欧洲临时使用对存量空间弹性治理的启示

Insights from Europe’s Temporary Use for the Flexible Governance of Existing Space Stock

何 颖 程 遥 He Ying, Cheng Yao

摘 要 建立临时使用制度以及与之相配套的管理体系是从“增量扩张”转向“存量更新”的必然选择。临时使用作为一种兼具柔性与创新性的空间治理工具，起源于欧洲并演进为成熟的制度体系。系统梳理了欧洲临时使用的概念演进、功能定位与治理逻辑，剖析其从“边缘实践”走向“政策主流”的制度化路径，通过对比不同地区在土地产权、规划体系与治理结构等方面的差异，揭示我国当前实践面临“制度接口”缺失、协调平台薄弱与激励工具不足等困境。在此基础上，提出构建本土化全链条治理框架，以期为推动中国存量空间的弹性治理与城市更新制度创新提供理论参照与实践路径。

Abstract Establishing a temporary land use system and its corresponding management framework is an inevitable choice in transitioning from “urban sprawl” to “urban renewal”. As a flexible and innovative spatial governance tool, temporary use has gradually evolved into a mature institutional practice in Europe. This paper systematically reviews the conceptual evolution, functional positioning, and governance logic of temporary use in Europe, analyzing its institutional pathway from “marginal practice” to “policy mainstream”. By comparing differences in land ownership, planning systems, and governance structures between China and Europe, the study highlights structural challenges in current practice, such as the absence of an “institutional interface”, weak coordination platforms, and insufficient incentive mechanisms. On this basis, the paper proposes the construction of a localized governance framework, aiming to provide theoretical references and practical pathways for advancing flexible governance of existing space stock and institutional innovation in urban renewal in China.

关 键 词 临时使用；城市更新；弹性治理；制度比较；空间治理

Key words temporary use; urban renewal; flexible governance; institutional comparison; spatial governance

文章编号 1673-8985（2026）04-0141-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A DOI 10.11982/j.supr.20260419

作者简介

何 颖

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

上海市城市规划设计研究院 工程师

程 遥（通信作者）

同济大学建筑与城市规划学院

自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室

城市规划系 副系主任，副教授

chengyao@tongji.edu.cn

当前，中国城市发展已迈入从增量扩张阶段转向存量提质阶段。与之相伴随的，是长期“蓝图”目标的空间紧约束与阶段性的空间动态需求。这一变化对空间资源管理提出了新的命题和挑战。一方面，经济社会结构的深度转型与科技的快速迭代，不断重塑着生产与生活方式，催生大量功能退化、利用率低的闲置空间；另一方面，传统以“收回—储备—出让”为核心的闲置土地处置模式，面临制度成本高、周期长、社会阻力大等瓶颈[1]。在城市治理精细化背景下，如何建立存量空间弹性治理制度，以低成本、柔性化的方式激活这些资源，成为空间治理领域的新议题。

“临时使用”的概念根植于欧洲城市面对后工业化转型的探索，经过数十年的发展，已累计形成规模庞大、类型丰富的实践案例。据统计，2008年，德国联邦建筑与区域规划局（BBR）就已系统调查了全国116个临时使用典型案例[2]1。同期，英国已有超过200个临时用途项目在实施或筹备中[3]，且仍在持续涌现。伦敦2018年活跃的临时使用项目总面积已达18.8万m²，且城市中仍存在约2.4万个空置商

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

业单元和152 hm²闲置土地[4]，显示出临时使用作为盘活存量空间工具的巨大规模潜力和现实需求。最为关键的是，经过数十年发展，欧洲各国已逐渐建立起相对成熟的制度体系，如德国、荷兰等国将临时性使用纳入规划体系，通过法规豁免、协调平台与财政激励，促成政府—产权人—使用者三方合作，形成制度化的临时治理模式[5]，这对我国的存量空间弹性治理具有借鉴意义。

近年来，中国部分城市也开始探索临时性使用的本土化实践，试图回应存量空间再利用与社区治理创新的双重需求。然而与欧洲研究实践相比，国内对临时性使用的讨论仍停留在案例引介与策略描述层面，对临时使用在中国独特制度语境下的可移植性缺乏系统分析。基于此，本文旨在通过系统综述与比较研究，明晰欧洲临时使用的治理逻辑，探索符合中国语境的临时使用治理路径。

1 “临时使用”研究与实践的源起与讨论

1.1 概念的源起与演进

“临时使用”一词源自德语Zwischennutzung，最早可追溯至19世纪中期，原指森林土地在轮伐间隙被农民临时开垦种菜的现象，强调“两段正式用途之间的过渡性使用”。现代意义上的城市临时性使用则发端于20世纪70年代的德国。当时德国柏林等城市出现大量空置厂房与弃置地，政府和产权人默许了资金短缺的艺术家、初创企业、文化项目和社区花园占据这些“空白领域”，进行低成本、创造性的临时活动。这种现象被称为“中间使用”或“过渡使用”，即临时使用的雏形。2004年欧盟资助的“城市催化剂”研究项目首次将其系统化表述为英语temporary use，并建立“使用权优于所有权”的操作原则[6]，Matthias Oswalt等在其著作中将“临时性使用”精确定义为对城市“空隙”资源的“中间性”利用，将城市中的闲置地、废墟、空置建筑视为一种宝贵的空间资源，认为临时性使用是对这种资源的创造性利用。Bishop & Williams随后在The Temporary City一书中将这一概念系统化和理论化，提出“临时城市主义”，将临时使用从“空地填充”上升为能够使城市更具韧性、创新性和活力的城市战略[7]。然而，虽然临时使用已成为公认的概念，但对于这一概念并没有一个权威的定义，在相关表述中，以“Zwischennutzung”“temporary use”和“meanwhile use”这几个术语最为常见（见表1）。

虽然术语多样，但都体现出了临时使用的几方面特征：一是不改变产权，强调使用而非拥有；二是功能用途与原有功能并无关联；三是无需改变既有规划，因此它也可以被视为一种“保持策略”[8]。

随着实践发展，临时使用的概念体系不断丰富，不同地区的学者、居民、规划师和开发商从不同角度对此类现象进行解读。临时使用从单纯的短期空间利用，发展成为一种包含经济、社会和文化多维度考量的复杂现象，也出现了许多延伸的概念与术语，如“弹出式”(pop-up)、“DIY”和“战术性”(tactical)等。这些术语反映了临时使用在不同情境下的多样性、灵活性与复杂性。例如，pop-up urbanism（弹出式城市主义）强调短暂、瞬时、事件驱动，常与商业、文化活动和实验相关；everyday urbanism（日常都市主义）关注普通市民的日常实践如何塑造城市空间，强调非精英的、自下而上的创造力。尽管术语多样，但其核心共性在于：强调在不确定的条件下，以过程导向、低成本、高适应性的方式，实现对空间剩余价值的创造性挖掘。

1.2 关于“临时使用”的价值取向讨论

在相关的研究和实践中，“临时使用”被赋予的角色呈现出明显的价值张力。多数研究认为，临时使用因其低门槛、短周期、高参与的特征被视为激活空置地块、测试空间需求、培育草根经济的最小干预手段，在财政紧缩时期能迅速填补功能空白，提升街道活力与社区认同，并为政府提供“轻量级”政策工具，以应对传统规划审批冗长、资金配套不足等难题。在应对收缩城市最为关键的空置问题方面，学者们也认为临时使用是相对最为有效的一种方式。同时，在创意产业、社区营造与气候适应性等议程中，临时使用被当作推动“自下而上”治理、促进多元主体协作的示范场。因此，尽管临时使用项目在空间上是短暂的，但它们在社会和政治层面上具有持久的影响。

在肯定其多元价值的同时，随着实践的广泛应用，学者们也对临时使用进行批判性反思，主要体现在绅士化悖论和空间权益的脆弱

表1 对临时使用的定义

Tab.1 Definition of temporary use

来源	术语	定义
德国联邦建筑与区域规划局报告（2004、2008）	Zwischennutzung	当建筑物或场地的原始用途被放弃，且存在明确的后续用途需求或规划时，即构成临时用途。在此期间，可进行临时性替代用途，但仅限于该替代用途能够实现的期限内。这类用途通常不会引发产权变更，几乎不存在使用冲突，且原有规划权得以保留
城市催化剂（2004）	temporary use	临时使用是城市发展中一种非传统却具有重要价值的空间利用形式，并非新生或边缘现象，其核心是在城市闲置空间（如废弃土地、空置建筑、工业荒地等）的“时间间隙”（即旧有用途结束、新商业开发尚未启动的阶段）内，以灵活、低成本的方式开展活动，且能与城市发展形成多元互动
Colomb对临时使用的研究（2012）	temporary use	临时利用可定义为“从一开始就计划为非永久性”并“试图从‘临时性’这一概念中获取独特品质”的利用方式。该术语指的是以多种方式“暂时”使用的空间，旨在摆脱对临时性土地利用本身的关注，转而把握此类活动与空间中存在的“那种动态、开放式的‘中间性’、介入性和意外可能性”
Centre for London智库关于伦敦临时使用的报告（2018）	meanwhile use	泛指那些在等待场地启动另一项主要活动期间，对闲置空间进行占用的各类活动。这类用途与永久性建筑一样丰富多样：伦敦既有快闪店、酒吧、菜园、艺术画廊、足球场，也有临时性住宅或办公空间

资料来源：笔者根据相关资料整理。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

性。Madanipour[9]通过对伦敦Wembley Chesterfield House的过程追踪揭示，临时使用的产生是资本主义固有的时间和空间波动的结果，它通过短期租金减免吸引艺术家与初创企业，迅速完成地段形象刷新，为后续高价值销售或出租制造“文化溢价”，当规划许可获批、楼价攀升后，临时使用者即被清退，形成“以文化资本换空间资本”的结构性置换，从而放大了绅士化速度。同时，临时性所固有的不确定性也使得参与者面临权益保障缺失的困境，难以进行长期投入与发展[10-11]。因此，临时使用也正在被认为是新自由主义城市的政策工具。

除此之外，学者们也在探讨临时使用是否能产生更加长期的价值。研究认为，临时使用的核心价值不在于其是否通向物理上的永久化，而在于其通过持续的社会—空间实践重塑地方面貌、巩固社群纽带并撬动制度变迁，从而对城市发展产生持久且结构性的影响[12-13]。因此，临时性应被视作一种对抗“永久开发”范式的规范性策略，而非过渡性的权宜之计，只有以“长期临时性”的理念取代短周期的展演式干预，才能在时间维度上实现包容治理与可持续的城市更新[14]。

由此可见，对于临时使用的价值探讨提示研究者和政策制定者必须跳出“非黑即白”的价值判断。为更好地发挥临时使用制度在城市空间治理中的作用、助力治理水平与效率提升，需先行建立保障体系，从而达成短期激活闲置空间与锁定长期收益、局部空间盘活与整体城市愿景实现的有机平衡[15]。

2 “临时使用”的空间治理制度建设实践

2.1 项目类型与空间分布

虽然对临时使用的研究针对的多是文化创意产业等相关功能，但研究表明，大多数临时使用项目以停车场等普通类型的功能为主。Michael Martin[16]通过分析2000—2015年间英格兰核心城市中5 890个临时使用项目，发现75%的临时项目为停车场等功能，而其他特殊类型的项目则包括文化实验型的，如画廊、剧场、音乐节、快闪博物馆；社区导向型的，如菜园、滑板公园、应急避难所；以及经济试水型的，如创意工作室、联合办公、餐饮集市，此外还出现“功能叠合”的模式，即在同一厂房内同时植入演出、零售与运动[17]。

普通类型的临时项目并没有明显的空间分布规律，但文化创意类的临时项目往往集中于交通可达性高的城市中心区域，其空间轨迹与绅士化前沿高度耦合，常被用作测试地段未来的可塑性。然而，优越的区位条件本身并不构成临时使用成功扎根的充分条件。学者们研究发现，空间便利性虽重要，但必须与政府的支持、行动者的风险感知和适应能力等社会、制度性条件相结合，才能有效促成临时使用项目的稳定化[18]，其背后是空间属性、制度环境与行动者策略复杂互动的结果。

2.2 治理逻辑与实际应用

临时使用项目在欧洲之所以能够从零星实践发展成为正式规划工具，一方面在于其并没有将闲置空间视作“问题空间”，而将其作为城市发展的“机遇空间”；另一方面，国际城市通过一套渐次成型的制度支撑体系使临时使用项目得以稳定运转。

法律法规方面，德国、英国、法国等地都对临时使用作出了相关规定。以德国为例，德国将临时使用视为一种可逆的、有时限的“城市发展实验”，并在既有法规的基础上进行豁免和特许。首先，规划层面关键在于论证临时使用不触及规划的核心要点。根据《联邦建筑法典》，若能证明该用途在结束后能恢复原状、不留存重大痕迹，且其存在本身具有“城市发展上的合理性”——例如，激活了衰败区域、提供了社区缺失的功能——那么便可以“规划豁免”的形式，临时性地偏离规划中规定的用途。其次，在建筑层面，各州的《建筑规范》的审查重点从对技术规范的刻板遵守，转向对“公共安全与秩序”的实质性保障，即只要通过临时性、非标准的方案能等效地保障安全，即可获得特许。最后，在行政与合同层面，当正式路径存有障碍时，“宽容协议”与各类使用合同成为务实工具。政府部门可与使用者签订有时限的协议，暂不执行禁止性规定，但以使用者提供可靠的履约保证为前提，确保项目终结后能承担拆除与复原成本，例如合同可能设定一个1—3年的固定期限，但会附有“随时解约条款”[2]31。因此，德国临时使用的批准并非对规则的简单突破，而是在既有法律工具箱内进行的创造性应用。

规划体系方面，临时使用已被纳入城市的战略规划。如《大伦敦规划》将临时使用（meanwhile use）作为实现“活力”“良性增长”“土地优化”等核心目标的策略，明确提出鼓励各个地区利用空置土地和建筑推动文化创意产业、住房、社区花园等临时使用功能[19]，而各自治市的地方规划（local plans）则展现出不同的实施路径与政策重点。例如，纽汉自治市（London Borough of Newham）的地方规划政策明确支持“临时使用住房，特别是模块化住房”。这一政策直接催生了Ladywell临时住房项目。该项目位于前Ladywell休闲中心旧址，由自治市提供土地，并与社会企业“Meanwhile Space CIC”合作，建造了24套高质量的临时住宅。该项目不仅在2016—2020年间为急需住房的家庭提供了居所，更在租约结束后实现了空间维度的“过渡”——整个模块化建筑被计划搬迁至另一空置地块重新组装使用。但也有部分自治市的地方规划仍停留在原则性支持的阶段，缺乏明确的政策工具或具体的资金引导机制，导致临时使用的实践在很大程度上依赖于市场或社区的自发行为[20]。

运营模式方面，官方或民间的中介型组织与平台是临时使用项目落地的关键制度节点，它们通过信息匹配、信用背书与风险缓冲，将潜在空间供给与多元需求转化为可签约、可运营、可退出的正式合约。如英国的Meanwhile Space和德国的ZZZ不莱梅（Zwischen Zeit Zentrale Bremen）等机构提供了标准化的“工具包”（包括租赁协议、保险方案），并运营在线匹配平台，充当了高效、专业的市场催化剂。巴黎《促进临时占用发展宪章》构建了政

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

府与私营部门的制度化框架，市政府与大型房地产商、资产管理公司签订协议，构建制度化合作平台，大幅度降低了双方的交易成本和风险。

此外，各个城市还通过设立专设基金、搭建数据平台、加强项目评估监测、举办临时项目创意征集等活动不断完善支撑体系。因此，推动临时项目落地靠的不是单一政策，而是一个多层次的支持系统：即以清晰的法律框架为基础，以高效的管理实体和专业中介为核心，并辅以关键的资金支持和用户友好的支持服务，最终使其从依赖个人能动性的临时行动转变为主流化的可持续城市政策。

2.3 经验小结

欧洲临时使用的制度化进程，从应对空置危机的权宜之计发展为成熟的战略工具，其根本前提在于对临时使用概念的转变，进而使得治理方式发生了变化。其一，将临时使用的闲置空间重新定义为蕴含无限潜力的“机遇空间”，既能在危机中以快速、低成本的特性，迅速填补功能真空，为城市系统提供应急支撑与缓冲，又能通过赋予闲置空间以新功能、为新兴业态与文化艺术提供实验温床、在正式规则之外培育新的社区联结，持续为城市注入创新活力。其二，城市发展本身就是一个充满动态与不确定性的过程，在这一语境下，“临时”与“永久”并非二元对立，而是形成了互补的辩证关系。界定“临时使用”的关键并不在于物理时间的绝对长度，而在于其主观意图上的非永久属性。相关实践表明，多数临时项目在启动之初即已确立了非持久性的功能定位[21]。因此，它们更像是一种节奏性时态，以灵活、实验的方式回应着城市发展的不确定性，使其在面对未知挑战时能够保持开放与韧性。其三，临时使用蕴含了时间与空间的双重弹性属性，正是这种时空双重弹性，使得临时使用能够作为一种重要的补充机制，弥补传统治理在“时间弹性”上的不足。

在此理念的驱动下，欧洲临时使用的成功依赖于3大支柱：在法律层面，预留通道和接口，降低了制度成本；在治理层面，依托专业中介机构构建标准化运作模式，填补了各方之间的结构性空隙；在政策层面，综合运用财税激励与战略引导，形成了灵活而稳定的支持系统。这种治理模式既保留了临时使用固有的灵活性和实验性特征，又通过稳定的制度框架确保了其可持续性和可预期性，为我们在中国语境下思考存量空间的治理创新提供了重要的参考价值。

3 国内外制度逻辑差异与本土化路径探索

3.1 国内相关研究与实践

相较于欧洲较为成熟的理论框架与制度实践，国内对临时使用的研究起步较晚。早期研究集中在工业遗产再利用和创意产业孵化，如北京798艺术区、上海M50创意园等工业遗产再利用案例，也有学者从制度角度分析并提出“产权不变—用途临时”的模式[22]，解释政府默许逻辑，但彼时尚未出现“临时使用”或“过渡性使用”的明确概念。随着欧洲“临时使用”概念的引入，部分学者开始翻译介绍德国、荷兰等国的制度经验，如董楠楠[23]、董一平等[24]介绍德国工业遗产临时使用经验，提出“临时性使用”可降低交易成本、保留工业记忆。

伴随着“城市更新”行动上升为国家战略，临时空间使用被纳入更新工具箱，相关研究逐渐增多。邓林娜等[25]构建“适应性—过程性—能动性”三维框架，指出中国临时使用面临“制度—行动者”张力，建议引入弹性许可与功能兼容。张京祥等[26]从价值转向、制度保障、平台搭建等3个方面提出推进临时使用的规划应对。王路昊等[27]10基于R市“可食地景”扩展个案，提出“想象的共同体”概念，强调社区中介可调和国家与社会对闲置地的不同想象，实现低成本空间治理。

在实践层面，我国多地已涌现出一批具有代表性的临时使用案例，呈现出多样化的探索路径。如上海“创智农园”将城市闲置地块转变为社区花园和公共活动空间，通过居民参与营造促进了社区融合；南京金银街运用临时性城市主义更新策略顺利改造实施并产生较好影响力[28]，等等。

但总体来看，对临时使用的研究仍呈现“重案例、轻框架，重空间、轻治理”的倾向。首先，国内的研究对象多集中于中心城区工业遗产，对城郊接合部、农村闲置宅基地、集体建设用地等“非热点”区域关注不足。其次，在制度上，对临时使用的法律地位、规划许可豁免、权属登记、退出转化等操作细则缺乏系统分析，对治理维度的协商程序、冲突调解、利益共享等议题探讨不足。究其原因，主要还是中外在制度语境和治理逻辑上存在显著差异。

3.2 我国“临时使用”的治理制度

随着我国城镇化进入存量提质阶段，临时使用的需求不断涌现。但与上文介绍的德国、英国等国家相比，我国在研究对象、产权制度、治理思路和治理逻辑上存在差异。

首先，在研究对象上，国内政策文件中与“临时使用”内涵接近的包括两类。一是储备用地的临时利用，根据《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）第十四条，“在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应”。二是城市更新中关于5年“过渡期”的提法，即在符合相关规定的前提下，可不改变主体和规划条件对用途在一定范围内进行变更。而学术研究中包含了“临时性使用/利用”“过渡使用”“临时城市更新”等多个术语。因此，相较于国外将“临时使用”看作一种状态去研究，国内则是在实践中按土地权属、审批路径等被拆分成多条并行的制度去操作。其次，在产权制度上，目前国内对于分离“产权”与“功能”的路径还在创新探索过程中，对于存量空间主要通过“过渡期政策”或“特殊类装修”等一事一议的政策才能得以“有限突破”[29]。而在土地私有制国家，产权人拥有使用权、收益权和处置权，临时使用可以通过“许可协议”等法律工具固定下来，这意味着拥有土地的公司可

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

以在土地正式开发前，与第三方签订一份“临时使用协议”进行使用。再次，在治理思路上，虽然国内外都希望盘活存量、激活空置的空间资源，但相比于国外通过简化审批、提供保险支持、税收减免等工具，鼓励产权所有者和社区将闲置资产转化为临时性的文化、商业或公共空间，国内尚未建立起有效的激励机制。最后，在治理逻辑上，临时使用涉及主体众多，其最终的实施是多主体共议的结果。相较于欧洲国家拥有高度成熟和专业化的中介机构生态系统，国内则更多基于政府自上而下的改造意图，“多方协商—利益共享—风险共担”机制缺少组织载体与制度接口，这种结构性的差异，决定了国内临时使用的多样性和自发性远低于国外。

3.3 我国临时使用治理体系建设的思考

鉴于此，临时使用是我国城市空间发展实现长期性与阶段性、确定与不确定、静态与动态的可能解决方案之一。在城市更新过程中，临时使用是重要的用途管制和空间治理手段，有必要建构相配套的治理体系和管理制度，通过系统性的制度设计，为其提供合法入口、过程规范与退出机制的全链条“制度接口”，不断完善空间治理的灵活性与适应性。

其一，明确临时使用的法律地位与规划接口。一方面，应从国家层面出台指导性政策，明确临时使用的合法性与基本原则，为地方实践提供统一的法律依据和政策方向。事实上，《中华人民共和国城乡规划法》和《中华人民共和国土地管理法》均有对临时建设和临时用地的相关表述，虽然概念有所差异，但可在此基础上进一步探索。值得注意的是，当前实践中已涌现出如“过渡期”“弹性年期”等创新政策，旨在填补短期与长期间的制度空白。然而，广州红专厂等案例[30-31]也警示我们，若临时使用的期限、功能转换和退出机制不够清晰，容易引发后续纠纷与治理成本，因此，政策层面应强化对临时使用期限延长、功能迭代和权益保障的规范指导。另一方面，地方政府应结合自身实际情况，制定具体实施细则和操作指南，可探索设立临时使用功能“正面清单”与“负面清单”，在确保安全、不影响周边环境的前提下，允许特定类型的临时功能（如社区服务、文化展示、创意办公、公共绿地等）在特定区域内免予或简化规划许可程序，实现“规划豁免”或“备案制”管理。

其二，构建多元主体协同治理机制。临时使用涉及政府、产权人、使用者、社区等多元主体，需要建立多方协商、利益共享、风险共担的协同治理机制。政府应发挥引导作用，牵头搭建沟通平台，建立闲置空间资源共享平台，促进各方之间的对话与合作，并通过签订多方协议，明确各方的权利与义务，保障项目的顺利推进。例如，香港通过设立专项资助计划、简化规划审批、引入模块化建造技术，将临时住房纳入公屋体系，形成“政府资助+NGO运营”的制度化路径，有效回应了中短期住房危机[32]。同时，应鼓励社区居民积极参与临时使用项目的决策与管理，发挥社区的自治作用，增强居民对项目的认同感与归属感，提升项目的可持续性，如在“可食地景”项目中，社区作为平台，承接政府委托管理权，联动社工组织、规划力量，并动员居民成立自治理事会，形成“社区引导、居民自治、专业辅助、政府保障”的协作网络，将闲置储备土地转化为社区共享的公共农园[27]6。

其三，完善空间管控策略工具包。在编制城市更新规划、控制性详细规划、社区规划等内容时，增加对临时性用途的鼓励和支持，并充分考虑临时使用的需求，对临时使用的功能定位、空间布局与规模控制进行引导，使临时使用与城市长期规划相衔接。此外，应建立临时使用项目的评估与监测机制，对项目的实施效果进行动态跟踪与评估，及时发现问题并调整优化，确保临时使用项目符合规划要求与城市发展目标。

其四，建立全周期的政策工具包与动态监管体系。临时使用管理需贯穿“准入—运营—评估—退出”全周期。在准入阶段，提供清晰的申请流程与标准化的技术规范；在运营阶段，可设立“临时使用专项基金”，为公益性项目提供小额启动资助或保险补贴，或对参与临时使用项目的产权人给予适当的税收减免，提高其积极性；在评估与退出阶段，建立以社会效益、空间效益为核心的绩效评估体系，并根据评估结果决定项目是终止、延续还是转为永久功能。通过动态监管与反馈，不断优化政策供给，形成可持续的治理闭环。

4 结语

临时使用不仅是对土地与空间资源的优化配置，更是对传统空间治理逻辑的深刻重塑。它突破了以“永久性”和“刚性管控”为主导的规划范式，转而强调过程导向、弹性适应与多元共治，为城市在不确定性环境中实现可持续发展提供了新的思路。尽管临时使用并不能解决所有的城市问题，但其以低成本、高灵活性和强实验性的特点，为激活闲置空间、培育社会创新、增强社区韧性提供了一条具有重要现实意义的路径。

临时使用在欧洲已从一种应对空置的临时策略，演进为一种成熟的空间治理方式，并形成了涵盖法律授权、中介平台、政策激励与动态评估的完善制度体系，在社会、经济、文化等多个维度持续释放其治理效能。随着城市更新行动在全国范围内的深入推进，也应在借鉴国际经验的基础上，立足本土实际，加快建立包括法律保障、平台支撑、政策激励和评估机制的系统性治理框架，推动临时使用从零散试点走向规范化、制度化发展，使其真正成为提升城市治理现代化水平的重要抓手，为中国城市的高质量发展注入新的活力与韧性。

参考文献 References

[1] 王宏新，邵俊霖，张文杰. 政策工具视角下的中国闲置土地治理——192篇政策文本（1992—2015）分析[J]. 中国行政管理，2017（3）：108-112.
Wang Hongxin, Shao Junlin, Zhang Wenjie. Vacant

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

land governance in China from the perspective of policy instrument: based on the analysis of 192 policy texts (1992-2015)[J]. Chinese Public Administration, 2017(3): 108-112.

[2] Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS), Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung(BBR). Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung[R]. 2008.

[3] SQW Consulting. Meanwhile use business case and learning points[R]. London: SQW Consulting, 2010.

[4] Bosetti N, Colthorpe T. Meanwhile, in London: making use of London's empty spaces[R]. London: Centre for London, 2018.

[5] Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS), Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung(BBR). Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung[R]. 2004.

[6] Oswalt P, Overmeyer K, Misselwitz P. Urban catalyst: the power of temporary use[M]. Berlin: DOM Publishers, 2013.

[7] Bishop P, Williams L. The temporary city[M]. London: Routledge London, 2012.

[8] 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? A study on international experiences addressing vacant spaces in shrinking cities[J]. Urban Planning Forum, 2020(2): 95-101.

[9] Madanipour A. Temporary use of space: urban processes between flexibility, opportunity and precarity[J]. Urban Studies, 2018, 55(5): 1093-1110.

[10] Colomb C. Pushing the urban frontier: temporary uses of space, city marketing, and the creative city discourse in 2000s Berlin[J]. Journal of Urban Affairs, 2012, 34(2): 131-152.

[11] Tonkiss F. Austerity urbanism and the makeshift city[J]. City, 2013, 17(3): 312-324.

[12] 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.

[13] Szaton-Orlińska K, Opania S. The factor determining effective modelling of the urban spatial transformation process based on temporary use[J]. Architecture, Civil Engineering, Environment, 2024, 17(3): 59-70.

[14] Bråten L N. Temporary temporariness? The (mis)use of tactical urbanism from the 'open city' framework[J]. Urban Studies, 2024, 62(5): 809-827.

[15] Bragaglia F, Rossignolo C. Temporary urbanism as a new policy strategy: a contemporary panacea or a trojan horse?[J]. International Planning Studies, 2021, 26(4): 370-386.

[16] Martin M, Hicks S, Deas I. Temporary use in England's core cities: looking beyond the exceptional[J]. Urban Studies, 2020, 57(16): 3381-3401.

[17] 邓林娜，唐燕. 德国工业用地更新中的临时性使用——以施普雷河区与汉堡港城为例[J]. 国际城市规划，2022，40（1）：107-114.
Deng Linna, Tang Yan. Temporary uses in the regeneration of industrial lands in Germany: case studies of Media Spree and HafenCity[J]. Urban Planning International, 2022, 40(1): 107-114.

[18] Chang R A, Gerrits L. What spatially stabilises temporary use? A qualitative comparative analysis of 40 temporary use cases along synchronised trajectories of stabilisation[J]. Cities, 2022, 130: 103868.

[19] Greater London Authority. The London plan[Z]. 2021.

[20] Arup, Greater London Authority. Meanwhile use London: a research report for the Greater London Authority[R]. London: Greater London Authority, 2022.

[21] 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.
Yi Xiaoxiang, Zhang Haoping, Xia Lei. Tackling the vacancy problem in international shrinking cities: temporary use strategy and its implications[J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 111-118.

[22] 冯立，唐子来. 产权制度视角下的划拨工业用地更新：以上海市虹口区为例[J]. 城市规划学刊，2013（5）：23-29.
Feng Li, Tang Zilai. The renewal of allocated industrial land in the perspective of property right system: the case of Hongkou District, Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29.

[23] 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.

[24] 董一平，侯斌超. 工业建筑遗产保护与再生的"临时性使用"模式——以瑞士温特图尔苏尔泽工业区为例[J]. 城市建筑，2012（3）：19-23.
Dong Yiping, Hou Binchao. Temporary-use model in industrial heritage conservation and regeneration: a case study on Sulzer-Areal in Winterthur, Switzerland[J]. Urbanism and Architecture, 2012(3): 19-23.

[25] 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（6）：93-101.
Deng Linna, Tang Yan. The domestic and international research progress of temporary use and its value and connotation[J]. Urban Planning International, 2025(6): 93-101.

[26] 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]. 城市规划学刊，2024，45（6）：1-9.
Zhang Jingxiang, Lu Xinyue, Han Bijun. Temporary urban renewal and planning response for long-term change[J]. Urban Planning Forum, 2024, 45(6): 1-9.

[27] 王路昊，刘宣，赵冠华. 从全面监管到空间治理：闲置土地资源的临时性使用[J/OL]. 广西师范大学学报（哲学社会科学版），1-14[2026-07-30]. https://link.cnki.net/urlid/45.1066.C.20231121.0922.002.
Wang Luhao, Liu Xuan, Zhao Guanhua. From comprehensive supervision to spatial governance: temporary use of idle land resources[J/OL]. Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition), 1-14[2026-07-30]. https://link.cnki.net/urlid/45.1066.C.20231121.0922.002.

[28] 高煜，张京祥. 临时性城市更新的实现及其包容性治理——以南京金银街更新实践为例[J]. 城市发展研究，2024，31（11）：98-107.
Gao Yu, Zhang Jingxiang. The realization of temporary urban regeneration and its inclusive governance: taking Nanjing Jinyin Street regeneration practice as an example[J]. Urban Development Studies, 2024, 31(11): 98-107.

[29] 彭姗妮. 过渡性路径下的城市更新：政府工具建构与公平性反思[J]. 城市规划学刊，2024（6）：96-103.
Peng Shanni. Urban renewal through transitional pathways: government tools and a reflection on equity[J]. Urban Planning Forum, 2024(6): 96-103.

[30] 贺辉文，安东琪，霍子文，等. 土地短期资本化——基于广州红专厂等案例的观察[J]. 城市发展研究，2025，32（8）：98-106.
He Huiwen, An Dongqi, Huo Ziwen, et al. Short-term land capitalization: observation based on cases such as the Redtory of Guangzhou[J]. Urban Development Studies, 2025, 32(8): 98-106.

[31] 尹新，孙一民. 探究城市工业遗产更新阻力——以广州红专厂文化创意产业园为例[J]. 华中建筑，2018，36（4）：33-38.
Yin Xin, Sun Yimin. The resistance of urban industrial heritage in the renewal: taking the Redtory of Guangzhou Cultural and Creative Industry Park as an example[J]. Huazhong Architecture, 2018, 36(4): 33-38.

[32] 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.
Liu Jiayao, Zhu Jin, He Shenjing. The development and implications of Hong Kong's temporary social housing: a temporary urbanism perspective[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(5): 35-41.

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.