

# 临时规划许可赋能低效空间： 显性制度视角下空间价值增益 路径探究\*

Empowering Low-Efficiency Spaces Through Interim Planning Permission: A Study on Spatial Value-Enhancement Pathways from the Perspective of Explicit Institutions

赵庆楠

ZHAO Qingnan

**关键词** 临时性使用；过渡使用；城市更新

**Keywords:** temporary use; transitional use; urban renewal

**提 要** 临时性规划策略作为一种灵活的规划建设管理手段，强调将低效空间转为活力空间，实现空间价值增益。德国、荷兰等国家已将临时规划许可纳入常态化的土地规划管理框架，但在我国尚未广泛应用于城市更新领域。为此，研究立足处理好长期规划控制与短期土地使用的关系，综合分析国内各地临时建设许可规定及建成案例，在充分考虑当前发展需求及其风险、挑战基础上，聚焦面向民生保障和产业培育两类特定使用场景，提出构建由强化需求匹配与准入细化、过程监管与利益反哺、体系衔接与正规转化构成的“三步走”闭环管理机制，以期形成显性公开的更新路径选项，帮助决策者根据区域自身特点和低效空间实际情况选取合适路径，有效激发低效空间价值增益。此外，还展望了将临时性策略纳入城市更新的“合规性”管理体系，以进一步强化规划引领作用。

**Abstract:** As a flexible approach to planning, construction, and management, the interim planning permission emphasizes the transformation of underutilized spaces into vibrant ones as a means of realizing spatial value increment. Countries such as Germany and the Netherlands have incorporated temporary planning permission into normalized land planning management frameworks; however, it has yet to be widely applied in the field of urban renewal in China. To address this gap, this study balances the relationship between long-term planning control and short-term land use, and comprehensively analyzes existing regulations on temporary construction permission alongside completed cases across China. Taking full account of current development demands as well as their associated risks and challenges, the research focuses on two specific application scenarios oriented towards livelihood security and industrial development, and proposes the construction of a "three-step" closed-loop management mechanism comprising: demand matching and access refinement, process supervision and benefit feedback, and system integration and formalization. The aim is to create explicit and transparent options for urban renewal, enabling decision-makers to select appropriate approaches according to regional characteristics and the actual conditions of underutilized spaces, thereby effectively stimulating spatial value increment. The study further prospects the integration of interim strategies into a "compliance" management system for urban renewal, with a view to further strengthening the leading role of planning.

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202601007

文章编号 1000-3363(2026)01-0049-07

## 作者简介

赵庆楠，北京市城市规划设计研究院城市更新规划所副所长、正高级工程师，北京城市规划学会城市更新与规划实施学术委员会委员，oneal1984@126.com

\* 国家自然科学基金面上项目“社会资本参与城市更新的合作机制研究：基于复杂网络的合作关系识别、动因分析与规划策略应对”（项目编号：52578078）资助

## 1 概念界定与政策详析

### 1.1 临时性规划概念演进

空间的临时使用已经成为现代城市发展的普遍现象,逐渐被作为促进城市再生和更新的重要方法<sup>[1]</sup>。从学术概念上看,临时性使用重在空间的“使用”而非空间的“拥有”,强调通过有效措施将城市发展洼地转变为活力空间。针对未来发展需求不确定的未利用土地及建筑,进行短期(5—10年甚至更久)、自发、非正式和创造性的活动,从而产生诸多长期的积极效应,如促进土地增值、探索场地转型方向等<sup>[2]</sup>。从国际经验看,临时性规划经历了市民主导的自发性探索模式、政府主导的有组织推进模式和开发商主导的有计划试探模式。从效果上看,如果临时使用策略被单纯作为一种开发手段则缺乏充分的合理性,也会带来社会公平问题,而以政府主导的临时使用策略因其价值考量的全面性,更适宜作为一种正式的、可持续的城市更新和再生工具<sup>[3]</sup>。此外,临时性规划作为低成本、个性化的城市更新方式,能够采取因地制宜的手段实现对存量空间的“微更新、软更新、快更新”<sup>[4]</sup>,有利于城市这一生命体始终处于健康状态<sup>[5]</sup>。

### 1.2 临时用地与临时规划许可

德国、荷兰等国家将土地临时使用纳入常态化的土地规划管理框架,德国鼓励设置灵活多样的临时更新功能,包括餐饮与娱乐、绿化与公园、艺术与文化等114个临时更新功能,通过地区空间试验,探寻最合适的发展路径。荷兰允许规划建设临时许可偏离控规进行最长10年的临时更新建设,并在新编规划中以条文的形式设立最长10年的过渡阶段目标,期满后按照规划最终目标管控<sup>[1]</sup>。

《中华人民共和国城乡规划法》<sup>①</sup>(以下简称《城乡规划法》)对城市、镇规划区内的建设项目按划拨、出让两种建设用地供应方式,分别实行“一书两证”<sup>②</sup>和“两证”两类规划许可程序,并规定在城市、镇规划区内进行临时建设的,应当经城乡规划部门批准。在国内的规划管理制度中,临时用地多指需要占用非建设用地的情形<sup>③</sup>,本文所探讨临

时用地与临时规划许可主要针对城市群中建设区内因城市更新需求而开展的临时建设。在建设用地区域内,临时用地与临时规划许可(含临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可)是紧密关联、互为前提的协同管理关系(表1),核心是通过规划与用地双重审批,规范临时用地与临时建设的合规性、临时性和可恢复性。临时规划许可期限必须与临时用地期限一致,避免出现许可过期但用地仍在使用的违规情形,同时,临时用地不得转让、出租、抵押,不得建设永久性建筑;用地期满后1年内须完成复垦,恢复原地类并交还原权属人。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。

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。

### 1.3 各地临时规划许可制度应用情况

对比各地城乡规划条例中对临时建设工程规划许可的要求(表2),北京允许多次续期,上海、深圳、江苏等可以申请延期1次,但不超过1年,广州则提出城乡规划主管部门在批准临时建设工程时应明确使用期限,使用期限届满后一律不得延期。考虑到差异化的项目需求及城市发展条件,北京的临时规划许可制度更具操作弹性。

为进一步优化营商环境,提高政府服务效能,完善规划许可服务事项,《北京市规划和自然资源委员会关于规范建设项目规划许可证有效期届满延续工作的通知(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

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

名称	定义	依据出处	管控要点
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

北京市的临时建设工程规划许可多用于建设周期较长的交通、能源、水利等重大基础设施施工，由于不得用于经营性用途<sup>①</sup>，尚未适用于城市更新。

#### 1.4 低效空间概念界定

本文所述低效空间主要针对空闲土地与低效用地，不含闲置土地，相关规划许可等内容重点关注土地层面的未来利用安排。上述三类用地在定义、性质及法律管理上存在明显区别。空闲土地通常指未被利用或当前未用于特定目的的土地，可被视为未来开发的储备资源。这类土地可能因各种原因而暂时或长期处于未开发状态，如等待开发、规划调整或土地所有者暂无使用计划等，在途一级开发用地也属于空闲用地。低效用地是指布局散乱、利用粗放、用途不合理的城镇存量建设用地，多为已出让或划拨土地，常有布局散乱、产权复杂、利用粗放、用途不合理等问题。闲置土地则指已经获得使用批准但长期未实际投入使用的土地。《中华人民共和国土地管理法》等相关法规要求闲置土地在一定期限内必须开始使用，否则可能面临被收回、罚款或其他法律后果。因此，本文研究对象不涵盖闲置土地。

#### 1.5 显性制度优势辨析

制度建设是现代政府公信力生产的重要来源，制度的不断发展完善与政府公信力的提升正向相关<sup>②</sup>。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<sup>③</sup>。尤其当前城市更新工作还处在摸索阶段，及时总结推出

可行的城市更新政策机制可以更好地为资源有效分配提供有效的方法路径，有利于充分激发社会各界参与城市更新工作的热情，有利于打造资源流动顺畅、成果实时共享的良性社会治理体系（表3），避免因制度安排不透明和谈判机制缺乏公开性导致存量空间资源价值增益能力不足<sup>④</sup>。

## 2 临时规划许可在破解城市更新困境中的支撑价值与应用梳理

随着城市发展步入存量时代，如何高效利用空间资源，提升城市功能与品质，满足人民日益增长的美好生活需要，成为城市管理者与规划从业者面临的重要挑战。当前城市土地供应模式逐步从“明码售卖”<sup>⑤</sup>模式转向“先用后付”<sup>⑥</sup>的存量试点探索，城市更新作为支撑城市高质量发展的重要措施，在推进中往往面临对既有法律框架的优化、流程机制的再造、技术标准与金融政策的适应性修改，需要普遍适用且更为明确的显性准则与机制，实现既“放得活”又“管得好”<sup>⑦</sup>的目标。

在城市更新中，普遍存在项目落地机遇窗口期短、规划审批流程时间长、产业项目招商困难的问题。临时规划许可作为一种相对灵活的土地管理手段，允许一定期限内对特定土地进行临时的、非永久性的开发利用，常用于重大项目施工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

和长期规划的前提下，对特定空间进行短期的功能优化和品质提升，及时挖掘其潜在的经济、社会和文化价值，实现城市空间价值的增益，并将部分增值收益更好地回馈社会，实现公共利益最大化<sup>⑧</sup>。但如执行不当，也会带来后续实施及法律层面风险，因此亟须系统梳理临时规划许可的应用场景，使其成为一种能被广泛接纳的常规城市更新措施。

#### 2.1 城市更新困境解析

短期需求导向下的碎片化城市更新是当前城市更新工作面临的核心困境。部分城市更新以短期经济收益、政绩考核等需求为导向，陷入重开发轻运营、重速度轻质量的发展困境，违背城市更新的本质初衷，也为城市长远发展埋下隐患。为快速兑现土地增值与项目收益，过度聚焦商业综合体、高端住宅等营利性业态的布局，刻意压缩甚至忽视学校、社区医院、养老服务中心等公共服务设施，进一步加剧了核心区域交通拥堵、优质公共资源供给不足且分布不均等民生痛点问题，同时也更易形成更新区域与现状低效空间插花共存，空间、功能、风貌严重割裂的状态，因此亟须最大化为各类低效空间注入更新动力。

##### 2.1.1 近远期目标协同困难

由于实施成本高、招商难度大，很多如站点周边等优质地段虽然有明确的发展设想，但当前仅能保持低效的现状，相关规划也难以调整为近期可行的过渡性业态。

在现阶段城市更新动力不足与财务成本难以平衡的情况下，适当放松规划管控，并在金融工具上予以地方政府一定的自由裁量权，是各界针对当前城市更新工作的普遍期望<sup>⑨</sup>。为此，近年来各地针对城市更新陆续出台了如“5年过渡期”等多项政策。但其作为政策使用起点的工程规划许可证仍需符合区域未来的“高大上”规划，造成始终难以解决的近远期法定规划衔接难题。此外，低壁垒、轻资产行业景气周期一般短至3年（我国近5年退出市场企业的平均寿命仅为6年，中小型企业不足3年<sup>⑩</sup>），即使5年过渡期间也很可能难以为继<sup>⑪</sup>。因此，急需一种适配性更强的显性规划机制。

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
稳定性	修改流程复杂,难应对突发情况	依赖群体共识或关键个体意志,稳定性差
公平与风险	易产生制度性成本过高问题,影响更新效率	易偏向强势方利益,滋生腐败风险
覆盖范围	衔接性不足易引发冲突,如不同部门的显性规划规则可能相互交叉,间接导致规划实施中的执行偏差	适用范围窄,多局限于特定群体
成本控制	前期编制与实施成本高	短期执行成本低,但后续纠纷解决成本高

### 2.1.2 空间需求不确定性强

新产业、新业态的快速发展使得空间需求的动态变化与不确定性成为常态。其跨界融合特性推动空间功能向“生产+服务+社交”复合形态转变,使研发、办公、展示、休闲等功能的空间配比难以精准预判。为此,多地探索的弹性年期出让、先租后让、混合用地等创新模式,正是对需求不确定性的主动回应。这也印证了新产业新业态的空间需求变革,本质上要求空间供给从“预先规划、固定配置”的传统思维,转向“弹性适配、动态调整”的治理逻辑。

### 2.1.3 合规性审批难度大

既有低效空间土地产权的复杂性和不明确性也使得土地更新和利用存在诸多困难。由于历史原因,很多项目难以达到取得工程规划许可证所需的正规启动条件,一些低效空间未经合法程序就被用于非正规建设。此外,烦琐的规划审批制度和严格的规划建设标准使得一些小型的、临时性的建设项目常以内部装修改造为更新路径,并以非正规形式存在<sup>[12]</sup>。从制度层面看,以内部装修方式进行功能升级虽然规避了规划审批流程,但也提升了政府对城市建设失管的风险,更反映了当前缺乏对存量空间资源再开发进行精细化管控的现实困境。

原城乡规划功能锁定、年期固定的土地规划许可制度已难以有效解决新时期空间用途全域全要素、高质量管制的需求,从一定意义上引发了主动的违法建设与失管条件下被动的违法建设。因此按照既要目标又要过程的科学发展逻辑,需要围绕激发低效空间价值,探索建立一套可推广的、适应当前市场运行特点的规划行政许可机制,在有效激发空间价值的同时,最大化地将临时性、过程性、不确定的更新改造纳入有效的规划管控体系中,避免空间失管和规划失位。

## 2.2 临时规划许可的适用场景梳理

国土空间治理现代化的关键在于政府、市场和社会三大主体的多元化协同治理<sup>[13]</sup>,避免自发无序的非正式更新活动。同时,暂时难以实现规划意图的区域长期保持空闲或低效状态,也是一种空间资源浪费。

笔者认为,可将临时规划许可用于两类城市更新场景:一是面向政府端,利用存量空间供给保障市民需求;二是面向市场端,利用存量空间进行产业培育。

### 2.2.1 面向民生保障需求

在城市更新过程中,常会出现一些短期建设需求,如需求突出的公共服务设施建设、临时安置用房建设等。在城市财政吃紧和土地整理成本不断上涨的背景下,如果原产权所有者拒绝对低效空间进行更新,在常规条件下政府仅能采用收储这一高成本手段。而通过临时规划许可,或许可成为解决这一难题的可行路径,可以低成本、迅速加强城市功能保障。虽然各地需持续探索和完善建设工程规划许可豁免清单制度,通过简化低风险项目的审批流程,覆盖了大量补短板项目,但仍存在豁免单体建筑规模有限的问题,难以覆盖大部分的建设需求。

首先是可通过临时规划许可支撑保障性住房建设。以香港特别行政区政府为例,自2018年起开始探索通过临时空间使用的方式建设“临时”保障性住房,先后推出过渡性房屋(租期2年)和简约公屋(租期5年)。由于两类新产品通过临时用途和模块化建造技术,简化规划审批、权属变更、资金申请等流程,实现了对中短期内住房供给不足问题的快速响应<sup>[14]</sup>。

其次是通过临时规划许可支撑各类公共服务设施补短板。2024年5月,北京城市副中心管理委员会印发了《北京城市副中心战略留白用地过渡期合理利用指导意见(试行)》,提出战略留白用地<sup>⑨</sup>过渡期合理利用项目功能需符合区域规划定位,满足民生需求。项目应以易于功能转换为前提,使用可移动、轻量化、易拆除的建筑和设施,避免过多投入建设成本。在使用时间上明确过渡期合理利用项目土地使用年限原则上不超过10年,特殊项目经单独论证后,可适当延长使用期限。该指导意见通过确定适用范围,明确主体、建设、功能、时间及费用要求,形成了明确的政策工具书,激发空间活力。

2025年4月,北京市规划和自然资源委会同市体育局印发了《关于规范和

加强新建充气膜体育建筑规划管理工作的指导意见》,提出充气膜体育建筑可根据土地权属、规划用地性质、规划建设条件、使用年限等情况,结合建设单位使用需求,申请办理临时或永久建筑规划手续,并明确到期后可以申请延长使用期限。考虑到北京市2024年现状人均体育用地约0.67 m<sup>2</sup>,距离总体规划确定的2035年达到0.7 m<sup>2</sup>的目标还有一定差距,该政策的出台目的是补齐城市公共服务设施短板,通过“临时建筑许可”+“允许延长使用期限”的方式有效释放未利用空间资源。

### 2.2.2 面向产业培育需求

为高效盘活空间资源,可充分利用临时规划许可有效对接尚处于“孵化期”的新兴产业需求、充分应对未来某未知的产业“触媒效应”,更好地适应产业方向的合理的“偏离”<sup>[15]</sup>。即通过建立动态评估管理方法,制定合理发展路径,使城市空间资源的调配可以合理适应市场的变化,以延长场地的高价值利用周期。

以首钢园为例,2024年1月至12月利用开放空间、既有工业遗存、棚膜式展馆及新建柔性空间共举办活动约139次(表4),带动客流逾471万人次。随着2024年首钢服贸会的成功举办,2025年服贸会也由国家会议中心和首钢园区“两址举办”调整为在首钢园区“一址举办”,通过多样化设置标准展馆、棚膜式展馆以及柔性空间充分发挥首钢园3 km<sup>2</sup>区域工业遗存场景特色优势。首钢服贸会由临时设施成为永久会址的过程体现了临时性规划策略对于产业培育及既有空间活力提升的重要意义。

2025年1月,新业态·源创项目在上海城市更新开拓者联盟大会中获优秀实践案例提名奖。该项目原为建于20世纪的中外运江湾仓库,2018年由临港集团联合宝山区政府启动改造工程。据了解,该项目为一家区政府招商引入的行业头部企业量身定制了一座办公设施(图1),并通过临时建设工程许可方式在原有厂区内新建,并约定近期采用延长使用期限方式支持近期企业发展,在当前各地抢优质产业、优质人才的大背景下,展现了更快的招商响应速度。

### 3 临时规划许可应用的价值解构与风险研判分析

#### 3.1 基于临时规划许可的空间价值增益评估

在城市建设中，土地收储、土地价款补缴等环节，面临着政府层面制度成本偏高、市场层面补偿预期较高、社会层面需求动态多样等多重挑战<sup>[1]</sup>。在用地达到规划目标前的低效阶段，土地无法充分释放应有的空间价值；若按照一级开发模式推进，不仅需要额外投入大量实施成本，在当前市场环境下，还可能面临难以实现预期价值的风险。然而，若能在规划落地前有计划地开展临时性使用，不仅可以提升当前阶段的空间价值，其功能安排也相当于一次市场调研，有助于未来用地产业定位的精准匹配(图2)，同时由于有新功能植入及“合规性”监管，既有空间的安全风险也可以得到有效降低<sup>[16]</sup>，有助于实现各类价值的协同提升<sup>[17]</sup>。此外，由于形成长周期的土地使用关系，也便于土地产权方开展金融资产运作，为后续融资提供了更灵活的渠道。如此不仅降低了政府初期投入成本，也加快了市场资源的集聚速度，更有利于形成多方共赢的局面。

#### 3.2 临时规划许可应用的潜在风险与问题分析

采用临时用地许可等方式也面临着一系列挑战。首先是真实需求的辨别，具体包括“做什么”与“谁来做”两方面，相关的配套服务功能和产业发展内容必须适配临时性特点，应是当前短缺或亟待引入的特定功能，同时实施主体须具备社会广泛认可的能力与诚信。若由非原土地业主实施建设，还需建立有效的协商机制。其次是监管措施的不足，部分城市对临时用地存在“重审批、轻监管”的现象，由于缺乏对使用情况的有效跟踪与监督，违规行为屡有发生，如擅自改变土地用途、超期使用且未按规定拆除临时建筑等。同时，监管技术的滞后也制约了监管效果，在许多城市中，临时用地数量多、分布广，人工巡查难以全面覆盖，易出现监管漏洞。最后是转正路径设计方面，当相关项目因产业适配性获得认可而进入转正流程时，

表4 首钢园利用公共空间及临时建筑开展活动统计 (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
合计	139	471.2



图1 新业坊新建办公建筑示意

Fig.1 Photo of newly-built office buildings in Xinyefang

图片来源: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1844832499232594414&wfr=spider&for=pc>

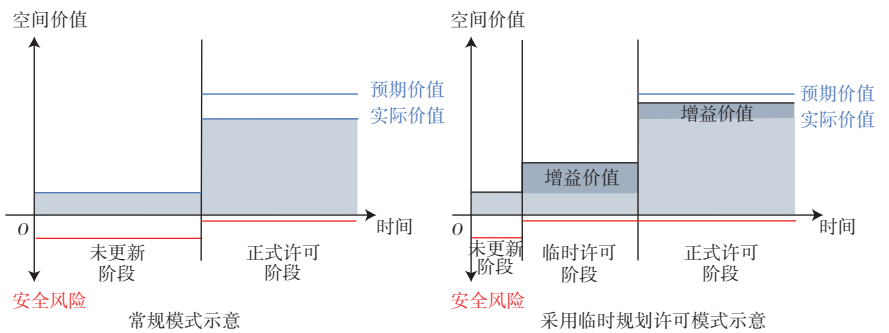


图2 通过临时功能安排实现空间价值增益示意

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

是进入5年过渡期环节还是直接按正式项目审批，以及能否享受5年过渡期同等的土地价款核算方式等，也值得深入研究。

### 4 临时规划许可的特定使用机制构建探索

面向城市更新时代，现行规划编审

体系与土地供应模式亟待开展适应性整合重构<sup>[18]</sup>。针对差异化的时效需求、精细化的空间需求及不确定的市场需求，临时性规划许可应作为一种阶段性补充手段，实现“权利—资源—能力”的协同整合<sup>[19]</sup>。但与常规规划许可不同，除常规工程临时建设需求外，应重点用于民生保障和产业培育需求，以防止公共利益受损与市场秩序失调。为此，建议

通过强化需求匹配与准入细化、过程监管与利益反哺、体系衔接与正规转化,构建“三步走”闭环管理机制(图3)。

#### 4.1 需求匹配与准入细化

临时性功能安排增加了土地权利人之外的其他主体参与城市更新的渠道,因此相关工作需以低效空间的标准化分析为首要前提,且必须在确认土地处于低效状态并获得原产权所有人一致同意后,方可启动相关工作。在功能适配方面,需明确符合区域当前需求,优先保障常规功能在特定时限内具备使用条件,例如满足应急需求、保障性住房供给、产业招商等;同时,也应兼顾非常规功能的特殊供给需求,如举办音乐节、开展会展或快闪活动等。此外,项目应以易于功能转换为前提,使用可移动、轻量化、易拆除的建筑和设施,避免过多投入建设成本。为确保运营过程中公益属性优先,以及运营期末各项约定的严格履约,相关建设与运营工作的实施主体应具备良好背景,不得有违约先例。

#### 4.2 过程监管与利益反哺

在临时性功能使用阶段,需构建严格的全流程监管与运营履约机制。一方

面要严控建筑规模与功能用途,明确期限及到期恢复措施,纳入规划“一张图”实施监管等,坚决杜绝非法加建、违规运营等行为;另一方面应加强对消防安全的全程监督。此外针对经营性临时使用场景,应从收益角度出发,对潜在可提升价值的空间要素进行精准识别<sup>[20]</sup>。需对收益情况进行严格审计,防止实施主体借助临时性用途获取超出市场常规水平的超额利润。在利益反哺机制设计上,应以“公平性”和“社会性”为取向<sup>[21]</sup>,可借鉴北京城市副中心的成熟经验,将临时利用土地产生的合理收益纳入零星收入管理范畴,实行专款专用,专项用于补贴所在区域的日常管护开支与持有成本,形成“临时利用—收益反哺—区域提升”的良性循环。

#### 4.3 体系衔接与正规转化

临时用地管理需强化与国土空间规划体系的衔接,其使用期限、功能边界须符合详细规划要求,在土地权属、规划指标等方面做好与后续正式开发的预留,不得影响远期规划实施。如临时使用期结束,拟继续采用临时利用模式,则首先需确定原规划功能近期仍不需实现,且相关功能安排仍属于当前区域紧缺的热点功能。如临时用地需正规转为

永久用途,须确定满足规划条件审批要求。转化后需按正式用地标准完善权属登记与配套建设,原临时使用期间的监管档案、收益反哺记录应作为转化审批的重要依据,确保转化过程合规可控。虽然临时功能安排作为一种短期特许政策,增加了实施主体收益,但从更大范围、更深程度推进城市更新工作,提升空闲、低效空间价值的角度,应同步建立一定的奖励机制,如在未来正规土地价款中减免原临时建筑新建及拆除费用等。

### 5 结论与展望

本文立足处理好长期规划控制与短期土地使用的关系,通过案例分析与政策比对,针对存量时代需求突出的民生保障和产业培育两类特定场景提出了通过临时规划许可赋能低效空间“三步走”机制,但未从法理层面进行深入分析,因此还存在一定局限性。从实践意义看,研究能为城市更新的机制优化创新和推进存量土地临时利用提供直接参考。在城市更新实践中,发现并充分发挥资源的价值,使其成为有效有用的资产,相关机制设计需要更加注重弹性适应与制度创新<sup>[20]</sup>,决策者往往面临着如何平衡经济发展与社会公平的难题,尤其是在处理非常规需求时,往往缺乏科学有效的决策参考<sup>[22]</sup>。通过多城市临时规划许可对比,研究梳理提出了临时规划许可适用的特定场景并分析了其潜在风险因素,能帮助决策者根据城市自身特点和低效空间实际情况选择合适的临时使用策略,更高效地激发低效空间的增益价值。同时,也可作为各地控规改革与优化、5年过渡期后续衔接机制研究等提供借鉴参考,如是否纳入中间态、过程性的功能考量或指标体系等。

当前,各地城市更新行动普遍处于“先试点、再推广”的试错探索阶段,这一过程中也难免培育出一批隐含“违章”的示范项目,若能在试点启动前,通过临时性策略将项目纳入“合规性”管理体系,不仅可以从源头上规避此类问题,更能成为进一步突出“规划引领”价值的有效措施。城市更新应以渐进式、长期性的方式开展,而不能以“搞运动”

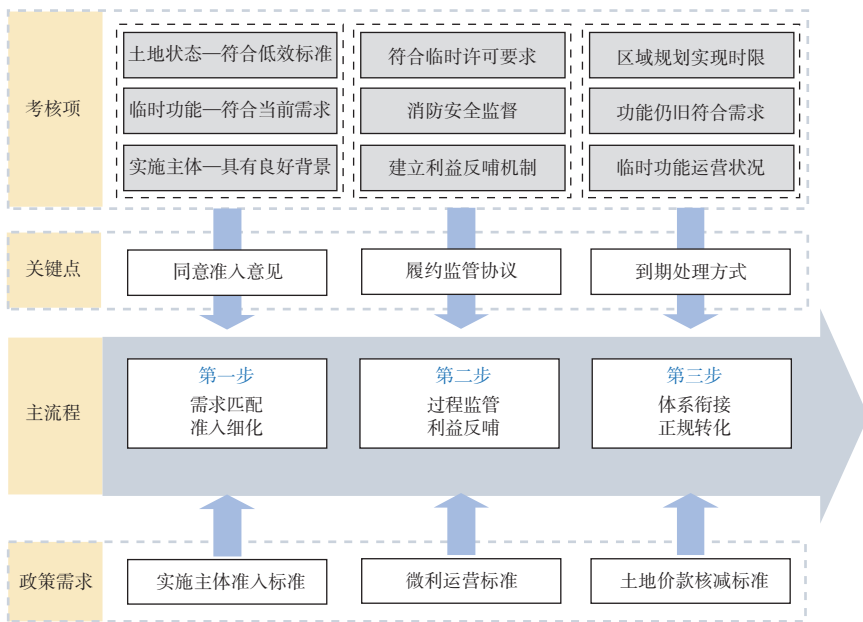


图3 “三步走”模式示意  
Fig.3 Schematic diagram of the "three-step" model

的方式推进，应回归经济、社会、文化、生态环境等多维价值的平衡<sup>[20]</sup>，通过精细化的制度和空间设计实现土地增值收益的最大化与公私合理分配<sup>[23]</sup>，并衔接既有的成熟制度体系。

### 注释

- ① 《中华人民共和国城乡规划法》于2007年10月28日由第十届全国人民代表大会常务委员第三十次会议通过，后历经2015年、2019年两次修正。
- ② “一书两证”指建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。
- ③ 为规范和严格临时用地管理，切实加强耕地保护，自然资源部于2021年发布《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》，强调“按年度统计，县（市）范围内的临时用地，超期一年以上未完成土地复垦规模达到应复垦规模20%以上的，省级自然资源主管部门应当要求所在县（市）暂停审批新的临时用地，根据县（市）整改情况恢复审批”。
- ④ 北京市规划和自然资源委员会《关于规范和加强临时用地管理的意见》（2020）明确：“临时用地单位不得改变批准用途使用临时用地，不得以转让、出租、抵押场地或地上建（构）筑物等形式给他人使用。”
- ⑤ “明码售卖”代指一级开发模式。
- ⑥ “先用后付”代指更新中的过渡期模式。
- ⑦ 2025年12月召开的中央经济工作会议提出：必须充分挖掘经济潜能，必须坚持政策支持和改革创新并举，必须做到既“放得活”又“管得好”。
- ⑧ 根据国家工商总局《全国内资企业生产时间分析报告》（2023年）统计分析。
- ⑨ 北京市的战略留白用地为面向未来城市发展需求预留的空间资源，原则上2035年前不得启用。在当前的各层级国土空间规划中均没有明确的规划功能安排，且面积较大，分布较集中。

### 参考文献

- [1] 杜金莹,何冬华,欧静竹.非正式工具:存量工业用地更新的弹性路径[J].规划师,2024,40(12):83-89.
- [2] 邓林娜,唐燕.临时性使用的国内外研究进展与价值内涵[J].国际城市规划,2025,40(6):93-101.
- [3] 衣霄翔,张郝萍,夏雷.国际收缩城市应对空置问题的临时使用策略及启示[J].城市规划学刊,2022(2):111-118.
- [4] 张京祥,陆昕越,韩碧君.面向长期变革的临时性城市更新与规划应对[J].城市学刊,2024,45(6):1-9.
- [5] 吴志强.城市更新十二诀[J].城市规划学刊,2024(3):16-23.
- [6] 李晴.制度视角下政府公信力研究[D].北京:中共中央党校,2021.
- [7] 沈伯平,陈怡.政府转型、制度创新与制度性交易成本[J].经济问题探索,2019(3):173-180.
- [8] 严娟,吴志强,吴涛,等.城市更新公共财政研究的系统综述:阶段、流派与规划嵌入[J].城市规划学刊,2025(4):10-18.
- [9] 水浩然,缪春胜,邹兵,等.增益返公:深圳城市更新和移交用地制度解析与评估[J].城市规划学刊,2025(3):52-61.
- [10] 田莉,姚之浩,于江浩,等.我国城市更新规划的演进与转型:基于“政府—市场—社会”关系分析框架[J].规划师,2024,40(2):1-7.
- [11] 严东,郭源园.城市中心城区产业用地从土地出让向“房地出租”的发展探讨[J].城市规划学刊,2018(5):98-105.
- [12] 梁印龙.城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释:基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J].城市规划,2023,47(4):86-92.
- [13] 严金明,冯思远,夏方舟.国土空间治理体系和治理能力现代化的思考[J].中国行政管理,2024(4):129-140.
- [14] 刘嘉瑶,朱金,何深静.香港“临时”保障性

住房的发展与启示:基于临时城市主义的视角[J].上海城市规划,2024(5):35-41.

- [15] 鞠鹏艳,赵庆楠.大型传统工业区“进行性”更新改造规划思考:以首钢工业区为例[C]//中国城市规划学会.多元与包容:2012中国城市规划年会论文集(12.城市文化).2012.
- [16] 邵旭涛,唐燕.老旧厂房文创产业的利益分配机制研究:从非正式、半正式到正式更新:基于北京的实证分析[J].城市发展研究,2023,30(10):121-127.
- [17] 曾鹏,黄晶涛,石晓冬,等.城市更新驱动多维价值重组[J].城市规划,2025,49(11):2-7.
- [18] 周岚,丁志刚.面向真实社会需求的城市更新行动规划思考[J].城市规划,2022,46(10):39-45.
- [19] 王建国,周俭,田莉,等.“城市更新的创新实践与关键突破”学术笔谈[J].城市规划学刊,2025(2):1-12.
- [20] 李哲,龚擎玉,丁寿颐,等.基于价值捕获的历史文化街区保护更新规划编制路径:以广东江门长堤历史文化街区为例[J].规划师,2025,41(8):97-105.
- [21] 赵民,赵燕菁,刘志,等.“城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈[J].城市规划学刊,2024(3):1-9.
- [22] 蒋竹翌.工业用地非正式更新的特征、效益与意义:兼论与正式更新模式的比较[J].城市规划学刊,2022(1):111-118.
- [23] 祝贺,陈诗媛,王佳煜,等.城市更新可持续目标下的存量空间资源定价方法与调节政策[J].城市规划学刊,2024(5):106-112.

修回:2026-02