

# 江苏省人民政府办公厅印发关于进一步支持城市更新行动若干政策措施的通知

苏政办规〔2026〕2号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

《关于进一步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,请结合实际,认真抓好贯彻落实。

江苏省人民政府办公厅

2026年5月4日

## 关于进一步支持城市更新行动的若干政策措施

为深入贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述,认真落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求,进一步加强改革创新、突破堵点难点,更大力度支持城市更新行动,促进城市高质量发展,现制定如下政策措施。

### 一、优化规划管理

(一)提升规划编制弹性。详细规划可依据国土空间总体规划分区主导功能,优化中心城区用地布局,提升存量更新品质;在确保布局总体稳定、主导功能不变的前提下,可优化单元内城市绿线、蓝线、黄线的位置、边界和形态。各地按需编制详细规划,单元层次详细规划应明确城市控制线、主次干路及公共服务和基础设施规模布局等刚性管控要求,可布局一定比例留白用地;街区层次详细规划可适度调整单元层次弹性管控内容,明确细化留白用地具体用途。

[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)增强规划指标适应性。各地可结合人口结构变化趋势,适应性优化教育、养老、托育等公共服务设施规划配置标准和空间布局。更新项目规划指标无法达到现行标准规范的,可依据现行省城市规划管理技术规定,按不低于现状条件对规划指标进行优化完善。支持统一规划、统筹使用产业园内工业用地的兼容配套设施指标。鼓励主城区建设空间受限的高校,因地制宜盘活现有校区存量用地,通过适当提高容积率等方式,加大学生宿舍建设保障力度。(责任单位:省自然资源厅、省教育厅)

(三)优化容积率管理政策。鼓励各地制定实施以民生公益贡献为导向的容积率奖励政策,支持探索容积率转移平衡机制。实施公共服务和基础设施、老旧住宅成套化改造等更新项目时,在对周边不产生负面影响的前提下,其新增建筑面积可不受规划容积率指标制约;在规划条件外对多保留不可移动文物和历史建筑以及设区市政府认定的具有历史保留价值的建筑、多无偿移交政府的公共服务设施等公益性贡献,可按贡献的建筑面积予以补充。(责任单位:省自然资源厅)

(四)完善规划调整机制。建立与更新治理需求相适应的详细规划调整机制,结合片区策划及时优化调整详细规划,符合正面清单增加混合地类或转换地类用途、符合条件微调城市控制线等情形可纳入详细规划动态维护(技术修正等),简化论证等程序,支持将修改必要性论证和编制环节合并。支持设区市政府探索依法委托市辖区政府审批相关详细规划。(责任单位:省自然资源厅)

## 二、完善供地政策

(五)优化更新供地方式。工商业用地可采用弹性年期出让、长期租赁、先租后让等形式供应。符合《划拨用地目录》且只有一个意向用地者、原土地使用权人申请有偿使用的,可协议出让;无法按宗地单独供应、不能单独利用的零星建设用地,可协议出让。标准厂房、科创平台等用地和可划拨的文教体养

老、供水、能源等公共服务、基础设施项目用地,可以作价出资(入股)方式供应。支持“带方案出让”,探索综合评价出让。支持各地探索制定以租赁、有限年期划拨等方式临时利用空闲建设用地(不含临时用地)规则,明确期限及到期恢复措施,纳入“一张图”实施监管。(责任单位:省自然资源厅)

(六)鼓励用地功能兼容。按照保障安全、功能互利原则,在详细规划明确地块主导用途基础上,支持兼容一定比例其他功能。各地可细化兼容正负面清单和比例管控要求,按照主导用途确定供地方式和有偿使用底价。在原批准的建筑规模内进行兼容改造时,经自然资源部门认定符合正面清单的,无需调整详细规划、可不增收土地有偿使用价款。(责任单位:省自然资源厅)

(七)推动混合开发利用。混合用地在详细规划中采取地类组合表达,具体比例可在规划条件中明确。各地可制定混合开发正面清单和管控要求,经详细规划审批机关批准后执行;更新项目符合正面清单的,视为符合详细规划。混合用地供应方式按主用途确定,主用途依据建筑面积占比确定。以有偿使用方式供应的,按不同用途分别评估地价,合同中列出各用途地面地价、楼面地价和总价。(责任单位:省自然资源厅)

(八)支持建筑功能和土地用途合理转换。各地可制定既有建筑不增加容积率和高度情况下的临时利用管控规则,对功能转换实行正面清单管理,经自然资源部门认定符合正面清单的,无需办理规划许可。高校收购周边房地产项目用于学生宿舍,符合各地功能转换正面清单的无需办理规划许可变更。利用存量房产、土地资源发展国家、省、市支持的生产性和生活性服务业的,可适用5年过渡期政策,过渡期内可不收取有偿使用价款。各地可探索制定过渡期续期和征缴土地收益金等管理办法。原土地使用权人申请改变土地用途、符合规划的,可以协议方式有偿供地,但变更为商品住宅和法律法规政策等明确需收回的除外。(责任单位:省自然资源厅、省教育厅)

(九)鼓励联动成片开发。支持通过收储再供地、按份额定量不定位分割产权等方式,实施空间互换整合、连片更新改造。产业链紧密关联的两宗及以

上产业用地可组合供应；商服、公共服务设施等用地可与住宅用地组合供应并同步建成投入运营；更新项目包含多个分散地块的可整体供应；可探索将同一规划单元内相邻多宗住宅用地整体供应。对集中成片开发涉及的零星低效用地，支持探索集体建设用地与国有建设用地置换。（责任单位：省自然资源厅）

（十）合理确定使用年期。混合用地出让年限可按宗地所含具体土地用途分别确定，不同用途不动产难以分割、只有一个使用权人的也可统一按综合用地确定，最高不超过50年。相邻工商业用地并宗时，用途一致的可按并宗地块最长剩余年限确定并宗后土地使用年限，补缴有偿使用价款；用途不一致的参照混合用地办理。各地可探索制定工商业用地续期管理规则。（责任单位：省自然资源厅）

（十一）优化地价计收规则。工业用地出让底价可按不低于基准地价70%且不低于成本价的原则确定，成本价采取片区内不同用途土地面积或土地价格占比分摊计算。支持“零增地”技改、“工业上楼”，现有工业用地增加容积率的，不再增收土地价款。老旧住宅成套化改造增加建筑面积的，不动产登记时予以标注，转让时按规定或约定补缴土地价款。地下空间使用权价格按照向下递减原则评估确定，地下三层及以下可减免有偿使用价款。（责任单位：省自然资源厅）

### 三、创新产权归集和不动产登记方式

（十二）优化产权归集配置。历史遗留问题按照国家、省和各地已有化解政策妥善处置后予以登记。更新启动时，涉及多产权主体的，由产权人依法共同决议确定实施主体归集产权，在履行相关审批手续后，可将原按份共有变更为共同共有；更新过程中，可按照产权调整协议等在原所有权、抵押权等权利主体办理预告登记；更新完成后，运用首次登记、变更登记等方式进行产权登记。（责任单位：省自然资源厅）

（十三）优化不动产登记服务。对混合兼容复合利用的，可按不同用途、分

空间层次设权;对可分割部分,经分割审批、分别设权后办理登记。项目投资额未达25%的,可先行办理转让预告登记,待投资额达到法定条件后办理转让。预告登记权利人可凭不动产预告登记证明等其他必要材料向有关部门申请办理规划和用地手续。持续做好“带押过户”“无还本续贷”抵押登记,稳妥推进“带封过户”,降低资产盘活成本。(责任单位:省自然资源厅)

#### 四、拓宽融资渠道

(十四)加大财政资金支持。积极争取中央财政资金。统筹省级城建领域相关专项资金支持城市更新。创新财政资金支持方式,运用“拨改投”,放大乘数效应。发挥地方政府专项债券“自审自发”试点省份优势,支持符合条件的城市更新项目建设。(责任单位:省发展改革委、省财政厅、省住房城乡建设厅)

(十五)探索可持续投融资模式。支持各地探索市政基础设施等领域资产评估,制定核算规则,遴选具有稳定收益回报率的城市更新项目发行基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)等资产证券化产品。对有经营性收益、收费明确的使用者付费基础设施项目,允许采取特许经营模式,鼓励社会资本投资。建立城市更新项目库,各地依托项目库做好政策资金支持储备,支持金融机构为项目开发建设、运营管理、交易结算、保险保障等提供多元化金融产品和服务,用好新型政策性金融工具补充城市更新项目资本金。(责任单位:省发展改革委、省财政厅、江苏金融监管局、人民银行江苏省分行、省住房城乡建设厅)

#### 五、落实税费政策

(十六)积极落实税费政策优惠。对在城市更新项目中提供公益性设施、促进产业转型升级的,符合税收优惠条件的,减免土地增值税。对符合条件的城中村改造项目,适用现行棚户区改造有关税费支持政策,可免征改造安置住房相关的城镇土地使用税、单位和个人印花税,可免征城市基础设施配套费等行政事业性收费和政府性基金,企事业单位、社会团体以及其他组织转让旧房

作为改造安置住房房源且增值额未超过扣除项目金额20%的,免征土地增值税。(责任单位:省税务局、省财政厅)

(十七)落实古建老宅改造更新税费支持。改造后再转让的,凡不能取得评估价格、但能提供购房发票的,经当地税务部门确认,计算土地增值税时可按发票所载金额从购买年度起至转让年度止每年加计5%计算扣除。(责任单位:省税务局、省住房城乡建设厅)

## 六、支持多元参与

(十八)探索老旧住房自主更新。支持地方探索建立“申请制”老旧住房自主更新实施机制,完善流程细则。各地可运用提高容积率、增配公共服务设施、允许缴存人家庭提取住房公积金并提高贷款额度、提供财政补贴等方式支持自主更新。(责任单位:省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省财政厅)

(十九)支持市场主体参与更新。支持各地综合运用规划、土地、财政等政策,引导市场主体以收购产权、联合参与等方式实施更新。鼓励各地搭建城市更新项目推介平台,采用综合评估、评定分离等方法,引入更多市场主体参与更新。(责任单位:省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省财政厅)

(二十)推动国有资产盘活利用。结合城市更新加快盘活行政事业单位和国有企业存量低效闲置资产,重点推动整合闲置房产土地用于高校学生宿舍、养老托育、社区服务等公益场所及文旅消费、社区商业、数字文创等经营性场所。行政事业单位无合理原因闲置超过1年的房产土地,由财政、机关事务管理部门收回统筹盘活利用。鼓励国有企业以市场化方式盘活低效闲置房产土地,积极参与城市更新改造。(责任单位:省住房城乡建设厅、省自然资源厅、省财政厅、省国资委、省机关事务管理局、省教育厅、省民政厅、省文化和旅游厅)

## 七、优化审批流程

(二十一)简化城市更新项目审批流程。实行建设工程规划许可豁免制度,省级层面制定豁免建议清单。不涉及用地的管线类项目,可简化规划许可

报审材料。建立城市更新项目施工图审查分类管理机制,探索实施自审承诺制,推动施工许可与消防设计审查合并办理。鼓励各地探索建立与简易低风险、微更新相适应的施工许可豁免制度。更新项目实施主体取得土地使用权人出具的同意使用土地证明文件,可用于申请办理建设审批手续。(责任单位:省自然资源厅、省住房城乡建设厅)

(二十二)建立既有建筑改造审批衔接机制。既有建筑原竣工验收备案证明,可作为办理审批审查手续的房屋合法性证明材料。涉及功能改变、符合规划许可豁免办理规定、纳入正面清单等情形无需办理规划许可的改造项目,可依据经批准的项目实施方案直接办理施工图审查、施工许可、消防审验等手续。加强建设工程消防审验与消防监督管理衔接,细化信息共享、审批协同、执法协作、工作会商机制。(责任单位:省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省消防救援总队)

(二十三)优化老旧厂房更新消防审验。不需要取得施工许可的老旧厂房更新项目,在办理消防验收或消防验收备案时,可提交消防查验报告替代竣工验收报告。(责任单位:省住房城乡建设厅)

本政策措施自2026年6月4日施行,有效期至2031年6月3日。