

# 全链条支持城市更新的若干政策

(征求意见稿)

为深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于实施城市更新行动的重大决策部署，进一步畅通规划、用地、建设、运营全链条政策，系统破解城市更新中的堵点难点，打通政策实施的“最后一公里”，制定以下措施。

## 一、优化详细规划编制管理

(一) 强化详细规划与城市更新的有效衔接。城市更新片区编制详细规划可与城市更新片区策划和实施方案同步开展、统筹衔接，在落实总体规划管控要求和各类专项规划空间需求的基础上，结合更新项目策划的建设内容和业态布局，合理规划土地用途、开发强度等，提升详细规划的适用性，保障城市更新项目落地实施。

(二) 提高详细规划响应效率。各地可通过制定“总规传导台账”(见概念释义1)，将总体规划约束性指标和管控要求、各类专项规划的空间需求等分解到各详规单元。更新片区可依据“总规传导台账”即时编制街坊详规，更快响应更新项目建设需求。本着尊重客观历史、保障各方权益的原则，对前期已取得土地手续但现行总体规划确定为其他规划用途的项目，市县自然资源部门可充分考虑土地权属、使用年限、建设条件、周边环境影响等，

在详细规划中合理优化确定土地用途和开发要求，支持项目合理开发建设需要。

（三）建立详细规划动态维护机制。详细规划动态维护包括优化调整和技术修正。优化调整主要是指根据总体规划动态完善成果、片区更新目标等，对详细规划内容进行正向优化或深化细化的情形，可由本级自然资源主管部门充分论证后编制优化方案，优化方案应公示不少于 10 天，报原审批机关同意，纳入国土空间规划“一张图”更新原规划成果。技术修正主要是指地块边界调整、控制线微调等原因对详细规划内容进行修正的情形，由市县自然资源主管部门制定工作程序，直接更新国土空间规划“一张图”中的原规划成果。各地可按照《城市存量空间盘活优化规划指南》（TD/T 1111-2025）和本地实际，进一步细化详规动态维护的情形和审批程序。

（四）优化详细规划修改程序。详细规划动态维护之外的情形应按规定履行详规修改程序。各地可结合总体规划实施评估和动态调整完善成果，集中对既有详细规划履行论证、公示、报请审批机关同意等规划修改的程序，后续再根据需求即时编制详细规划，提高详细规划修改效率。

## 二、支持土地用途和建筑功能合理转换

（五）存量建设用地用途转换。市县自然资源主管部门可结合《国有建设用地用途转换正面清单指引》（见附件 1）和本地

实际，制定《存量建设用地用途转换正面清单》，报详细规划审批机关批准后使用。存量建设用地用途转换符合正面清单的，视为符合详细规划，无需履行详细规划调整程序，可编制包含用地性质、开发强度、设施配套等内容的简易图则，以“原详细规划+正面清单+简易图则（见概念释义3）”核定规划条件、办理建设工程规划许可；存量建设用地用途转换不符合正面清单的，应按规定程序调整详细规划。用途转换涉及已供建设用地的，各地可结合本地实际制定管理细则，可先收回土地、调整规划用途后再重新供应，也可在完成详细规划调整、重新核定规划条件后以协议方式与土地使用权人签订变更协议或重新签订出让合同，相关法律法规有明确规定或出让合同有约定的除外。以协议方式办理用地手续的，应合理评估需补缴的土地出让金。

（六）存量建筑功能临时转换。商服用地、工矿用地上的存量建筑可整体或局部临时转为公服、商业、市政设施等使用。市县自然资源主管部门可会同住房城乡建设等部门，结合本地实际制定存量建筑功能临时转换的正面清单。建筑功能临时转换符合正面清单的，在不增加建筑面积、建筑高度、建筑层数且不影响建筑结构安全、不影响安全疏散和消防设施运行、对周边无严重影响的前提下，经营主体可向本地城市更新主管部门申请在5年内对存量建筑进行临时利用，申请获批的无需办理规划调整、规划许可等手续，可用原有规划许可手续向建设主管部门申请办理

消防设计审查、施工许可、竣工验收，并按程序办理经营许可、消防许可等；存量建筑因在《城市规划法》实施前建成未办理规划许可的，可由本地自然资源部门出具关于建设年代的认定意见或持原有建设手续向建设主管部门申请办理消防设计审查、施工许可、竣工验收等。建筑功能临时转换不改变不动产证载用途，届满前拟保持新用途或拟改变不动产证载用途的，应根据本文件第（五）条相关规定完成土地用途变更后，按程序办理不动产登记。

（七）用好产业用地过渡期政策。经营主体利用其自有或租用存量土地、存量建筑发展国家支持产业、行业的，应向市或县（市、区）自然资源部门提交土地权属证明、产业类型认定文件等材料，自然资源部门会同同级发改、住建、工信等部门审核通过后，发放《过渡期用地备案通知书》，自通知书发放时间起5年内，在不突破原规划条件或土地出让合同（划拨决定书）约定的前提下，允许经营主体新建必要配套设施，按照原土地用途办理规划许可和不动产登记，无需补缴土地出让金，享受产业用地过渡期政策。过渡期届满时，符合产业发展方向和履约监管要求的，可依据本文件第（五）条相关规定完成土地用途变更后，按程序办理不动产登记，也可采取租赁或协议出让方式，依法依规按照新用途办理用地手续；不符合产业发展方向和履约监管要求的，应按约定停用产业用地过渡期政策，恢复原土地用途。

### 三、倡导土地综合利用

（八）土地混合利用。单一宗地可在符合《国有建设用地混合、兼容利用正负面清单》（见附件2）的前提下规划多种用途，主导用途的计容建筑面积应大于宗地总计容建筑面积的50%，辅助用途（除配套设施外）计容建筑面积大于宗地总计容建筑面积15%的，按混合用地管理。市县自然资源部门可结合实际，制定本地建设用地混合、兼容利用正负面清单，经详细规划审批机关批准后使用。

（九）土地兼容。单一宗地可在符合《国有建设用地混合、兼容利用正负面清单》的前提下规划兼容用途，兼容用途（除配套设施外）计容建筑面积应小于宗地总计容建筑面积的15%。兼容用地按照主导用途确定土地配置方式、使用年期，结合兼容用途及其建筑规模比例综合确定地价，兼容部分在进行不动产登记时按兼容用途进行注记。以划拨方式取得土地，拟兼容经营性用途的，可在不改变用地主体的前提下，依据详细规划在规划条件中明确兼容比例和建设要求，以协议出让方式办理土地有偿使用手续，按照经营性用途办理规划许可和不动产登记，但不得对外销售。从严控制兼容用地和混合工业、仓储用地分割转让，除土地有偿使用合同约定可转让的部分以外，均应当整体持有。

（十）空闲土地利用。对于难以独立开发的边角地、夹心地、插花地等零星地块，可协议出让给相邻土地使用权人，与相邻地

块统筹核定规划指标。对于地上空间已使用，但地下空间具备利用条件的，在取得原使用权人同意并确保地上建筑安全的前提下，可对地下空间使用权另行单独供应。各地可充分考虑地下空间建设成本差异，自行制定地价向下递减政策。批而未供、闲置以及其他低效的合法建设用在不影响盘活处置的前提下可用于设施农业，无需办理设施农业用地手续，仍按建设用地管理。鼓励城市立交桥下空间再利用为社会停车场、健身场地等。在维护相关方合法权益、保障安全、不影响后期土地供应的前提下，支持各地对批而未供储备用地、闲置土地、空闲用地等进行土地短期利用。

（十二）公园绿地复合利用。鼓励已建成投用的公园绿地，在功能不受影响的前提下，因地制宜建设休闲游憩、商业餐饮等配套建筑，营造更多大众消费场景。配套建筑占地不得超过《公园设计规范》（GB 51192-2016）中规定的占地标准，原则上不得超过2层，不得建设高档酒店、私人会所等小众经营性场所，按照附属用房办理不动产登记。公园中各类游乐设备不作为配套建筑管理，不计入容积率。

（十三）自然资源资产组合供应。项目涉及多个小地块的，可统一核定规划条件，在规划条件中列明每一具体地块的规划管控要求，实行整体供地，签订一个出让合同或核发一个划拨决定书。一个项目需使用多个不同用途、位置邻近地块的，可分别核

定规划条件，签订出让合同或核发划拨决定书后组合供应。在符合国土空间规划的前提下，可以资产包的形式对土地、森林、矿产等多门类全民所有自然资源资产进行组合供应，组合供应方案中应明确各类资源资产的使用条件、开发要求、出让底价、溢价比例等，按资源资产门类分别签订供应合同、缴纳相关收益，并按照各资源资产管理权限落实后续监管。

#### 四、鼓励老旧建筑和设施更新

（十四）规划指标核定。在保证公共安全和公共利益、不改变建筑主体结构等底线前提下，老旧小区增设楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、休憩设施、风道、外墙保温、电动自行车停放充电设施等必要附属设施的，其新增建筑量不计入规划容积率，免于办理规划许可。为保障居民基本生活需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施等城市更新项目，在对周边不产生影响的前提下，其新增建筑规模可不受规划容积率、建筑密度指标的约束，但不得超出国家、省相关标准规范。

（十五）老旧小区自主更新。为消除群众住房安全隐患，改善居住条件，对于业主有更新需求或鉴定为 C 级、D 级危房的国有建设地上的房屋，如业主有集资意愿，可以小区或楼栋为单位，由业主向当地城市更新主管部门提出申请，经市或县政府同意后拆除重建。重建应由有资质的建设单位承建，在不增加

户数、满足消防和安全前提下，优化户型、改造水电燃气等基础设施以及增设物业管理用房、养老设施、社区用房的，增加的建筑面积不得超过原建筑总面积的 20%。建设前由自然资源部门组织编制详细规划，按程序核发规划许可。鼓励各地制定出台老旧小区自主更新的其他支持政策。

（十六）商服和工业项目自主更新。商服、工业用地上的项目由产权人实施更新的，在符合原规划条件确定的规划用途和管控要求前提下，可直接办理建设工程规划许可。土地使用权期满符合续期条件的，可以协议方式办理。自主更新改造不超过原批准建筑面积部分的，免征城市基础设施配套费，超过原面积部分按规定缴纳。在不影响交通和消防安全的前提下，鼓励临街商业改造更新外立面，通过增设外摆空间、柔性围合空间等提升街区活力，鼓励商场前广场空间合理布局亲子游乐、户外休憩、社交互动、市集、夜间经济等功能模块，提升商业活力与空间温度。

## 五、加强更新项目实施保障

（十七）提高更新项目审批效率。鼓励各地通过同步编制建设工程设计方案、施工图设计文件、消防设计文件，将建设工程规划许可证、新建民用建筑防空地下室同步建设审批、建筑工程施工许可证以及建设工程消防设计审查四个事项同步办理，实行“同步申报、并联审查”，最大限度压缩审批周期，保障城市更新项目快速落地实施。在项目验收阶段，将规划核实、土地核验、房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案、建设工程消防验收

（备案）、人防工程竣工验收备案、建设工程档案验收等事项整合为“一件事”统一办理，进一步精简材料、优化流程，全面提升城市更新项目审批服务效能。

（十八）优化消防审验办理。既有建筑改造应执行与实际使用功能相符的现行国家工程建设消防技术标准。改造利用不改变原有使用功能、不增加建筑面积的，执行现行国家工程建设消防技术标准确有困难的，可按照不低于原建筑物建成时的消防安全水平进行消防设计和审查验收。实施城市更新时，不同性质建筑应保持规范要求的防火间距，且不得混合设置。

（十九）创新权属转移登记方式。更新项目原产权已分割出售的，可在更新前由全体产权人对资产处置方案协商一致并进行书面约定，报经县级政府同意后，在更新完成后采用按户首次登记方式办理不动产登记。更新项目涉及产权转让的，转让双方可在项目建设前签订土地和地上建筑的转让合同，依法办理预告登记，预告登记权利人持预告登记凭证可作为申报主体向自然资源、住建、消防等部门申请办理相关审批手续，项目完工并验收后，按照预告登记事项申请办理后续登记手续。

（二十）加大资金支持力度。统筹用好中央预算内投资、超长期特别国债、新型政策性金融工具等，在债务风险可控前提下，通过发行地方政府专项债券对符合申报条件的城市更新项目予以支持。鼓励政策性金融机构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。各级财政要安排资金，对社会

资本参与的城市更新重点领域和重点项目给予贷款贴息或奖补。鼓励社会主体和社会资本参与城市更新项目，地方政府可结合更新目标积极与社会主体磋商，通过政府收储再出让、二级市场转让、联营入股等多种形式参与城市更新建设。按照“谁受益谁出资”的原则，鼓励土地或建筑产权人通过自主改造的方式积极开展更新建设。城市更新项目收取的土地出让金，应优先用于更新区域的基础设施和公共服务设施建设、文博单位及历史建筑保护修缮等需政府出资建设的项目。城市更新项目拆除的原建筑面积、城中村改造安置用房、公益类项目经市县政府同意，可免交城市基础设施配套费。

鼓励各地结合本地实际，出台支持城市更新的细化配套政策。

- 附件：1.国有建设用地用途转换正面清单指引  
2.国有建设用地混合、兼容利用正负面清单  
3.相关概念释义

## 附件 1

# 国有建设用地用途转换正面清单指引

序号	既有土地用途	允许转换的用途	备注
1	城镇住宅用地	城镇社区服务设施用地	应符合完整社区建设需求，原则上以部分土地用途转换、增加配套设施兼容性为主。
2	文化用地	教育用地 体育用地 医疗卫生用地	在满足相关配建标准和邻避要求的前提下，可实施用途转换。
3	教育用地	文化用地 体育用地 医疗卫生用地 老年人社会福利用地	
4	体育用地	文化用地 体育用地 医疗卫生用地	
5	医疗卫生用地	文化用地 教育用地 体育用地 老年人社会福利用地	
6	商业用地	公共管理与公共服务用地 商务金融用地 娱乐用地	
7	商务金融用地	公共管理与公共服务用地 零售商业用地 餐饮用地 旅馆用地 娱乐用地 非营利性社会保障和福利设施用地 (保障性住房)	在容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等指标不变的前提下，可实施用途转换。
8	娱乐用地	公共管理与公共服务用地 商业用地 商务金融用地	

9	一类工业用地	一类物流仓储用地 科研用地 文化用地 零售商业用地 餐饮用地 公共管理与公共服务用地 公用设施用地	转为文化、零售商业、餐饮用地的一类工业用地，应经相关部门认定为低效，或已不再从事工业生产活动。
10	一类物流仓储用地	一类工业用地 科研用地	—

注：单一地块全部转为其他用途，或单一地块中的部分比例转为其他用途，均适用于本清单。

附件 2

## 国有建设用地混合、兼容利用正负面清单

主导用途		可混合/兼容用途	经论证可混合/兼容用途	禁止混合/兼容用途
城镇住宅用地	城镇住宅用地	城镇社区服务设施用地 机关团体 科研用地 文化用地 教育用地 体育用地 商业用地（不含加油加气站用地） 商务金融用地	娱乐用地 医疗卫生用地 社会福利用地 其他商业服务业用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
		机关团体 科研用地 文化用地 体育用地 商务金融用地	城镇社区服务设施用地 教育用地 医疗卫生用地 社会福利用地 商业用地（不含加油加气站用地） 娱乐用地 其他商业服务业用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
公共管理与公共服务用地	科研用地	机关团体 文化用地 教育用地 商务金融用地 一类工业 一类物流仓储	城镇住宅用地 城镇社区服务设施用地 体育用地 医疗卫生用地 社会福利用地 商业用地（不含加油加气站用地） 娱乐用地 其他商业服务业用地 二类工业 二类物流仓储	
	文化用地	机关团体 科研用地 教育用地 体育用地 社会福利用地	城镇社区服务设施用地 医疗卫生用地 商业用地（不含加油加气站用地） 商务金融用地 娱乐用地 其他商业服务业用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储

主导用途		可混合/兼容用途	经论证可混合/兼容用途	禁止混合/兼容用途
	教育用地	科研用地 文化用地 体育用地	城镇社区服务设施用地 机关团体 医疗卫生用地 社会福利用地 商业用地（不含加油加气站用地） 商务金融用地 娱乐用地 其他商业服务业用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
	体育用地	机关团体 文化用地 教育用地	城镇社区服务设施用地 科研用地 医疗卫生用地 社会福利用地 商业用地（不含加油加气站用地） 商务金融用地 娱乐用地 其他商业服务业用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
商业服务业用地	商业（不含批发市场用地及公用设施营业网点用地）	城镇住宅用地 城镇社区服务设施用地 商务金融用地 娱乐用地 其他商业服务业用地	机关团体 科研用地 文化用地 教育用地 体育用地 医疗卫生用地 社会福利用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
	商务金融用地	城镇住宅用地 城镇社区服务设施用地 机关团体 科研用地 文化用地 体育用地 商业用地（不含加油加气站用地） 娱乐用地 其他商业服务业用地	教育用地 医疗卫生用地 社会福利用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
	娱乐用地	城镇社区服务设施用地 体育用地 商业用地（不含加油加气站用地） 商务金融用地 其他商业服务业用地	城镇住宅用地 机关团体 科研用地 文化用地 教育用地 医疗卫生用地 社会福利用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储

主导用途		可混合/兼容用途	经论证可混合/兼容用途	禁止混合/兼容用途
	其他商业服务业用地	商业用地（不含加油站用地） 商务金融用地 娱乐用地	城镇住宅用地 城镇社区服务设施用地 机关团体 科研用地 文化用地 教育用地 体育用地 医疗卫生用地 社会福利用地	一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储
绿地与敞空间地	公园绿地	体育用地 社会停车场用地 文化用地 公用设施用地 城市轨道交通用地 商业用地（仅限于游客服务、休闲游憩等业态）		一类工业 二类工业 一类物流仓储 二类物流仓储 城镇住宅用地 商业用地（除用于游客服务、休闲游憩等业态的其他用地）

**备注：**1.各地可根据自身需求，可结合此正负面清单，制订适合本地区的正负面清单。

2.严禁三类工业用地、三类物流仓储用地与其他任何用地混合、兼容；严禁特殊用地与其他任何用地混合、兼容；严禁二类工业用地与居住用地、公共管理与公共服务用地混合、兼容。

3.工业用地、物流仓储用地混合和兼容的正负面清单按照《河南省自然资源厅关于推动土地混合开发利用促进产业转型升级的通知》（豫自然资规〔2025〕3号）中有关规定执行。

## 相关概念释义

**1. 总规传导台账。**以详细规划单元为基础，传导落实建设用地规模、人口容量、公共和市政基础设施、历史文化保护、安全防灾等总体规划强制性内容和约束性指标，以及各专项规划的空间需求，形成总规传导台账，经本级政府同意后，作为编制街坊详规的依据。

**2. 详细规划调整。**详细规划调整包括详细规划动态维护和详细规划修改，其中动态维护又包括优化调整和技术修正。优化调整是指在不突破单元详细规划强制性内容的前提下、对单元详细规划一般管控内容进行调整，技术修正是指对详细规划中的技术性内容进行的勘误与完善；动态维护以外的情形视为规划修改。

**3. 简易图则。**对适用土地用途转换正面清单的地块，在简易图则中对其开发利用进行具体安排，编制内容和表达形式参照街坊详细规划图则，应包括转换后用地性质及分类代码、地块边界、地块面积、混合或兼容的用途及比例、容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、配套设施及其他必要说明信息等。