**沈阳市城市更新管理办法**

**（征求意见稿）**

第一章 总则

**第一条（目的）** 为不断满足人民日益增长的美好生活需要,全面贯彻落实国家实施城市更新行动的工作部署，按照部省共建城市更新先导区，市委、市政府关于提升城市品质的工作要求，结合本市实际情况，制定本办法。

**第二条 （概念范围）** 对城市发展形态和功能进行可持续改善的建设活动，主要包括提升功能品质、服务品质、生态品质、文化品质，强化城市精细化管理，全面提升城市治理效能等。本市行政区域范围内的城市更新活动适用本办法。

**第三条 （基本原则）** 遵循规划引领、聚焦关键，绿色低碳、提升品质，政府引导、市场运作，多方参与、共建共享的原则。

**第四条 （工作要求）** 城市更新应当围绕推动沈阳新时代全面振兴全方位振兴取得新突破、努力建设国家中心城市的总目标，坚持以人民为中心，落实新发展理念，建设宜居、绿色、低碳、智慧、韧性、人文、活力城市，走出一条集约型内涵式城市高质量发展新路，努力成为辽宁省城市更新示范区。

第二章 工作机制

**第五条（领导小组职责）** 成立沈阳市城市更新工作领导小组，市级相关部门为小组成员单位，负责领导全市城市更新工作，统筹协调重大问题，对全市城市更新工作涉及的重大事项进行决策。领导小组下设办公室，设在市城乡建设局，负责全市城市更新协调推进、日常管理等工作。

**第六条（市级管理部门职责）** 市城乡建设局是城市更新主管部门，负责组织拟订城市更新政策、编制城市更新年度计划、指导各区县（市）政府编制更新片区策划方案和项目实施方案等工作。市级各相关部门按职责分工推动城市更新工作，依法制定相关配套政策和专业标准，履行相应的指导、管理和监督职责。

**第七条（地区政府职责）** 各区县（市）政府是推进本行政区城市更新工作的责任主体，应当成立本地区城市更新工作领导小组，负责编制本辖区片区策划、年度计划、项目实施方案等，统筹推进本辖区城市更新工作。

**第八条（实施主体）** 城市更新项目可由政府、物业权利人作为实施主体，或由政府、物业权利人通过直接委托、公开招标等方式引入的相关主体作为实施主体。重大城市更新项目，可通过政府授权方式，由具有实力的国有企业作为实施主体。

**第九条 （公众参与）** 城市更新工作实施过程中，应征求相关管理部门、利益相关人和社会公众的意见，鼓励社会各界专业人士参与城市更新工作。策划实施各个环节应统筹各方意见，实行城市总建筑师制度、专家咨询制度，发挥好人民设计师的作用。

第三章 策划实施

**第十条 （管理制度）** 实行规划引领、体检评估、策划计划、组织实施、全生命周期管理相结合的管理制度。

**第十一条** **（专项规划）** 市级主管部门应组织编制《沈阳市城市更新专项总体规划》，确定城市更新目标、规划布局等内容，制定规划原则和控规指标，并与其他规划衔接，依法开展规划环评，经相关程序审议通过后实施。具备编制条件、有编制必要性的地区，可编制本辖区城市更新专项规划。

**第十二条 （城市体检）** 市级主管部门建立常态体检评估制度，开展自体检、第三方体检和社会满意度调查。各区县（市）政府开展辖区内体检评估，并建立城市更新基础数据库，收集辖区人口、产业、市政设施等现状基础数据。体检结果作为编制相关规划、城市建设年度计划和建设项目清单的重要依据。

**第十三条** **（划定更新片区）** 各区县（市）政府在综合考虑公共服务设施、产权边界、群众意愿、资金平衡等因素的前提下，划定城市更新片区。多个城市更新项目集中连片有共同改造需求的，应划为一个城市更新片区，可包括一个或者多个城市更新项目。物业权利人以及其他单位和个人主动提出更新建议的，地区政府应作为划定确定更新片区的重要参考。

**第十四条 （策划方案）** 各区县（市）政府应指定相关机构或物业权利人作为前期业主，组织编制策划方案。方案应选取一流团队，策划明确更新目标、产业定位、更新内容、实施计划、规划调整建议等内容，并结合历史文化特色，同步完善文化旅游体验功能。方案经地区政府审议通过后，报市领导小组办公室备案，重要更新片区策划方案应报市领导小组审定。

**第十五条 （实施计划）** 各区县（市）政府依据城市更新片区策划方案，确定储备项目和实施项目，编制年度实施计划。计划应包括前期业主或实施主体、边界和规模、投资及进度安排等，经所在地区政府审定通过后实施，并报市领导小组办公室备案。市领导小组办公室统筹全市情况，建立城市更新项目库，实行动态管理机制，入库项目享受城市更新相关政策和资金支持。

**第十六条 （实施方案）** 纳入年度实施计划的项目，由前期业主根据片区策划方案编制项目实施方案。实施方案应当包括更新实施方式、土地取得方式、资金筹措方式、规划设计（含规划调整）方案、建设计划、运营管理模式等内容。实施方案由前期业主报所在地区政府组织审批，并报市领导小组办公室备案，重点项目及跨区项目实施方案应报市领导小组审批。

**第十七条 （实施方式）** 严格落实国家有关要求，坚持集约、适度，杜绝大拆大建、无序扩张等粗放城市发展方式，单独或综合采取保护传承、优化改造、拆除重建等方式推动城市更新实施。

**第十八条 （优化审批）** 城市更新相关审批手续原则上由区行政主管部门办理，各区（县）市政府应结合优化营商环境相关政策，进一步简化审批程序，压缩审批时间，提高审批效率。

**第十九条 （全生命周期管理）** 各区县（市）政府应与实施主体商定实施全生命周期管理，将建设计划、运营管理、物业持有和节能环保等要求，纳入履约协议书，建立部门联动机制和项目准入退出机制。还应组织实施主体建立项目改造档案管理制度，以文字、图纸、图表、声像等不同形式记录改造过程与成果。

**第二十条 （评估问效）** 各区县（市）政府应对实施城市更新的效果和群众满意度进行评估问效，及时总结分析评估情况，总结可推广可复制的经验做法，适时转化为行之有效的政策。

**第二十一条 （质量和安全）** 更新项目实施主体应建立质量和安全管理制度，涉及既有建筑结构改造或者改变建筑设计用途的，应当开展质量安全检测。更新片区应结合实际制定区域抗震、消防功能整体性提升等质量安全保障方案。

第四章 资金筹措

**第二十二条 （资金范围）** 建立以政府投入为引导、社会投入为主体的多元化筹资体系，积极引入市场力量，通过直接投资、间接投资、委托代建等多种方式参与城市更新，合理引导居民出资参与更新改造。具体包括各级财政安排的城市更新资金、金融机构融资资金、参与城市更新的市场主体投入的资金、土地使用权人和房屋所有权人自筹资金、其他符合规定的资金等。

**第二十三条 （资金保障）** 市、区政府应当将财政安排的城市更新经费纳入年度预算，积极争取中央预算内投资、地方政府债券等资金对城市更新项目的支持力度，可适时设立城市更新专项资金，可实施以奖代补等财政资金激励措施。

**第二十四条 （金融支持）** 引导通过政府和社会资本合作等多种模式参与城市更新项目建设和运管。鼓励开发性金融发挥引领作用，相关金融机构参与项目融资，创新金融产品、改善金融服务，支持城市更新发展。积极引入各类社会资本，设立沈阳市城市更新及发展基金，由市城投集团负责运营管理。

第五章 政策保障

**第二十五条 （用地保障）** 更新项目可依法以划拨、出让、租赁等方式办理用地手续。

鼓励利用存量土地房屋转型发展文化创意、健康养老、科技创新等政府扶持产业，5年内可暂不改变权利类型及土地使用性质。5年期满或涉及转让的，在符合规划的前提下，可按照新用途、新权利类型和市场价，以协议出让方式完善用地和产权手续。

城市更新项目涉及土地出让的，依据经市政府批准的项目实施方案，采取公开招拍挂（含带方案招拍挂）方式办理供地手续。采取带方案招拍挂方式的，可将经批准的项目实施方案中确定的规划控制要素及产业条件等纳入供地方案中予以明确，相关内容载入土地出让合同。符合划拨条件的城市更新项目土地，按划拨方式办理供地手续。

城市更新项目中的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地，以及不具备单独建设条件的土地，优先考虑但不限于绿化、口袋公园和环卫设施（公厕、垃圾收集站及分类设施）等，经市、县政府批准，可与周边用地整合实施，重点用于完善片区公共服务设施。符合《划拨用地目录》的，可以划拨方式办理供地手续；应以出让方式供应的，经公示无异议后，可纳入周边已出让地块统一使用，原出让合同约定年限以及规划条件等保持不变。鼓励国有企事业单位以捐赠、借用等方式，将其闲置的零星土地或建构筑物，纳入城市更新项目整合实施。

因用地整合需要，城市更新片区规划中的补充公共服务设施用地可以在同一控详规划编制单元范围内进行等用地面积异地置换。因规划需要，补充公共服务设施用地超出同一控详规划编制单元进行异地置换的，应当按程序报市政府批准。

城市更新可探索在辖区范围内跨项目统筹、开发运营一体化的运作模式，实行统一规划、统一实施、统一运营。改造任务重，经济无法平衡的，可与储备地块组合进行综合平衡，按照市区土地管理权限报同级政府同意后，通过统筹、联动改造实现平衡。市政府需统筹安排的储备地块，综合平衡需经市政府同意。

在符合法律法规的前提下，综合项目搬迁补偿成本、片区土地整理总成本、市级财政计提资金、所在区域用途基准地价等因素，合理确定土地出让起始价，可按不低于项目区域内房屋搬迁补偿、片区土地整理总成本与财政计提资金之和确定。

**第二十六条 （不动产登记）** 城市更新涉及国有土地使用权及房屋所有权变动的，可通过协议搬迁、房屋征收、房屋买卖、资产划转、股份合作等方式依法办理不动产登记。不涉及国有土地使用权及房屋所有权变动的，可通过市场租赁方式取得原建筑使用权。既不涉及国有土地使用权及房屋所有权变动，也不需要取得原建筑使用权的，经充分征求原建筑权利人意见后依法实施。因风貌保护、建筑保护等需要，经所在地区政府征收或通过协议搬迁后确认应当保留的建筑，可采取以下方式进行处置：

保留建筑已办理产权登记的，可由保留建筑承接主体持区政府征收决定、确定承接主体的批复文件等材料，申请办理不动产转移登记。涉及房屋用途变更且需履行变更程序的，由承接主体持设计方案报自然资源部门履行基本建设程序后，办理登记。

可以带保留建筑以划拨或挂牌方式供地。供地前保留建筑应该确保征收补偿完毕、人员撤离、房屋所有权、土地使用权注销完毕。规划部门将保留建筑的建筑面积、规划要求在规划条件或规划设计要点中予以明确，并将规划保留的房屋纳入国有建设用地划拨决定书或者出让合同中。土地及地上物需符合规划并满足建筑审批、环保、消防及建筑物质量安全等相关要求。土地使用权人可在项目整体或首期完成竣工验收后，办理包含保留建筑在内的国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记，并在不动产登记簿中注明相关事实。

保留建筑办理不动产登记的应按照国家税收法律法规的规定缴纳相关税费。

**第二十七条 （规划政策）** 在符合国土空间规划的前提下，允许按控规要求进行不同地块之间的容积率转移。对于保障居民基本生活、补齐城市短板及提升历史街区风貌的更新项目，可在满足消防、安全、生态环境等相关要求下，根据实际需要适当增加建筑规模，不计入地块的容积率核算。

在满足相关规范的前提下，可在商业、商务办公建筑内安排文化、体育、教育、医疗等功能。鼓励老旧厂区转型升级，允许对原有建筑进行隔层改造、增加连廊、电梯等配套设施。

已签订土地使用权出让合同或已经办理不动产登记且符合相关规定的产业用地，可在维持原土地用途不变情况下，综合运用加建、改建、扩建等手段提高容积率，具体按照产业用地节约集约利用相关规定执行。

对增加非营利性公共服务功能的城市更新项目，可按增加的非营利性公共设施建筑面积的20%给予容积率奖励，不需履行规划调整程序，不增收土地价款；新增的非营利性公共设施经行业主管部门验收后进行移交。

在原有建筑轮廓线范围内进行更新改造的项目的建筑退线及建筑间距一般情况下应符合规划审批管理要求，经利害关系人书面同意后，可以按照不小于现状水平进行控制。

**第二十八条 （征拆政策）** 为了公共利益需要，确需成片征收房屋或因提升功能对部分房屋进行征收的，应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则，广泛征求被征收人的意愿，科学论证征收补偿方案，按照国家、省、市有关房屋征收与补偿的规定实施征收，被征收人同意率达到规定比例后启动征收程序，具体比例由各区、县（市）根据项目情况确定。城市更新涉及国有土地上房屋协议搬迁的，由市国有土地上房屋征收主管部门制定工作办法，各区、县（市）政府组织实施主体具体实施，并由区、县（市）房屋征收部门依法办理不动产权属注销登记手续。

**第二十九条 （税费减免）** 城市更新项目可按国家相关规定减免各项行政事业性收费和政府性基金。

**第三十条  （标准保障）** 因历史风貌保护、旧住房更新需要，建筑间距、密度、市政配套等无法达到标准和规范的，有关部门应按环境改善和整体功能提升的原则，通过规划设计方案确定规划效力，按照一事一议原则，制定适合的标准和规范。

**第三十一条 （创新支持）** 城市更新应当采用绿色、低碳、智能技术，鼓励和支持企业、高等院校、研发机构开发新技术、新工艺、新材料和新设备。鼓励支持各地区在城市更新机制、模式、管理等方面进行创新探索，条件成熟时可在全市推广。

第六章 附 则

**第三十二条 （法律责任）** 相关部门、实施主体及人员在城市更新管理中有违法违纪行为的，应当依法依规追究相关责任。

**第三十三条 （配套政策）** 市有关部门负责制定土地、规划、建设、资金、财税等相应配套文件和技术规范。各区县（市）政府按照本办法具体执行，可依据本办法制定本辖区操作细则。

**第三十四条 （督查考核）** 市领导小组办公室可建立目标考核制度，对有关工作情况进行监督、检查和考核。

**第三十五条 （施行日期）** 本办法自印发之日起施行。