

江苏省城市更新产权归集与不动产登记政策 工具箱（试行）

为保障城市更新行动有序实施，保护权利人合法权益，指导各地做好城市更新项目中的产权归集和配置工作，根据《中华人民共和国民法典》《不动产登记暂行条例》等法律法规，结合本省实际，制定本工具箱。

本工具箱适用于城市更新中不动产权利主体和客体的更新。不动产权利的主体指城市更新中各类权利人。不动产权利的客体指土地及其附着的建（构）筑物等不动产。

一、不同产权主体情形下的产权归集和配置

场景 1：单宗地单产权主体。

1.1 适用情形：城市更新项目只涉及一个宗地，且只有一个权利主体。

1.2 办理路径：权利人已取得不动产权证书或取得相关土地权源材料，可按照规定申请城市更新。权利人在城市更新实施完毕后，可以根据规划批准文件及竣工验收相关材料，申请办理变更登记或首次登记。

1.3 城市更新方案与原用地条件不符的，完善用地手续后申请办理不动产登记。原土地权利性质为划拨的，更新后不符合《划拨用地目录》的，应依法办理有偿用地手续后申请办理不

动产登记；其余按原用地权利性质办理不动产登记。

1.4 涉及新增土地的，参照本工具箱第二部分执行。

场景 2：单宗地多产权主体。

2.1 适用情形：城市更新项目涉及一个宗地，宗地内存在多个权利主体。

2.2 办理路径：权利人已取得不动产权证书或取得相关土地权源材料，根据经批准的城市更新方案，将原按份共有的国有建设用地使用权变更为多产权主体共同共有（或按原共有份额变更为多产权主体按份共有），多产权主体共同申请或委托牵头实施主体申请办理国有建设用地使用权变更登记。涉及主体放弃权利的，办理转移登记或注销登记。

更新过程中，产权主体可以根据需要申请预告登记和抵押预告登记。

更新完成后，根据经批准的城市更新方案和房屋分配协议等，多产权主体申请办理新建建筑物房地一体首次登记、具体产权人申请办理析产后的变更登记，或具体产权人直接申请办理房地一体首次登记。

2.3 各权利人土地权利性质、用途、年限和更新前土地权利性质、用途、年限保持一致。若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。

2.4 涉及新增土地的，参照本工具箱第二部分执行。

场景 3：多宗地单产权主体。

3.1 适用情形：城市更新项目涉及多个相邻宗地，且只有一个权利主体。

3.2 办理路径：权利人已取得不动产权证书或取得相关土地权源材料，可按照规定申请城市更新。权利人在城市更新实施完毕后，可根据规划批准文件及竣工验收相关材料，申请办理首次登记。

3.3 城市更新方案中土地用途等与原用地条件不相符的，完善用地手续后合并宗地，申请办理国有建设用地使用权不动产登记。原土地权利性质为划拨的，更新后不符合《划拨用地目录》的，应依法办理有偿用地手续后申请办理不动产登记；其余按原用地权利性质办理不动产登记。

3.4 涉及新增土地的，参照本工具箱第二部分执行。

场景 4：多宗地多产权主体。

4.1 适用情形：城市更新项目涉及多个宗地，且宗地内存在多个权利主体。

4.2 办理路径：权利人已取得不动产权证书或取得相关土地权源材料，根据经批准的城市更新方案，合并宗地开展产权归集，将原单独所有或按份共有的国有建设用地使用权变更为多产权主体共同共有（或按原单独所有或共有份额变更为多产权主体按份共有），多产权主体共同申请或委托牵头实施主体申请办理国有建设用地使用权变更登记。涉及主体放弃权利的，

办理转移登记或注销登记。

更新过程中，产权主体可以根据需要申请预告登记和抵押预告登记。

更新完成后，根据经批准的城市更新方案和房屋分配协议等，多产权主体申请办理新建建筑物房地一体首次登记、具体产权人申请办理析产后的变更登记，或具体产权人直接申请办理房地一体首次登记。

4.3 各权利人土地权利性质、用途、年限和更新前土地权利性质、用途、年限保持一致。若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。

二、不同土地取得方式情形下的产权归集和配置

场景 5：划拨。

5.1 适用情形：更新单元内原权利人不作为产权主体参与城市更新，或除产权人自有土地外，新增部分符合划拨用地目录的土地参与城市更新，政府通过划转、征收、收购等方式完成土地权利的归集，通过划拨方式将土地供应给实施城市更新的主体（牵头实施单位或原权利人）开展城市更新的情形。

5.2 办理路径：政府通过划转、征收、收购等方式完成土地权利的归集后，原权利人应申请办理注销登记，其中通过征收完成土地权利归集的，可依政府嘱托办理注销登记。

土地整体划拨的，按照土地划拨文件，产权主体申请办理

国有建设用地使用权首次登记，后续结合项目建设需求按不动产登记有关规定办理相应登记业务。

部分划拨的，根据经批准的城市更新方案，将新增划拨土地与原宗地合并，原单独所有或按份共有的国有建设用地使用权变更为多产权主体共同共有（或按原单独所有或共有份额变更为多产权主体按份共有），多产权主体共同申请或委托牵头实施单位申请办理国有建设用地使用权变更登记。更新过程中，产权主体可以根据需要申请预告登记和抵押预告登记。

更新完成后，牵头实施城市更新的单位根据经批准的城市更新方案和房屋分配协议等，申请办理公益性新建建筑物房地一体首次登记。对于新分配的非公益性建筑物应完善土地有偿使用手续后，产权主体申请办理首次登记。

5.3 部分划拨的，各权利人土地权利性质、用途、年限和更新前土地权利性质、用途、年限保持一致。若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。对于同一房地一体不动产单元，土地权利性质、土地用途、使用年限应保持一致，不一致的，应完善土地有偿使用手续。

场景 6：出让。

6.1 适用情形：更新单元内原权利人不作为产权主体参与城市更新，或除产权人自有土地外，新增部分不符合划拨用地规定的土地参与城市更新，政府通过划转、征收、收购等方式完

成土地权利的归集，通过带方案挂牌、协议出让等方式将土地有偿出让给实施城市更新的主体（牵头实施单位或原权利人）开展城市更新的情形。

6.2 办理路径：政府通过划转、征收、收购等方式完成土地权利的归集后，原权利人应申请办理注销登记，其中通过征收完成土地权利归集的，可依政府嘱托办理注销登记。

土地整体出让的，按照土地出让文件，产权主体申请办理国有建设用地使用权首次登记。后续结合项目建设需求按不动产登记有关规定办理相应登记业务。

部分出让的，根据经批准的城市更新方案，将新增出让土地与原宗地合并，原单独所有或按份共有的国有建设用地使用权变更为多产权主体共同共有（或按原单独所有或共有份额变更为多产权主体按份共有），多产权主体共同申请或委托牵头实施主体申请办理国有建设用地使用权变更登记。更新过程中，产权主体可以根据需要申请预告登记和抵押预告登记。

更新完成后，根据经批准的城市更新方案和房屋分配协议等，多产权主体申请办理新建建筑物房地一体首次登记、具体产权人申请办理析产后的变更登记，或具体产权人直接申请办理房地一体首次登记。

6.3 部分出让的，各权利人土地权利性质、用途、年限和更新前土地权利性质、用途、年限保持一致。若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的

土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。对于同一房地一体不动产单元，土地权利性质、土地用途、使用年限应保持一致，不一致的，应完善土地有偿使用手续。

场景 7：以作价出资（入股）方式。

7.1 适用情形：城市更新方案中确定的更新单元内除产权人合法产权外，存在可依法通过政府以作价出资（入股）的方式配置给牵头实施城市更新的单位参与城市更新的情形。

7.2 办理路径：根据经批准的城市更新方案，合并宗地开展产权归集，将原单独所有或按份共有的国有建设用地使用权变更为多产权主体共同共有（或按原单独所有或共有份额变更为多产权主体按份共有），多产权主体共同申请或委托牵头实施主体申请办理国有建设用地使用权变更登记。

更新过程中，产权主体可以根据需要申请预告登记和抵押预告登记。

更新完成后，根据经批准的城市更新方案和房屋分配协议等，牵头实施主体申请办理作价出资（入股）部分新建建筑物首次登记，其他多产权主体申请办理其余新建建筑物房地一体首次登记、具体产权人申请办理析产后的变更登记，或具体产权人直接申请办理房地一体首次登记。

7.3 各权利人土地权利性质、用途、年限和更新前土地权利性质、用途、年限保持一致。若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，

完善用地手续后申请办理不动产登记。对于同一房地一体不动产单元，土地权利性质、土地用途、使用年限应保持一致，不一致的，应完善土地有偿使用手续。

场景 8：置换方式。

8.1 适用情形：更新单元内原权利人不作为产权主体参与城市更新，与更新单元外权利人置换土地的，按照“面积相近或价值相当”的原则，将更新单元内存量国有建设用地使用权置换给更新主体。

8.2 办理路径：根据置换批复将更新单元外更新主体的产权注销。同时根据经批准的城市更新方案和置换批复，合并宗地开展产权归集，将原单独所有或按份共有的国有建设用地使用权变更为多产权主体共同共有（或按原单独所有或共有份额变更为多产权主体按份共有），多产权主体共同申请或委托牵头实施主体申请办理国有建设用地使用权变更登记。

更新过程中，产权主体可以根据需要申请预告登记和抵押预告登记。

更新完成后，根据经批准的城市更新方案和房屋分配协议等，多产权主体申请办理新建建筑物房地一体首次登记、具体产权人申请办理析产后的变更登记，或具体产权人直接申请办理房地一体首次登记。

8.3 各权利人土地权利性质、用途、年限和更新前土地权利性质、用途、年限保持一致。若涉及土地权利性质、用途、年

限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。对于同一房地一体不动产单元，土地权利性质、土地用途、使用年限应保持一致，不一致的，应完善土地有偿使用手续。

三、保留建筑情形下的产权归集与配置

保留建筑是指城市更新方案确定保留的历史文化街区、特色风貌建筑、工业遗产以及其他经政府认定需保留的建筑。

场景 9：协议搬迁。

9.1 适用情形：更新单元内保留建筑原权利人不作为产权主体参与城市更新，政府通过协议搬迁的方式完成土地权利的归集，通过带方案挂牌等方式将土地有偿出让给新的权利人开展城市更新的情形。

9.2 办理路径：更新单元内牵头实施主体可以与原权利人签订搬迁补偿安置协议，补偿到位后，原产权人申请注销登记。土地出让后，由实施主体申请办理保留建筑国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记。

场景 10：房屋征收。

10.1 适用情形：更新单元内保留建筑原权利人不作为产权主体参与城市更新，政府通过征收方式完成土地权利的归集，通过带方案挂牌等方式将土地有偿出让给新的权利人开展城市更新的情形。

10.2 办理路径：征收决定生效后，登记机构可依政府嘱托

办理注销登记。土地出让后，由实施主体申请办理保留建筑国有建设用地使用权及房屋所有权首次登记。

场景 11：房屋买卖。

11.1 适用情形：更新单元内保留建筑原权利人不作为产权主体参与城市更新，通过房屋买卖方式完成土地权利的归集，由新的权利人开展城市更新的情形。

11.2 办理路径：买卖双方凭买卖合同共同申请办理转移登记。

11.3 若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。

场景 12：资产划转。

12.1 适用情形：更新单元内属于国有资产的保留建筑原产权人不作为产权主体参与城市更新，政府通过资产划转方式完成土地权利的归集，由新的权利人开展城市更新的情形。

12.2 办理路径：由转让方和受让方凭相关资产划转文件等资料，共同申请办理转移登记。

12.3 若涉及土地权利性质、用途、年限等变化的，根据经批准的城市更新方案设定的土地使用条件，完善用地手续后申请办理不动产登记。

四、其他情形

13.产权归集前的信息查询。

按照《不动产登记暂行条例》《不动产登记资料查询暂行办法》等规定，属地政府负责城市更新的部门和实施主体可作为城市更新范围内的不动产的利害关系人，按照利害关系人的身份查询不动产权利状况、自然状况和权利限制状况，厘清产权人、共有人、面积、用途等信息。

14.涉及未登记的产权确认。

对于未登记的不动产，由属地政府牵头组织各部门分情况进行产权调查确认：

有合法建设手续，且房屋建设规模与批准范围一致但未申请登记的，可按房屋现状确定其权利。

有房屋所有权证但无土地使用权证的，在符合土地确权相关规定的前提下，按照“地随房走”的原则确定其权利，涉及共用宗地的，可以按其建筑面积占比享有相应份额的土地使用权。

对于无建设手续、超出批准用地范围或超出批准建设规模但一直使用至今的房屋，可以参照部、省厅出台的相关文件，结合公告程序予以处理。

城市更新过程中涉及继承的，应先办理继承登记，明确产权主体进行产权归集和不动产登记。

15.涉及公房承租的产权归集。

更新范围内涉及公房承租，承租公房能够完善房改手续的，承租人可以凭公房买卖契约、公有住房审批表等材料申请房改

转移登记后，作为权利人参与城市更新。暂不具备房改条件的，公房所有人与承租人充分协商后，由公房所有人作为权利人参与城市更新。

各地可参照本工具箱，结合本地实际制定相关政策文件，进一步细化城市更新产权归集路径和方法。

附件：江苏省各地城市更新产权归集案例汇编