划拨的建设内容（含保障房）不得低于 50%。

实施方案经市政府批准后，依据方案完善相关土地手续：符合划拨条件的，按划拨方式供地；涉及经营性用途的，按协议方式补办出让，出让金测算时应以净地价减去拆迁费用、安置补偿费用、代建公共服务设施费用等成本。商办、住宅等经营性用途面积允许自持运营也可上市销售。

有历史保护建筑、近现代保护建筑或文物保护要求的项目，可以定向挂牌、带方案挂牌或招标方式（综合评分法）供地。

对历史遗留的“毛地出让”项目，允许在开展规划条件评估工作后签订补充协议，重新约定开竣工日期、违约责任、土地出让金计算和缴纳方式、补齐土地使用期限等事项。为整合周边、统筹规划，允许将原土地出让范围周边的“边角地”“插花地”“夹心地”通过“以大带小”方式协议出让，同时测算现规划条件与原规划条件下的土地净地价差，减去原出让范围以外的拆迁、安置、代建公共服务设施等费用，补交土地出让金。

3. 资金支持政策：

经费来源：更新项目范围内土地、房屋权属人自筹的改造经费；实施主体投入的更新改造资金；政府指定的国有平台参与更新项目增加部分面积销售及开发收益；按规定可使用的住宅专项维修资金；相关部门争取到的国家及省老旧小区改造、棚改等专项资金；更新地块范围内出让金市级刚性计提 17% 部分；市、区财政安排的城市更新改造资金；更新地块需配建学

校、社区服务中心等公共配套设施以及涉及文保建筑和历史建筑的申请到的国家、省、市专项资金等。

税费政策：更新项目符合国家、省有关规定的，可享受行政事业性收费和政府性基金相关减免政策；纳入市更新计划的项目，符合条件的，可享受相关税费减免政策；同一项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担城市更新工作的，经区政府确认，属于政府收回房产、土地行为的，按相关税收政策办理。

金融政策：纳入市更新计划的项目，参照国家有关改造贷款政策性信贷资金政策执行。

4. 不动产登记政策：

对原登记的宗地范围内拆除重建的，由宗地内的原权利人委托实施主体，在房屋拆除后，持相关城市更新的批准文件申请变更登记。

已征收后经规划确认可保留的房屋，可登记至征收主体指定的市、区属国有平台，土地用途和房屋使用功能以规划确认为准，土地权利性质暂保留划拨。

五、工作要求

（一）强化辖区政府主体责任

城市更新工作在市政府领导下，相关区政府负责具体牵头组织实施。各区政府要加强领导，组织好城市更新基础数据调查，落实好城市更新改造计划和相关方案编制，依法组织开展拆迁安置、建设管理等工作，维护社会稳定。

（二）加强部门协同推进合力

各有关部门要明确分工，落实居住类地段城市更新工作责任。市规划资源局作为居住类地段城市更新牵头管理部门，负责牵头相关配套政策制定、计划上报、规划用地手续办理、不动产登记等相关事项，市发改委、市财政局、市建委、市房产局、市税务局等相关行业行政主管部门根据各自职责，履行好行业管理范围内居住类地段城市更新工作的指导、管理和监督职责。

（三）建立评估监督考核机制

各区政府和市规划资源等有关部门要对居住类地段城市更新项目推进过程中的政策制度、矛盾问题、实施成效及时收集，做好分析评估和实施总结，及时优化调整更新模式和政策机制，不断改进和提升城市更新工作质量。要完善目标考核机制，将城市更新工作列入市对区精细化管理的考核指标。

本意见自发布之日起施行，有效期 5 年。各区政府制定落实本文件的实施细则，报市政府备案。

