

# 苏州市城市更新条例

(草案)

## 目 录

第一章 总则

第二章 规划和计划

第三章 项目实施

第四章 保障措施

第五章 特别规定

第一节 低效产业用地更新

第二节 历史文化保护传承

第六章 监督管理

第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** (目的和根据) 为了规范和促进城市更新活动,推动城市高质量发展,建设宜居、宜业、韧性、智慧城市,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** (适用范围和定义) 本市行政区域内的城市更新活动及其监督管理,适用本条例。

本条例所称城市更新,是指对城市空间形态和城市功能

的优化调整和持续完善，具体包括：

- （一）既有建筑安全隐患消除；
- （二）市政基础设施和公共服务设施完善；
- （三）老旧住区宜居改善；
- （四）低效产业用地转型升级；
- （五）历史文化保护传承；
- （六）城市生态空间修复；
- （七）城市数字化智慧化提升；
- （八）国家和省、市确定的其他城市更新活动。

**第三条（原则）** 开展城市更新活动，应当遵循规划引领、民生优先，绿色低碳、科技赋能，政府统筹、市场运作，多元参与、共建共享的原则，注重“留改拆”并举，鼓励小规模、渐进式更新。

**第四条（政府职责）** 市、县级市（区）人民政府应当加强对城市更新工作的领导，将城市更新工作纳入国民经济和社会发展规划，研究、解决城市更新工作中的重大问题，统筹推进重点区域的城市更新活动。

镇人民政府、街道办事处按照职责做好本区域内的城市更新工作。

居民委员会、村民委员会协助做好城市更新相关工作。

**第五条（部门职责）** 住房和城乡建设部门主管城市更新工作，负责城市更新活动的综合协调、指导和监督管理。

自然资源和规划部门负责城市更新相关的国土空间规划、土地管理、不动产登记等工作。

发展和改革、工业和信息化、民政、财政、生态环境、园林和绿化管理、城市管理、交通运输、水务、商务、文化广电和旅游（文物）、应急管理、审计、国有资产监督管理、数据（政务服务）、国防动员等部门，应当按照各自职责做好城市更新相关工作。

**第六条（物业权利人）** 房屋等建筑物（构筑物）所有权人、土地使用权人、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。

鼓励物业权利人实施自主更新，改善工作和生活环境，合理利用土地，推动存量资源提质增效。

**第七条（社会公众、市场主体参与）** 本市建立健全城市更新社会公众参与机制，畅通意见表达渠道，依法保障社会公众在城市更新的政策制定、规划计划编制、项目实施、效果评价等活动中的知情权、参与权、表达权和监督权。

市、县级市（区）人民政府，住房和城乡建设、自然资源和规划等部门应当加强城市更新典型案例等宣传，引导社会公众参与城市更新活动。

鼓励市场主体通过投资、建设、运营城市更新项目等方式参与城市更新活动。

**第八条（智力支持）** 市、县级市（区）人民政府设立

城市更新专家委员会，为城市更新活动提供评审、论证、咨询等意见。

支持咨询、策划、规划、设计、建设、运营、法律等领域专业人员为城市更新活动提供诉求采集、技术指导、沟通协调等服务。

**第九条（信息化建设）** 市人民政府应当组织住房和城乡建设、自然资源和规划、数据（政务服务）等部门建立全市统一的城市更新信息系统，完善数据共享机制，为城市更新政策咨询、需求征集、意愿表达、信息发布、项目推进、效果评估、指导监督等全生命周期管理提供服务保障。

## 第二章 规划和计划

**第十条（城市体检）** 市、县级市（区）人民政府应当组织住房和城乡建设、自然资源和规划等部门定期开展城市体检工作，形成城市体检报告，作为编制城市更新专项规划和年度实施计划的重要依据。

**第十一条（专项规划）** 住房和城乡建设部门应当会同自然资源和规划等部门组织编制城市更新专项规划，经同级人民政府批准后实施。

编制城市更新专项规划，应当符合国土空间总体规划，并与国土空间详细规划相衔接。

城市更新专项规划是指导城市更新工作的总体安排，具体包括城市更新总体目标和发展策略、重点更新区域和城市设计要求、组织体系和更新保障机制等内容。

**第十二条（详细规划）** 国土空间详细规划是城市更新项目实施的规划依据。

自然资源和规划部门在组织编制国土空间详细规划时，应当结合城市更新实施特点和规划管理需求，通过单元层次详细规划、街区层次详细规划分层落实。

单元层次详细规划、街区层次详细规划应当按照有关规定编制，并动态调整。

**第十三条（项目库）** 住房和城乡建设部门应当根据城市更新专项规划和国土空间详细规划，建立城市更新项目库，并实行常态申报和动态调整。

镇人民政府、街道办事处或者物业权利人可以向住房和城乡建设部门申报城市更新项目，经评估后纳入项目库。

**第十四条（年度实施计划）** 住房和城乡建设部门应当会同有关部门以城市更新项目库为基础，组织编制城市更新年度实施计划，经同级人民政府批准后实施。

编制年度实施计划时，应当优先考虑存在安全隐患、居住环境差、市政基础设施和公共服务设施薄弱、风貌整治提升需求强烈，以及现有土地用途、建筑物（构筑物）使用功能、产业结构不适应经济社会发展等因素。

### 第三章 项目实施

**第十五条（要求）** 实施城市更新项目应当遵守下列要求：

（一）消除既有建筑各类安全隐患，提升抗震、消防性能，持续改善建筑功能；

（二）落实韧性城市建设要求，完善城市防洪、防涝、防灾等设施；

（三）推进老旧管线改造升级，推动地下综合管廊、多功能杆、公共充电桩、物流快递等新型集约化基础设施建设；

（四）加强公共停车场（库）建设，推进轨道交通场站与周边地区一体化更新建设；

（五）落实无障碍环境建设要求，推进全龄友好型城市建设；

（六）推动老旧住区环境提升，完善公共服务设施，健全长效服务管理机制；

（七）落实节约集约用地要求，统筹地上地下空间一体化、集约化提升改造，提高城市空间资源利用效率；

（八）推动老旧工业区、老旧街区、传统商业设施等存量空间资源提质增效，优化城市产业布局；

（九）落实历史文化名城保护要求，延续城市、城区、街道的历史肌理和建筑特色风貌；

（十）推进城市生态空间修复和环境治理，落实公园城市建设要求，加强城市绿地系统、慢行系统、滨水空间建设，促进沿线自然、文化、体育、商业、休闲的融合发展；

（十一）落实绿色低碳、智能建造要求，发挥绿色建筑集约发展效应；

（十二）完善城市信息基础设施，推动数字技术创新与集成运用，推进智慧城市建设；

（十三）国家和省、市规定的其他要求。

市住房和城乡建设、自然资源和规划部门应当会同工业和信息化、园林和绿化管理、城市管理、交通运输、水务、文化广电和旅游（文物）、数据（政务服务）等部门，依据前款规定制定城市更新导则，明确更新导向、技术规范等，指导城市更新项目实施。

**第十六条（确定实施主体）** 列入城市更新年度实施计划的项目，应当确定实施主体。

物业权利人申报的城市更新项目，涉及单一物业权利人的，物业权利人自行确定实施主体。涉及多个物业权利人的，协商一致后共同确定实施主体；无法协商一致，涉及物业权利人共同决定事项的，由物业权利人依法表决确定实施主体。

因维护公共安全、公共利益需要实施的城市更新项目，市、县级市（区）人民政府应当在充分征询物业权利人、利害关系人意见后，依法采取公开招标等方式确定实施主体，

并通过城市更新信息系统公示。

**第十七条（项目实施方案）** 城市更新项目实施主体应当编制项目实施方案，明确更新范围、更新方式、更新内容、设计方案、建设计划、成本测算、效益分析、资金筹措、产权办理、运营模式等内容。

实施主体在编制项目实施方案过程中，应当与相关物业权利人充分协商，并征询利害关系人的意见。

住房和城乡建设部门应当会同发展和改革、自然资源和规划等部门对项目实施方案的编制进行指导。涉及公共安全、公共利益或者重大复杂的城市更新项目，住房和城乡建设部门应当组织城市更新专家委员会对项目实施方案进行论证，并会同发展和改革、财政、自然资源和规划等部门对项目实施方案进行联合审查。实施主体应当根据专家论证和审查意见，对项目实施方案进行优化完善。

**第十八条（手续办理）** 实施城市更新项目应当依法办理立项、用地、规划、建设等手续。

发展和改革、自然资源和规划、住房和城乡建设、数据（政务服务）等部门在办理审批时，应当优化审批流程，提高审批效能。



## 第四章 保障措施

**第十九条（政策保障）** 市、县级市（区）人民政府及其有关部门应当深化制度创新，建立健全可持续的城市更新模式和政策措施，支持和保障城市更新。

住房和城乡建设部门应当建立城市更新项目实施效果评价制度，对城市更新项目实施情况进行评估。

**第二十条（资金保障）** 市、县级市（区）人民政府应当统筹利用各级各类资金支持城市更新项目建设，重点用于安全隐患消除、基础设施提升、低效产业用地转型升级、历史文化保护传承等方面的项目。

**第二十一条（税收优惠）** 符合条件的城市更新项目，依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策。

城市更新项目实施主体实施多地块并宗、更新后交易的，按照国家和省有关规定，享受有关税费支持政策。

**第二十二条（金融支持）** 鼓励金融机构依法开发多样化金融产品和服务创新，满足城市更新项目融资需求。

鼓励政策性银行和商业银行按照有关规定为城市更新项目实施主体提供长周期、低利率信贷支持。

支持符合条件的市场主体在多层次资本市场开展融资活动，发挥金融对城市更新的促进作用。

**第二十三条（土地供应）** 土地使用权人实施城市更新时，在符合国土空间详细规划的前提下，依法改变用地性质、

容积率等规划条件的，应当依法签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同。涉及补缴土地价款的，可以按照有关规定将土地评估价、房屋重置价、构筑物评估价等纳入补缴土地价款扣除项。

拟对多产权主体、多宗地块实施成片更新的，可以由县级市（区）人民政府通过公开招标、邀请招标、竞争性磋商等方式确定符合条件的市场主体实施产权归集。完成产权归集的，应当依法办理用地手续，并按照市人民政府有关规定确定地价。

无法单独出具规划条件或者难以独立开发的零星地块，在符合国土空间详细规划的前提下，可以通过协议出让的方式纳入周边地块一并更新；其他独立开发的零星地块用于建设非盈利性公共停车场、公共绿地和公共厕所的，可以通过划拨方式供地。

**第二十四条（土地价款优化）** 城市更新项目需要缴纳或者补缴土地价款的，应当以市场评估价为基础，并考虑土地整理、移交的公益用地或者建筑、配建的基础设施或者公共服务设施以及多地块联动改造等成本，综合确定土地价款。

**第二十五条（规划保障）** 对现状建筑密度较高等无法达到现行标准和规范的城市更新区域，自然资源和规划部门应当会同有关部门在征得利害关系人同意的前提下，按照环境改善和整体功能提升的原则，对国土空间详细规划中的有

关建筑的高度、间距、退让、密度、面宽，以及绿地率、停车配建等规划指标进行适应性优化完善。

**第二十六条（配套设施规划）** 鼓励在连片更新区域内集中规划建设、统筹使用社区服务、养老托幼、物流快递、垃圾分类等配套设施。利用周边已有的设施满足上述配套服务需求的，不再单独配建。

因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，以及老旧住宅成套化改造等城市更新项目，在对周边不产生负面影响的前提下，其新增建筑量可以不受容积率指标的制约。

为了满足安全、环保、无障碍环境建设等要求，增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等城市更新项目，其新增建筑量可以不计入容积率。

**第二十七条（老旧住区更新）** 县级市（区）人民政府应当统筹推进老旧住区自主更新工作，保障市政基础设施的改造资金。住房和城乡建设部门以及镇人民政府、街道办事处应当了解老旧住区实施自主更新的需求，开展城市更新项目的前期研究工作。

镇人民政府、街道办事处可以依相关主体申请或者根据项目需要，推动更新意向达成，推进项目实施。

老旧住区物业权利人实施自主更新时，符合条件的可以

适当提高容积率、增配公共服务设施。物业权利人可以提取住房公积金或者利用公积金贷款用于支付改建成本费用。

**第二十八条（公有房屋更新）** 城市更新项目涉及公有房屋的，经市、县级市（区）人民政府同意，符合条件的实施主体可以归集公有房屋承租权。

公有房屋所有权人可以通过回购承租权、房屋置换等方式，归集公有房屋承租权，实施城市更新。

**第二十九条（保留建筑的供地和审批）** 城市更新项目中存在保留建筑的，建设用地使用权出让合同或者划拨决定书中应当明确保留建筑处置方案。保留建筑需要改建的，应当依法办理规划、建设和不动产登记手续。

**第三十条（消防设计审验）** 城市更新项目中的既有建筑改造，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，应当符合省住房和城乡建设部门会同有关部门制定的消防技术要点，并以改善原建筑消防安全水平为原则进行消防设计，提升火灾预防和处置能力。存在特殊消防设计情形的，市住房和城乡建设部门应当按照有关规定开展特殊消防设计专家评审。

住房和城乡建设部门应当建立既有建筑改造项目消防验收备案分级分类管理制度，制定目录清单，优化消防验收备案程序。依法采取告知承诺制方式申请消防验收备案的，住房和城乡建设部门依据承诺书出具备案凭证。

鼓励综合运用消防新技术、新产品、加强性技术措施等提升消防安全条件。

**第三十一条（施工图审查）** 城市更新项目中的既有建筑改造，应当按照现行规范、标准进行施工图审查。无法满足现行规范、标准的，在保障建筑结构安全、有利于保护利用的前提下，可以组织专家论证，专家论证意见作为施工图审查的依据。

对建筑师负责制的城市更新项目，探索实行施工图审查自审承诺制管理。

## 第五章 特别规定

### 第一节 低效产业用地更新

**第三十二条（自主成片更新）** 鼓励相邻低效产业用地、难以独立开发的零星地块集中成片更新。单宗低效产业用地涉及两个以上土地使用权人，或者相邻多宗地块土地使用权人有共同更新意愿的，依法可以通过转让、入股、联合或者共同设立项目公司等方式进行更新。

**第三十三条（工业上楼）** 鼓励在城市更新中按照有关规定建设使用高标准厂房。

鼓励电子信息、生物医药、智能装备制造、节能环保、纺织服装和其他列入工业上楼产业名录的产业在城市更新

中实施工业上楼，打造高品质、定制化、经济性的产业新空间模式。

**第三十四条（混合用地）** 涉及低效产业用地的城市更新项目，在不影响公共安全、环境保护及特殊功能需求的前提下，鼓励在同一地块内混合布置工业、仓储、研发、办公、商业、服务业等用途互利的功能。

混合产业用地的主导功能、混合比例、工业用地规模、分割转让限制等要求应当在规划条件中予以明确。

**第三十五条（节余用地转让）** 涉及低效产业用地的城市更新项目，土地使用权人满足自身需要后有节余土地且具备独立分宗条件的，在符合规划、安全、生态环境保护等要求的前提下，经依法批准后，可以对节余土地进行分割转让。

**第三十六条（土地价款）** 涉及低效工业用地的城市更新项目，在符合国土空间详细规划、不改变土地用途的前提下，增加容积率和增建结建式地下空间不增收土地价款。

**第三十七条（配套服务）** 涉及低效工业用地的城市更新项目，经市、县级市（区）人民政府批准，可以按照有关规定提高工业项目配套建设的行政办公、生活服务设施的建筑面积占地上建筑总面积的比例。

在保障生产安全、公共安全和环境安全的前提下，鼓励工业项目利用地下空间建设仓储、停车以及生活服务等设施。

鼓励产业园区集中建设配套服务设施，促进共享共用。

## 第二节 历史文化保护传承

**第三十八条（融合更新）** 市、县级市（区）人民政府及其有关部门应当将历史文化保护传承工作融入城市更新，统筹处理新城和老城关系，合理确定老城建设密度和强度，延续城市文脉，彰显地域特色和吴文化。

在历史城区、历史文化街区、历史地段内的城市更新活动，应当符合历史文化名城保护规划的要求，不得损害历史文化遗产的真实性和完整性，不得对其传统格局和历史风貌构成破坏性影响。

在历史城区、历史文化街区、历史地段内的城市更新项目应当注重昆曲、古琴艺术、香山帮传统建筑营造技艺、苏州评弹等非物质文化遗产的保护传承利用，弘扬传播优秀传统文化。

**第三十九条（设施更新）** 市、县级市（区）人民政府及其有关部门应当采取措施推动在历史城区、历史文化街区、历史地段内合理增设公共开放空间，加大基础设施和公共服务设施供给。

在历史城区、历史文化街区、历史地段内的狭窄地段敷设管线，无法满足相关规范的安全间距要求时，应当采用新材料、新工艺等工程措施，满足管线安全运营管理要求。

**第四十条（历史建筑更新）** 涉及利用历史建筑的城市更新项目，在不影响历史文化核心价值且满足结构、消防安全等要求的基础上，依法可以通过加建、改建、增设设施等方式，适应现代生产生活需要。

**第四十一条（传统民居、建筑组群更新）** 城市更新项目涉及修缮、整治传统民居、传统建筑组群的，应当延续其布局特征和特色风貌，运用传统工艺和现代技术合理增设厨卫、适老化等设施，提升宜居性。

**第四十二条（组合供地）** 对历史城区、历史文化街区、历史地段内的城市更新项目，涉及点状布局且确需整体组合供应的地块，可以将各地块规划条件和整体规划条件一并作为供地条件。

城市更新项目因历史风貌保护需要，容积率受到限制的，可以按照规划实行异地补偿。

**第四十三条（消防保障措施）** 因历史城区、历史文化街区、历史地段内的城市更新活动需要，市、县级市（区）人民政府应当按照有关规定组织编制防火安全保障方案，作为管理的依据。

对涉及历史建筑、工业遗产等的城市更新项目，因保护利用需要无法满足国家工程建设消防技术标准要求的，建设单位除依法提交相关材料外，还应当提交特殊消防设计技术资料，由住房城乡建设部门依法组织专家评审，专家评审意



见作为有关部门审批的依据。

对城市更新项目中的市级和县级文物保护单位、一般不可移动文物的修缮工程，文化广电和旅游（文物）部门应当对修缮工程方案提出消防安全保护性意见，并加强对施工现场的消防安全监管。

## 第六章 监督管理

**第四十四条（政府监督）** 市、县级市（区）人民政府应当加强对本行政区域内城市更新活动的监督；有关部门应当结合城市更新项目特点，加强对城市更新项目实施过程和后期运营的监督管理。

财政、审计等部门应当按照各自职责和有关规定，对城市更新中的国有资金使用情况进行监督。

**第四十五条（公众监督）** 对于违反城市更新相关规定的行为，任何单位和个人有权向市、县级市（区）人民政府及其有关部门投诉、举报，市、县级市（区）人民政府及其有关部门应当按照有关规定进行核实、处理。

**第四十六条（人大监督）** 市、县级市（区）人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查等方式，加强对本行政区域内城市更新工作的监督。

市、县级市（区）人民代表大会常务委员会应当充分发

挥人大代表作用，汇集、反映人民群众的意见和建议，督促人民政府及其有关部门落实城市更新的各项工作。

**第四十七条（法律责任一）** 对违反本条例规定的行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定。

**第四十八条（法律责任二）** 国家机关及其工作人员在城市更新工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

**第四十九条** 本条例自 2025 年 6 月 1 日起施行。