

Расширение возможностей малоэффективных пространств через временное разрешение на планирование: пути пространственного повышения стоимости с точки зрения явных институтов

ZHAO Qingnan

Аннотация: В качестве гибкого подхода к планированию, строительству и управлению разрешение на временное планирование подчеркивает превращение неиспользуемых пространств в яркие и, следовательно, реализацию прироста пространственной ценности. Такие страны, как Германия и Нидерланды, включили временное разрешение на планирование в нормализованные рамки управления земельным планированием, но оно пока не получило широкого применения в области городского обновления Китая. В этом исследовании рассматривается взаимосвязь между долгосрочным планированием и краткосрочным землепользованием, всесторонне анализируются местные положения о разрешении на временное строительство и завершённые дела по всему Китаю, а также рассматриваются текущие требования к развитию, риски и проблемы. Ориентируясь на два сценария применения, безопасность средств к существованию и промышленное культивирование, он предлагает трехэтапный механизм управления замкнутым циклом, состоящий из согласования спроса и уточнения доступа, надзора за процессом и обратной связи с выгодами, а также системной интеграции и формализации. Цель состоит в том, чтобы обеспечить четкие и прозрачные пути обновления городов, позволяя лицам, принимающим решения, выбирать соответствующие подходы в соответствии с региональными характеристиками и фактическими условиями малоэффективных пространств, тем самым стимулируя увеличение пространственной ценности. В исследовании также рассматривается возможность включения промежуточных стратегий в систему управления городским обновлением на основе соблюдения, с тем чтобы укрепить ведущую роль планирования.

Ключевые слова: временное использование; переходное использование; обновление городов

1 Определение понятия и анализ политики

1.1 Концептуальная эволюция временного планирования

Временное использование пространства стало обычным явлением в современном городском развитии и все чаще рассматривается как важный метод городского возрождения и обновления [1]. Концептуально, временное использование подчеркивает использование, а не собственность. Он направлен на преобразование депрессий городского развития в яркие пространства с помощью эффективных мер. Для неиспользуемых земель и зданий, спрос на которые в будущем неопределен, временное использование часто приводит к краткосрочной, спонтанной, неформальной и творческой деятельности продолжительностью от пяти до десяти лет или дольше, создавая долгосрочные положительные эффекты, такие как повышение стоимости земли и исследование направлений трансформации участка [2]. Международный опыт показывает, что временное планирование развивалось благодаря самопроизвольным исследованиям под руководством граждан, организованному продвижению под руководством правительства и запланированным экспериментам под руководством разработчиков. Если временное использование рассматривается только как метод развития, его легитимность недостаточна, и могут возникнуть проблемы с социальной справедливостью. Временное использование, осуществляемое под руководством правительства, в силу его более всеобъемлющих ценностных соображений более подходит в качестве официального и устойчивого инструмента для обновления и возрождения городов

[3]. В качестве недорогого и индивидуального подхода к обновлению временное планирование может обеспечить микрообновление, мягкое обновление и быстрое обновление складского пространства с помощью контекстно-специфических средств [4], помогая поддерживать городской организм в здоровом состоянии [5].

1.2 Временное землепользование и временное разрешение на планирование

Германия и Нидерланды включили временное землепользование в рамки регулярного землеустройства. Германия поощряет гибкие и разнообразные функции временного обновления, включая питание и развлечения, озеленение и парки, искусство и культуру и другие виды временного обновления, и исследует подходящие пути развития посредством пространственных экспериментов. Нидерланды разрешают временное планирование и разрешение на строительство отклоняться от нормативных планов на срок до десяти лет, а также устанавливают переходный этап-цель до десяти лет в вновь подготовленных планах, после чего применяется контроль в соответствии с конечной целью планирования [1].

Закон о городском и сельском планировании Китая устанавливает процедуры разрешения на планирование для строительных проектов в городских и градостроительных районах при различных режимах предложения земли и предусматривает, что временное строительство в таких районах должно быть одобрено органом планирования. На практике временное землепользование и разрешение на временное строительство связаны с временным разрешением на планирование, но не эквивалентны ему. Временное землепользование в основном касается краткосрочного использования земли до окончательной застройки, в то время как разрешение на временное планирование обеспечивает более четкое институциональное устройство для строительства, преобразования функций и эксплуатации в течение переходного периода. Таким образом, он может стать связующим звеном между долгосрочным контролем планирования и спросом на краткосрочное использование.

未取得规划许可或用地审批的临时用地建设，属违法用地或违法建设，面临责令整改、拆除、罚款等处罚；超期使用或复垦不到位将追究法律与经济责任。	的通知（试行）》提出“《临时建设工程规划许可证》和《临时乡村建设规划许可证》的有效期不超过2年，期满需要延续的，申请人应当在期限届满30日前向规划和自然资源管理部门提出申请，经批准可以延续。每次期限不得超过1年”，进一步明确了操作流程与规则。但
对比国外，我国的临时用地使用周期较短，且要求与既有规划功能的一致性较高，其管控属性强于发展引导属性。	

表 1 临时用地与临时规划许可核心定义对比分析
Tab.1 Comparative analysis of the core definitions of temporary land use and temporary planning permission

Таб. 1 Представительная практика временного землепользования и разрешение на временное планирование.

1.3 Разрешение на временное планирование в местных системах Китая

Местные правила в Китае постепенно изучали разрешение на временное строительство, временное землепользование и связанные с этим меры управления. В этих правилах обычно указываются применимые объекты, органы утверждения, сроки использования, условия продления, требования к сносу или выводу и распределение ответственности. Общий период часто составляет от одного до двух

лет, в то время как инфраструктура и другие особые случаи могут позволить более длительный период. Некоторые города связывают временное разрешение с общественными интересами, аварийной службой, промышленным культивированием и неэффективным обновлением земли. Однако система остается фрагментированной. Временное разрешение часто понимается как процедура управления строительством, и его роль в обновлении городов и малоэффективной активации пространства недостаточно институционализована.

临时用地	建设项目施工、地质勘查等临时使用,不建永久性建(构)筑物,使用后可复垦恢复原地类的土地	《土地管理法》第 57 条、《土地管理法实施条例》第 20 条	用地权属、复垦责任、使用期限(一般≤2 年,特殊基建≤4 年)
临时建设用地规划许可	城市/镇规划区内临时用地的位置、面积、用途等规划许可	《城乡规划法》第 44 条	核定用地符合国土空间规划与用途管制
临时建设工程规划许可	临时用地上建(构)筑物的设计、规模、布局等工程许可	《城乡规划法》第 44 条	管控临时建设不影响规划实施与公共利益

表 2 部分城市城乡规划条例中关于临时建设许可的有关要求梳理

Tab.2 Review of requirements concerning interim construction permission in urban and rural planning regulations of selected cities

名称	条文要求	要义提炼
北京市城乡规划条例	临时建设用地批准文件和临时建设工程规划许可证的有效期不超过 2 年,期满需要延续的,应当在期限届满前向规划和自然资源主管部门提出申请,经批准可以延续,每次期限不得超过 1 年	不超过 2 年,可延期,明确“每次”不超过 1 年
上海市城乡规划条例	临时建设工程规划许可证的有效期不超过 2 年,可以申请延期 1 次,但延期不超过 1 年。涉及临时建设用地的,临时建设工程规划许可证的有效期应当与临时建设用地批准文件的期限一致	不超过 2 年,可延期 1 次,且不超过 1 年
广州市城乡规划条例	城乡规划主管部门在批准临时建设工程时应当明确使用期限,使用期限届满后一律不得延期。临时建设者应当在使用期限届满前自行拆除,恢复土地原状	按约定的期限,不能延期
深圳市城市规划条例	临时建设用地使用期限为 2 年,期满确需延期的可以申请延期 1 次,但是延长期限不得超过 1 年。使用期满用地者负责拆除一切临时建筑物、构筑物	不超过 2 年,可延期 1 次,且不超过 1 年
天津市城乡规划条例	临时用地的使用期限不得超过 2 年。确需延长使用期限的,应当按照原审批程序办理延期审批手续,延长使用期限不得超过 1 年。因城市建设需要终止临时用地时,建设单位或者个人应当无条件腾迁	不超过 2 年,可延期,不超过 1 年

Таб. 2 Избранные местные правила разрешения на временное планирование в Китае.

1.4 Определение пространства с низкой эффективностью

Низкоэффективное пространство относится к существующим городским землям и зданиям, чья текущая функциональная производительность, социальная ценность, пространственная жизнеспособность или вклад государственных услуг значительно ниже их потенциальной стоимости. Он может включать в себя простаивающие промышленные земли, пустующие здания, неиспользуемые коммерческие объекты, старые заводы, маргинальные общественные пространства или переходные пространства, ожидающие долгосрочной реконструкции. Эти пространства часто ограничены неясным владением, высокой стоимостью реконструкции, незрелым рыночным спросом или несоответствием между существующим

использованием и запланированной будущей функцией. Поэтому их неэффективность является не только физической или экономической проблемой, но и институциональной проблемой, порождаемой разрывом между жестким контролем за планированием и гибким краткосрочным спросом.

1.5 Явные институциональные преимущества

Ценность временного разрешения на планирование заключается в том, чтобы сделать временный путь обновления явным, прозрачным и основанным на правилах. По сравнению с неформальным обновлением он снижает неопределенность и институциональные транзакционные издержки [6-7]. По сравнению с немедленной формальной перепланировкой, она позволяет активировать малоэффективные пространства до того, как созреют окончательные условия планирования и развития. Он также может укрепить доверие общественности, уточнить права и обязанности и обеспечить механизм надзора и вывода средств. С точки зрения финансирования обновления городов и захвата общественной ценности, это создает промежуточный путь, по которому неработающие ресурсы могут генерировать социальные, экономические и пространственные выгоды до долгосрочного восстановления [8-12].

2 Временное разрешение на планирование в решении проблем городского обновления

2.1 Дилеммы городского обновления

Возобновление городов в Китае все чаще сталкивается с противоречием между долгосрочными целями трансформации и краткосрочным социальным спросом. Многие места с низкой эффективностью закрыты спорами о собственности, неясными условиями планирования, высокими затратами на снос и реконструкцию и неопределенной доходностью рынка. В некоторых случаях формальное обновление требует длительных циклов одобрения, больших капиталовложений и сложной координации интересов. Это затрудняет быстрое реагирование на потребности в средствах к существованию, инновационных пространствах, общественных услугах и мелкомасштабном промышленном выращивании. Существующие исследования подчеркивали реструктуризацию стоимости, захват общественных интересов и планирование действий в обновлении городов [13-21], но механизм активации малоэффективных пространств до официального обновления по-прежнему недостаточен.

2.2 Применимые сценарии временного разрешения на планирование

Временное разрешение на планирование особенно подходит для двух типов сценариев. Первое – это безопасность средств к существованию. Временная активация может обеспечить доступное жилье, коммунальные услуги, культурные объекты, спортивные помещения, учреждения по уходу за детьми и престарелыми и другие общественные функции в районах, где формальное обновление еще не готово. Временная практика жилищного строительства в Гонконге предлагает полезные уроки для использования временных стратегий для удовлетворения неотложных социальных потребностей [14]. Второе – это промышленное выращивание. Старые заводы, простаивающие склады, малоэффективные промышленные земли и свободные здания могут быть временно преобразованы в инновационные офисы, культурные и творческие пространства, производственные помещения, общественную торговлю или экспериментальные отраслевые перевозчики. Такое использование может проверить рыночный спрос, аккумулировать жизнеспособность и предоставить доказательства для последующего формального планирования и развития [15-17].

公共空间的提升与内循环。构建更为清晰明确的显性制度，降低制度性交易成本，不断改善营商环境，是实施创新驱动发展战略的前提和基础^[7]。尤其当前城市更新工作还处在摸索阶段，及时总结推出

显性制度的分类与标准，明确城市更新项目实施过程的附属设施建设。部分城市利用这种途径为城市中特定空间的及时改造与升级提供了法定支撑。通过临时用地及建设规划许可，在不改变土地权属

表3 更新领域显性制度与隐性制度对比
Tab.3 Comparison of formal and informal institutions

对比维度	显性制度(城市更新领域)	隐性制度(城市更新领域)
约束力	强制力强,但执行流程相对繁琐,易导致市场主体积极性降低	无强制力支撑,依赖参与者自觉,易被突破
灵活性	规则固化调整滞后,难适配动态需求	边界模糊无明确条文,不同主体理解差异大

Таб. 3 Сценарии применения временного разрешения на планирование при обновлении городов.

3 Деконструкция стоимости временного разрешения на планирование

3.1 Пространственное увеличение стоимости на основе временного разрешения на планирование

Временное разрешение на планирование может способствовать увеличению пространственной ценности за счет повышения эффективности землепользования, улучшения социальных услуг и сокращения вакансий. Он преобразует неработающие или неэффективные помещения в пригодные для использования и видимые городские активы. В краткосрочной перспективе это может создать доход от аренды, возможности трудоустройства, услуги по соседству и общественные места деятельности. В среднесрочной перспективе он может проверить функциональную пригодность, привлечь участников рынка и уменьшить неопределенность в формальном обновлении. В долгосрочной перспективе он может предоставить доказательства планирования для регулярной трансформации и помочь государственным органам определить, какие функции следует сохранить, скорректировать или формализовать. Сравнение случаев показывает, что временная активация может привести к измеримым улучшениям в использовании космического пространства, экономическом производстве и общественных выгодах (таб.4; Рис.1; Рис.2).

表4 首钢四合院公共空间及临时建筑活动开展情况统计（2024年1月至12月）
Tab.4 Statistics on activities held in public spaces and temporary buildings in Shougang Park (January - December 2024)

活动类型	活动数量 / 次	带动客流 / 万人次
会展类活动	20	216.9
文化类活动	90	163.0
科技类活动	14	77.9
体育类活动	15	13.4

Таб. 4 Сравнение пространственных значений до и после временного преобразования.



1 Пример временной активации пространства с низкой эффективностью.

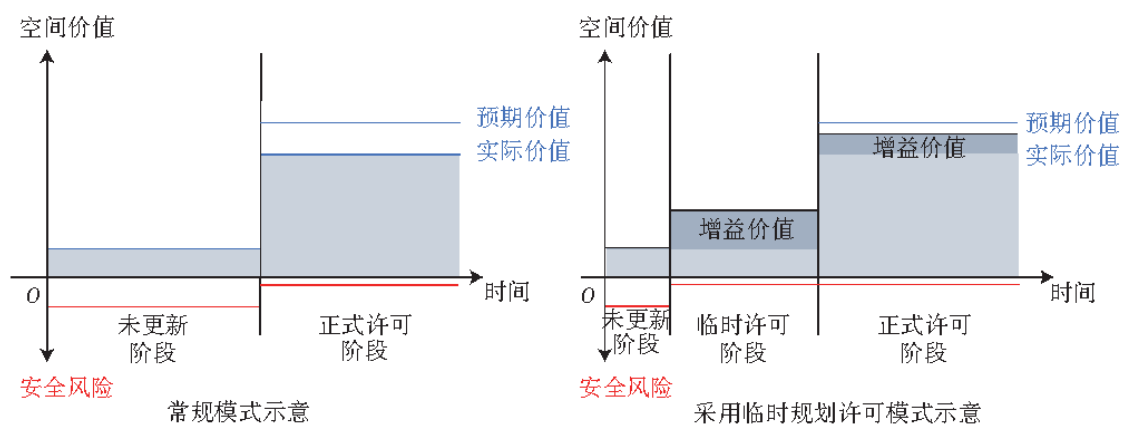


图2 通过临时功能安排实现空间价值增益示意

Fig.2 Schematic diagram of spatial value enhancement through interim functional arrangements

2 Сравнение прироста стоимости до и после временного использования.

3.2 Потенциальные риски и проблемы

Применение временного разрешения на планирование также сопряжено с рисками. Во-первых, временное использование может стать замаскированным способом обхода формального контроля планирования, если условия доступа неясны. Во-вторых, временные проекты могут создавать внешние эффекты, такие как дорожное давление, шум, риски пожарной безопасности и конфликты с окружающими жителями. В-третьих, если обратная связь с выгодами недостаточна, прирост стоимости, обусловленный гибкостью государственных учреждений, может быть достигнут только частными субъектами. В-четвертых, граница между временным и постоянным использованием может стать размытой, что затрудняет вывод средств. Эти риски требуют четких правил доступа, продолжительности, надзора, возврата пособий, вывода средств и формального перехода.

4 Конкретные механизмы использования временного разрешения на планирование

Применение временного разрешения на планирование должно следовать трехэтапному механизму замкнутого цикла: согласование спроса и уточнение доступа, надзор за процессом и обратная связь с выгодами, а также системная интеграция и формализация (рисунок 3). Этот механизм стремится сделать временное обновление явным, контролируемым и конвертируемым.

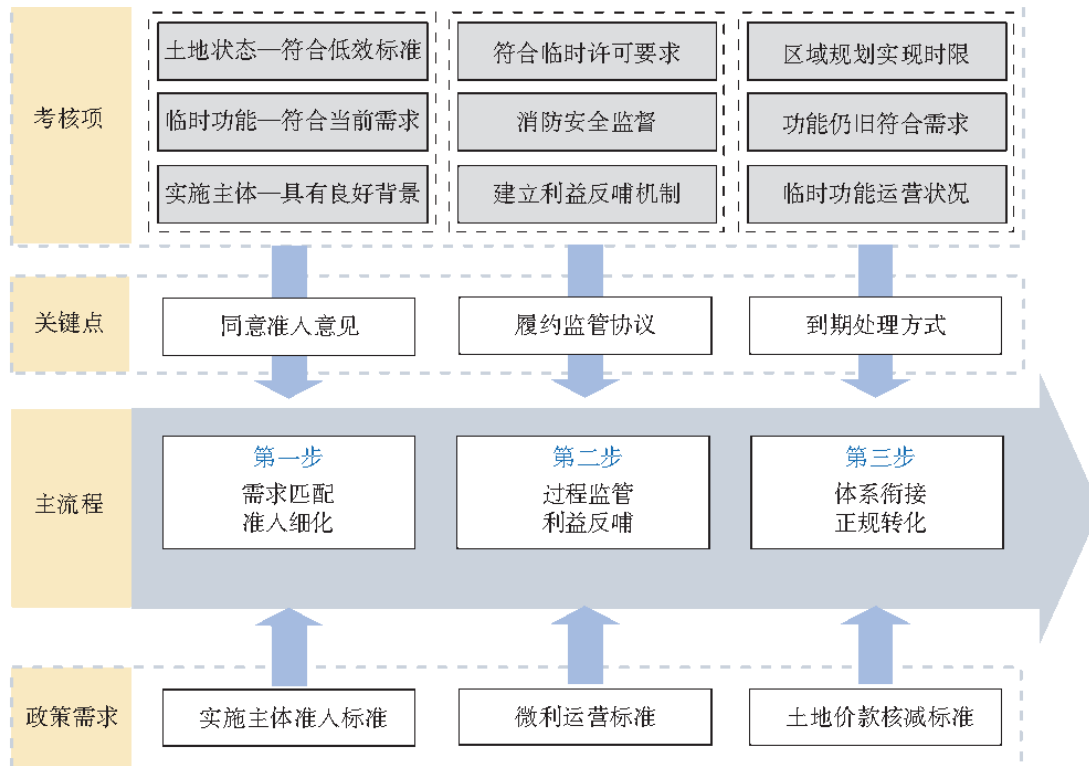


图3 “三步走”模式示意

Fig.3 Schematic diagram of the "three-step" model

3 Трехступенчатый механизм управления замкнутым контуром для временного разрешения на планирование.

4.1 Совпадение спроса и улучшенный доступ

Доступ должен основываться на точном сопоставлении между региональным спросом и космическими условиями. Государственные органы должны определить малоэффективные помещения, уточнить условия владения и безопасности и оценить, может ли временное использование отвечать безопасности средств к существованию, промышленному культивированию, предоставлению государственных услуг или потребностям сообщества. Списки доступа могут указывать поощряемые, разрешенные, ограниченные и запрещенные временные виды использования. Проекты, связанные с безопасностью, окружающей средой, наследием или основными общественными интересами, должны подвергаться более строгому рассмотрению. Механизм доступа должен также определять продолжительность, условия продления, обязательства по выводу и обязанности операторов проекта.

4.2 Контроль процесса и обратная связь с выгодой

В ходе реализации надзор за процессом должен охватывать безопасность строительства, пожарную безопасность, воздействие на окружающую среду, изменения в использовании, качество эксплуатации и общественные жалобы. Платформа цифрового надзора может интегрировать разрешение на планирование, землепользование, управление строительством и эксплуатационные данные. Обратная связь с выгодами должна гарантировать, что прирост стоимости, вызванный временной институциональной гибкостью, частично возвращается к общественным интересам. Возможные механизмы включают в себя взносы на государственные услуги, предоставление объектов, скидку на аренду для функций обеспечения средств к существованию, участие общин и согласованное распределение доходов. Это может препятствовать тому, чтобы временное использование превратилось в чисто частный инструмент поиска прибыли.

4.3 Системная интеграция и формальный переход

Временное разрешение на планирование должно быть связано с формальными системами планирования. По истечении временного периода проекты должны оцениваться в соответствии с общественной пользой, эксплуатационными показателями, контролем экстерналий и согласованностью с долгосрочным планированием. Проекты с хорошими эффектами и совместимыми функциями могут быть включены в детальное планирование, планы по обновлению городов или формальные процедуры преобразования землепользования. Проекты, которые не отвечают требованиям, должны выходить в соответствии с согласованным механизмом. Благодаря этому переходу временные стратегии могут стать частью системы управления обновлением на основе соблюдения.

5 Выводы и перспективы

Временное разрешение на планирование обеспечивает гибкий и четкий институциональный путь для активации малоэффективных пространств. Он может связать долгосрочный контроль планирования с краткосрочным спросом на землепользование, реагировать на безопасность средств к существованию и промышленное культивирование и способствовать увеличению пространственной ценности. Его эффективная работа зависит от улучшенного доступа, контроля процесса, обратной связи и формального перехода. Будущая работа должна включать временные стратегии в систему управления городским обновлением на основе соблюдения, укреплять руководящие принципы планирования, совершенствовать местные нормативные инструменты и создавать методы оценки для измерения прироста пространственной ценности и общественных выгод.

Замечки

- (1) Закон о городском и сельском планировании Китайской Народной Республики был принят на 30-м заседании Постоянного комитета десятого Всекитайского собрания народных представителей 28 октября 2007 года и впоследствии был изменен в 2015 и 2019 годах.
- (2) Одно мнение и два разрешения относятся к предварительному заключению о землепользовании и выборе участка для строительного проекта, разрешению на планирование строительной земли и разрешению на планирование строительного проекта.
- (3) Для стандартизации и строгого управления временным землепользованием и усиления защиты обрабатываемых земель Министерство природных ресурсов в 2021 году выпустило Уведомление о стандартизации временного землепользования. В нем подчеркивается, что если, согласно ежегодной статистике, временная земля в пределах графства или города, которая просрочена более чем на один год без завершения мелиорации земли, достигает более 20% площади, которую следует вернуть, провинциальный департамент природных ресурсов должен потребовать, чтобы округ или город

приостановили утверждение нового временного землепользования и возобновили утверждение в соответствии с ситуацией исправления.

(4) В 2020 году Пекинская муниципальная комиссия по планированию и природным ресурсам опубликовала заключение о стандартизации и укреплении временного землепользования, в котором указывается, что субъекты временного землепользования не могут изменять утвержденное использование временной земли и не могут передавать, сдавать в аренду, ипотеку или иным образом предоставлять участок или наземные здания и сооружения для использования другими лицами.

(5) Продажа по открытой цене относится к основной модели развития.

(6) Использование сначала и оплата позже относится к модели переходного периода в обновлении городов.

(7) Центральная конференция по экономической работе, состоявшаяся в декабре 2025 года, предложила полностью задействовать экономический потенциал, совместно осуществлять политическую поддержку и реформировать инновации, а политика должна как придать жизнеспособность, так и обеспечить рациональное управление.

(8) На основе статистического анализа в Национальном аналитическом отчете о времени производства отечественных предприятий (2023 г.) Государственного управления промышленности и торговли.

(9) Стратегическая резервная земля Пекина относится к пространственным ресурсам, зарезервированным для будущих потребностей городского развития. В принципе, он не может быть активирован до 2035 года. В нынешних территориально-пространственных планах на всех уровнях на эти земли не возлагаются четкие плановые функции, они относительно велики и сосредоточены в распределении.

Список литературы

- [1] Research on flexible pathways for renewal of inefficient industrial land [J]. Planners, 2024, 40(12): 83-89.
- [2] Deng Linna, Tang Yan. Research progress and value connotation of temporary use in China and abroad [J]. Urban Planning International, 2025, 40(6): 93-101.
- [3] Yi Xiaoxiang, Zhang Haoping, Xia Lei. Temporary-use strategies and implications for addressing vacancy in international shrinking cities [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 111-118.
- [4] Zhang Jingxiang, Lu Xinyue, Han Bijun. Temporary urban renewal and planning response oriented to long-term transformation [J]. Journal of Urban Studies, 2024, 45(6): 1-9.
- [5] Wu Zhiqiang. Twelve keys to urban renewal [J]. Urban Planning Forum, 2024(3): 16-23.
- [6] Li Qing. Research on governmental credibility from an institutional perspective [D]. Beijing: Party School of the CPC Central Committee, 2021.
- [7] Shen Boping, Chen Yi. Government transformation, institutional innovation, and institutional transaction costs [J]. Inquiry into Economic Issues, 2019(3): 173-180.
- [8] Yan Juan, Wu Zhiqiang, Wu Tao, et al. A systematic review of public finance for urban renewal: Stages, schools, and planning embeddedness [J]. Urban Planning Forum, 2025(4): 10-18.
- [9] Shui Haoran, Miao Chunsheng, Zou Bing, et al. Returning increments to the public: Analysis and evaluation of Shenzhen's urban renewal and land-transfer system [J]. Urban Planning Forum, 2025(3): 52-61.
- [10] Tian Li, Yao Zhihao, Yu Jianghao, et al. Evolution and transformation of urban renewal planning in China: Based on a government-market-society analytical framework [J]. Planners, 2024, 40(2): 1-7.
- [11] Yan Dong, Guo Yuanyuan. Development of industrial land in urban centers from land transfer to property leasing [J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 98-105.

- [12] Liang Yinlong. Mechanism explanation of public-interest capture and dissipation in urban renewal: A rent-difference optimization model based on property-rights public-domain theory [J]. City Planning Review, 2023, 47(4): 86-92.
- [13] Yan Jinming, Feng Siyuan, Xia Fangzhou. Reflections on modernization of the territorial spatial governance system and governance capacity [J]. Chinese Public Administration, 2024(4): 129-140.
- [14] Liu Jiayao, Zhu Jin, He Shenjing. Development and implications of temporary affordable housing in Hong Kong: From the perspective of temporary urbanism [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(5): 35-41.
- [15] Ju Pengyan, Zhao Qingnan. Planning reflections on progressive renewal of large traditional industrial districts: The Shougang industrial district case [C]//Urban Planning Society of China. Diversity and Inclusion: Proceedings of the 2012 Annual National Planning Conference, 2012.
- [16] Shao Xutao, Tang Yan. Benefit distribution mechanism of cultural and creative industries in old factories: From informal and semi-formal to formal renewal, based on Beijing evidence [J]. Urban Development Studies, 2023, 30(10): 121-127.
- [17] Zeng Peng, Huang Jingtao, Shi Xiaodong, et al. Urban renewal driven multidimensional value restructuring [J]. City Planning Review, 2025, 49(11): 2-7.
- [18] Zhou Lan, Ding Zhigang. Reflections on urban renewal action planning oriented to real social demand [J]. City Planning Review, 2022, 46(10): 39-45.
- [19] Wang Jianguo, Zhou Jian, Tian Li, et al. Academic discussion on innovative practice and key breakthroughs in urban renewal [J]. Urban Planning Forum, 2025(2): 1-12.
- [20] Li Zhe, Gong Qingyu, Ding Shouyi, et al. A planning path for protecting and renewing historic and cultural districts based on value capture: The Changdi historic district in Jiangmen, Guangdong [J]. Planners, 2025, 41(8): 97-105.
- [21] Zhao Min, Zhao Yanjing, Liu Zhi, et al. Academic discussion on fiscally sustainable urban renewal [J]. Urban Planning Forum, 2024(3): 1-9.
- [22] Jiang Zhuyi. Characteristics, benefits, and significance of informal renewal of industrial land: With a comparison to formal renewal models [J]. Urban Planning Forum, 2022(1): 111-118.
- [23] Zhu He, Chen Yiyuan, Wang Jiayu, et al. Pricing methods and adjustment policies for stock spatial resources under sustainable urban renewal goals [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 106-112.

Перевод с помощью ИИ