

附件：

江苏省城市更新产权归集案例汇编

江苏省自然资源厅

2025年12月

目 录

1. 南京市石榴新村项目（多元主体、拆除重建/新增供地）	1
2. 南京市化建二村项目（多元主体、原址翻建）	6
3. 扬州市“广陵有盐”项目(多元主体、原址翻建/保留建筑)	9
4. 常州市大井村、陈家塘村项目（多元主体、原址翻建/新增供地）	12
5. 南京市钟岚里项目（单一主体、保留建筑）	15
6. 苏州市林园路地块项目（单一主体、拆除重建）	17
7. 苏州市西墩新村项目（单一主体、原址翻建）	20
8. 无锡市星州花园酒店项目（单一主体、拆除重建/部分保留建筑）	23
9. 徐州市“沛城壹号”项目（单一主体、保留建筑改造/拆除重建）	26

南京市石榴新村项目

(多元主体、拆除重建/新增供地)

一、案例概况

石榴新村项目位于南京市秦淮区朝天宫街道丰富路，距新街口 900 米，占地面积 1.6 万平方米，共涉及居民 388 户，大多数是 C 级、D 级危房。项目范围内有 21 块边角地、插花地，未确定权利主体，2 户直管公房，2 家企业。388 户中 5 户无土地证和房产证，267 户无房产证，27 户无土地证。

按照群众意愿，该项目确定以“原地重建+多元安置”方式进行城市更新，实施前制定了以异地安置、原地参与更新、货币补偿为主的多种实施方案，选择异地安置 82 户，原地更新 259 户，其余采取货币补偿等其它形式。

二、问题与困难

1. 权利主体确认难。在产权归集过程中，由于权利人产权意识不强、分散登记等多种原因，导致权利人在继承、公房承租、企业改制等多方面未完善登记手续，给城市更新中权利人的确认带来困难。

2. 物权变化复杂。石榴新村项目采用政府主导、权利人自愿参与的更新政策。在产权归集过程中，一是部分权利

人通过货币补偿、异地置换等方式，退出城市更新项目。二是部分权利人通过继承、原地更新等方式参与到城市更新中。三是出于土地资源合理利用、建设项目规划有序的角度，对项目周边“边角地”“插花地”“夹心地”进行整合一并供地。在此过程中，物权演变复杂。

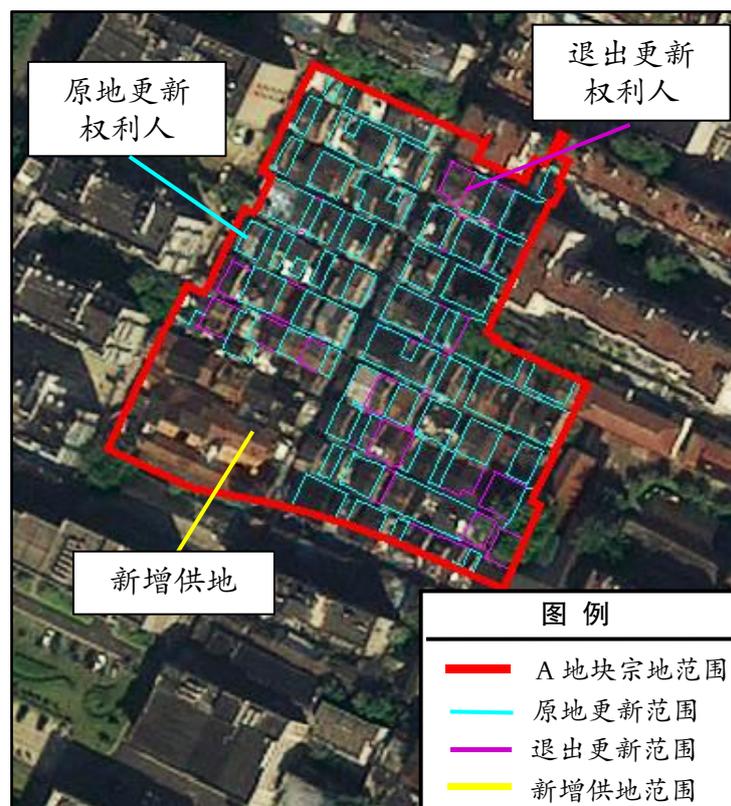
三、应对措施

根据原权利人参与更新的方式不同，南京市主要采取以下方式进行产权归集：

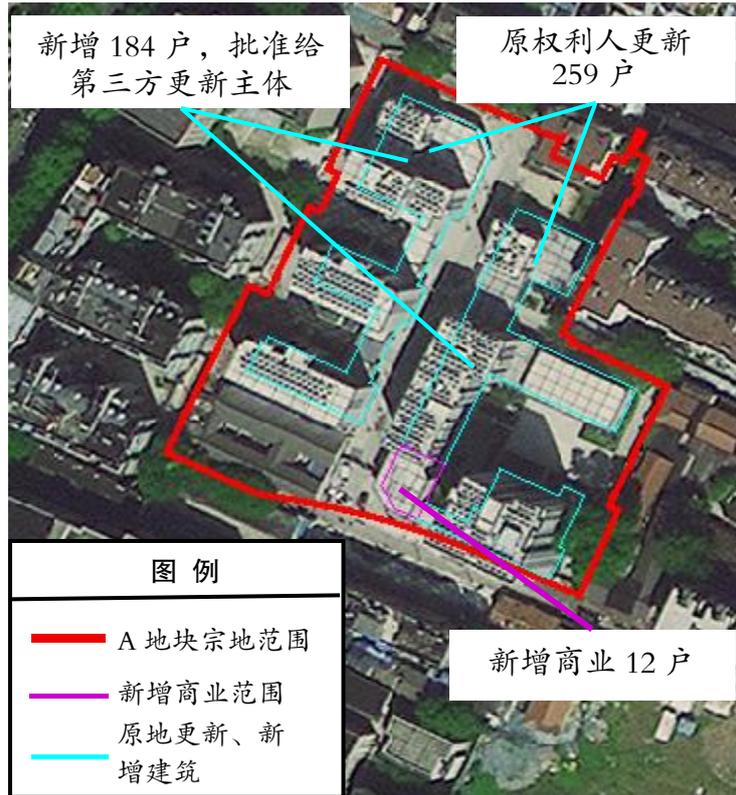
1. 更新前，明晰城市更新的权利人。（1）对于通过继承获得权利的，可通过公证继承、司法判决等途径明确继承人，暂不具备申请不动产登记条件的，继承人视同权利人参与城市更新；继承人不明确的，可将遗产管理人制度引入到城市更新工作中，由遗产管理人代理继承人参与城市更新。（2）对于承租公房的，提供公房买卖合同、公有住房审批表、公有住房测算表等符合不动产登记的权属来源材料，经审核与确认该承租人已履行完购买公房程序后，承租人可确认为权利主体参与更新；公房承租人与所有人无法达成协议的，由公房所有人作为更新主体。（3）涉及改制企业的，已纳入改制资产的，以改制后的企业作为更新主体；未纳入改制资产的，由原企业的上级主管部门作为更新主体。

2. 更新中，参与原地更新的权利主体和新增供地的第

三方更新主体共同组成权利主体，将更新单元的土地使用权归集至权利主体名下共同共有。（1）原权利主体选择货币补偿、异地置换导致退出城市更新的，其所享有的国有建设用地使用权及房屋所有权由原权利人申请注销登记或转移至第三方更新主体。（2）依据规划将周边“边角地”“插花地”“夹心地”等存量国有土地以划拨的方式供给第三方更新主体，第三方更新主体新增为城市更新的权利人。（3）原权利主体选择参与更新的，在其房屋拆除后，与其余更新权利人共同申请将国有建设用地使用权及房屋所有权变更为国有建设用地使用权。



(图为更新前权利归集状况)



(图为更新后产权分配状况)

四、案例评析

多元主体参与更新。此种模式的城市更新体现政府主导，并充分尊重原权利人意愿，将复杂分散的多元主体的产权，通过较为简单的方式进行了归集，同时避免多次转移带来的税费问题。

加强土地供应政策优化出台。将存量国有土地按划拨方式供应，与现行《划拨用地目录》和政策要求相冲突，实施企业难以达到利益最大化的发展需求，导致企业参与更新的意愿不高，在土地供应方面，需进一步研究出台支持城市更新的针对性政策。

明晰安全责任主体。参与原地更新的权利主体和新增供地的第三方更新主体共同组成权利主体，并以此办理规划建设手续，后续建设安全主体责任难以明晰。

保障相关物权延续。房屋拆除后，原权利人只享有土地使用权，至更新后重新取得房屋所有权，期间的物权无法得到有效保障，造成抵押权悬空，在此方面需要进一步研究有效的物权延续方式。

南京市化建二村项目

(多元主体、原址翻建)

一、案例概况

化建二村项目位于南京市栖霞区燕子矶街道化新北路，更新对象为化建二村 02 幢住宅楼，共 4 层 24 户，占地面积约 260 平方米，土地权利性质为划拨，建筑面积约 1263.06 平方米。该房屋建于上世纪 70 年代，经鉴定为 C 级危房，严重影响住户居住安全。

为改善居住条件，2020 年初，按原址、原面积、原高度“三原原则”对 02 幢住宅楼进行翻建，2020 年 7 月完成建设。该项目原权利人为 02 幢 24 户业主，其中 23 户权利人为个人，1 户权利人为“中国化学工程第十四建设公司”，该企业于 2008 年已改制为“中国化学工程第十四建设有限公司”。

二、问题与困难

1. 产权归集涉及资产转移税费。该城市更新项目涉及多个权利主体，既包含个人、又包含企业，从整合分散产权、统一项目管理、消除登记障碍的角度，需要进行产权归集，而归集到一个主体产生的相关税费对更新个体来说负担较大。

2. 企业改制资产权利主体确认困难。该项目涉及一家企业已改制，未在更新前办理土地有偿使用手续，将不动产登记至改制后企业。建成后，对企业来说，因资金困难，短时间内仍无法补办用地手续，难以完成更新后不动产登记。

三、应对措施

1. 全体权利人组成更新主体。原权利人（包括个人和企业）组成共同体参与城市更新，在其房屋拆除后，更新权利人共同申请将国有建设用地使用权及房屋所有权变更为国有建设用地使用权。

2. 补办用地手续完成企业权利归集。原 1 套房屋权利人为“中国化学工程第十四建设公司”，后改制为“中国化学工程第十四建设有限公司”，企业改制已超过 5 年，且土地用途不符合《划拨用地目录》，为避免国有资产流失，按规定办理土地有偿使用手续后，中国化学工程第十四建设有限公司作为权利主体参与城市更新。

四、案例评析

简化环节降本增效。该项目由原权利人依据其原有不动产权利直接参与城市更新，项目的建设主体、权利主体自始至终均为原全体权利人，未采用归集到一个权利主体的模式，避免因资产转移产生税费，降低了成本，在提高居民参与此类城市更新的积极性的同时增加了城市更新的活力和动力。

强化融资支持提升企业参与更新积极性。该项目中涉及一家企业改制，补办土地有偿使用手续对企业造成较大资金压力。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》，需进一步落实城市更新相关税费减免政策，鼓励各类金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下积极参与城市更新，强化信贷支持。

扬州市“广陵有盐”项目

(多元主体、原址翻建/保留建筑)

一、案例概况

“广陵有盐”项目位于扬州市广陵区广陵路 269 号，用地面积约 10793 平方米，总建筑面积约 7656 平方米，项目范围内的二分明月楼、贾氏盐商住宅及四岸公所等建筑均为国家重要文保建筑，项目整体在广陵古城范围内。

为实现新旧空间的有机交织与共生，历史文脉传承与多元文化融合，从 2019 年开始，扬州市广陵历史文化名城保护有限公司作为更新及实施主体分阶段、分片区开展城市更新。项目秉持“留改拆”并举、以保留利用提升为主的更新原则，对三处文保建筑、原广陵小学教学楼、东关招待所等既有建筑进行改造更新，并开展周边环境综合整治，对少量建筑进行拆除、改建。

二、问题与困难

1. 建筑用途丰富、形态多样，更新模式难以统一。项目范围内既有住宅、商铺，又有文保建筑，建筑用途多样，难以采用统一的方式进行更新。

2. 权利主体多元、产权归集难度大。既有古城居民私

人住宅的个人主体，还有二分明月楼、原广陵小学、明月幼儿园、广陵路沿街商铺等公、私单位主体，权利主体类型复杂。

3. 建设手续不全、登记覆盖率低。通过调查发现，项目区内不动产“两证”不齐、手续不全、登记率低的问题普遍存在，权利确认难度大。

三、应对措施

政府指定扬州市广陵历史文化名城保护有限公司按照以下方式进行产权归集。

1. 权利保留一批。二分明月楼等文保建筑保留原产权主体不变，由原产权单位直接参与城市更新。

2. 资产划转一批。项目范围内原广陵小学、明月幼儿园由广陵区政府协调相关单位，将资产产权划转至名城保护有限公司。

3. 买卖转移一批。对项目范围内的广陵路沿街商铺等资产，由名城保护有限公司开展协议转让工作，街道配合参与矛盾协调。具备过户条件的，办理产权过户至名城保护有限公司；不具备过户条件的，办理原产权注销，待后续改造完成后对保留建筑以挂牌方式处理。

4. 依法征收一批。对东关招待所 293 平方米街道闲置

资产、四岸公所 868 平方米有租约公房及广陵小学 4 户职工宿舍等产权情况复杂、难以通过协议转让方式归集资产，依法启动征收程序。

5. 以“带建筑挂牌”实现产权归集。除权利保留一批，其余土地及保留建筑通过“带建筑挂牌”方式完成产权归集。新的受让人凭出让合同，补办保留建筑的建设工程规划许可手续，通过房屋安全鉴定模式，按规划用途，申请房屋所有权及土地使用权的不动产登记。

四、案例评析

该项目涉及多种途径的权利归集，最终统一到第三方更新主体名下（文保建筑除外），归集程序简单、路径清晰。

细化全流程更新方案，提升城市更新的可操作性。实际更新过程中面临多项问题，一是因用地范围内较多商业用途资产划转和买卖，涉及高额税费，对于转让双方来说，更新成本较高；二是该项目在古城范围，部分权利人已去世，继承人不明确，权利归集难度较大；三是大部分更新后建筑仍需保留原风貌，翻建后，新的权利主体重新办理建设手续时，较难达到消防要求。需探索多选方案供更新参与者选择，设计全流程工作细则，指导更新参与者实施更新，申请不动产登记，提升权利人参与城市更新的意愿。

常州市大井村、陈家塘村项目 (多元主体、原址翻建/新增供地)

一、案例概况

大井村、陈家塘村项目位于常州市钟楼区新闻街道，占地面积为 3.92 公顷，总用地面积为 0.12 公顷，均为集体建设用地，自主更新项目研究范围内共涉及 105 户。更新项目一期位于上述更新地块中部，南临大井路，北侧、东侧及西侧都为现状住宅。更新范围为大井村的 6 户居民原宅基地及周边的区域。

二、问题与困难

1. 产权清晰但权证不齐。一期项目 6 户中有 1 户只有土地证无房产证，1 户只有房产证无土地证，其余 4 户的土地证和房产证面积均少于实际使用面积。

2. 新增配套用地需办理用地手续。改造提升党群服务中心、增加相关配套公共服务设施和公共绿地等用地手续需研究解决。

3. 产权归集未有先例。参与自主更新的居民，需实现房屋拆除新建后位置腾挪、优化布局，如何厘清宗地设立、权利归集、析产分配的路径，本地尚未有可借鉴的先例。

三、应对措施

1. 更新前，“三级确认”明晰城市更新的权利人。6户中2户权源材料不全，4户实际使用面积超出原登记面积。通过“三级确认”方式，经所在村民小组、村（居）委会对权利人身份、面积、四至范围等进行确认后，公告15天无异议的，由所在镇人民政府（街道办事处）审核后予以确认权利归属。

2. 更新中，新增划拨供地实现权利归集。为改善居住品质，按照市政府批准的更新方案，周边新增道路、公共设施用地。经所在集体经济组织或村（居）委会同意，并公告30天无异议，由镇（街道）人民政府审核后报辖市、区人民政府批准，划拨给新闻村村委，新闻村村委和6户宅基地权利人共同作为权利主体参与城市更新。

3. 共同委托，统一实施主体。以“债权式归集”的方式，全体权利人共同委托江苏东方建设项目管理咨询有限公司作为实施主体，办理建设工程手续，规划许可证建设主体为江苏东方建设项目管理咨询有限公司，并通过附件载明更新地块各权利人及面积。更新完成后，仍以6户村民作为权利人申请首次登记再析产分配。

四、案例评析

明晰流程提升更新意愿。大井村、陈家塘项目通过“权利

确认——权利补缺——共同委托”实现集体土地上的城市更新，权利变动清晰，实施过程简单便捷，提高了权利人参与城市更新的意愿。在更新过程中，原权利人的登记信息未注销，采用冻结的方式，防止原不动产发生物权变动，该方法可有效保障城市更新顺利实施。

共同委托提升便捷性。所有权利人共同委托统一的实施主体，凭经批准的实施方案，办理工程规划、建设相关许可和不动产登记手续。更新完成后，实施主体凭批准的更新方案和房屋分配协议，以及建设工程符合规划的材料、土地权属来源材料、房屋已经竣工的材料、地籍调查成果、委托公证书等材料办理不动产登记。

探索权利主体一致的更新路径。规划许可证建设主体为江苏东方建设项目管理咨询有限公司，实际为受委托的实施主体，与土地权利人不一致，更新完成后首次登记至土地权利人，目前缺乏上位政策支持。

南京市钟岚里项目

(单一主体、保留建筑)

一、案例概况

钟岚里项目位于南京市玄武区梅园新村历史文化街区南侧，范围内有钟岚里 35 号 16 栋建筑、汉府街 37 号 1 栋建筑，用地面积约 8300 m²，建筑面积约 6800 m²，属于区级一般不可移动文物。该项目原土地、房屋均已登记，用途为军事、住宅，土地权利性质为划拨。

2013 年玄武区启动该片区环境综合整治，对钟岚里项目实施加固修缮及精装修，2025 年 10 月区属国资平台办理了保留建筑房地一体不动产登记。

二、问题与困难

1. 物权转移涉及税费。保留建筑从原权利主体到新的权利主体，所有权发生转移，需缴纳税费。

2. 新的权利主体确认难。项目内建筑为历史文物，不适用于出让方式的土地供应，而通过划拨方式无法实现带建筑一并供地，权利主体确认存在困难。

三、应对措施

1. 通过征收后划拨实现土地权利归集。2014 年，玄武

区发布项目所在梅园地块的征收决定，征收决定作出之日起，被征收的不动产物权即发生转移，土地收归国有。随后，政府通过划拨，将土地供给玄武区文旅集团，土地用途为文化设施用地。

2. **建筑权利确认。**依据《开展居住类地段城市更新的指导意见》（宁规划资源〔2020〕339号）相关规定，已征收后经规划确认可保留的建筑，可登记至征收主体指定的市、区属国有平台。2021年，玄武区政府出具批复，同意玄武区文旅集团作为保留建筑的权利主体。

四、案例评析

通过征收方式参与城市更新，不需拆除具有保护价值的老建筑、古民居，是推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮，探索合理利用文化遗产的方式路径。

国有平台介入保障权利延续。保留建筑处置前，国有平台作为保留建筑的代为管理人，在未明确其后续具体利用方式前，由国有平台以类似收储的形式代为保护、管理，实现保留建筑的保值增值。

研究细化不动产登记对策。征收保留建筑的登记主体以及权利属性的确定，可能与常规的土地管理相关规定存在着一定的冲突，不动产登记对策与后续相关用地政策的衔接还有待深入研究。

苏州市林园路地块项目 (单一主体、拆除重建)

一、案例概况

林园路地块城市更新项目位于常熟市支塘镇林园路，占地面积约 113.50 亩，地块内原有企业 27 家，其中 9 家企业已办理国有建设用地使用权证，土地用途均为工业用地，1 家企业用地由政府收储，其余 17 家企业用地未登记，地块内厂房建设年代久远，建筑质量较差且产出效益低下。2022 年，常熟市通过政府组织引领、企业联合的方式进行城市更新。

二、问题与困难

1. 企业诉求多元，统一意愿难。地块内产权状况复杂，归集整合难度较大，且 27 家原企业规模、效益、发展意愿各不相同，部分企业希望退出，部分希望原地升级，部分持观望态度。协调所有权利人达成一致的更新意向与分配方案，是项目启动面临的首要挑战。

2. 建设标准不一，协同实施难。若由企业自行改造，将导致规划布局碎片化、公共设施难以配套，无法实现片区整体形象与功能的提升，也无法满足现代产业对高标准载体和共享空间的需求。

3. 资金与成本压力较大。通过传统的土地使用权转让方式进行归集，企业将面临高额的交易税费。

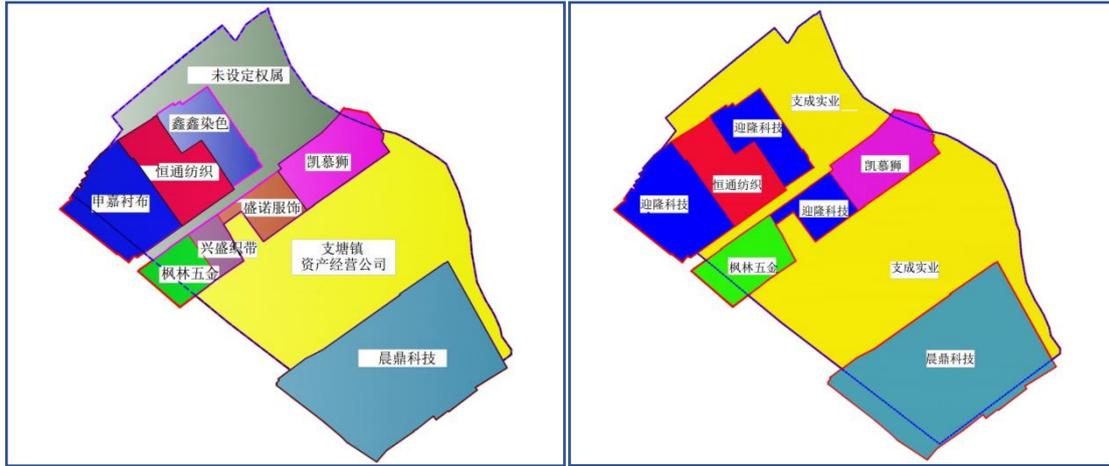
三、应对措施

1. 二级市场转让取得土地使用权。参与更新的 6 家企业组成企业联合体，在已取得国有土地使用权证的 9 家企业中，有 5 家作为转让方，通过二级市场将国有建设用地使用权全部或部分转让给企业联合体成员。

2. 未设定土地使用权土地出让。常熟市支塘粮食管理所于 2022 年被收储，土地权利已注销。该土地与周边其他存量国有土地一并通过出让，供应给企业联合体成员。

3. 实施统一规划建设。各联合更新主体之间按照共用宗地方式统一进行规划建设，资规部门出具整体规划条件，审批部门核发一本包含所有成员名称的《建设工程规划许可证》，联合自主成员在统一规划、统一设计、统一报建的前提下，分别建设、统一管理。

4. 统一土地权利性质及年限。以更新单元内剩余土地使用年限最短的，统一土地使用年限，原 1 家企业为划拨工业用地的，转让时一并补办土地有偿使用手续。



产权归集前原权利状况

产权归集后权利状况

四、案例评析

破解土地归并堵点。林园路地块项目采用土地转让与重新供地相结合的方式 进行权利归集，分类处置，程序较为简单，同时实现了部分权利人物权的延续。

减轻企业负担提升更新意愿。一是采用转让的形式进行土地权利的转移，较高的税费将对更新企业造成较大的负担。二是通过补缴土地价款，统一土地权利性质、使用年限等，难以满足所有企业的需求，同时也增加了企业的资金压力。从减轻企业资金压力的角度，进一步探索权利归集的方式，保障更新主体的利益。

苏州市西墩新村项目

(单一主体、原址翻建)

一、案例概况

西墩新村项目位于苏州张家港市后塍街道，更新对象为西墩新村 21 幢。该房屋始建于上世纪 70 年代末，为二层砌体结构，建筑面积约 487.4 平方米，已房改，产权人共 8 户。因年久失修，房屋出现墙体开裂等严重安全隐患。2022 年 10 月，该幢被认定为 D 级危房。随即，开始启动城市更新，2024 年 8 月建设完成。

二、问题与困难

1. 流程衔接不畅与成本压力。更新过程中，施工、验收、登记环节缺乏协同，易出现“建成后无法登记”的风险；且过户登记税费较高，增加权利主体经济负担，导致居民意愿难以统一。

2. 登记主体与立项矛盾。自然人无法作为项目立项主体，而传统登记模式要求立项主体与权利主体一致，若以街道或社区居委会作为立项、建设的主体，将导致登记主体界定困难，影响确权流程推进。

3. 面积调整与产权登记矛盾。翻建后总建筑面积较原

证面积增加，无现行政策指导超面积部分的费用补缴及产权性质界定。

三、应对措施

1. 该项目结合解危实施方案进行城市更新，权利归集为全体权利人，由街道、社区主导，全体权利人共同参与更新，同时原权利人的房屋所有权和建设用地使用权的登记信息仍保留，待房屋建成首次登记时，一并注销原登记信息。

2. 原权利人共同委托后塍中心社区居民委员会办理立项、规划建设手续，并以后塍中心社区居民委员会作为立项、规划建设的主体，在项目立项文件中提前明确了房屋权利人（均为解危前的8户原住户）及各自的面积等信息。

3. 以“符合登记规范、保障业主权益”为核心制定改造方案并报政府审核，明确面积管控标准，规定超面积部分按市场价或困难补助价补缴，补缴资金全额用于项目建设；同时明确改造后土地（国有划拨）与房屋（福利房）性质保持不变。

四、案例评析

该项目通过产权人自筹资金原地重建危房，满足了居民改善居住环境的现实需求。

原权利人的房屋所有权和建设用地使用权一直保留至

新建房屋首次登记时，一方面可以保证权利的延续性，但另一方面，房屋拆除后，实际房屋所有权已不存在，如权利人仍将该房屋进行抵押、转让，可能存在一定的风险。登记部门可从两方面来规避：一是利用技术手段对原证书实施锁定；二是依托街道、社区共同来敦促原权利人在实施更新前至不动产登记部门主动注销原产权证。

由于自然人无法实施立项报建，以社区居委会作为立项、建设的主体，并在项目立项文件中提前明确了房屋权利人及对应的面积，有一定的借鉴意义。但工程规划许可证上的主体与首次登记权利人（用地主体）不一致的问题，目前缺乏上位政策支持。

无锡市星州花园酒店项目

(单一主体、拆除重建/保留建筑)

一、案例概况

星州花园酒店项目位于无锡市行创六路2号，宗地面积19646.7平方米，共10幢建筑，原建筑面积15294.41平方米。该项目2005年建成，2012年其中1幢部分拆除并新建1幢。2019年，无锡市新吴区土地储备中心与无锡星州花园大酒店有限公司签订《国有土地使用权收购合同》，收储了无锡星州花园大酒店有限公司名下的土地及其地上建(构)筑物等，其中两幢建筑(3幢和4幢、建筑面积4724.84平方米)因具备一定的历史价值被保留下来，其余8幢拆除。

二、问题与困难

1. 市场自主处置失灵。星州花园酒店作为区域内高端国际酒店，也是当时区域内的地标性建筑。因资产体量大、改造投入高、债务关系复杂，叠加市场对大型存量商业物业改造态度谨慎，市场机制难以自主破解盘活难题。

2. 资产闲置与资源浪费。原酒店单一业态无法匹配片区发展需求，2014年停业后长期空置。作为体量庞大的高端建筑沦为“沉睡资产”，破坏城市界面完整性，损害城市整体形象，土地资源低效利用，造成资源浪费。如果采用直接转

移模式，用途只能保留原用途，后续改造的审批较为复杂、难度较大。

3. 保留建筑权利归集问题。星州花园酒店中的 3 幢和 4 幢建筑物，建筑面积 4724.84 平方米，具备一定的历史价值，且建造成本较高，如直接拆除过于可惜，如何合法合规地将保留建筑，经更新后登记至新权利人名下。

三、应对措施

1. 分权利归集。先通过收储，将土地和保留建筑权利转移至无锡市新吴区土地储备中心。通过出让方式，将国有建设用地使用权出让给无锡市新发集团有限公司。无锡市新发集团有限公司依据《国有土地使用权出让合同》申请办理了国有建设用地使用权首次登记，土地权利归集至无锡市新发集团有限公司。完成国有土地使用权的首次登记后，无锡市新发集团有限公司与土地储备中心签订《地上保留建筑物所有权转让合同》，依据合法有效的所有权转让合同，多方共同申请办理建筑物所有权的转移登记，完税后办理两幢保留建筑的所有权转移登记，房地权利一体归集至无锡市新发集团有限公司。

2. 政府主导。由土地储备中心作为政府授权的主体，先通过收购完成保留建筑的产权转移，再向新的权利主体定向转让，做到产权归集，既确保国有资产不流失，又为企业

后续开发利用提供清晰的权利依据，体现“政府引导、规范流转”的权力归集逻辑。



宗地内建筑更新状况

四、案例评析

集中收储、分步处置。该项目主要由储备中心集中收储，分步处置，实现了带保留建筑的城市更新。通过政府主导实现产权集中管理，避免权利分散导致的保护不力或利用无序。

创新权利归集方式，减轻企业负担。一是因酒店为商业用途，两次转移涉及较高的税费。如先对保留建筑的原不动产权利进行注销登记，再由新的受让主体以首次登记方式获得建设用地使用权及房屋所有权，可避免两次税费缴纳问题。

徐州市“沛城壹号”项目

(单一主体、保留建筑/拆除重建)

一、案例概况

“沛城壹号”项目位于徐州市沛县老城中心，原为老县委大院，占地面积约 62.53 亩，共 16 幢房屋，建筑面积约 4.4 万平方米，土地及房屋因历史原因均未办理登记，在完成行政功能后地块长期闲置。

地块于 2022 年 12 月开始更新改造，其中 9 幢为保留建筑，7 幢拆除，新建 5 幢，于 2024 年 5 月更新完成。

二、问题与困难

1. 产权不清晰。由于历史原因原土地、房屋未办理过土地使用证和房屋所有权证，且公产、私产交错分布，不动产权构成复杂，产权不清。

2. 房屋质量参差不齐，部分房屋未通过安全鉴定。原办公楼、礼堂、宿舍、档案馆、宾馆等特色建筑因年久失修以及基地内不断加建建筑等原因，房屋质量参差不齐，16 幢建筑 7 幢未通过房屋安全鉴定。

3. 保留建筑规划核实无据可依。建设完成后对保留建筑规划核实无据可依。

三、应对措施

1. 土地收储。根据收储协议，由土地储备中心收储国有建设用地使用权。

2. 带建筑挂牌。更新范围内的办公楼、礼堂、宿舍、档案馆、宾馆等 9 栋建筑通过“带建筑挂牌”方式，出让给沛县产投集团。在出让前对片区内进行了资产评估、消防鉴定以及结构安全鉴定，采用带“房屋安全鉴定+消防鉴定+资产”的出让的创新模式，将权利归集到受让企业名下。

3. 办理新的建设手续。出让完成后，由现权利人沛县产投集团对原有保留建筑申请按现状予以规划确认，以经过备案后的消防评估和房屋安全鉴定报告替代竣工备案，申请办理国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记。新建 5 幢建筑以沛县产投集团名义按正常程序报建设工程手续。

四、案例评析

该项目通过收储后，重新带建筑挂牌出让，对于已登记的国有土地，也可借鉴该模式，避免因资产转让产生税费。但是，如原权利人已取得地上建筑物的所有权，直接通过收储土地的方式无法实现权利归集，仍需通过征收等传统方式，完成权利归集。