宁波市既有建筑功能转换管理办法
（征求意见稿）

为推进我市城市更新，优化营商环境，促进既有建筑盘活利用，根据《中华人民共和国民法典》《浙江省国土空间规划条例》《宁波市城市更新条例》《浙江省自然资源厅关于加强规划和用地保障支持存量空间提质增效行动的指导意见》（浙自然资规〔2025〕21号）等法律法规及相关政策文件规定，结合我市实际，制定本办法。

一、总则

（一）【基本定义】本办法所称既有建筑，是指已取得不动产权证书或其他合法权源证明文件，已建成、实体存续，且已投入使用或具备投入使用条件的建筑。

本办法所称功能转换，是指在不改变土地用途、不增加计容建筑面积、不改变建筑主体结构的前提下，改变部分或全部建筑功能的情形，包括建筑内部功能转换、兼容建筑功能转换和临时改变房屋用途（临时性建筑功能转换）。

（二）【适用范围】宁波市六区（含高新区）和宁波前湾新区城镇开发边界内国有建设用地上既有建筑功能转换的管理和监督，适用于本办法；城镇居住建筑（保障性租赁住房除外）、临时建筑以及仅涉及室内装饰装修的，不适用于本办法。各县（市）可参照执行。

涉及历史城区、历史文化街区、历史镇区、历史地段内的不可移动文物、历史建筑及传统风貌建筑相关要求的，按照相关法律法规和规范执行，由相关部门另行制定政策。

（三）【部门职能】相关部门共同推进既有建筑功能转换与城市更新项目库平台的衔接，建立既有建筑功能转换部门联合审查和联合验收机制，由各区人民政府（以下简称“属地政府”）、开发园区管委会（以下简称“管委会”）牵头，实行“内部流转、并联审批”方式，负责组织建筑功能转换项目方案联合审查、监督管理和联合验收工作。

自然资源和规划部门负责建设项目的国土空间规划、土地管理、不动产登记等工作。

住房和城乡建设部门负责对建设项目施工过程进行监督检查，办理施工许可、消防设计审查及验收（备案）等工作，负责对设计、图审、施工和监理单位进行管理等相关工作。

其他相关部门按照各自职责做好相关联合审查、验收和批后监管等工作。

二、转换类型与准入条件

（一）【转换类型】

1.建筑内部功能转换。符合《建筑内部功能转换情形》（附件1）及国土空间规划要求，通过同一用地类型上建筑内部业态调整或功能互换，在不改变产权登记使用用途、不改变其他规划管理要求、满足安全等底线要求的前提下，经

由属地政府牵头开展的部门联审同意后，无需调整详细规划、变更规划条件（规划要求）及土地出让合同（划拨决定书）、核发建设工程规划许可证；依据原规划许可证明文件或产权证明文件办理施工图审查、消防设计审查、消防验收（备案）等手续，按规定办理施工许可，无需办理不动产登记用途变更等手续。

2.兼容建筑功能转换。单一性质用地兼容建筑功能转换符合《兼容建筑功能转换正面清单》（附件2）及兼容比例规定的情形，视为符合详细规划。申请人向自然资源和规划部门申请出具规划条件（规划要求），规划条件（规划要求）应明确转换内容和比例。根据土地价值变化的情况，按规定明确是否补签土地出让合同（划拨决定书）、补缴土地使用权出让金；按正常流程办理建设工程规划许可证、施工图审查、消防设计审查、施工许可、消防验收（备案）、不动产登记用途变更等手续。

3.临时改变房屋用途。临时改变房屋用途即临时性建筑功能转换，是建筑功能转换的特定情形，指在特定期限内临时调整不动产登记的房屋用途的情形。本情形不调整土地用途，无需调整详细规划、出具规划条件（规划要求），按规定缴纳土地收益金后，核发《准予临时改变房屋用途决定书》，办理施工许可、消防设计审查、消防验收（备案）等手续，无需办理不动产登记用途变更。

临时改变房屋用途首次申请的期限不超过5年（工业、仓储用地上未完成土地出让履约相关要求的，不得申请办理临时改变房屋用途），且不得超过土地剩余年限，自《准予临时改变房屋用途决定书》核发之日起算。

（二）【正负面清单管理】本办法通过建立正负面清单（详见附件）的形式进行管理，实行自愿申请和联合审查的方式对既有建筑功能转换进行确认。严格控制对国土空间规划、周边环境、安全有严重影响的项目；严禁通过建筑功能转换实施或变相实施经营性房地产开发。

经市政府授权后，市自然资源和规划部门可对正负面清单等进行动态更新并发布。

（三）【准入条件】既有建筑功能转换应满足以下准入条件：

1.符合国土空间规划、消防安全、建筑结构安全、生态环保等强制性规范要求；

2.不得损害公共安全和公共利益；

3.不得损害相关利害关系人的合法权益；

4.申请主体应当与登记簿记载的土地使用权人、房屋所有权人一致。共有不动产的，建筑功能转换应当经占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人同意（共有人之间另有约定的除外）并提出申请（共有人之间另有约定的除外）；不动产上设有抵押权、地役权或者已办理预告登记的，应当提供抵押权人、地役权人、预告登记权利人同意建

筑功能转换的书面材料，抵押合同对改变房屋用途另有约定的，从其约定；

5.以完整宗地、独立子地块、幢（栋）、层等相对独立功能空间为基本单元申请，不得零散分割申报；

6.经房屋安全鉴定机构鉴定不属于危险房屋。

三、联合审查验收机制

（一）【前期工作】建设单位或个人应当自行或委托第三方机构完成项目评估，主要包括：

1.权属核查。核验不动产权证、原出让合同、有无抵押、查封、共有产权等情形；

2.现状评估。委托有资质的鉴定机构出具房屋质量安全鉴定报告，鉴定机构向住房和城乡建设部门备案；委托有资质的检测鉴定机构出具消防安全、结构安全等相关可靠性鉴定与抗震鉴定检验检测报告（5年内新建、改建或扩建并取得不动产权证的，可不提供可靠性鉴定与抗震鉴定检验检测报告）；转换为保障性租赁住房、公共管理与公共服务用地上的建筑，按照规定进行土壤污染状况调查。

（二）【提交申请】建设单位或个人向属地政府（管委会）提交建筑功能转换方案和其他必要的联合审查相关材料。

（三）【联合审查】属地政府（管委会）牵头组织发展和改革、公安、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、市场监督管理、消防救援等相关行业行政主管部门、综

合行政执法部门及属地乡镇人民政府（街道办事处），对政策导向、规划符合性、消防安全、结构安全、生态环保、交通、绿地、产业合规性等内容进行联合审查并提出监管要求（根据项目建筑功能转换前后涉及行业行政主管部门，组织属地经信、教育、民政、商务、文广旅游、卫生健康、体育、国防动员等相关部门参加联合审查），相关部门等将审查意见和监管要求书面反馈给属地政府（管委会）。

属地政府（管委会）对建筑功能转换方案进行公示，公示无异议的，经属地政府（管委会）审议，并出具联合审查意见表。

（四）【规划许可管理】符合《兼容建筑功能转换正面清单》的项目，建设单位或个人向自然资源和规划部门提交建筑功能转换方案和联合审查意见表等材料，申请办理规划条件（规划要求）、《建设工程规划许可证》等手续。

申请临时改变房屋用途的，建设单位或个人按要求缴纳土地收益金后，自然资源和规划部门依申请核发《准予临时改变房屋用途决定书》，并载明临时改变房屋用途期限。期满需延续的，建设单位或个人应在期满前60日内，向原许可机关申请延续，单次延续期限不得超过2年，临时改变房屋用途最长期限不得超过10年。

（五）【部门联动】自然资源和规划部门核发《建设工程规划许可证》《准予临时改变房屋用途决定书》后，将项目相关情况和证书内容抄告公安、生态环境、住房和城乡建

设、市场监督管理、消防救援等部门。建设单位或个人向相关部门申请办理房屋结构安全、消防安全、环境保护等相关审批、备案手续。

（六）【联合验收】项目竣工后，属地政府（管委会）（可授权属地住房和城乡建设部门)依申请组织住房和城乡建设、自然资源和规划、公安、消防等行业行政主管部门等参加项目联合验收，签署联合验收意见。竣工验收通过后，建设单位或个人向属地住房和城乡建设部门备案。

（七）【不动产登记】《准予临时改变房屋用途决定书》不得作为改变不动产权证书(含统一登记前依法颁发的房屋所有权证、国有土地使用证）载明的房屋用途的依据；临时改变房屋用途存续期间，房屋所有权发生转移的，受让人有权继续按照《准予临时改变房屋用途决定书》确定的用途、期限及有关要求使用房屋；受让人如需改变房屋用途的，按要求提出申请并办理相关手续。房屋所有权人转让房屋的，应当如实告知受让人临时改变房屋用途情况；确需拆除原建筑物的，仍按原建筑物功能和原土地使用条件处理，房屋所有权人应当依法申请办理不动产变更或注销登记。

确需长期使用的，应当在符合国土空间规划、产业发展方向和相关政策要求的前提下，在有效期届满前6个月，按照转换后的功能，由属地政府（管委会）向自然资源和规划部门申请调整规划及土地用途手续。

四、保障要求

建筑功能转换保障按以下要求执行：

（一）【安全管控要求】相关部门必须严格落实项目建筑结构安全、消防安全的管控要求。住房和城乡建设部门做好建筑安全鉴定、建筑加固设计、施工图审查、施工安全、施工质量、竣工验收等全流程监管工作。严禁擅自改变建筑主体结构、消防核心设施等建设行为。

（二）【配套设施建设】建筑功能转换项目应当同步完善停车、市政、环卫、安防等配套设施，严格执行现行规划建设规范标准。

建筑退距、建筑间距、日照标准、绿地率、停车位数量等规划和建设控制指标原则上应符合现行技术规范标准和管理规定的要求。因客观条件受限，采用方案优化设计等技术措施无效，属地政府（管委会）在设计案联审阶段牵头组织行业专家评审或专题研究论证，并明确意见。执行现行规范确有困难的，应按照《宁波市城市更新条例》等相关要求执行。确有困难情形认定以施工图审查、专家评审和行业行政主管部门结论意见为准。

（三）【土地收益金管理】自然资源和规划部门根据不同情形，按照相关规定和办法进行评估，建设单位或个人按照规定缴纳土地出让金或收益金。符合国家支持产业、行业的，可享受5年过渡期政策，过渡期内无需缴纳土地收益金。

因城市建设需要收储或者征收的，按房屋、土地原用途给予补偿，已经缴纳的土地收益金不予退还。

（四）【公平营商环境】临时改变房屋用途期间，其他部门核发涉及市场经营、行业准入等证照时，应按照临时用途适用期限确定证照期限。

五、全过程监管

（一）【全过程监管】建立全过程多部门协同监管机制。建设单位或个人承担安全生产主体责任。相关部门依据行业职责落实对应监管责任，形成监管合力，包括建立批后台账；各部门互通项目审批、建设、运营信息；对重点项目实施定期巡查，及时移送处理违法线索、协同处置；做好到期提醒和信息共享等。乡镇人民政府（街道办事处）根据区（县、市）党委、政府公布的履行职责事项清单做好相关工作。

鼓励探索科技引领技术赋能的建设项目监管新路径，提高信息化智能化管理水平，有效保障建筑功能转换的有序进行。

（二）【履约监管】加强履约监管，有序推进既有建筑提质增效。

1.涉及产业准入的项目，应签订履约监管协议。履约监管协议应明确投资强度、达产时间、税收贡献、产业业态等核心指标。建立项目评估机制，对入驻企业进行监督评估，对未达产、擅自改变用途的依法依规处置。

2.完成临时改变房屋用途审批后，属地政府（管委会）应加强督促落实，负责日常监管工作，强化安全生产，其他相关主管部门按职责协同做好批后监管工作。临时改变房屋

用途有效期届满，未重新申请或申请未获批复的，房屋所有权人应自行恢复原房屋用途。

3.房屋所有权人未经批准擅自改变《准予临时改变房屋用途决定书》确定的房屋用途，或到期未按规定自行恢复的，由相关执法机构依法依规查处。

（三）【社会监督】鼓励公众参与监督，对涉嫌违法违规改变建筑功能的行为，任何组织和个人有权向属地政府（管委会）或相关职能部门举报。

六、附则

（一）【施行日期与衔接】本办法自公布之日起30日后施行。

（二）【附件效力】本办法附件为办法的组成部分，与本办法具有同等效力。

附件1.建筑内部功能转换情形

附件2.兼容建筑功能转换正面清单

附件3.建筑功能转换负面清单

附件 1

建筑内部功能转换情形

以下为同一用地类型上建筑内部业态调整或功能互换情形：

1.城镇住宅用地及商住混合用地上的既有商业用房，包含零售商业、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（加油站、加气站、加氢站、充换电站除外）、其他商业用房，进行建筑内部业态调整或功能互换；

2.各级人民政府及部门所有或管理的公共管理与公共服务用地上（不含机关团体用地）的既有建筑，包含科研、教育、医疗（不含传染病及流行病类医疗设施）、文化、体育、社会福利用房，经行业行政主管部门同意，进行建筑内部业态调整或功能互换；

3.商业服务业用地上的既有建筑，包含商业、商务金融、娱乐、其他商业服务用地上的建筑（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站），进行建筑内部业态调整或功能互换；

4.工业、物流仓储用地上既有建筑，进行建筑内部业态调整或功能互换；

备注：

“同一用地类型”指规划条件（规划要求）确定的用地性质与级别，具体为《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234 号）用地用海分类中的公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地、

仓储用地的二级类、三级类用地，《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）中城市建设用地类别中的公共管理与公共服务设施用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地的中类、小类用地。

“建筑功能、内部业态”依次按照不动产权证书（合法权源证明文件）、竣工规划核实确认书、特殊建设工程消防验收意见书或备案类消防验收备案凭证等综合判定。

附件 2

兼容建筑功能转换正面清单

以下情形属于单一性质用地兼容建筑功能转换正面清单指引情形(鼓励用于发展国家、省、市支持的产业和行业，补齐民生短板，以及完善区域配套项目等产业)，建筑功能转换比例应符合兼容比例规定要求,转换内容和比例应在规划条件（规划要求）中明确。转换内容应符合国家、省、市的土地、规划、产权和产业等相关政策要求。涉及转换为公用设施等具有邻避效应的情形，应征求相关利害关系人意见。

1.结合老旧住宅小区改造，经行业行政主管部门同意，城镇住宅用地上闲置既有配套建筑,以嵌入式方式补齐转换为各类公共服务设施短板，包括但不限于社区养老、托育、医疗（不含传染病及流行病类医疗设施）、文化、体育、零售商业（含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、其他商业（不含汽车 4S 店）等用房，转换后符合兼容比例规定要求；

2.各级人民政府及部门所有或管理的公共管理与公共服务用地（机关团体除外）上，包括科研、教育、医疗（不含传染病及流行病类医疗设施）、文化、体育、社会福利用地上的既有建筑，在规划单元公共服务设施总量不降低、取得相关利害关系人和行业行政主管部门同意意见、不改变主

体功能的前提下，建筑功能转换为社区管理和社区服务用房、零售商业（不含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、其他商业（不含汽车 4S 店）、文化、体育等用房，转换比例不超过 5%；

3.零售商业、餐饮用房转换为社区管理和社区服务、科研、文化、教育、体育、医疗、社会福利、商务金融、娱乐、其他商业服务等用房，转换比例不超过 10%；

4.批发市场转换为零售商业（含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、其他商业、一二类工业和一二类物流仓储等用房，转换比例不超过 10%；

5.旅馆非客房区域转换为商务金融办公、零售商业（不含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、其他商业（不含汽车 4S 店）和娱乐等用房，转换比例不超过 10%；

6.商务金融办公用房转换为社区管理和社区服务、科研、文化、体育、零售商业（含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、旅馆、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、娱乐、机构养老设施等用房，转换比例不超过 10%；

7.娱乐用房转换为文化、教育、体育、医疗、零售商业（含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、其他商业用房，转换比例不超过 10%；

8.一类工业用地上非生产功能用房（工业控制线内除外），转换为保障性租赁住房、科研、工业研发、零售商业（含农贸市场）、批发市场、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、其他商业（含汽车 4S 店）、商务金融办公、一类物流仓储等用房；二类工业用地上非生产功能用房（工业控制线内除外），除不允许转换为保障性租赁住房、科研用房、农贸市场，允许转为二类仓储用房外，其余同上述一类工业用地上非生产功能用房的转换内容；转换比例按相关政策文件执行；

9.工业研发用地上非产业用房转换为科研用房、零售商业（含农贸市场）、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、商务金融办公、其他商业（含汽车 4S 店）、一二类工业、一二类物流仓储等用房，转换比例按相关政策文件执行；

10.一二类物流仓储用地上非主要功能用房，转换为科研、体育、零售商业（不含农贸市场）、批发市场、餐饮（应符合环保要求）、公用设施营业网点（不含加油站、加气站、加氢站、充换电站）、其他商业（含汽车 4S 店）、一二类工业等用房，转换比例按相关政策文件执行。

备注：转换比例为转换部分建筑计容建筑面积不超过总计容建筑面积的比值。

附件 3

建筑功能转换负面清单

存在以下情形之一的，不得申请本办法中的所有类型建筑功能转换：

1.转换为易燃易爆、危化品生产加工存储、危废存储等功能；

2.影响国土空间规划实施，违反国家有关消防、通风、采光、日照、隔声等强制性标准；

3.局部转换建筑功能，转换部分不满足独立使用要求，或造成未转换其他部分建筑使用功能上有缺陷的；

4.既有居住建筑转换为经营性用房的；

5.既有非居住建筑转换为居住建筑的，包括住宅、别墅、服务式公寓、老年公寓、职工宿舍等居住建筑（市政府同意的保障性租赁住房除外）；

6.地下设备用房、人防工程、地下机动车或非机动车车库、交通或消防通道改作他用的；

7.擅自封闭架空层、增加隔层、屋面加层的；

8.未经行业主管部门同意，按相关建设标准规定必须配建的建筑配套以及地块配套基础设施和公共服务设施，如社区综合服务中心、居家养老服务用房、党群服务站、物业管理用房、农贸市场、教育、医疗卫生（不含传染病及流行病类医疗设施）、文化、体育、社会福利、交通、邮政、电信

等市政公用设施等改为他用，造成上述设施无法满足要求的；

9.建筑功能转换后，对相邻土地、建筑物造成安全、环境、消防等负面影响或影响相关利害关系人合法权益的，如转换为存在安全隐患及噪声、光、油烟污染问题以及严重影响周边环境的建筑；

10.污染地块上建筑转换为保障性租赁住房、公共管理与公共服务用地上的建筑，但土地污染状况调查结果未通过生态环境部门审查同意的；

11.已作出征收决定纳入房屋征收范围、城中村改造范围或者土地储备计划范围的；

12.违反土地出让合同（划拨决定书）约定的行为未处置或未处置完成的；

13.尚在履约跟踪评估期内的产业用地内的既有建筑；

14.房屋共有产权情形，未经共有人同意或者物业管理规约、业主公约明确不得改变建筑功能的；

15.位于工业控制线范围内的生产功能既有建筑转换为非生产功能建筑或非服务于生产功能的；

16.利用违法建筑的整体或部分进行使用的；

17.申请改变用途的建筑不涉及违法建筑，但地块内存在违法建筑；

18.法律法规、政策文件及国家强制性标准要求禁止的其他情形。