

本期主题：共同富裕与规划公平

【编者按】习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上强调共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征，要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕。国土空间规划是保障社会公正和促进共同富裕的重要政策工具。作为公共政策，国土空间规划的目标之一是整合优化国土空间资源，协调解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，实现公平和效率的统一。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“共同富裕与规划公平”为主题，通过梳理共同富裕的内涵、规划领域的公平概念、共同富裕与国土空间规划的关系等，探讨共同富裕目标下国土空间规划的实施路径与优化策略、资源配置重点、规划价值观等内容，以供读者参考。

社会公正理念前置的国土空间规划建构： 理论思考与治理路径

□ 朱继任，朱介鸣

【摘要】共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。国土空间规划承载着优化国土空间开发保护格局、提升国家治理能力的核心使命，是保障社会公正和促进共同富裕的重要政策工具。文章在厘清规划领域的公正概念以及国土空间规划兼顾效率与公平内涵的基础上，重点探讨在国土空间资源初始分配、分配过程和结果分配三个阶段我国国土空间规划需要应对的公正偏离议题；从城镇化转型、市场化转轨和城乡移民三个方面梳理了当前城乡与区域空间中的不公正现象及其根源；从空间治理的角度出发，结合国土空间规划的编制与实施，在明确土地增值归属、建设用地指标分配和交易机制、规划再分配和协调作用三个方面构建了促进社会公正与共同富裕的规划实施路径，以期为社会主义发展新阶段下国土空间规划的编制、实施、管理提供逻辑和路径参考，助力国家城乡融合、区域协同与共同富裕目标的实现。

【关键词】共同富裕；国土空间规划；社会公正；空间治理；土地增值归属；建设用地指标

【文章编号】1006-0022(2022)10-0005-07 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】朱继任，朱介鸣. 社会公正理念前置的国土空间规划建构：理论思考与治理路径[J]. 规划师, 2022(10): 5-11.

Establishing Territorial Space Planning with Equity Concept Preposition: Theoretical Deliberation and Governance Path/Zhu Jiren, Zhu Jieming

Abstract Common prosperity is the essential requirement of socialism and the important feature of Chinese modernization. Territorial space planning carries the missions of optimizing the layout of land preservation and development, improving the capability of national governance, guaranteeing social equity, and promoting common prosperity. Through clarifying the concept of equity and the connotation of balancing efficiency and equity in territorial space planning, this paper studies the issues of inequity in spatial resources' distribution at the stage of initial allocation, the operating process, and outcome adjustment. From the perspectives of transitional urbanization, marketization, and urban-rural migrants, the paper additionally reorganizes the phenomena and origins of inequity. Finally, the paper establishes a planning route towards social equity and common prosperity by ensuring the belonging of incremented land value, constructing the distribution and transaction mechanisms of land indices, and highlighting the key role of planning in redistribution and coordination. The paper provides a logic and path reference for the compilation, implementation, and management of territorial space planning in the new era, and contributes to the realization of urban-rural integration, regional coordination, and common prosperity.

Key words Common prosperity, Territorial space planning, Social equity, Spatial governance, Incremented land value belonging, Constructive land indices

0 引言

2021年8月，习近平总书记主持召开中央财经委员会第十次会议，会议强调“共同富裕是社会主义的

本质要求，是中国式现代化的重要特征”，要在地区经济发展中“鼓励勤劳创新致富”，“提高发展的平衡性、协调性、包容性”^[1]。从生态文明的新时代发展要求到促进国家治理现代化、扎实推动共同富裕的

【基金项目】国家自然科学基金项目(52008181)

【作者简介】朱继任，博士，哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院城市规划系副主任、助理教授、硕士生导师。

朱介鸣，通讯作者，博士，英国社会科学院院士，同济大学建筑与城市规划学院特聘教授，中国城市科学研究会新型城镇化与城乡规划研究专业委员会主任委员，上海同济城市规划设计研究院有限公司总规划师。

发展理念，不难看出我国的社会经济发展模式正在由高速发展向高质量发展转变。在向着第二个百年奋斗目标迈进的重大历史关头，必须以促进全体人民共同富裕为着力点^[2]。“包容性发展”“社会公正”“区域协调”等将成为新时代新发展阶段的关键词，引领着我国城乡与区域发展的步伐和内容。过去的四十多年，得益于“先富带后富”的改革开放政策，我国的工业化和城镇化进程举世瞩目，但也造成了日趋严重的贫富分化和城乡间、地区间及各社会群体间显著的发展差距^[3]。虽然城乡间、地区间的差距在国家宏观政策的调控下有了一定的缓解，但是乡村与乡村之间的发展不平衡、城镇化进程中的收益分配不平等^[4]、空间规划实施过程中的权利冲突等问题仍可能进一步加剧，并成为我国新发展阶段在实现共同富裕这一宏伟目标道路上的障碍性因素。

从国际经验来看，西方国家自 20 世纪 80 年代以来长期扩大的贫富差距与财富分配不均等问题，导致了中产阶级塌陷、社会撕裂、政治极化、民粹主义泛滥等现象，教训深刻，值得人们在新时代新征程中警示。以美国为例，虽然 20 世纪 80 年代以前美国的贫富差距经历了一段持续缩小的过程，但是之后美国的贫富差距不断扩大，最终美国近百年贫富差距呈现出“U 形曲线”的变化过程。发展不平衡、资源分配不均等问题导致美国社会矛盾凸显，社会动荡不安，严重影响了整个国家的社会经济发展^[5]。

作为公共政策的国土空间规划，旨在整合优化国土空间，协调生产、生态和生活空间，推进土地集约高效利用，推动社会高质量发展^[6]。在空间重构的过程中，国土空间规划决定着城乡空间资源的再分配，而城乡空间资源再分配会使居民的空间权利增加或者减少。因此，保障国土空间规划的公平与正义对于实现共同富裕目标至关重要^[7]。在国土空

间规划体系建构的背景下，我国应设计怎样的国土空间规划体系规则，才能够在有效保护有限耕地资源的同时，兼顾城乡与区域发展需求，平衡政府、市场、土地业主、城乡移民间的权益，实现国土空间开发格局的优化？如何前置社会公平与空间正义理念，从而保障国土空间规划在破解区域发展与城乡发展不平衡不充分的问题中发挥重要作用？这是未来我国土地产权制度改革与国土空间规划体系建构必须要面对和解决的问题，也是促进社会共同富裕的核心议题。基于此，本文通过厘清规划领域的公平概念，结合当前我国土地产权制度和国土空间规划改革，深度剖析市场转轨与规划编制实施过程中公平偏离所导致的社会公正问题，从理论分析和治理路径两个方面探索社会公平与空间正义的国土空间规划策略，以期助力我国共同富裕目标下的高品质发展与社会公正。

1 共同富裕目标下的国土空间规划：基于社会公正的规划转型

1.1 解析公正：社会公平与空间正义

公正，是人类社会最古老的价值追求，也是社会制度的最高价值。公正代表着公平和正义，体现在政治、经济、法律等社会生活的各个领域，是衡量一个社会的制度安排是否合理的重要标准^[8]。公正理念关注对权利和义务的分配，强调社会资源分配的“过程公正”和“结果公正”，主要包括以下三个方面的内容：①注重社会资源的初始分配公平，反对制度性歧视；②强调社会资源的分配过程公平，体现付出与回报的正向关系；③重视结果再分配的公平，关注对分配结果不均的改良，保障弱势群体权利，体现社会正义^[3, 9]。

值得注意的是，分配公平不等同于结果平等。由于市场经济中个人能力的差异、努力程度的不同以及随机选择等

偶然性因素，即使实现了社会资源的初始分配和分配结果公平，也依然存在事实上的结果不平等。但只要付出与回报的正向关系在社会资源分配中得以体现，那么初始分配就是公平的，结果上的不平等依然符合正义原则。但是，如果有强化这种不平等结果的制度存在，那么从初始分配到分配结果都是不公正的。因此，对于制度的考察是辨析分配公平与否的关键途径。朱玲和魏众指出，“能有效缓和禀赋不同带来的发展差异惯性的制度，才是公正的制度”。反之，不公正的制度可能导致某些群体“少劳多获”甚至“不劳而获”^[3, 9]。

1.2 共同富裕目标下的城乡规划转型

土地是空间的载体，是人类开展经济、社会和文化活动最重要的空间要素^[7]。我国是世界上人均耕地面积最少的国家之一，土地资源的稀缺性决定了高强度的土地竞争与提高土地利用效率的重要性^[6]。竞争促使土地资源分配机制产生，而土地资源分配的公平与正义在追求共同富裕的过程中必不可少。从世界各国的城镇化进程来看，无论是市场、政府还是传统社会主导的对土地资源的分配，均可归结为“谁对资产拥有怎样的权利”的分配，即产权问题。土地产权制度是空间资源分配的基础，对建设用地的使用效率影响深远，决定着土地资源初始分配的公平与正义^[7, 10]。

改革开放以来，我国传统的以城市土地开发和经济增长为主要目标的发展模式带来了土地资源低效利用、城乡用地矛盾尖锐、贫富差距过大等问题，其根源在于城与乡、国有与集体的二元土地制度^[3]。1988 年以来的土地制度改革结束了我国计划经济时期“城乡分治”的局面，国有土地被赋予了资产属性，国有土地的使用权与所有权分离，并可在自由市场上交易；而集体土地仍然被视为生产资料，集体土地只有使用权而

无收益权,农地转用需要经过城市政府批准。因此,集体土地的产权是模糊不清且不完整的,农地的征收和管理权力集中在城市政府手里。与此同时,土地增值在土地市场化的过程中愈发明显,最终产生了城市政府较为普遍的土地寻租行为与以土地财政为基础的空间增长模式。虽然一些城市快速的空间扩张确实是由实体经济发展所推动的,但是不少城市空间的扩张并无实体经济发展的支撑。土地寻租造成无实体经济支持的城市蔓延,土地低效利用和闲置导致土地租值耗散。而城市政府之所以能轻易征收乡村土地,是因为农民拥有的土地产权不完整^[7]。

集体土地产权的模糊和不完整,以及市场化转轨过程中带来的土地大幅增值,导致经营性建设用地在经济较为发达的农村地区(如珠三角地区的农村地区)大量开发,引发了多方利益相关者对土地资源的无序竞争与掠夺。大量农地的非正式开发造成农业用地和非农用地空间建设上的杂乱无序,不受控制的外部性导致农业种植条件和生态环境质量恶化,这既不利于城市生活,也不利于乡村农业发展^[3, 7]。

城乡规划的本质在于资源配置,其核心任务是对空间资源做出合理安排和部署^[11],保证稀缺的空间资源得到最高效的利用。作为政府的公共政策工具,城乡规划的价值理念须建立在追求社会公正的基础之上,并充分发挥资源配置和空间协调的功能,促进社会和谐与共同富裕^[12]。因此,规划的公平与正义直接关系着空间发展与人民权利,影响着社会主义共同富裕目标的顺利实现。回顾我国过去四十多年的发展历程,城乡规划逐渐从追求空间扩张和经济增长向以人民为中心的高品质空间塑造及高质量发展转型,在这一过程中需要重点解决以下三方面问题(图1)。首先,由于城乡二元土地市场及背后不完整的集体土地产

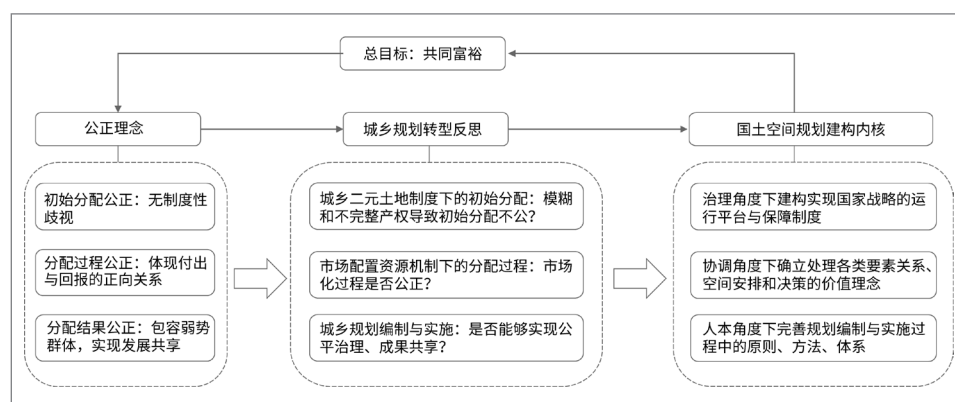


图1 共同富裕目标下的城乡规划转型与国土空间规划建构示意图

权制度,城乡规划为城市土地寻租行为提供了依据,出现了大规模的新区建设,从而在城市郊区产生大量的低密度、浪费土地的城市蔓延现象^[7]。其次,由于缺乏清晰的规则来明确土地增值的归属,城乡规划间接加剧了土地市场化过程中的地租争夺和收益分配不公问题^[6]。最后,由于缺乏面向实施的“多规合一”规划运行机制来统筹规划、建设、管理三个环节,导致规划编制到规划实施过程中的不确定性和协商性增强,改变规划参数、规划冲突等现象屡见不鲜,如在城市更新中改变土地利用方式和提高土地利用密度等行为会直接影响城市社区的空间质量,降低人民的生活品质,加剧空间区隔和社会分异^[5, 7, 13]。

1.3 兼顾市场效率与社会公正的国土空间规划建构

国土空间规划的建构不仅仅是对城市空间资源的部署与安排,还肩负着保障国家战略有效实施、促进国家治理能力和治理体系现代化的重要使命^[14]。国土空间规划的建立表明,城乡规划的权责范畴不再局限于《中华人民共和国城乡规划法》所确立的建设行为,而是应同时从国家治理的角度明确空间规划对于土地使用实施的公共管治^[15]。具体来说,国土空间规划首先需要从国家治理的角度出发,构建保障国家战略有效实

施的制度平台。这就要求国土空间规划在制度层面发挥基础性作用,统筹和完善各类规划政策手段,明确资源的初始分配。其次,国土空间规划需要从工业文明向生态文明发展的新发展阶段转变,协调处理各类要素关系,确立空间安排及规划决策的价值理念。这实际上明确了国土空间规划在市场要素配置过程中的协调性作用,即兼顾效率与公平,在确立制度的基础上完善资源分配过程。最后,国土空间规划需要不断完善与优化规划编制和实施过程中的原则、体系及方法,促进以人民为中心的高质量发展与高品质生活的美好家园建设,最终实现共同富裕。落到具体操作层面,需要国土空间规划运用再分配手段,修正不公正的分配结果,从而保障城镇化的可持续推进,实现高品质空间发展和共同富裕目标^[16]。

近年来,国土空间规划在编制与实施过程中仍然引发了不同空间利益主体之间的矛盾与冲突,导致规划实施举步维艰。在“三区三线”划定、土地指标配置、城市更新等一系列空间资源配置手段运用的过程中,如何落实习近平总书记强调的“发挥分配的功能和作用,处理好效率和公平关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排”^[17],从而促进高质量发展和共同富裕目标的实现,是推进国土空间规

划实施高质量、高效率的关键。因此，国土空间规划的编制与实施须将社会公正理念前置，以指标的初始分配为起点，完善市场要素的配置过程，运用再分配手段修正分配结果，从而保障国土空间规划空间供给与制度供给双重任务的完成，逐步体现国土空间规划的战略性和科学性、协调性和可持续性。

2 社会公正理念前置的国土空间规划：应对市场与规划的双重公正偏离

近年来，我国在完善土地市场机制、保障初始分配公平的制度层面做出了不少努力。2020年开始实施的新修订《中华人民共和国土地管理法》允许集体经营性土地入市，这是进一步明晰集体土地产权的重要改革。集体土地制度改革后，集体和国有的城乡二元土地市场依然存在，但集体土地产权会更清晰，集体土地市场也会更有序。

然而不能忽视的是，市场化过程中产生的土地增值归属不公问题，以及建立在市场机制上的、追求集约高效的规划逻辑加剧社会不公的问题，这些问题使国土空间规划的建构和实施面临着严峻的挑战。面对可能出现的市场与规划的双重公正偏离，国土空间规划在编制和具体实施过程中，如何保证分配机制的公正，修正当前已偏离的分配结果，通过不断完善规划手段来兼顾经济效率和社会公正，值得深入分析与探讨。本文试图将社会公正的内涵前置，梳理国土空间规划在编制和实施过程中需要应对的公正议题，为构建规划治理路径提供现实依据。

2.1 初始分配公正：城镇化转型视角下的空间治理

在快速城镇化进程中，对空间的占有和利用是调动地方政府发展积极性、推动城市经济发展的核心动力，也是阶

级空间分化（社会空间分异）产生的重要原因^[5]。随着城市的社会经济发展，资本向空间渗透，空间成为资本的转化形式，空间资源的分配成为社会财富分配中最为重要的问题^[18]。当前，空间资源占有的不平等已经成为社会不平等的重要根源之一。

城镇化转型的目标是实现区域协同和城乡统筹发展，其核心在于空间治理^[15]。

我国幅员辽阔，区域之间的发展水平仍存在着显著的差异，经济较发达地区的发展需求大，增量建设用地指标紧张，容易引发多元权利主体之间的竞争，产生破碎化的空间形态，影响土地使用效率，激发社会冲突；而欠发达地区建设用地闲置情况突出，在园区化扩张过程中出现了大量低效利用的土地，给生态环境保护带来了严峻的挑战。国土空间规划体系如何协调土地发展权利，通过合理公平的增量建设用地指标管控来实现空间治理，值得深入研究与探讨^[19]。

从城乡空间治理的角度平衡政府、社会、市场之间的关系是十分重要的。对农村空间和农民空间权利的挤压甚至剥夺是过去几十年城镇化资本积累过程中的主要现象^[20]。城市建设用地扩张的过程是城市空间与乡村空间转换和再造的过程，大量农地转化为城镇建设用地，城市过度扩张带来了土地低效利用与资源的无序竞争。在一定标准的补偿条件下（通常补偿标准会被压低），被征地的农民成为无职业、无土地、无保障的“三无”人员，他们难以融入城市空间，缺乏享受平等城市公共服务的身份与权利，从而游离在乡村与城市之间^[3, 5]。这些社会不公的现象在欠发达地区尤为常见。而在一些经济发达地区，非正规开发建设现象在广大农村地区屡禁不止，在城郊地区甚至出现了多方利益主体之间的无序竞争，“城中村”及“钉子户”现象引发了“反公地困局”，产生了“有地阶层”与“无处安居”的农民工之间的对立，严重损害了城市发展的

公共利益^[3, 5, 19]。

因此，在集体土地产权改革的基础上，国土空间规划应先探索区域协调和城乡统筹下的建设用地初始分配制度，保障土地开发权利的初始分配公正。与此同时，可以考虑结合空间供需和市场机制进行建设用地指标的二次分配，实现城乡与区域空间的协同发展。

2.2 分配过程公正：市场化转轨进程中的规划协调机制

改革开放以来的市场化转轨进程实质上重构了城市空间资源的配置，空间利益在重构的过程中因市场机制的惯性向权力和资本倾斜，导致政治经济上的强势群体明显占据着空间关系中的主导地位，而弱势群体则在重构过程中被逐渐边缘化^[21]。然而，与市场化转轨相适应的规划运行机制并未有效建立^[13]，造成协调社会资源初始分配结果的机制失灵，社会不公与空间非正义现象随之产生，这也是当前诸多规划在实施过程中困难重重的主要原因之一。基于此，本文从乡村空间和城市内部空间两个尺度讨论在市场化转轨过程中由规划协调机制的缺失所引发的社会不公现象。

一方面，随着城镇化进程的持续推进和城乡统筹发展规划的深入，城乡之间的差别与对立发生逆转，取而代之的是城镇化进程中因区位差异而产生的乡村与乡村在土地增值收益和政府规划方面的差别^[4]。在我国经济较发达的区域，如长三角与珠三角地区，位于城郊的村集体建设用地因城镇化发展而身价大涨，远郊区的集体建设用地由于区位偏远价值很低，形成“乡乡差别”。而这一差别同时存在于省际、省域内的县际，甚至是县域内的村际。更重要的是，政府对于城郊地区的用地规划整合与公共资源投入进一步提高了城郊土地的地租价值，间接加剧了“乡乡差别”，产生了规划不公平问题^[3, 4, 6]。

另一方面,土地与住房市场化造成城市特别是城市中心区域的空间区隔、居住等级化与社会分层,需要通过城乡规划的空间资源再分配功能来改善空间分异与社会排斥现象,加强社会融合,城市更新便是重要手段之一。然而,在城市更新过程中,“穷人搬出去,富人搬进来”的现象屡见不鲜,公共空间与居住空间趋向私有化、隔离化,甚至是等级化。门禁社区严重损害了城市空间的开放程度,破坏了城市有机体的“毛细血管”,分割了城市空间,加剧了城市空间的碎片化。原本属于公共利益的滨水空间、绿地公园景观等被空间资本化的“圈地运动”所剥夺,成为少数政治经济强势群体的私人空间。这不仅严重破坏了城市空间的公共性,还间接抬高了房价,加剧了社会经济空间分异,使空间正义面临严峻挑战^[5, 7, 11]。

因此,国土空间规划在应对市场化转轨的过程中必须发挥协调和再分配的作用,明确土地增值的归属问题,建立与市场化过程相对应的规划运行机制,避免规划在市场效率逻辑上的公正偏离,从消除“乡乡差别”和空间区隔等多个维度维护社会公平与空间正义。

2.3 分配结果公正:从城乡移民入手,推进可持续的城镇化与高质量发展

区域发展不均衡、城乡差距过大是产生大量城乡移民与区域流动人口的根源。作为快速城镇化与市场化进程中的重要组成部分,城乡移民在资源初始配置和再分配过程中持续遭受着来自制度、市场、规划方面的不公正待遇,承受着不公正分配结果带来的伤害^[22]。无论是国土空间规划的内核,还是共同富裕的要义,都要求在新发展阶段下关注城乡移民的身份、收入、住房等问题,这对以人民为中心的高质量发展至关重要,是社会公正领域的重点议题。

首先,城乡移民在城市中没有“固定”

的身份,被排斥在社会福利体系与权利系统之外。大多数城乡移民参与了城镇化的建设,却因制度排斥而无法享受城镇化发展带来的红利,这是空间重构过程中社会不公平的一个显著表现^[22]。

其次,在城镇化发展过程中,政府公共投入与全社会劳动带来了土地价值的增长,城郊农村土地的经济租金也因市场和规划的双重作用而大幅提高。然而,城郊村集体独享了这“不劳而获”的集体土地租金收益,其所得远远超过了居住在这里的城乡移民通过辛勤劳作的全年收益。在经济较为发达的工业化乡镇,跨省来打工的农民变成了“客工”,造成了严重的社会不公^[3, 22],这与共同富裕和勤劳致富的社会公正理念背道而驰。

最后,城乡移民作为弱势群体,在当前的城乡规划中并未得到足够的关注与包容。大量的城乡移民居住在非正式住房中,居住环境恶劣,基础设施严重不足。我国作为发展中国家,在未来仍会有大量的农村人口向城市迁移。非正式住房代表了质量低下的居住环境与城市发展的短板,政府需要对其进行管治,并提供公共性质的社会住房,以重新配置市场化环境下的空间资源,提升对弱势群体的包容度,体现空间正义。目前关于非正式住房的讨论,往往只关注现有城市居民的住房需求,而忽略了不断新增的城乡移民的需求。重构城市空间、安置城乡移民与保护生态环境、保留社会空间同样重要,皆是我国迈入以人民为中心、高质量发展的生态文明新时代需要重点讨论的议题^[22]。

3 国土空间规划重构城乡/区域空间:趋于社会公正的治理路径

3.1 共享共治的发展前提:土地租金归公与市场化过程中的规划协调

资源要素的市场化配置,有助于提高生产效率,满足市场需求,促进经济增长与机制创新。制度经济学的相关理

论表明,明晰产权能够帮助资产在市场体系中实现帕累托效率,为资产的排他性和可转让性提供制度保障,从而激励产权所有者最优利用资产,达到生产效率的最大化^[7]。既然土地增值符合市场发展规律,那么土地增值归属权需要制度进行明确,并运用规划手段进行协调,进而实现资源分配的效率和公正。19世纪美国社会改革家亨利·乔治主张土地增值全部归公,因为土地增值源自城市经济和人口规模发展、基础设施和社会物品方面的公共投资,土地业主并没有做出特别的努力^[4, 6-7]。笔者认为,土地增值归公符合社会主义共同富裕的本质要求,也是实现可持续城镇化和社会共享共治的先决条件。然而,土地增值归公的实践与运行机制则有赖于从空间治理角度探索社会公正理念前置下的国土空间规划空间治理实施路径(图2)。

既然土地租金是城镇化发展的红利,而建设用地指标是国有土地开发权的体现,那么建设用地指标所代表的土地增值应该全民公平分配。一方面,增量建设用地的均衡分配可以提升建设用地指标开发和使用的经济效率,遏制土地寻租行为和低效使用土地带来的资源浪费。有限的建设用地指标带来增减挂钩的分配与交易,促进了区域均衡发展^[7]。另一方面,存量用地规划改造更新带来的负外部性需要政府通过规划手段进行协调,维护公共利益,避免“反公地悲剧”导致的邻避效应和“城镇化悲剧”。

3.2 均衡分配建设用地指标:增量指标与交易机制

面对市场和规划可能产生的双重公正偏离,需要运用规划的社会理性来反制市场的经济理性。本文重点介绍以下两个方面的国土空间规划空间治理路径。

一方面,可考虑在未城市化的农民之间进行增量建设用地指标均等分配,并将省域或跨省用地指标交易市场作为

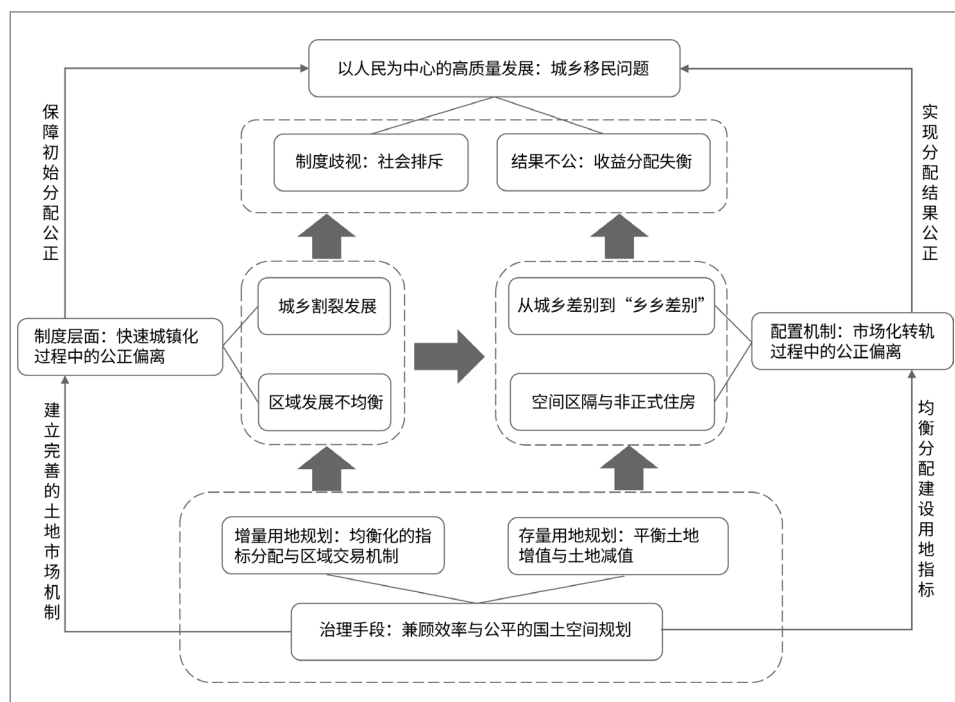


图2 社会公正理念前置的国土空间规划重构城乡 / 区域空间示意图

辅助工具。具体来说，建设用地指标公平分配与交易制度可在乡村非农业经济发展初期建立并运行，使村庄、乡镇得到相同的人均建设用地指标。通过指标交易市场，没有区位优势个乡镇可以将建设用地指标出售给有区位优势发达乡镇进行非农化发展，促进供需匹配^[7]。与此同时，“三区三线”的划定必然会对村庄建设用地进行减量，而区位差异下的不均衡减量会导致各村庄之间收益的不均衡。因此，可在初始公平分配人均建设用地指标的基础上，计算人均建设用地减量指标。人均建设用地减量指标少于拆迁人均指标的乡镇须向多于拆迁人均指标的乡镇购买“不减量”指标，从而实现公平减量的目标^[7]。社会公正理念前置有利于国土空间规划的实施。在省域和省际尺度，土地要素能够通过市场交易机制流动到最需要它的城市，以实现区域要素的有序流动与高效聚集^[23]。增量建设用地的配置前提是保护农地资源和生态环境，按照需求量配置建设用地指标，赋予各地公平的初始土地开发权，促使发

达地区的城市与欠发达地区的乡村可以共享国家城镇化发展带来的红利^[6, 24]。

另一方面，对于城乡移民与区域流动人口，可考虑在其落户城市设置建设用地指标兑现机制。农户在向城市迁徙时可携带分配的宅基地建设用地指标，并通过建设用地指标交易机制在落户城市兑现指标价值。此举可将农村集体土地中的家庭“福利”转化为购买或租赁城市住房的资金，宅基地建设用地指标价格也与城市住房价格呈对应关系^[7]。

3.3 存量用地更新中的规划协调：平衡土地增值与土地减值

城乡建设用地指标分配与交易制度符合市场资源配置机制，能够促进建设用地供需匹配，鼓励存量建设用地的更新改造。然而，城市更新规划经常导致土地所有权人得益或受损，土地增值和土地减值均会造成社会不公^[7]。在土地增值全民共享共治的基础上，为维护公共利益和可持续发展，政府应该从空间治理的角度出发对负外部性进行中和，

收回土地增值并缓解土地减值，以此保障社会公正。例如，在城市更新的过程中，部分村庄拆迁改建带来了巨大的土地增值收入，这部分收入理应由政府进行分配调节，将城镇化发展带来的红利投入到保障性住房和公共设施的建设中，惠及社会全体^[25]。社会公正理念前置的国土空间规划建构需要充分发挥资源再配置和权利协调的关键作用，在提高经济效率的同时保障社会发展成果的共享，为逐步实现社会主义共同富裕保驾护航。

4 结语

国土空间规划是我国实现区域协调发展、完善空间治理的重要工具之一，也是维护公共利益、促进社会共同富裕的重要手段，其在保障社会公正方面的重要性不言而喻。本文解析了社会公正的概念，并厘清了规划领域社会公正的内涵与意义，探讨了在共同富裕目标下国土空间规划需要关注的重要议题与可构建的空间治理路径。笔者认为，国土空间规划需要将社会公正理念前置，以修正市场和规划作用下出现的双重公正偏离，在建设用地指标分配和交易制度构建上完成资源初始分配的公平，进而在城镇化转型和市场化转轨过程中兼顾效率与公平，实现国土空间规划空间供给与制度供给的重要任务。值得注意的是，国土空间规划对分配结果的再分配和协调机制，关注城乡移民与高品质空间的发展，有助于我国以人民为中心的美好家园建设和高质量发展，最终助力共同富裕目标的实现。■

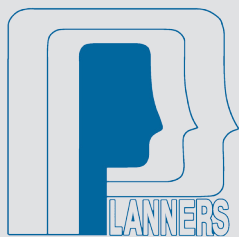
[参考文献]

- [1] 吴晓迪, 李民圣, 张淑红. 习近平总书记谈共同富裕 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2022-05/19/c_1128664331.htm, 2022-05-19.
- [2] 宋岩. 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议 [EB/OL]. <http://>

www.gov.cn/xinwen/2021-08/17/content_5631780.htm, 2021-08-17.

- [3] 郭炎, 李志刚, 王国恩, 等. 集体土地资本化中的“乡乡公平”及其对城市包容性的影响——珠三角南海模式的再认识[J]. 城市发展研究, 2016(4): 67-73.
- [4] 朱介鸣, 郭炎. 城乡统筹发展规划中的土地经济租金、“乡乡差别”与社会公平[J]. 城市规划学刊, 2014(1): 33-38.
- [5] 周俭, 钟晓华. 城市规划中的社会公正议题: 社会与空间视角下的若干规划思考[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 9-12.
- [6] 朱介鸣, 郭旭, 郭炎. 国土空间规划重构紧凑城市: 乡乡差别与空间公平[J]. 城市规划, 2022(6): 48-56.
- [7] 朱介鸣. 城乡规划中建设用土地利用的效率与公平[J]. 城乡规划, 2022(2): 105-114.
- [8] 郭建宁. 社会主义核心价值观基本内容释义[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [9] 朱玲, 魏众. 包容性发展与社会公平政策的选择[M]. 北京: 经济管理出版社, 2013.
- [10] 张能, 陈烨. 面向城乡土地发展权公平配置的规划策略[J]. 规划师, 2019(8): 38-43.
- [11] 冯雨峰. 程序公平兼顾结果公平——城市规划师社会公平观[J]. 规划师, 2010(5): 76-79.
- [12] 贾莉, 闫小培. 社会公平, 利益分配与空间规划[J]. 城市规划, 2015(9): 9-15.
- [13] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望——对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
- [14] 段进, 赵民, 赵燕菁, 等. “国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 6-14.
- [15] 葛天任, 李强. 从“增长联盟”到“公平治理”——城市空间治理转型的国家视角[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 81-88.
- [16] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17.
- [17] 习近平. 正确认识和把握我国发展重大理论和实践问题[J]. 新长征, 2022(6): 4-8.
- [18] Harvey D. Social Justice and the City[M]. Athens, London: University of Georgia Press, 1973.
- [19] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑, 政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [20] 曹现强, 张福磊. 我国城市空间正义缺失的逻辑及其矫治[J]. 城市发展研究, 2012(3): 129-133.
- [21] 李强. 社会分层与社会空间领域的公平、公正[J]. 中国人民大学学报, 2012(1): 2-9.
- [22] 朱介鸣. 城市规划的专业核心竞争力: 教条主义还是实事求是?[J]. 城乡规划, 2020(2): 87-92.
- [23] 朱继任, 王智勇. 区域要素流动与国土空间规划响应: 战略引领与治理路径[J]. 规划师, 2022(6): 5-11.
- [24] 郭炎, 叶睿, 袁奇峰, 等. 土地开发权的规划配置与集体产业用地转型研究——以佛山市南海区为例[J]. 城市发展研究, 2022(2): 116-123.
- [25] 郭炎, 袁奇峰, 谭诗敏, 等. 农村工业化地区的城市更新: 从破碎到整合——以佛山市南海区为例[J]. 城市规划, 2020(4): 53-61, 89.

[收稿日期] 2022-08-17



“规划师论坛”栏目 2023 年每期主题

- 第一期: 老年友好型社会的规划应对
- 第二期: 适应气候变化的国土空间规划应对
- 第三期: 数字国土空间规划与智慧治理
- 第四期: 现代都市圈的规划理论与实践
- 第五期: 乡村振兴与国土空间整治
- 第六期: 全域城市设计与制度创新
- 第七期: 新型智能产业发展与规划响应
- 第八期: 生态产品价值实现与生态空间规划
- 第九期: 国土空间规划实施机制与运行体系
- 第十期: 国土空间规划体系下的交通规划与管控
- 第十一期: 耕地保护长效机制与制度保障
- 第十二期: 陆海统筹空间规划与治理