

人民城市理念溯源、规划治理框架与实践

闫 博，李思颖，尹 稚

【摘 要】随着人民城市成为我国城市发展的核心理念与要求，引领我国城市发展模式转型，理清人民城市规划治理框架成为迫切需要。从回溯人民城市理念脉络、剖析人民城市概念内涵出发，形成对人民城市的总体认识，从目标体系、治理逻辑、参与主体等方面总结提炼人民城市规划治理框架，尝试结合实践案例创新规划范式，为实现高质量的城市规划、建设、治理提供有益参考。

【关键词】人民城市；规划治理框架；规划创新范式；高质量发展

【文章编号】1006-0022(2024)05-0009-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】闫博，李思颖，尹稚．人民城市理念溯源、规划治理框架与实践[J]．规划师，2024(5)：9-17．

The People's City: Conceptual Origin, Planning Governance Framework and Practice/YAN Bo, LI Siying, YIN Zhi

【Abstract】 As the concept of the people's city becomes the core requirement of urban development, it is imperative to clarify the planning governance framework of the people's city and hence guide urban development transition. With a review of the conceptual context and an analysis of the connotation of the people's city, the planning governance framework of the people's city is generalized from the aspects of target system, governance logic, and participation subjects. An innovated planning paradigm is established based on practical cases to promote high quality development of urban planning, construction and governance.

【Keywords】 the people's city; planning governance framework; innovated planning paradigm; high quality development

城市自诞生之日起，一直是人类经济社会发展的重要空间载体，城市的形态也是人类文明进步的重要标志。受资本主义影响，城市以推动资本增值为目标，城市土地被划分为块以便于资本交易，“棋盘格”式的规划和延伸的交通网络促使城市蔓延。随着以人为本的思想兴起，资本主导城市发展带来的同质化、等级化和过度消费化等问题得到反思，城市应回归人本主导，让空间回归人的日常生活。在此背景下，2015年中央城市工作会议提出“坚持人民城市为人民”，党的二十大报告再次强调“人民城市人民建、人民城市为人民”，这为我国城市发展方式的转型指明了道路，也为全球城市转型发展提供了有益的探索。

近年来，人民城市理念在实践及理论研究方面均得到了发展。刘士林^[1]、桑玉成^[2]、卢庆强^[3]等学者从社会科学、政治学、城乡规划学等不同专业视角出发，对人民城市的理论、内涵、实践逻辑等进行阐释；侯晓蕾^[4]、诸大建^[5]等学者结合北京、上海等地的具体实践，对人民城市理念下的城市更新、公共空间建设路径进行了总结；冉奥博^[6]等学者从智慧城市视角切入，阐述人民城市治理数字化转型的技术框架。当前，学术界对于如何建构完整的人民城市规划治理体系的研究仍然较少。本文通过理念发展脉络梳理辨析人民城市的概念内涵，理清人民城市规划治理体系，并尝试结合相关实践探索构建规划新范式。

【基金项目】 国家自然科学基金面上项目(52278068)、北京市社会科学基金重点项目(23GLA003)、北方工业大学北京城市治理研究基地资助成果

【作者简介】 闫 博，清华大学建筑学院博士研究生。

李思颖，清华大学建筑学院硕士研究生。

尹 稚，通信作者，清华大学建筑学院教授、博士生导师，清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长，清华大学城市治理与可持续发展研究院执行院长。

1 人民城市的内涵溯源

人民城市是我国进入新发展阶段后城市发展的重要指导思想，辨析人民城市的概念内涵是推动规划转型的重要基础。

1.1 理念发展脉络

自第一次工业革命以来，城市成为推动国家经济增长、实现现代化的重要引擎。在此过程中，城市权力相关理论的发展大致经历了精英主义理论、增长机器理论和空间生产理论3个阶段(表1)。

1.1.1 精英主义理论

精英主义理论起源于19世纪末至20世纪初期，其核心观点为城市决策是少数精英的专利，重大的政治方案(规划、政策制定等)通常由这些精英决定，城市各级官员予以配合以实现少数人的意志。特别是在第二次世界大战后，精英主义

理论对西方城市权力结构和规划治理产生了深远的影响。城市权力集中在少数精英(或精英政治团队)手中，具备专业素养的专家对城市做出精准专业的决策，同时通过强有力的控制保证城市规划保持严格的秩序。这一时期，城市规划设计模式以勒·柯布西耶提出的“光辉城市”为代表，倡导集中和机械理性，注重严格的功能分区^[7]。在精英主义影响下，全球迎来了城市化高峰。

精英主义理论的发展在20世纪70年代达到顶峰，但在其影响下，城市出现了较为严重的权力固化现象，社会盲目崇拜精英或权威，公众没有渠道参与城市决策过程，城市生活缺乏活力，难以包容多元文化。

1.1.2 增长机器理论

20世纪70年代，凯恩斯主义模式下的政府管理出现失灵，经济与贸易方

式发生变化。在全球化背景下，跨国企业兴起，企业、非政府组织、工会等主体逐渐开始在城市决策中发挥影响力。西方开始反思精英主义理论，为适应城市新的权力结构，增长机器理论被提出，其核心观点为城市的政治及经济目标本质都是为了促进增长，由政治、经济精英群体组成的“增长联盟”参与并影响城市决策或提出城市发展理念，将城市土地资源作为城市发展的主导因素。

增长机器理论并没有全盘否定精英主义理论，而是对原有理论进行了传承与完善，将土地开发等重大的政治经济议题纳入研究范围，为城市权力结构的分析提供了一个更为宏观的架构，回答了“谁”为了“什么”而管理城市的问题。在增长机器理论影响下，城市土地的交易价值被放大并凌驾于使用价值之上。地方政府制定土地使用计划，通过

表1 城市权力理论脉络

理论名称	起源时间	代表人物	核心观点	权力核心	理论价值	规划模式	存在问题
精英主义	19世纪末	罗伯特·米歇尔斯、约瑟夫·熊彼得、米尔斯	城市决策是少数精英的专利，决策权力掌握在少数精英手中，重大的政治方案由精英决定，城市各级官员予以配合，实现少数人的意志	精英(政治团体)	城市发展的权力应集中在以专家为代表的精英手里，确保城市规划和政策制定的科学性，并通过控制实现城市发展的秩序	倡导集中和机械理性的“光辉城市”规划，注重功能分区	盲目崇拜精英或权威；缺乏公众参与；无视客观规律；排斥多元化；权力结构固化
增长机器	20世纪70年代	哈维·莫洛兹、罗根	城市的政治及经济目标本质均为促进增长，政治、经济精英群体组成的“增长联盟”参与并影响城市决策或提出城市发展理念，将城市土地资源作为发展的主导因素	资本	在精英主义的基础上，将土地开发等重大的政治经济议题纳入研究，为城市权力结构的分析提供了一个更为宏观的架构，回答了“谁”为了“什么”而管理城市的问题	营销式的新城新区开发，强调“密路网小街区”，便于土地出让	发展目标单一；社会不平等加剧；忽视公众参与；环境资源过度开发
空间生产	20世纪70年代	亨利·列斐伏尔、大卫·哈维、曼纽尔·卡斯特、爱德华·索亚	(社会)空间不是社会关系演变的容器，而是社会的产物。人的日常生活只有通过城市化进程才能获得社会实现，因此城市化是空间生产过程中的重要社会实现形式。强调把握空间的社会性质，城市空间的社会生产是社会再生产的根本，也是生存论维度上人类未来社会理想的差异性空间的创造，并强调空间在物质属性外还有精神属性	城市居民	强调“人民主体性”，回答“城市为谁”及“城市依靠谁”的问题。强调多元主义，反对精英阶层对城市资源和管理权力的垄断，主张多元社会群体共享城市化发展成果以及平等享有城市公共决策的参与机会	以沟通式规划、协作式规划等为代表的公众参与式规划	有明显的乌托邦倾向；城市权力结构分散；决策过程缓慢；弱势群体意见难以表达；政策连贯性与延续性较弱；公共利益被忽视

土地交易吸引投资、带动城市经济增长,最终实现推动城市经济社会发展的目标。自此,资本逐渐成为城市权力的核心。为实现资本增值的目标,城市发展进入新城新区大规模开发时期,同时土地被划分为块以便于交易。

随着政府更多地介入城市经济发展,在资本的助推下,城市竞争力稳步提升。但增长机器理论并没有解决精英主义理论遗留的问题,反而进一步拉大了贫富差距,导致社会不平等加剧。此外,由于经济增长是城市发展主要且唯一的目标,城市发展常常以资源环境的破坏为代价。

增长机器理论对我国改革开放后的城市发展产生了深远的影响。20世纪90年代,我国处于城市开发的早期阶段,在分税制、住房制度等改革后,城市权力集中于地方政府,激烈的地方竞争促使地方政府与开发商结为“增长联盟”,城市开始“增长机器”的增长主义式发展。通过大规模的征地开发、新城新区建设,地方政府迅速积累起充足的资金,对我国工业化、城镇化和人民生活水平的提高起到推动作用,但同时也导致城市空间无序扩张、城乡区域失衡等问题^[8]。在这一过程中,我国几乎全盘接受了“企业主义城市”的思路,单纯地重视技术能力的提升和经济成就的获取,城市规划带有明显的“商业资本主义”的色彩,市场非理性泛滥。

1.1.3 空间生产理论

在增长机器理论兴起的同一时期,有学者提出了空间生产理论,对精英主义理论和增长机器理论将空间视为容器及资本增值工具的理念进行批判,呼吁空间正义。空间生产理论的核心观点为(社会)空间不是社会关系演变的容器,而是社会的产物。人的日常生活只有通过城市化进程才能获得社会实现,因此城市化是空间生产过程的重要社会实现形式。该理论强调在“物质—精神—社会”

三元一体空间理论框架中把握空间的社会性质^[3],指出城市空间的社会生产是社会再生产的根本,也是生存论维度上人类未来社会理想的差异性空间的创造。空间生产理论更重要的意义在于强调人在日常生活中的自我生产和整体的社会实践,以及空间在物质属性外还有精神属性。对精英主义理论和增长机器理论注重土地(空间)交易价值、忽视或无视土地(空间)使用价值的理念进行批判与反思。

空间生产的过程同时也是居民追求城市权力的过程^[9]。亨利·列斐伏尔提出要争取“接近城市的权利”,城市是体现中心性的社会空间形式^[10]。“接近城市的权利”是一种关于如何界定中心性内容和范围的权利,这种权利属于每一个城市居民,同时也是“一种关于空间的生产的知识”,蕴含广泛的公民意识。大卫·哈维进一步将公民的城市权利表述为借由改造城市来改造社会的方式,即个体能自由地享有城市资源,并能参与改变城市的权利^[11],这成为“人民主体性”的关键性概念^[12]。“接近城市的权利”主要回答了“城市为谁”及“城市依靠谁”的问题,即赋予居民按照自己的意愿改变日常生活的权利,使居民在改造城市的同时改造自己,反对精英阶层对城市资源和管理权力的垄断,主张多元社会群体共享城市化发展成果以及平等享有城市公共决策的参与机会,居民应是城市权力的核心。

在规划模式上,以简·雅各布斯为代表的城市规划学者围绕如何促进公众参与城市规划提出了一系列理论,理性科学规划范式被“沟通性规划”范式取代,主张在规划中最大限度地引入更多的参与者,将合理性建立在主体的共同努力之上。同时,在空间使用方面,对精英主义的功能分区进行批判,强调空间的流动性,并鼓励基于流动性产生多元文化。

虽然空间生产理论蕴含着城市复归人性关怀的思想,但是在实际推行过程中并没有完全解决西方城市发展的实质问题。首先,空间生产理论带有乌托邦倾向,难以直接指导和应用于城乡规划实践。其次,虽然有更加多元的主体参与城市政策制定过程,但是也带来了权力分散、决策过程缓慢、政策延续性不足等问题。最后,各个参与决策的主体在决策过程中都更多地关注自身群体的利益,缺少对公共议题的重视,也导致了公共利益受损。

1.1.4 小结

虽然西方城市权力理论发展将社会担当和人文情怀作为初心与终极目标,并在不同时期围绕“挽救民生”这一主题做了大量的探索和实践,但是总体来看,尚未出现对城市化进程中出现的各类尖锐矛盾的有效解决方案。在此背景下,我国提出了人民城市理念,推动城市权力回归人民,将人民性作为城市性的根本立足点,并且相较于空间生产理论,人民城市理念囊括的主体更为广泛。人民城市理念不仅关注城市居住权、公共空间使用权等基本城市权利,还注重对美好生活的实现。人民城市理念既是对中国城市建设发展经验的总结,更是对国际城市权力理论发展的批判与传承,将为全球城市发展转型提供中国智慧。

1.2 内涵辨析

自人民城市理念提出以来,已有诸多学者从社会学、政治学、城乡规划学等不同视角对其内涵进行阐述。人民城市将城市及其治理与国家治理现代化紧密联系^[13],大多数学者将人民城市视作以人民性为前提的城市建设,并格外关注人民的物质、精神等日常需求,如何雪松等^[14]提出城市建设应以人民的生活需求、生计需要和生机活力为中心,侯晓蕾等^[4]认为人民城市应促进公共空间

“日常生活化”。人民参与是人民城市的另一重要内涵，建设人民城市的根本动力在于人民^[15]，孙一民等^[16]将人民城市的要义归纳为全民共有、共享、共治，易承志^[17]认为人民城市应凸显治理中人民的主体地位并激发其积极性。

自党的十八大以来，我国进入治理体系和治理能力现代化的新时代，在整体导向上实现从以人为本到“以人民为中心”的转变。2015年中央城市工作会议提出“坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民”。2019年11月，习近平总书记考察上海时进一步强调“城市是人民的城市，人民城市为人民”。人民城市理念是统筹城市建设的总体理念，人民是城市权力的核心，要求走中国特色城市发展道路，系统回答了城市属于谁、为了谁、依靠谁的根本问题，并提出了人民需要何种城市、如何建设人民城市的重大命题。党的二十大报告重申这一理念，进一步提出应健全共建共治共享的社会治理制度。在城市建设由增量导向转为以存量优化为重的背景下，坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，确保城市人民性的彰显，是中国特色城市建设的本质特征，也是人民城市的显著特征。

我国城乡的规划、建设、运营和治理的现代化是中国式现代化的重要子领域。我国达成了以满足人的基本需求和全面建成小康社会为核心的阶段性现代化目标，在此基础上将继续推动以人民为中心、人的素质和生活质量提升，最终实现人的发展和共同富裕，这也是人民城市的核心目标。人民中心性是人民城市理念的本质特征，人民城市的建设应满足不同人群的真正需求，围绕人民需求进行决策，将人民性贯彻落实于城市的规划、建设、治理全过程，实现人民对美好生活的向往，长远提升人民的幸福感、获得感、满意度。

2 人民城市理念下的规划治理框架

2.1 人民城市规划治理的目标

人民城市规划治理的总体目标为满足全体人民的全面需求、人民参与城市共建共治、城市发展成果由人民共享，具体包括4个方面。见图1。

2.1.1 促进空间公平

在人民城市规划建设中，空间的使用属性应优先于其交易属性。空间的生产 and 规划应以满足人民群众对空间的实际需求为主要目标，不盲目追求经济效益。推动城市空间的公共化和生活化，是抵制城市空间抽象化、资本化和权力化的重要途径，应消除城市空间的异化现象，避免生活意义的丧失，从而实现城市空间的人性化和宜居性。例如，应当加大对保障性住房和基础公共服务设施等的投入，以确保城市空间能够更好地服务于居民的日常生活，增强城市空间的生活意义。

在这一过程中，坚持社会主义空间生产模式至关重要，应确保城市发展成果更公平地惠及全体人民。例如，北京城市副中心总体城市设计方案^①思考了土地开发模式，维护公共利益，严格划定“非商业资本”空间范围、限制“非商业资本”对城市空间的过度控制，并规范资本行为，实现空间资源的公正合理分配；最大限度打破各类城市用地和建筑的封闭围墙，有针对性地多种类型的私属空间进行改造，逐步提升城市各级空间的公共开放性，彰显空间正义与公平，进而实现社会公平并提升城市整体生活质量，构建更加和谐、公正、充满活力的城市环境，为人民群众创造更加美好的生活条件。见图2。

2.1.2 倡导共享治理

在人民城市治理中，构建全民共建共享的治理模式是实现社会和谐与稳定

的重要途径。通过政府、社会组织和居民之间的协作，共同参与和共同治理，实现社会资源的最优配置和社会问题的有效解决。

促进基层组织的自治和公共参与，搭建起一个共治共享的社会治理结构。政府在保障社会秩序和提供公共服务的同时，应充分发挥社会组织和居民的积极性、创造性。通过建立健全的民主化决策和公共参与机制，确保社会组织和居民有序参与社会治理，从而真正做到共建共治共享。

此外，完善政府的公共服务职能，强化高质量的公共服务供给，满足人民群众的基本需求，同时为社会组织和居民参与社会治理创造条件。进一步完善社区治理体系，建设“社区大服务体系”，增强居民的获得感和幸福感，同时也为社会组织和居民参与社区治理提供平台与机会。

2.1.3 营造健康环境

实现人与环境的和谐共生、营造健康的生活环境是人民城市的重要目标之一。城市规模、布局和强度应当与生态、资源及环境保护的要求相匹配，以生态低冲击、资源低消耗和环境低影响为核

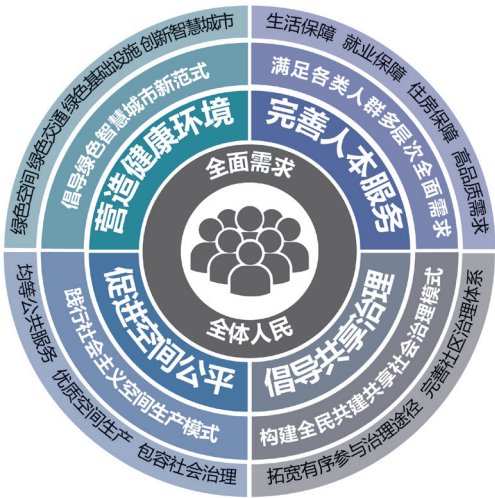


图1 人民城市规划治理的目标^[18]

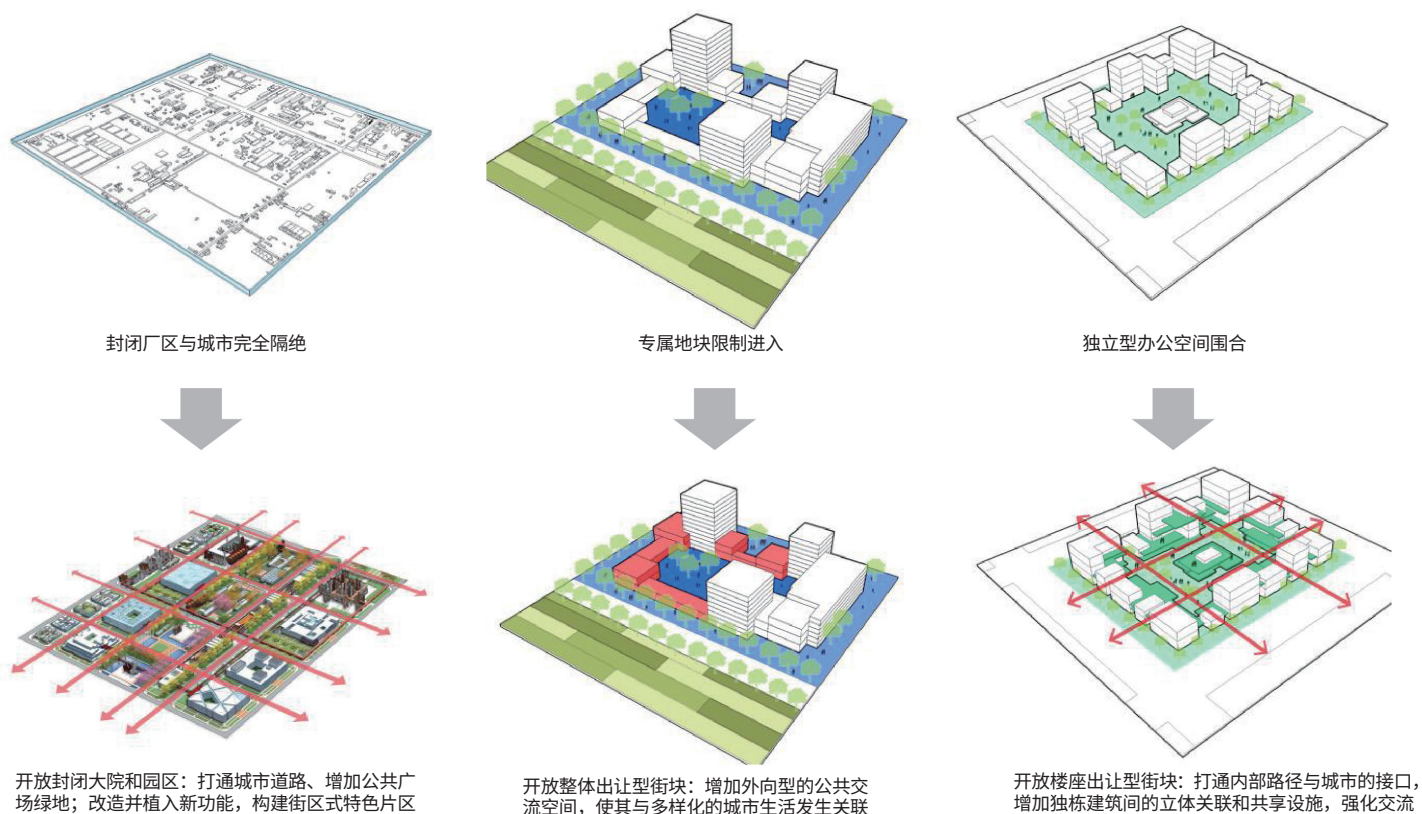


图2 社会主义空间生产模式示意图
资料来源：清华同衡北京城市副中心总体城市设计竞赛方案。

心目标及基本原则，实现城市发展与生态环境保护的平衡。积极推广绿色交通、绿色基础设施和绿色建筑，发展低影响开发、绿色建筑和智慧城市等新技术，降低污染和能源消耗，增强城市的生态服务功能，减少资源消耗和环境污染，最终提升城市的可持续发展能力。

为了确保这些目标的实现，需建立相关的绩效考核指标体系和考核机制。通过考核指标体系和考核机制，对城市发展的环境影响进行量化评估，并为政策制定和调整提供依据。同时，加快智慧城市建设，促进政府信息的公开、共享，提升政府科学决策和精细化治理水平，为居民创造更加便捷、舒适和健康的生活环境。

2.1.4 完善人本服务

完善人本服务和加强人性关怀是人民城市更好地满足全体人民的全面需求的关键。在服务提供上实现从满足基本

需求向满足多元化、多层次需求转变，不断提升民生保障水平，确保每个人都能享有全面和高质量的服务。针对新生代农民工、低收入人群、老年人、儿童、残疾人等特殊群体，提供全面的服务保障，确保其基本生活需求得到满足，并尽可能地改善其生活质量；针对中等收入群体，通过提供更多的教育资源和培训机会，增强人们的专业技能和就业能力；通过支持企业发展和创新，创造更多的就业机会和收入增长机会，从而扩大高品质服务的供给^[18]。

2.2 人民城市规划治理逻辑

人民城市规划治理的核心与本质是秉持以人民为中心的理念，通过规划设计，建立起社会治理现代化与最真实社会需求的关系，充分响应人民需求。

根据从宏观到微观的不同尺度对社会的需求进行细分，即从最宏观的全人

类对美好生活的追求，到不同细分人群更为具体的特色化客观需求，再细分到每一个家庭千差万别的需求，最后聚焦到每一个真实的人在不同生命阶段、不同生活状态下微观的真实需求。为充分响应社会需求，治理现代化要求分尺度应对不同层级需求，从最宏观的打造人类命运共同体，在国土层面统筹发展与保护的关系，到城市层面的开发建设，再到衣食住行所依赖的街区（生活圈）的营造，最后到承载每一个人生产生活、休闲娱乐活动的建筑物设计，都应在人民城市理念的指导下进行。见图3。

规划设计是需求与治理之间的沟通桥梁，通过不同尺度和不同层级的规划设计，采用空间营造、社会改良等手段，充分响应不同尺度下人民真实的需求，推动人居环境向更美好的方向发展。在治理现代化方面，要统筹全要素的社会治理现代化、全要素资源利用能力优化、

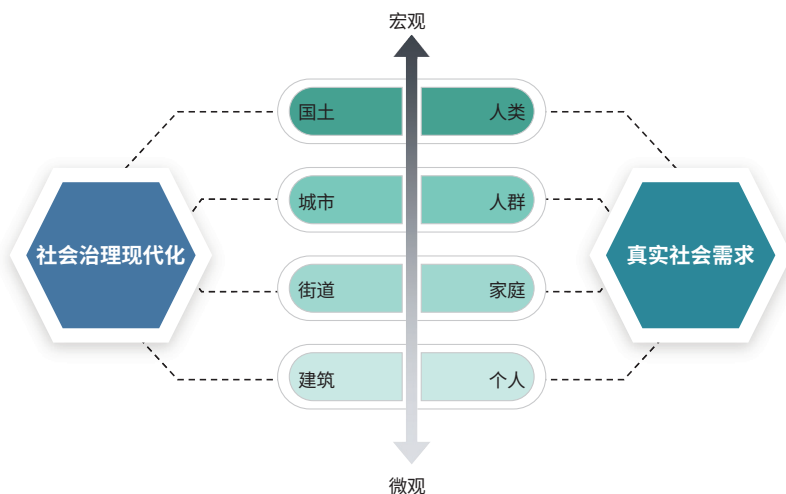


图3 人民城市规划治理逻辑示意图

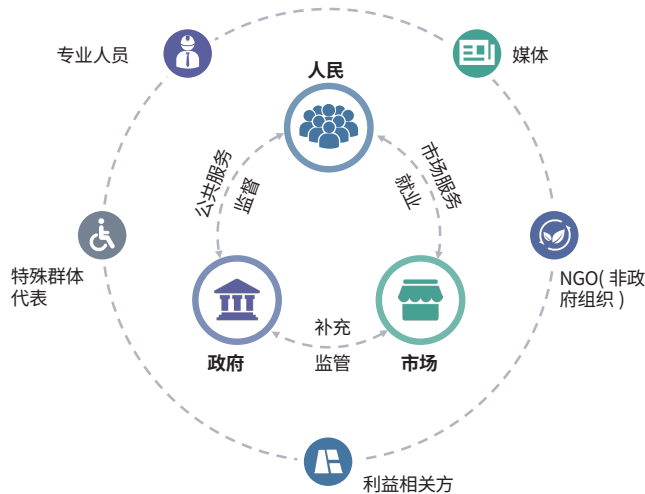


图4 人民城市参与主体示意图

全要素全民生活质量提升。在政府引导下，赋予多元主体治理权利，最终形成共同策划、共同建造、共同治理的现代化规划治理体系。在经济提升方面，要充分利用空间工具与手段，实现经济价值（或产出）的提升。以节约公共投资、降低老百姓生活成本为基本目标，通过空间工具的介入，推动税基扩大、全民健康环境改善等更高级目标的实现。在社会改良方面，城市规划作为社会运动要更好地回应社会存在的问题，凝聚社会共识，增强人民群众的幸福感和获得感。在环境治理方面，每一项规划设计工作都涉及整体环境的改善，应优化国土空间格局，提高土地承载能力以及国土空间利用效率，统筹开发与保护之间的关系，并最终实现全要素全尺度的可持续发展目标。

2.3 人民城市规划的参与主体

人民城市规划的参与主体可分为两个层面：一是核心主体，包括人民、政府和市场，这三类主体是参与人民城市建设的核心主体；二是外围主体，包括专业人员、媒体、NGO（非政府组织）、利益相关方和特殊群体代表，是核心主体之外为人民城市建设提供技术支持、

舆论监督等的相关主体，能对人民城市建设起到必要且有益的补充支持。见图4。

2.3.1 核心主体

核心主体具有必要性，核心主体相辅相成、共同参与城市建设，缺一不可。①人民，是城市建设的“出题人”、直接受益人及城市发展的监督者，满足全体人民的全面需求是城市规划、建设、运营的核心目标。②政府，是城市的规划和管理主体，负责制定政策、组织编制规划、推动规划实施并监管市场行为，同时也为人民提供基本的服务。政府全面考虑和满足人民的需求，并通过对市场的监管和约束确保城市有序发展。③市场，是城市开发建设和运营的核心主体，市场主体的开发建设和经营行为是推动城市繁荣的关键，为城市居民生活生产提供必要的物质条件和服务，也为人民提供就业机会，并接受政府的监管^[19]。

2.3.2 外围主体

①专业人员，包括城乡规划师、建筑师、社会学家、环境科学家等，为城市提供专业知识和技术支持，参与规划的编制和评估，并且通过搭建沟通平台，协调各方利益，推动达成共识。②媒体，是信息传播者，影响公众对城市规划和建设的认知及态度，并且通过调查采访、

新闻报道等方式，提高公众的城市规划建设参与度，此外媒体还可以对政府、市场进行有效的监督。③NGO（非政府组织），包括环保组织、社区社会组织、文化保护组织等，它们代表特定群体的利益，为城市规划提供多样化的视角。④利益相关方，如交通运营管理方、公共服务提供者（水、电、燃气等）、教育机构等，在城市规划中有着特定的利益和需求。⑤特殊群体代表，包括老年人、儿童、残疾人等，其特定需求应在城市规划中得到充分尊重，特殊群体代表参与规划能够提升城市对特殊群体的包容性。

外围主体的参与能够有效促进社会的公平与正义，保障利益相关方和特殊群体的权益，促进更广泛的社会共识的达成。同时，专业人员、非政府组织等第三方的加入，能够提升城市规划建设的科学性。通过吸纳更加多元的外围主体，进一步推动人民城市形成共建共治共享的治理格局。

3 人民城市理念下的规划科学的实践

传统专业技术人员（规划师）更多追求技术权威，开发商追求利益最大化，

而监管部门通常从管理者视角出发，对其他参与者的利益考虑不够全面。随着城市发展进入以人民为中心的阶段，规划向更为综合性的为人的发展服务的公共政策工具转型。为应对这种变化，规划师应当突破传统规划思维，在实践中不断总结和创新，形成新的规划科学新思路，以更好地面向未来发展。

3.1 创新规划范式——超越单纯物质环境改善需求

创新规划范式是从单线程解决问题思维转向复杂思维闭环的过程。传统规划科学的思维模式是一种自上而下的权威主义思维模式（发现问题—诊断问题—选择方案—实施方案）。在这种思维模式下，传统规划师追求技术权威，偏好通过“顶层设计”来解决问题，但这种模式已无法适应当代日益多元化的发展需求。规划科学新思路则要求聚焦人民城市建设的核心目标，形成理清规划问题—确定规划目标—完善并选择适当的规划工具—规划实施—实施监测—校核并修正规划目标的逻辑闭环。见图 5。

具体而言，紧紧围绕促进空间公平、倡导共享治理、营造健康环境、完善人本服务等人民城市核心目标，在问题识别和目标确立的基础上，不仅需要专业化的尺度和边界判断，还需要将利益相关者纳入规划决策过程，确保多元主体的广泛参与。同时，选择适当的规划工具，通过应用正式和非正式设计治理工具应对日益多元的需求，逐步丰富规划师的工具箱，以确定承载目标和解决途径的恰当空间形式。在规划实施过程中，推动持续的陪伴、监测和实地验证，通过知识方法的进步和科学化进程，以及促进民主与协商，对规划实施结果进行监测，根据反馈的监测结果对规划目标进行校核与调试，选择适当的规划工具，优化规划方案，并再次实施与监测。在

规划治理过程中，不断循环目标—方案—监测—反馈—优化目标的流程，直到实现目标或解决问题。

3.2 拓展设计治理工具箱——以安定门百街千巷环境整治提升规划为例

规划师需要逐步拓展设计治理的工具，以应对更为复杂的规划治理需求。目前的设计治理工具包括正式工具与非正式工具^[20]。

为了满足日益多元化的规划治理需

求，规划师需要逐步拓展工具箱，引入更加灵活和广泛的非正式工具，纳入金融工具、投资运营等跨行业方法，为人民、市场、第三方机构等多元主体介入特定空间运作创造机会，进一步提升空间品质。基于英国经验，非正式的设计治理工具根据介入程度的由浅至深大致可分为证据、知识、推广、评价和辅助 5 大类（图 6）。引入非正式治理工具，并将其与政府主导的正式治理工具相结合，可逐步形成一套自下而上与自上而下结合的规划设计制度，提升人民城市治理

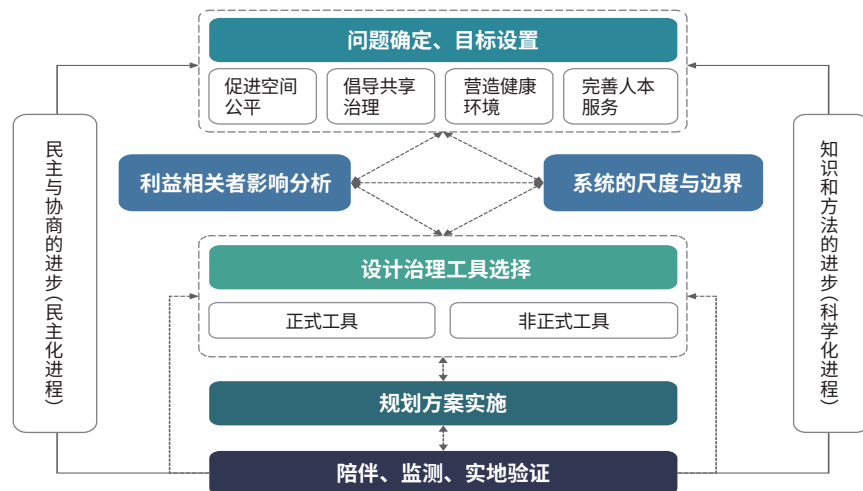


图 5 规划新范式示意图

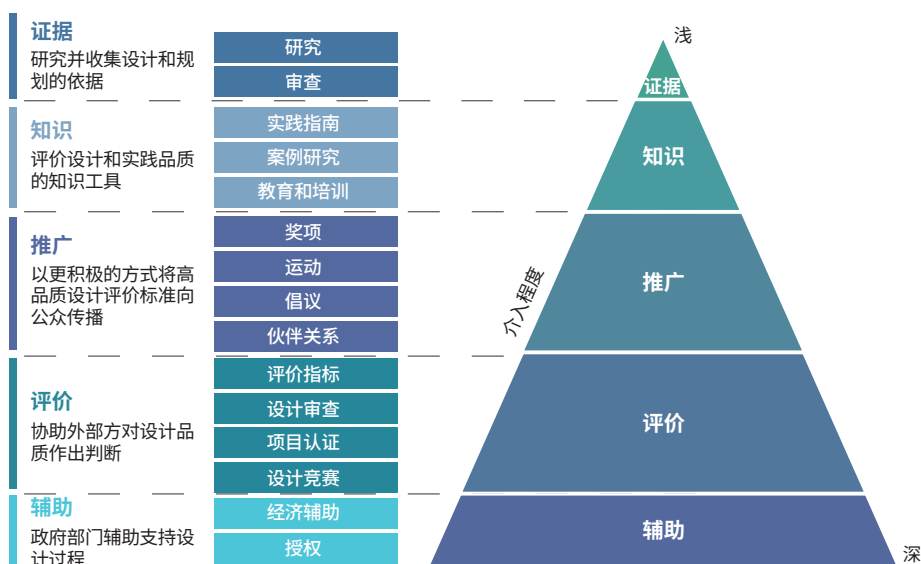


图 6 非正式设计治理工具介入程度排序示意图^[20]

水平。

例如，安定门百街千巷环境整治提升规划^②采用了协作式规划模式，创新应用了一系列非正式设计治理工具，在沟通机制建立、基层力量激活等方面发挥了重要作用。首先，建立实地走访小组充分汇集各方诉求，并将反馈内容纳入规划方案，同时通过将规划方案（决策意图）编制成易于理解的图册、手册等工具，结合宣讲等方式向居民、商户等讲解与说明规划目标及意图，确保规划信息高效交互。其次，培育社区组织，调动居民和社区组织参与规划编制与实施的积极性，通过制作《居民自更新行为手册》等，向居民和基层工作者传达更新规划的理念与优势，引导形成居民自主更新的内生动力，促成部分居民自主拆除居所违建、优化居所环境，同时鼓励安定门北锣鼓巷商户自发形成商户组织参与规划，改变商户“各自为战”、相对弱势的局面，约束商户行为，共商形成集体诉求，并与政府进行沟通。

3.3 推进民主与协商——以苏州子城城市更新为例

为了更好地实现规划目标，面向更为广泛多元的规划参与者和关注者，规划工作应当走向跨界合作模式。规划师应与更广泛多元的利益相关者沟通，获取信任和相互理解，推进民主协商进程，理性地解释问题，并共同制定规则。

例如，苏州子城运营咨询与实施方案项目^③（以下简称“苏州子城项目”）探索了以场景营造为核心技术的城市更新实施思路，采取运营牵头、设计配合、规划兜底的中微观实践方法，强调空间规划内容与场景营造并重。苏州子城项目将运营咨询先导设为前置环节，由运营团队在价值评估和规划研究后确定整体思路、立意及实施路径等，并形成初步方案，即先进行资产甄别、提出运营

方案和要求，核算动态“运营账”“投资账”，再依据方案和要求对建筑设计及规划进行优化调整。由此，城市更新规划由单专业主导转为多专业同步，相互校核，民主协商内容及场景设计，通过民主化工具形成规划动态优化的治理链条闭环。见图 7。

3.4 推动知识和方法的进步——以都市圈发展监测评估体系为例

近年来，数据技术、人工智能技术快速发展，在规划中运用新技术可以减少结果反馈的时滞、降低反馈成本，也就意味着可以以更小的代价来试错。此外，规划信息的来源也得到了极大拓展，除了传统规划信息，随着数字资源和相

关技术的创新，可将庞杂的知识和科学研究转化为体系化的知识库与模型库。从信息主体的拓展来看，未来将会学习和吸收更多的传统本地知识、新兴媒体途径带来的外部信息以及相关方观点。但也应警惕新的“技术迷信”陷阱，避免盲目依赖数字技术对未来进行“精准”预测。

以都市圈建设为例，都市圈规划作为跨政府、跨部门的规划，是一项系统工程。监测评估与动态调整是都市圈规划框架的重要一环，能促使都市圈规划有效落实，并通过科学评估及时进行调整。除明确都市圈立体化评估的范围外，还应构建横向维度与纵向维度结合的规划实施发展动态监测评估体系（图 8），

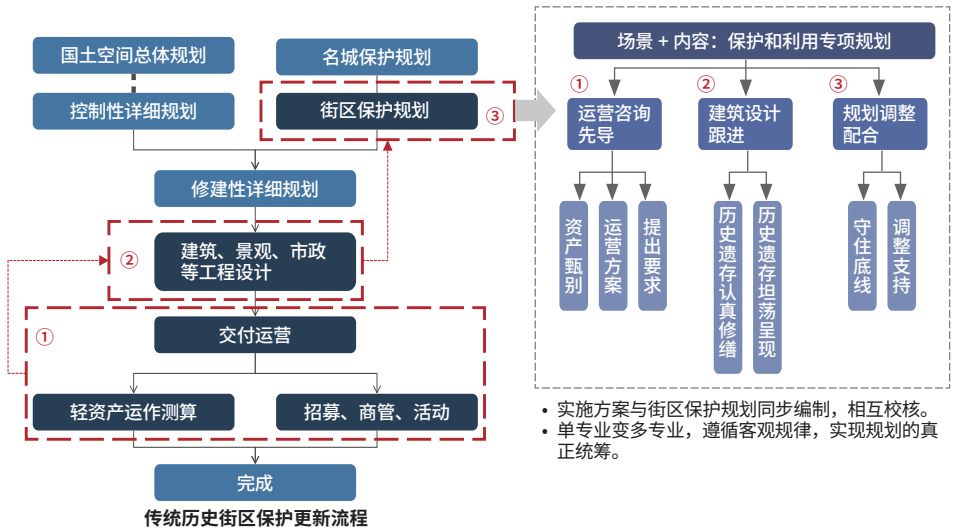


图 7 苏州子城项目更新流程与传统历史街区保护更新流程关系示意图
资料来源：https://mp.weixin.qq.com/s/_Xj5JvLpBL15OYITUmSbjg。

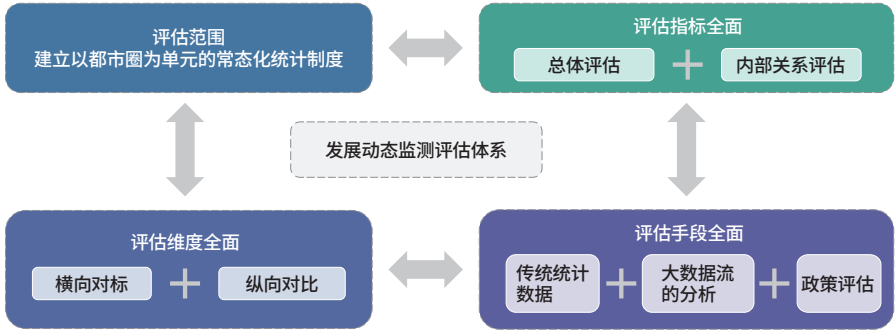


图 8 都市圈发展动态监测评估体系框架图

明确关键要素的评估指标,进行实时、全面的监测评估和反馈调整。在评估手段方面,需要将传统统计数据与大数据结合,进行“定性+定量”评估,搭建都市圈发展状况监测评估大数据平台^[21]。依托技术的进步,对都市圈规划实施进行实时、全面的监测评估,并依据结果对规划目标、内容进行动态调整优化,实现新范式下规划治理链条的闭环。

4 结束语

人民城市理念在为我国未来城市发展提供全面的思想指导和行动框架的基础上,也为中国式现代化提供价值和实践路径引领。同时,我国人民城市建设的实践探索,也将进一步丰富全球城市发展理念的内涵,为全球城市转型发展贡献中国智慧。

本文在总结现有研究的基础上,提出人民城市是统筹城市建设的总体理念,以人民中心性为本质特征,在满足不同人群真实需求的基础上,将人民性贯彻落实于城市的规划、建设、治理全过程,最终满足人民对美好生活的向往,提升人民的幸福感、获得感、满意度。在此基础上,明确促进空间公平、倡导共享治理、营造健康环境、完善人本服务的人民城市建设核心目标,提出通过社会治理现代化充分响应最真实社会需求的治理基本逻辑,梳理参与人民城市建设的核心主体和外围主体,指出通过纳入更广泛的主体,实现共建共治共享。最后,提出通过扩大信息来源、创新设计治理工具、吸引多元主体的广泛参与等方式,创新规划范式,以期本文的研究能为全面理解与认识人民城市理念以及相关实践探索提供参考。■

[注 释]

① 2016年,清华同衡规划设计研究院与包

赞巴克设计事务所组成联合体以“人民城市”为主题编制了北京城市副中心总体城市设计方案,探索了“以人民为中心”的城市建设模式。

- ② 安定门百街千巷环境整治提升规划项目由清华同衡规划设计研究院编制。
- ③ 苏州子城运营咨询与实施方案项目由苏州名城保护集团(苏州文旅集团)、水木青运营机构、华清安地联合建设。

[参考文献]

[1] 刘士林. 人民城市:理论渊源和当代发展[J]. 南京社会科学, 2020(8): 66-72.

[2] 桑玉成. 人民城市治理的主体、权力与体制[J]. 探索与争鸣, 2023(12): 11-15.

[3] 卢庆强. “人民城市”理念的人民主体观与城市现代性[J]. 北京规划建设, 2023(2): 12-15.

[4] 侯晓蕾, 苏春婷. 基于人民城市理念的老旧社区公共空间景观微更新:以北京市常营小微绿地参与式设计为例[J]. 园林, 2021(5): 17-22.

[5] 诸大建, 孙辉. 用人民城市理念引领上海社区更新微基建[J]. 党政论坛, 2021(2): 24-27.

[6] 冉奥博. 迈向人民城市的智慧城市建设:大型技术系统视角[J]. 北京规划建设, 2023(2): 16-19.

[7] 王佃利, 王玉龙. 美国新城市化时期城市理论转型及其启示[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2015(6): 1-8.

[8] 张京祥, 陈浩, 王宇彤. 新中国70年城乡规划思潮的总体演进[J]. 国际城市规划, 2019(4): 8-15.

[9] 亨利·列斐伏尔. 空间与政治(第二版)[M]. 李春, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008.

[10] CASTELLS M. Chapter 1: the information technology revolution[M]. New York: Blackwell, 2000.

[11] 陈昭, 王欢, 钱慧. 回归空间:城市权利视角下的中国社区营造[J]. 城市规划, 2021(11): 28-35.

[12] PURCELL M. Excavating lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitant[J]. Geo Journal, 2002(2): 99-108.

[13] 宋道雷. 人民城市理念及其治理策略[J].

南京社会科学, 2021(6): 78-85, 96.

- [14] 何雪松, 侯秋宇. 人民城市的价值关怀与治理的限度[J]. 南京社会科学, 2021(1): 57-64.
- [15] 魏崇辉. 习近平人民城市重要理念的基本内涵与中国实践[J]. 湖湘论坛, 2022(1): 22-31.
- [16] 孙一民, 司马晓, 邓东, 等. “人民城市设计:创新实践与思考”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 1-11.
- [17] 易承志. 人民城市的治理逻辑:基于价值、制度与工具的嵌入分析[J]. 南京社会科学, 2022(7): 61-70.
- [18] 清华大学中国新型城镇化研究院. 走以人民为中心的城镇化中国道路:中国城镇化大势与对策研究[M]. 北京:清华大学出版社, 2019.
- [19] 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(2): 1-7.
- [20] 祝贺, 唐燕, 张璐. 北京城市更新中的城市设计治理工具创新[J]. 规划师, 2021(8): 32-37.
- [21] 尹稚, 尚嫣然, 崔音, 等. 现代都市圈规划理论框架体系与实践研究[J]. 规划师, 2023(4): 5-10.

[收稿日期] 2024-03-08;

[修回日期] 2024-03-29