

国际收缩城市应对空置问题的临时使用策略及启示*

衣霄翔 张郝萍 夏雷

Tackling the Vacancy Problem in International Shrinking Cities: Temporary Use Strategy and its Implications

YI Xiaoxiang, ZHANG Haoping, XIA Lei

Abstract: Vacancy is a core issue of shrinking cities, and has drawn much attention in academic researches and practical governance. Temporary use of vacant spaces adopted by international shrinking cities in dealing with such problems has been studied systematically to help China solve its own problems. Firstly, based on a review of the meanings, rationales, and types of temporary use, the paper suggests that such a strategy creates social value and is conducive to sustainability. Secondly, three basic approaches of temporary use are summarized, which include citizen-led spontaneous approach, government-led promotional approach, and developer-led trial approach. These approaches help bring about win-win-win outcomes, reverse the vacancy crisis, and reinvent the urban renewal models. Finally, the paper summarizes the transformation of planning paradigm and institutional innovation of international shrinking cities that have implemented the temporary use strategy, discusses the feasibility of adapting it to the Chinese context, and provides suggestions on reforming the planning permission system and adjusting the procedure of regulatory detailed planning to facilitate its implementation in China.

Keywords: interim use; vacant space; urban renewal; urban governance; informal planning; planning permission

提 要 空置问题是收缩城市发展的核心矛盾之一,也是国际收缩城市研究和治理的核心议题之一。系统地研究国际收缩城市在应对空置问题上采取的创新策略“临时使用”,旨在为我国收缩城市应对相关问题提供思路。通过对临时使用的基本概念、运行逻辑和项目类型的梳理,反映出临时使用项目的核心内涵在于对空置空间的持续利用和价值再造;归纳出3种临时使用项目的基本运行模式,包括市民主导的自发性探索模式、政府主导的有组织推进模式、开发商主导的有计划试探模式,反映出临时使用策略的多元共赢特质及其在化解收缩城市空置危机、创新城市更新治理模式方面的突出贡献;总结国际收缩城市基于临时使用策略的规划范式转变与制度创新,并结合我国实际情况探讨临时使用策略的可行性,提出以创新规划许可制度和依托控规调整程序为关键抓手的实现方式。

关键词 过渡使用; 空置空间; 城市更新; 城市治理; 非正式规划; 规划许可

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202202016

文章编号 1000-3363(2022)02-0111-08

作者简介

衣霄翔, 哈尔滨工业大学建筑学院, 自然资源部寒地国土空间规划与生态保护修复重点实验室, 副教授, 博士生导师, timeslink@sina.com

张郝萍, 哈尔滨工业大学建筑学院, 自然资源部寒地国土空间规划与生态保护修复重点实验室, 城乡规划学硕士研究生

夏雷, 哈尔滨工业大学建筑学院, 自然资源部寒地国土空间规划与生态保护修复重点实验室, 讲师, 通信作者, xialei@hit.edu.cn

城市并不是永续增长的,自20世纪中后期,受到去工业化、郊区化、后社会主义、全球化等因素的影响,西方发达国家的一些城市在经历人口快速增长后出现人口收缩的现象。近年来,城市收缩现象呈现全球性趋势,收缩城市数量不断增加并逐渐在发展中国家显现,有关收缩城市的国际研究也呈现快速增长的趋势。结合相关研究来看,城市收缩会引发经济衰退、就业率下降、土地房屋空置、人口结构恶化等一系列问题^[1]。这些由人口收缩附带的消极影响会使城市的发展陷入恶性循环,急需合理应对以避免进一步恶化。

1 收缩城市的空置问题及应对模式

在物质空间层面,收缩城市最核心的矛盾是“空间易增难减”,城市中出现较大规

*黑龙江省自然科学基金优秀青年项目“人口收缩背景下的城市体检及方法研究”(项目编号:YQ2021E027)、黑龙江省哲学社会科学规划项目“收缩城市的人口流失机制与城市规划对策研究”(项目编号:17RKC129)、哈尔滨工业大学哲学社会科学繁荣计划项目重点项目“收缩城市的人口危机与空间矛盾研究——以我国东北地区为例”(项目编号:HIT.HSS.202107)

模的空置 (vacancy) 现象, 很多商店、工业用地、住房、基础设施等被废弃或闲置^[2]。在相关研究中, 这类物质空间通常被称为“空置物业 (vacant property)”“空置土地 (vacant land)”“空置空间 (vacant space)”等。研究^[3]显示, 美国一些大城市中超过15%的用地处于闲置或废弃状态。英国在经历金融危机后, 空置商店迅速增加, 2008年空置率为3.3%, 到2013年上升为14.1%, 大约3万家商店处于空置状态^[4]。这些大规模长期空置现象在很大程度上意味着经济衰败、社会遗弃和更广泛的城市问题, 会给城市形象造成严重的负面影响^[5]。

近些年, 越来越多的研究^[6]表明, 大量空置用地和房屋既可能造成环境恶化并带来更广泛的消极影响, 也可能通过合理利用成为城市发展的潜在资源。西方发达国家收缩城市在应对空置问题上进行了长期探索并形成了多种应对模式, 主要包括4种模式: 对空置房屋进行拆除的消除模式、由相邻房主以较低价格购买空地的转移模式、将空置空间临时转变用途的过渡模式、将其转化为绿色基础设施的转变模式^[7]。其中, “临时使用” (temporary use) 作为一种以保全为前提的创新发展模式, 近些年越来越受到推崇, 一些国家甚至将临时使用作为城市规划的长期战略之一^[8-9]。

德国是最早提出临时使用策略并将其纳入城市规划体系的国家。具体而言, 在两德统一后, 大量东德城市发生严重的人口收缩和土地房屋空置现象。上世纪末至本世纪初, 柏林市也一度出现城市收缩现象, 其中东柏林尤为突出。为缓解人口收缩和急剧流动所引发的严重的空置问题, 柏林市鼓励企业或市民将一些闲置用地临时改造为其他用途的场所。据统计, 柏林市在1990至2011年间累计产生了114个临时使用项目, 其中一半以上项目位于东柏林, 56项在2012年仍在使用的^[10]。从某种意义上讲, 实施临时使用策略是由广大社会力量共同承担应对空置问题的责任, 不仅能够缓解财政压力, 而且这种“自下而上”、自发的弹性模式可能为收缩城市创造意想不到的、广阔的增长机会^[11]。根据国际经验来看, 临时使用在解决收缩城市的空置问题上发挥了重要作用。

2 临时使用策略概述

2.1 概念界定

“临时使用” (zwischenutzung) 一词最早由德国学者^[12]提出; 在英文研究中, 通常被称为“临时使用 (interim use)”“中间使用 (interwhile use)”“同时使用 (meanwhile use)”^[13]; 我国学者^[7, 14]在相关研究中还将其翻译为“过渡使用”或“临时用途”。这些术语在实质上并没有区别, 都表达了对城市中并没有长期规划的空置用地和房屋进行临时占用的核心思想。随着实践积累, 这一术语的内涵有所转变, 过去通常是用于“非正式”的形式, 现在也作为“正式”术语出现在一些经过政府许可的项目中^[15]。

虽然学界并未进行统一的概念界定, 但近些年的实践与研究指出, 大部分临时使用项目具有相似的特征: 首先, 这些项目从开始就被认为是非永久的、过渡的^[16], 它们被称为“临时”, 不是因为项目的再利用性质、空间规模、时间长短、是否支付租金等, 而是为了强调项目参与者的使用意图是临时的, 使用时间是有限明确的, 使用期限随参与者计划调整而改变, 从几周到几年不等^[17]; 其次, 这种方式是基于用地的现状与未来建设之间的灵活特质产生的, 对没有发展思路的空置用地进行临时性使用和功能安排^[18]; 最后, 它是一种潜在的创新方法, 临时使用的功能没有被严格的限定, 可以为空置用地和房屋创造新生命、新功能和新意^[19-20]。在收缩城市中, 临时使用通常被看作一种应对空置问题的过渡方法, 具有保全空置空间和振兴地区活力的作用, 可避免城市产生“螺旋式”的衰败现象。

2.2 运行逻辑

临时使用策略有效地将利益相关者们联系起来 (图1), 为市民、开发商与空置空间所有者搭建平台, 从而进行灵活的供需匹配, 最终通过政府或相关组织协调, 就临时使用项目签署书面租赁或使用协议, 从而将空置空间临时作为其他用途的场所并进行改造^[21]。换句话说, 临时使用是“非正式行动者”对“不确定”空间的暂时使用, 是一种无须

产权归属变更的“非正式经济”策略, 通过对城市空间进行“非正式规划”从而避免空置空间进一步恶化, 并实现“可循环利用土地”理念, 将空置空间转换成收缩城市的机会空间^[7]。

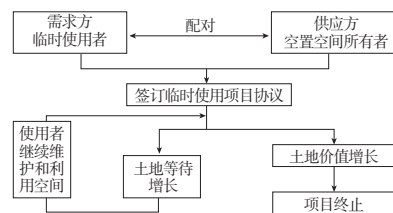


图1 临时使用的运行逻辑

Fig.1 The operational logic of temporary use
资料来源: 参考文献^[12]

在这一过程中, 政府通过这种“保持策略 (holding strategy)”, 巧妙地把空置问题交由广大社会去解决, 用更低的成本促进城市再生, 不仅缓解收缩城市的财政压力, 还激发新的公共空间产生, 保护社会弱势群体的利益, 促进地区发展^[10]; 空置空间所有者将空置空间出租后, 既避免了空间持续破败, 又促进空间成为能够“等待增长”的潜在资源, 而且临时使用者承担了空置空间的维护责任与成本, 大大降低了所有者的负担^[22-23]; 市民以“自己动手” (do-it-yourself) 的方式积极地营造自己的社区, 这种非正式的方式吸引力高、成本低, 既满足了他们的多种需求, 又提高了社会凝聚力; 开发商通过临时使用项目降低开发风险并培育再开发机会, 待时机成熟再将项目置换为更有价值的永久性项目^[24]。

2.3 项目类型

从被改造对象来看, 一般空间结构完整、再利用成本低的空置空间更容易被再次改造, 因此收缩城市中大量的空置工业用地, 以及码头、场站等一些大型基础设施成为了临时使用项目主要的发生地^[25]。随着临时使用策略的不断推广, 被改造的空间类型越来越多元化, 2009年, 美国克利夫兰城市设计合作组织 (the Cleveland Urban Design Collaborative) 在“快闪城市 (Pop Up City)”项目中所改造的空间种类多样, 从工业区、火车站、滨水区和衰败的商业区扩散到空置的社区空间和公共设施空间^[26]。结合以往研究来看, 临时使用项目通常发生

在工业用地、商业与办公空间、社区空间、大型基础设施等4种类型空置空间中。

从改造后用途来看，项目一般不受原有功能的限制，主要根据临时使用者的需求确定，通常具有较强的公共性与开放性^[26]。据调查，2012年柏林市136个临时使用项目中，餐饮类项目占27.9%，绿地花园占16.9%，文化、艺术项目占15.4%，此外，还包括一些体育、商业、娱乐等其他功能的临时使用项目^[10]；利物浦创意区（creative quarter）的临时使用项目也涵盖多种功能，除了商业服务、公园绿地、文化艺术等功能外，还包括一些创业办公类型的项目^[9]。总体而言，改造后用途主要可以分为四大类：第一，艺术文化用途，包括文化中心、公共活动中心、演出空间等；第二，公园绿地用途，包括社区花园、城市农场（urban farms）等；第三，创业办公用途，为一些青年创业者提供办公空间；第四，商业服务用途，包括市场、酒吧、快闪店^①等。

结合被改造对象与改造后用途来看（表1），通常而言，空置工业用地和大型基础设施的建筑空间规模大、易于改造、租金廉价，因此它们的改造用途较为丰富，经常被用作文化创意空间，其中：一些区位优、价值高的用地会被改造为商业服务或办公空间；空置商业空间通常区位较好、价值较高，地方政府会积极鼓励开发商和盈利组织去探索空间的新用途，通过临时开展文化、娱乐等活动来激活地块，带动周边发展并创造意想不到的收益^[4]；空置的社区空间经常被周边居民改造为社区服务设施，满足他们的日常生活需求。

3 临时使用项目的运行模式

临时使用项目的结果会受到推动者的意图影响，Madanipour^[27]指出“对不同的项目参与者来说，临时使用空间的意义可能不同”，政府、开发商和市民等参与主体的想法和期望不同，可能导致项目运行的模式不同。临时使用项目的成效在很大程度上取决于项目本身的良好运行模式，所以，在梳理近二十年国际实践案例的基础上，从“主要推动

表1 临时使用的实践案例总结
Tab.1 Summary of cases for temporary use

被改造对象		改造后用途	典型案例
空置空间类型	具体描述		
工业用地	包括空置的厂房和场地	艺术文化	美国密歇根州弗林特市雪佛兰制造厂（Chevrolet）倒闭后，长期处于空置状态并对周边环境造成污染，为解决这一问题，地方政府对土地进行清理提供给非营利组织，作为开展公共艺术节的活动场地
		商业服务	德国柏林市弗里德里希海因区的一家生产化油器工厂因生产技术落后被淘汰，2004年至2014年间，在民间的非营利协会推动下，被临时作为青年娱乐俱乐部
		创业办公	捷克奥斯特拉瓦市下维特科维采北部空置矿区（Hlubina Mine）的炼铁厂项目经历了多次所有权变更后空置，2009年在矿区开发商的推动下，被临时作为青年艺术家的创业办公区
		公园绿地	德国鲁尔工业区由于产业结构改变，导致很多工厂搬离，之后政府为改善地区衰败状况，将地区临时作为埃姆舍公园（Emscher Park）
商业与办公空间	包括百货商场、办公大楼等	艺术文化	匈牙利布达佩斯市中心克尔文百货公司（Corvin）的三楼长期空置，2011年当地艺术家与百货大楼所有者协商后，将其临时改造为文化综合体
社区空间	包括空置场地和社区服务设施	公园绿地	美国圣路易斯市普鲁伊特-伊戈公寓（Prutt-Igoe）的环境恶化并被政府拆除后，由于没有明确的再开发目标，地区再次被空置，政府便将其作为临时公园
		艺术文化	罗马东北部的唐顿斯科学校（DonBosco）中废弃的剧院和餐厅在当地政府的引导下被重新改造为社区微型服务点，为当地学生和市民提供了文化活动现场地
大型基础设施	包括火车站、机场、码头等	艺术文化	随着城市纺织业和运输方式的改变，英国曼彻斯特市中心区于1830年建成的铁路客运站被空置，在政府推动下铁路客运站被临时作为科学与工业博物馆
		公园绿地	德国莱比锡市普拉格维茨货运站和铁路站场（Bürgerbahn of Plagwitz）逐渐不再适宜运营并被废弃，在长期空置后，被临时作为公共活动的绿地公园和儿童游乐区

者——主要推动意愿”的角度提炼出3种临时使用项目的经典运行模式。

3.1 市民主导的自发性探索模式

早期的临时使用项目大部分由市民或民间组织自发形成（图2），通过直接与空置用地和房屋所有者进行协商，在不用支付大量费用的情况下，尝试对空置空间进行临时改造和使用^[20]。这种模式通常包含两类诉求：一是提升公共服务水平，以社区组织、公共福利机构、公民团体等为代表，通过空间利用方式和项目参与机制的创新为社区提供新的公共空间，从而弥补紧缺的公共服务设施供应^[28]。二是满足个性化需求，以政治家、艺术家、社会活动家、非营利组织等为代表，将空置空间作为发表政治观点和个人声明的讨论空间、表达艺术和生活方式的创作展示空间等。以德国莱尔茨（Lärz）为例，当地音乐爱好者将空置的雷希林-莱尔茨机场（Rechlin-Lärz Airfield）的部分场地改造成文化艺术演出空间，通过这种方式传递了一种社交和生活方式^[29]。

由市民自下而上推动的临时使用项目容易受到经济、社会等因素的影响，具有很大的不确定性，在实际运行过程中常会遇到两方面问题：第一，项目需

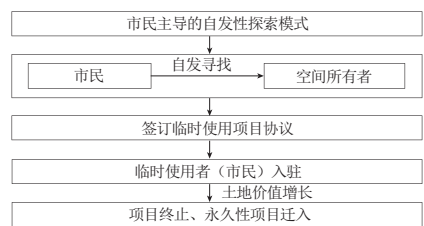


图2 市民主导模式的运行逻辑
Fig.2 The operational logic of the citizen-led model

要市民持续的积极性才能维持运行，但市民主体作为临时使用者其稳定性有限，故项目具有相对的脆弱性。第二，市民在临时使用空置空间的过程中缺乏保障，当政府或开发商看到空置空间出现新的开发潜力后，可能会无故剥夺市民使用空间的权力，导致原临时使用项目被迫中断^[30]。比如，瑞士巴塞尔市北部废弃的货场在开发前，开发商为激活空间潜力将货场临时租赁给非营利组织作为文化活动场所，但在项目初见成效后开发商即不再听取临时使用者的提议而终止了原来的合作，并对地区再次开发^[29]。

虽然这种自发性的探索模式具有很大的不确定性且推行范围有限，但它的深远意义在于两方面：第一，开创了一种全新的空间利用模式，在下行的社会经济条件下仍然能够“变废为宝”地

创造出新的增长机会。第二，为社会传递一个正向信号，即在人口收缩的地区，并不意味着没有空间使用的需求。相反，收缩地区的公共空间品质往往难以得到保证，市民自发地对空置空间的临时使用方式进行探索，不仅可以防止空间进一步恶化，提升社区的公共空间供给和服务水平，而且可以更好地激发市民自主参与家园建设的积极性，提高地方归属感和认同感，形成良好的社区共治共建局面。

3.2 政府主导的有组织推进模式

随着越来越多的临时使用项目出现，一些收缩城市进行了制度创新，由地方政府、规划或相关管理部门主导，自上而下有组织地推动临时使用项目的实现(图3)。主要包括两种方式：一是政府与所有者直接合作，对空置用地和房屋进行投资改造，此类项目大多为公益性项目。比如，在德国莱比锡市“瑞茨什科绿带(Grün Rietzschkeband)”改造计划中，政府与私人土地所有者签署协议，对空置用地进行临时绿化或者将旧建筑拆除后的空置土地临时作为社区花园用地^[18]。二是由政府制定相关政策和计划，发起多方合作倡议，引导和鼓励社会开展临时使用项目。比如，2015年，法国圣艾蒂安市政府启动“即将到来”项目(Ici Bientôt)，并联合一些非营利的民间组织一起建立了项目管理小组，在老城区空置的商业空间所有者和潜在临时使用者之间搭建了信息交换的桥梁，倡导市民去开展临时使用项目^[31]。

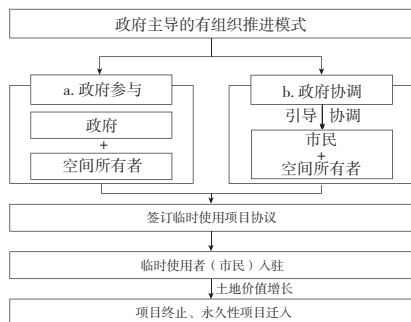


图3 政府主导模式的运行逻辑

Fig.3 The operational logic of the government-led model

该模式得以运行有两个前提：一是政府以积极的态度对待城市收缩现象，

将空置用地和房屋看作一种可被转化的、可用于提升环境的资源；二是政府充分认识到临时使用项目的社会效益和经济催化作用，不仅可以激发空置空间的发展潜力，甚至可以为打造“活力与创意”城市形象创造新的机会^[32]。从空置空间的管理角度来讲，这是一种新的可以有效缓解空置空间消极影响的方式。一方面，政府可以更好地控制收缩地区的管理成本，减少空置空间的维护费用，并在节省财政支出的情况下促进空置用地和房屋成为开展公共活动的空间资源；另一方面，这种模式比较容易推广，对政府来说可以是一个全面的、结构化的工具，能在宏观或中观层面处理城市发展问题^[33]。正是由于这些优势，在国际收缩城市近些年的治理实践中，以政府主导的临时使用策略常常作为一种正式的、可持续的城市更新和再生工具。

3.3 开发商主导的有计划试探模式

越来越多实践表明，临时使用项目可以有效地为收缩城市空置地区激活市场，许多开发商计划在空置空间再开发前，先对用地开展临时使用项目，希望通过这个试探性的方式为空置空间寻找到再发展的机会(图4)。以开发商主导的运行模式主要为达成两种目的：一是在获得空置空间的所有权后，或在开发过程中由于某种原因造成项目停滞，开发商不能再次明确空间未来的发展方向，于是通过把空置空间租赁给市民让他们自由使用来激发地块发展潜力和经济效益，并为新项目寻找发展方向^[32]；二是开发商对空置空间具有明确的规划，但由于空置用地与房屋缺乏发展动力，再开发可能会面临较大的风险，因此开发商不愿直接入驻，而是通过临时使用项目去引导临时使用者开展与未来发展相似的用途或有助于再开发的用途，通过这种方式来测试周边市民的反应，并等待用地再开发的机会成熟^[34]。比如，位于英国利物浦创意区地标性的卡齐米尔花园(Kazimier Garden)是在开发商引导下并联合周边居民实施的，开发商希望利用这个临时性花园的知名度带动周边即将开发的住宅项目^[9]。

在这种模式中，临时使用被看作作为一种缓冲的方式，使空置用地处于“等

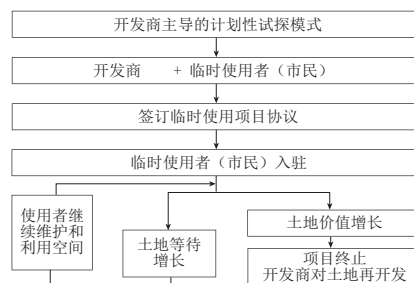


图4 开发商主导模式的运行逻辑

Fig.4 The operational logic of the developer-led model

待增长”的状态，但同时在这一过程中常会存在两方面问题：第一，作为“试水”的测试工具，测试结果并不能准确地反映空置空间的商业可行性，临时使用项目转换成永久性项目后带来的成效可能与开发商最初设想的有所差异。比如，捷克奥斯特拉瓦市下维特科维采(Lower Vítkovice Area)北部的空置矿区(Hlubina Mine)在开发商推动下成为临时性的文化办公区，之后开发商按临时使用项目的功能对项目进行重建，但最终结果与设想不同，较高的租金导致年轻艺术家无法承担，地区日益商业化造成大部分文化组织离开^[30]。第二，这种临时使用项目是为了最大限度地提高该地区未来盈利能力，或通过填补难以开发空间的空白期来激发空间再次被开发的潜力而实施的，这种临时使用策略被单纯作为一种开发手段便缺少了创新性^[35]。

由于推动者是面向市场的，该模式在很大程度上以经济效益为导向，但它对缓解空置空间产生的消极影响具有一定积极作用。一方面，开发商可以通过较低的成本对空置空间进行测试，明确地区的价值和再开发潜力，这将有利于改善收缩城市萧条的土地和房地产市场；另一方面，这种模式的计划性和目的性强，再开发的资金比较充足，空置空间一旦被激活后就会立刻被开发，可以在较短的时间内改善收缩城市空置问题，提升地区的生活品质和发展活力。

4 基于临时使用策略的规划变革

4.1 规划范式转变

临时使用项目的发展不仅在一定程

度上缓解了收缩城市的空置问题,也进一步推动了规划的创新与变革。以德国为例,临时使用策略源于早期以“占屋运动”^[25]为代表的一些由居民自发占用城市空置空间的激进活动^[25]。此后,随着临时使用项目的正式发展和逐渐积累,以及在传统规划方式越来越难以应对收缩城市不断恶化的空置问题的情形下,受到“谨慎更新”^[3]思想的影响,一些地方政府不再立即为空置空间寻求长期的发展计划,开始尝试临时使用策略。1990年代,德国政府在鲁尔工业区启动了临时使用项目,将空置的工业用地改造为埃姆舍公园(Emscher Park)^[36],这一举措不仅将地区的空置空间转变成促进区域复兴的资源,还让柏林、莱比锡等地的政府意识到这种非正式规划可以以较低的成本催生出新的城市品质,并开始制定相关计划从而支持和推广。1999年,莱比锡市政府开创性地提出《临时使用许可》(Agreement For Temporary Use),这是德国第一个关于临时使用的许可条例^[25]。与此同时,临时使用策略从收缩城市逐渐向非收缩城市延伸。2012年,斯图加特市的一家公共管理机构声称“临时使用策略是为繁荣地区激发创造性和启发性空间的重要动力”^[25]。

概而言之,临时使用项目的成熟发展扭转了政府对收缩城市空置问题的认识,不再将空置空间简单地看作“问题空间”或可轻易再开发的“资源空间”,而是更加积极且客观地将其视为需要维护和培育的“机会空间”,通过弹性的规划方式对其进行合理利用,可以有效缓解空置问题甚至为城市创造新的发展机会。此外,临时使用项目的实践范围不断扩大,也为非收缩城市的空置空间再利用和城市更新带来了创新思路,在以增长为导向的传统规划基础上拓展了新思路,为多元主体参与提升城市形象和竞争力的建设活动开辟了新路径。

4.2 规划策略创新

临时使用策略被越来越多的国家作为一种规划工具正式纳入规划体系中,从对生活方式的倡议到对城市更新和复兴的助推,其属性和价值不断被丰富。在此过程中,政府等相关部门的不断

介入,让临时使用策略更加稳定和不断创新。第一,政府通过制订和策划相关事件活动去推动临时使用项目的可持续发展,并借此提升城市活力和形象,如德国莱比锡市举办的营销活动“市民梦想的开放空间(open spaces for citizens' dreams)”^[11]。第二,政府建立“自上而下”与“自下而上”双向驱动的政策方式,引导专业人士、公益基金、非营利组织等参与到临时使用项目中,如莱比锡市HausHalten e.V.协会、柏林市Coopolis公司等^[37]。第三,政府通过为相关参与者提供法律援助和为临时使用者提供资金贷款等方式来保障临时使用项目顺利实施,如德国很多城市为临时使用项目提供相关设计模板、项目预算、空间租金、运行模式的指导方针和建议,以促进项目参与者之间达成协议^[37]。

4.3 规划制度完善

临时使用策略的可持续发展需要基于适当的管制和引导,从而将临时性的发展目标更好地转化为具体行动。政府通常借助临时使用许可、区划条例、地方发展框架等相关法律、规范来落实和保障临时使用策略^[20]。从规划制度来看,在建筑规范、安全法规、区域规定等方面,对临时性用途的管控与长期性规划没有区别,但会为用地的临时使用和功能转变赋予更加灵活的条件;同时,制订临时使用许可是保障临时使用策略发展的关键制度手段,通过合理安排空置用地的临时发展权,从而保护使用者、空置空间所有者以及相邻用地所有者的权益,并保证空置用地暂时符合城市发展需要^[37]。一是合理控制空置用地被改造的功能类型,确保临时使用项目的功能既符合当地居民需求并与周边用地相兼容,又不会对用地再次开发产生消极影响;二是合理控制项目的临时使用期限,既要保障在一定时间内临时使用者的使用权,还要充分体现项目的临时性。以底特律市为例,市民在申请临时使用许可时要遵守《2019年底特律城市守则》(2019 Detroit City Code),明确项目使用的开始与结束时间以及被改造对象与改造后用途等信息,在获得许可后才可以开展活动。

5 总结与启示

5.1 化解收缩城市空置危机

从实施成效来看,临时使用模式是应对收缩城市空置问题的一剂“良药”,甚至可成为为收缩城市创造增长机会的“催化剂”。究其根本,在于临时使用项目的共赢特质。对于空置空间的所有者而言,可以在保持所有权的条件下将维护空置用地和房屋的成本转移给他人,并为其“不良”资产带来增值的可能;对于开发临时使用项目的市民而言,获得了以更低成本的方式去创新创业或改善生活环境的机会;对于使用临时使用项目的市民而言,获得了更多更精彩的生活服务和城市体验内容;对于实施临时使用项目的开发商而言,降低了在下行的市场环境中进行开发投资的风险,并为更好地捕获和培育市场需求创造充足的缓冲和观察期;对于作为公共利益和城市利益“代理人”^[38]的政府而言,能够在一定程度上缓解空置危机、提升城市服务、激发市场活力等,并且临时使用项目的成长让政府看到收缩城市发展的新方式、新可能和新希望。

更重要的是,临时使用项目的成效向人们传递了一个积极信号,即“变小的城市也可以变得更好”^[39]。虽然人口收缩容易引发城市衰败,但并不意味两者等同;虽然收缩城市会产生大量的冗余空间,但并不代表这些空间没有被利用的价值;虽然收缩城市的社会经济活力会有所下降,但并不表示留在这里的人们没有创造活力的意愿和能力。相反,如果能正确接受人口收缩的事实,客观冷静应对空置问题,积极回应生活在这里的人们的真实需求和愿望,充分发挥人们的能动性和创造力,很有可能为收缩城市带来新的美好发展,甚至是创造出适合于收缩城市发展的新理念和新模式。

21世纪以来,我国城市收缩现象不断显现并呈现加剧趋势,据第七次全国人口普查数据,2010至2020年间我国39%的市县人口总量出现不同程度的收缩^[40]。在人口收缩的过程中,城市空间的冗余、低效和低质问题势必会成为收缩城市人居环境发展的核心矛盾之一,

如果处理不当,极有可能与人口持续收缩和社会经济全面衰退等问题交织在一起陷入恶性循环。以国际收缩城市发展经验和临时使用策略为鉴,给予我们3方面重要启示:第一,收缩城市要重视空置隐患,在应对空置问题上要以保全为前提,避免空置空间进一步恶化,让空置用地成为“等待增长”的安全土地,为化解空置危机做好充足的准备;第二,积极转变规划思维方式,打破增长时期城市规划的思维惯性是解决空置问题的关键之一,规划要从计划和控制向更多的适应和引导转变,赋予城市土地发展更多的弹性,以适应增长的可能性;第三,空置空间可以成为机会空间,以“共赢”为目标去创新多元主体的合作模式,激发社会的能动性从而提供持续动力去促进空置资源被充分利用,为空置空间带来广阔的发展机会,是化空置危机为契机的重要路径。

5.2 创新城市更新治理模式

从演变过程来看,临时使用项目的推动者从单一的市民主体逐渐拓展为政府、开发商等多元主体,项目实施从自发性、随机性、不确定的方式逐渐向有组织、有计划、可预期的方式演变。早期的临时使用项目是由市民自发组织推动的,目的是探索空置空间的剩余利用价值;随着由市民主导的临时使用项目初见成效,政府看到这种非正式规划的多样性、可能性以及这种非正式经济的潜力,试图通过政策性引导和制度化保障去推动这种创新模式的发展,从而去解决城市中日益恶化的空置问题,甚至可能创造新的增长点;在这种非正式行动逐渐被“正式化”后,大大降低了不确定性,更多的市场需求和行为被进一步激活。总而言之,临时使用模式逐渐进入由“非正式”向“正式”转化、由单一主体向多元主体转变的良性循环当中。这种转变反映出现代社会治理能力的不断提升,城市治理的主体更加多元,治理的手段更加丰富,治理的成果更加共享。

我国已进入高质量发展阶段,城市建设也进入了存量提质阶段,城市更新成为未来城市发展的主要任务^[41]。不论是收缩城市将要面对的日益突出的空置

空间问题,还是无关城市收缩的不平衡不充分的城市空间发展矛盾,都需要通过城市更新得以解决^[42]。不论是从近些年国际上临时使用项目的蓬勃发展和范式转变,还是从我国已经出现的一些类似的临时使用项目^④来看,未来城市的更新与发展具有更多、更好的可能性。临时使用策略在如何更好地迎接这些“可能性”上,给予我们3方面重要启示:第一,城市更新需要足够的开放和包容,其动力可以来自广大社会的力量,形成共创、共建、共治、共享的局面,这也是社会治理现代化的重要基石;第二,政府在城市更新中的角色要从管理者向引导者、协调者转变,给予市民、企业、社会组织、专业人士等主体更多参与城市更新的机会,更好地激发各参与主体的能量,并为平等、开放的社会合作提供更多的政策和制度保障;第三,城市更新的方式可以更加灵活,面对处于不同程度增长或收缩阶段的城市,面对不同区位、不同规模、不同性质等不同类型的更新对象,城市更新项目的推动主体、推进机制、运行模式可以有丰富多样的适应方式。

5.3 推进规划许可制度创新

从推动机制来看,临时使用项目得以成熟发展并带来持续的积极成效,政府作用是不可或缺的。除了通过制定政策和策划事件为临时使用者和空置物业所有者搭建合作平台从而起到“牵线搭桥”的作用,政府予以强有力的制度保障也是推动临时使用策略稳定发展的关键基础。临时使用项目的核心特点是既“保持”又“改变”,即在“保持”原有权属、原有建筑物的情况下,在有限的时间内临时“改变”土地的使用权和发展权,从而在下行的经济社会环境中适应现实条件和需要,降低项目开发的难度,实现对空置土地和房屋的保全及利用,避免连锁式的恶化并进一步创造发展机会。从法理角度来讲,若想实现这一点,最关键的是为临时改变土地发展权(尤其是用途改变)提供许可,并为临时使用过后保留、恢复或重新安排土地发展权赋予弹性机制。

从我国的实践情况来看,国际收缩城市所采取的临时使用模式尚未得到正

式发展,但随着城市收缩及相应空置问题的加剧,临时使用策略的应用可逐步提上日程。不仅如此,在存量规划背景下,我国城市更新正走向不断创新的多元形式,临时使用模式在适应城市发展不确定性和实现动态规划上可发挥积极作用。从我国的制度基础来看,培育和发展临时使用项目是具有可行性的。一方面,我国的《城乡规划法》和《土地管理法》(包含《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》)分别对临时建设和临时用地作了相关规定,虽然其概念与本文所述的临时使用策略有所不同,但可在一定程度上为土地开发利用的临时属性赋予法理依据。另一方面,我国以控规为核心依据的规划许可制度虽然没有赋予土地开发利用的临时属性,但长期以来伴随控规实施的“控规调整”或“动态维护”等弹性机制可以为临时使用项目的准入准出提供合法路径。

第一,由于临时使用项目的情况复杂且充满未知可能,无法也无须在事前对临时使用的各种情况进行全面规制,关键是在规划许可制度中为临时使用土地和临时改变土地发展权赋予有条件的合法性,并借助控规调整的法定程序为临时使用项目论证合法性及合理性从而决定其是否可以获得规划许可。第二,由于临时使用项目具有很大的不确定性,有必要为其划定适用条件和基本原则,从而保证项目的影响可控,尤其要针对那些容易对周边造成消极影响或侵害土地长远发展利益的情况,明确哪些类型的改变是不被允许的。第三,区别对待临时使用项目,根据项目对周边土地的影响科学划分类型并采取不同的审批程序,从而提高效率和促进临时使用策略发展。例如,针对无关土地用途改变的临时使用项目可采取简化程序,对于改变土地用途或改变为某种特定用途的项目需要采取完整的论证和审批程序。总之,通过制度创新为临时开发利用土地建立合法和科学依据,是培育临时使用策略的关键基础,也是提升城市更新适应性和多样性的有效手段。

6 结语

临时使用策略是国际收缩城市应对

空置问题的一种创新模式,其本质是一种新的能够适应收缩城市现实条件的城市更新方式。临时使用项目之所以产生并盛行于收缩城市,是因为城市在收缩时期的开发逻辑与增长时期的不同——基于大规模再开发和改造再利用的城市更新方式难以适用于收缩城市,于是催生了低成本、小规模“临时”的城市更新方式。但是,从临时使用策略的发展趋势来看,它并不局限于收缩城市中,在非收缩城市中也可以有所应用;它并非只能是“非正式”的临时项目而已,也可以在政策推动和制度保障下获得更为广阔的“正式”发展。总而言之,以国际收缩城市的临时使用策略为借鉴和启发,不论是收缩城市的空置空间治理,还是非收缩城市的存量空间提质,我国的城市更新将会走向不断创新的、更加广阔的治理局面。

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 快闪店:英文原文为“pop-up shop”或“temporary store”,有“突然弹出”之意,是一种开店地点不固定、开店时间短的临时性商业店铺。
- ② 占屋运动(The Squatting Movement):二战后,一些国家贫困的、无家可归的市民在没有建筑所有权或租用权的情况下,擅自占用城市中闲置、废弃的住宅等空间,并通过这种行动来抵抗不公平的土地使用或城市规划、城市重建政策。
- ③ 谨慎更新:城市更新必须以广大社会的群体利益为前提,全面考虑城市发展的问題,围绕实际生活需要与公众共同展开人居环境的改造^[43];1983年德国柏林市结合城市更新实践经验,提出了“谨慎更新12条基本原则”(12 principles of the cautious renewal)并被广泛采用。
- ④ 比如,广州市红专厂(Redtory)创意区位于广州市中心区,前身是罐头工厂。2008年,鹰金钱罐头厂撤离后被废弃;2009年初,室内设计公司JMZ与鹰币集团签订了为期10年的租赁合同,将场地临时打造为创意产业园;2019年合同到期后,临时使用项目终止,厂房被重新开发^[44]。

参考文献 (References)

[1] 刘畅,马小晶,卢弘昊,等.“收缩城市地

- 区”的规划范式探索[J].城市规 划学刊,2017(S2):136-141.(LIU Chang, MA Xiaojing, LU Hongmin, et al. Planning paradigm of urban shrinking districts[J]. Urban Planning Forum, 2017(S2): 136-141.)
- [2] TUROK I, MYKHENKO V. The trajectories of European cities, 1960 - 2005 [J]. Cities, 2007, 24(3): 165-182.
- [3] PAGANO M A, BOWMAN A O M. Vacant land in cities: an urban resource[R]. Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy, 2000.
- [4] MADANIPOUR A. Temporary use of space: urban processes between flexibility, opportunity and precarity[J]. Urban Studies, 2018, 55(5): 1093-1110.
- [5] LEE J, PARK Y, KIM H W. Evaluation of local comprehensive plans to vacancy issue in a growing and shrinking city[J]. Sustainability, 2019, 11(18): 4966.
- [6] 高舒琦.收缩城市研究综述[J].城市规 划学刊,2015(3):44-49.(GAO Shuqi. A review of researches on shrinking cities[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 44-49.)
- [7] 衣霄翔,赵天宇,吴彦锋,等.“危机”抑或“契机”?应对收缩城市空置问题的国际经验研究[J].城市规 划学刊,2020(2):95-101.(YI Xiaoxiang, ZHAO Tianyu, WU Yanfeng, et al. “Crisis” or “opportunity”? international experiences in dealing with vacancy in shrinking cities[J]. Urban Planning Forum, 2020(2): 95-101.)
- [8] ANDRES L. Differential spaces, power hierarchy and collaborative planning: a critique of the role of temporary uses in shaping and making places[J]. Urban Studies, 2013, 50(4): 759-775.
- [9] MARTIN M, DEAS I, HINCKES S. The role of temporary use in urban regeneration: ordinary and extraordinary approaches in Bristol and Liverpool[J]. Planning Practice & Research, 2019, 34(5): 537-557.
- [10] IKEDA M. Temporary use of vacant urban spaces in Berlin: three case studies in the former eastern inner-city district Friedrichshain[J]. Geographical Review of Japan series B, 2018, 91(1): 1-16.
- [11] DUBAUX S, SABOT E C. Maximizing the potential of vacant spaces within shrinking cities, a German approach[J]. Cities, 2018(75): 6-11.
- [12] BLUMNER N. Planning for the unplanned: tools and techniques for interim use in Germany and the United States[M/OL]. Berlin: Deutsches Institut Für Urbanistik, 2006. [2022-01-20]. <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/130737/1/DF10239.pdf>.
- [13] MARTIN M, HINCKES S, DEAS I. Temporary use in England's core cities: looking beyond the exceptional[J]. Urban Studies, 2020, 57(16): 3381-3401.
- [14] 杨舫.“过渡使用”在国内外的发展及相关研究:一个城市研究的新视角[J].国际城市规 划,2019,34(6):49-55.(YANG Shan. Development and research of interim use: an innovative perspective for urban study [J]. Urban Planning International, 2019, 34(6): 49-55.)
- [15] KAMVASINOU K. Short-term projects, long-term ambitions: facets of transience in two London development sites[M]//Henneberry J. Transience and permanence in urban development. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2017.
- [16] HAYDN F, TEMEL R. Temporary spaces: concepts for urban use[M]. Basel: Birkhäuser, 2006.
- [17] BISHOP P, WILLIAMS L. The temporary city[M]. New York: Routledge, 2012.
- [18] 董楠楠.联邦德国城市复兴中的开放空间临时使用策略[J].国际城市规 划,2011,26(5):105-108.(DONG Nannan. Interim use of open space in urban renewal of the Federal Republic of Germany[J]. Urban Planning International, 2011, 26(5): 105-108.)
- [19] NÉMETH J, LANGHORST J. Rethinking urban transformation: temporary uses for vacant land[J]. Cities, 2014(40): 143-150.
- [20] BRÓDY L S. Hail to the temporary: what vacancy can offer to the contemporary city [R]. Gran Sasso Science Institute, 2016.
- [21] 辛蕾, MADANIPOUR A. 空间的临时使用:灵活性、机遇与不稳定性共存的城市过程[J].城市规 划学刊,2018(5):121-122.(XIN Lei, MADANIPOUR A. Temporary use of space: urban processes between flexibility, opportunity and precarity[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 121-122.)
- [22] GRAHAM S. Temporary uses as tools for urban development[D]. Winnipeg: Department of City Planning, University of Manitoba, 2012.
- [23] ZIEHL M, OBWALD S, HASEMANN O, et al. Second hand spaces: recycling sites undergoing urban transformation[M]. Berlin: Jovis Verlag, 2012.
- [24] OSWALT P, OVERMEYER K, MISSELWITZ P. Urban catalyst: the power of temporary use[M]. Berlin: DOM publishers, 2013.
- [25] HONECK T. From squatters to creatives. an innovation perspective on temporary use in planning[J]. Planning Theory & Practice, 2017, 18(2): 268-287.
- [26] OSWALT P, OVERMEYER K, MIS-

- SELWITZ P. "Patterns of the unplanned" in pop up city[R]. Cleveland, OH: Cleveland Urban Design Collaborative, 2009.
- [27] MADANIPOUR A. Ephemeral landscape and urban shrinkage[J]. *Landscape Research*, 2017, 42(7): 795-805.
- [28] MATOGA A. Governance of temporary use[J]. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, 2019, 172(4): 1-28.
- [29] OSWALT P, OVERMEYER K, MISSELWITZ P. Urban catalyst: strategies for temporary use[M]. Basel: Birkhäuser, 2011.
- [30] BOSÁK V, SLACH O, NOVÁČEK A, et al. Temporary use and brownfield regeneration in post-socialist context: from bottom-up governance to artists exploitation[J]. *European Planning Studies*, 2020, 28(3): 604-626.
- [31] CUNNINGHAM-SABOT E, ROTH H. Growth paradigm against urban shrinkage: a standardised fight? the cases of Glasgow (UK) and Saint Etienne(France) [M]// PALLAGST K, WIECHMANN T, MARTINEZ F C. Shrinking cities: international perspectives and policy implications. London: Routledge, 2013.
- [32] BRAGAGLIA F, CARUSO N. Temporary uses: a new form of inclusive urban regeneration or a tool for neoliberal policy? [J/OL]. *Urban Research and Practice*, 2020. [2022-01-20]. <https://doi.org/10.1080/17535069.2020.1775284>.
- [33] GALDINI R. Temporary uses in contemporary spaces. a European project in Rome [J]. *Cities*, 2020(96): 102445.1-102445.8.
- [34] 张翰卿, 陈莉莉. 城市规划视角下的战术城市主义研究[J]. *城市规划学刊*, 2016(5): 35-41. (ZHANG Hanqing, CHEN Lili. Researches on tactical urbanism from urban planning perspective[J]. *Urban Planning Forum*, 2016(5): 35-41.)
- [35] MATOGA A. How media shape the perception of temporary uses[J]. *disP-The Planning Review*, 2019, 55(1): 85-96.
- [36] 许凯, SEMSROTH K. 城市规划在产业空间移位过程中的角色和作用: 以伦敦、汉堡、鲁尔区和维也纳为例[J]. *城市规划学刊*, 2014(1): 71-80. (XU Kai, SEMSROTH K. The role and function of urban planning in redistribution of industrial space: London, Hamburg, Ruhr Area and Vienna as examples[J]. *Urban Planning Forum*, 2014(1): 71-80.)
- [37] PATTI D, POLYAK L. From practice to policy: frameworks for temporary use[J]. *Urban Research and Practice*, 2015, 8(1): 122-134.
- [38] 衣霄翔, 吕飞. 公共行政视角下的控规调整管理辨析: 责任、困境与途径[J]. *现代城市研究*, 2018(9): 64-69. (YI Xiaoxiang, LÜ Fei. Analysis of management for regulatory plan adjustment from the view of public administration: responsibility, dilemma and solution[J]. *Modern Urban Research*, 2018(9): 64-69.)
- [39] POPPER D E, POPPER F J. Small can be beautiful: coming to terms with decline[J]. *Planning*, 2002, 68(7): 20-23.
- [40] MENG X F, LONG Y. Shrinking cities in China: evidence from the latest two population censuses 2010-2020[J]. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2022(54): 449-453.
- [41] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. *城市规划学刊*, 2020(3): 41-47. (TIAN Li, TAO Ran, LIANG Yinlong. Transition of implementation pattern in the predicament of urban renewal: a perspective of spatial governance[J]. *Urban Planning Forum*, 2020(3): 41-47.)
- [42] 杨震. 城市设计与城市更新: 英国经验及其对中国的镜鉴[J]. *城市规划学刊*, 2016(1): 88-98. (YANG Zhen. Urban design and urban regeneration: the British experience as a reference to China[J]. *Urban Planning Forum*, 2016(1): 88-98.)
- [43] 丁凡, 伍江. 城市更新相关概念的演进及在当下的现实意义[J]. *城市规划学刊*, 2017(6): 87-95. (DING Fan, WU Jiang. The evolution of the concept of urban regeneration and the practical connotation in today's society[J]. *Urban Planning Forum*, 2017(6): 87-95.)
- [44] LIU X. "Contested policy mobility": the creative transformation and temporary use of brownfields in Redtory, Guangzhou[J]. *Urban Geography*, 2016(6): 884-902.

修回: 2022-03