

本期主题：人民城市的规划理论与规划实践

[编者按] 人民城市理念的提出，既科学揭示了城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题，以及建设什么样的城市、怎样建设城市的重大命题，又构建了人民城市理念指导下的中国特色社会主义城市建设框架，为城市规划建设指明了前进方向。人民城市理念成为规划工作的引领，全面践行人民城市理念是当前规划工作的重心。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“人民城市的规划理论与规划实践”为主题，对人民城市理念进行溯源，辨析人民城市理念与国土空间规划的逻辑关系，从国土空间规划体系的基础、支撑、工具出发，探讨人民城市理念下的国土空间规划响应策略与实践路径，从目标体系、治理逻辑、参与主体等方面讨论人民城市规划治理框架，创新规划范式，并从高品质营城的角度探索基于人民城市理念的规划实施路径，以为人民城市的理论研究与实践提供参考。

人民城市理念下的国土空间规划响应策略与实践路径

朱继任，王毅然，邱梓萱，朱介鸣

[摘要] 在解析人民城市理念与国土空间规划之间的逻辑关系的基础上，从空间极化、空间同化和空间剥夺3个方面梳理快速城镇化进程中人民城市理念的缺失与当前国土空间规划面临的现实挑战；结合国土空间规划的编制与实施，提出基于产权规则设置、市场化机制设计和国土空间规划协同等的响应人民城市理念的国土空间规划策略与实践路径，以为人民城市的规划、建设和治理提供逻辑与路径参考，助力城乡融合、区域协同目标的实现。

[关键词] 人民城市；国土空间规划实施；产权规则；规划协同；空间治理

[文章编号] 1006-0022(2024)05-0001-08 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

[引文格式] 朱继任，王毅然，邱梓萱，等. 人民城市理念下的国土空间规划响应策略与实践路径[J]. 规划师, 2024(5): 1-8.

The Response Strategy and Practice Path of Territorial Space Planning under the Concept of the People's City/ZHU Jiren, WANG Yiran, QIU Zixuan, ZHU Jieming

[Abstract] Based on the analysis of the logical relationship between the concept of the "People's City" and territorial spatial planning, the deficiencies in the "People's City" concept during the rapid urbanization process are highlighted from three perspectives: spatial polarization, spatial assimilation, and spatial deprivation. The current challenges faced by territorial spatial planning are also examined. By integrating the drafting and implementation of territorial spatial planning, strategies and specific practical pathways that are responsive to the "People's City" concept are proposed based on the establishment of property rights rules, the design of market mechanisms, and the coordination of territorial spatial planning, providing reference for the planning, construction, and governance of the people's city, and supporting the realization of urban-rural integration and regional collaboration.

[Keywords] the people's city; territorial spatial planning implementation; property rights rules; planning coordination; spatial governance

0 引言

随着时代的发展和人民生活水平的提高，城乡规划的价值导向逐步发生转变，带来全新的规划师角色和空

间范式要求^[1]。在此背景下，面向我国社会主要矛盾、城市问题和空间规划挑战，立足中国特色社会主义城市发展进程，人民城市这一重要理念被提出，创造性地回答了城市建设依靠谁、为了谁，以及建设什么样

[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、副教授、博士生导师。

王毅然，哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院城市规划系硕士研究生。

邱梓萱，哈尔滨工业大学(深圳)建筑学院城市规划系硕士研究生。

朱介鸣，通信作者，博士，英国社会科学院院士，中国城市科学研究会新型城镇化与城乡规划研究专委会主任委员，上海同济城市规划设计研究院有限公司总规划师。

的城市、如何建设城市等重要问题，给出了“人民城市人民建，人民城市为人民”“以人民为中心推动城镇化和开展城乡规划、建设和治理工作”的答案^[2]。

在快速城镇化进程中，我国的城乡规划与城市发展事业取得了举世瞩目的成就，但也出现了城市扩张蔓延、社会空间隔离、住区环境恶化等问题^[3]。塑造高品质空间，建设人民幸福美好家园，是新时期城乡规划的重要使命担当^[4]。在新发展阶段下，城乡规划亟待从单一的物质空间布局向社会、经济、空间综合治理转型，成为整合优化国土空间，协调生产、生态和生活空间，推动集约、高效的土地利用和高质量发展的重要政策工具^[5]。人民城市这一重要理念的提出，对城乡规划转型以及国土空间现代化治理理论和实践具有重要的意义，同时也催生了一系列重要研究课题。在国土空间规划背景下，我国应设计怎样的国土空间规划体系规则，才能在提升城市宜居性的同时，兼顾公共空间和社会公平，协调政府、市场、土地业主、城乡移民之间的权利，实现人民城市规划的内涵和初衷？如何在设置产权规则的同时尊重市场配置资源的机制，从而促使人民城市规划在破解区域发展与城乡发展不均衡不充分的问题中发挥重要作用？这是我国完善国土空间规划体系和提升国家治理能力现代化水平必须面对及解决的问题，也是践行人民城市理念的核心议题。

基于此，本文通过辨析人民城市理念与国土空间规划的逻辑关系，结合当前我国土地产权制度、社会主义市场经济机制和国土空间规划改革，解析人民城市理念下国土空间规划面临的现实困境与挑战，探讨人民城市理念下国土空间规划的响应策略和实践路径，以期助力中国特色城市发展的创新实践和人民城市的共治共享。

1 人民城市理念与国土空间规划的逻辑辨析

早在2014年，习近平总书记考察北京时就指出“城市规划在城市发展中起着重要引领作用，考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”^[2]。城市的科学发展和合理布局离不开城市规划，人民城市理念的贯彻落实和人民城市建设目标的实现同样离不开城市规划。2022年党的二十大报告强调了人民城市建设与城市规划之间的关系，并明确了人民城市的总体工作安排，即“提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”。这言明了“人民城市，规划先行”的城市发展客观规律。当前，人民城市规划、建设和治理的重点在于树立以人民为中心的城市发展观，充分运用人民的创造性来塑造高品质空间，提升城市的宜居性，实现高质量发展和空间的共治共享^[6]。作为新发展阶段下空间治理的重要政策工具，国土空间规划在这一过程中扮演着重要的角色，并与人民城市理念具有紧密的逻辑互动关系。

1.1 人民城市理念引领并依托于国土空间规划

人民城市理念是城市治理现代化的核心价值观，是推进国家治理体系和治理能力现代化的出发点及落脚点^[7]。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关键使命，是践行人民城市理念、建设人民城市的重要政策工具。人民城市理念与国土空间规划的总体目标一致，统一于空间治理现代化的过程之中。具体来说，一方面，人民城市理念作为国土空间规划编

制、实施、管治的价值引领，明确了人民是空间治理的主体，指导国土空间规划工作的全过程和各个环节以人民为中心，充分发挥人民的创造性，以提升人民群众获得感、幸福感、安全感为目标，尊重人民群众的各项权利，实现空间的共治共管、共建共享。另一方面，国土空间规划为人民城市理念的实现搭建了多尺度、多层级的治理平台。依托“五级三类”的国土空间规划体系，国土空间规划在制度层面发挥着基础性作用，通过建构多尺度、多层级的治理平台，保障区域协调、城乡统筹、新型城镇化等以人民为中心的战略有效实施^[8]。通过统筹和完善各类规划政策及手段，国土空间规划在区域/城乡、城市、城市内部空间等多尺度进行人民城市理念的纵向规划传导和横向规划管治，以实现“人民城市人民建”。

1.2 人民城市理念支撑并贯穿于国土空间规划

人民城市理念立足以人民为中心的城镇化，强调物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生，是我国城乡规划转型和国土空间规划体系建构的重要价值支撑。与此同时，在人民城市建设过程中，国土空间规划是协调处理各类要素关系、进行空间决策安排、提升城市宜居性的重要手段。人民城市理念与国土空间规划的核心内容一致，互动于人民美好家园建设的过程之中。我国现阶段处于城镇化发展中后期，解决发展不平衡不充分问题、逐步实现共同富裕成为时代主题和奋斗目标。西方国家以资本为中心的物化逻辑造成空间发展的功利化、片面化和工具化，为我国城市的现代化发展敲响了警钟^[9]。过去快速城镇化带来的一系列经验教训启示人们，资源环境承载能力和经济发展水平是城市发展过程中的重要考量，城市的蔓延和盲目扩张必将付出沉重的代价。国土

空间规划秉承人民城市理念，以生产、生活和生态空间融合为路径，在市场配置资源的基础上进行空间权利的统筹协调，兼顾效率与公平，优化空间资源配置过程，促使空间成果共享，以实现“人民城市为人民”。

1.3 人民城市理念发展并完善于国土空间规划

人民城市是一个总体性的概念，是新发展阶段下对中国特色城市发展的规律总结、理论创新和路径引领，需要科学的国土空间规划政策制度、手段工具、方式方法来实践和完善^[6]。国土空间规划旨在探索人民美好家园建设的原则、方法和路径，为应对和解决各类城乡问题提供科学依据，是对人民城市理念的推进和发展。人民城市理念与国土空间规划的发展路径一致，融合于中国式现代化的城市发展道路之中。在新发展阶段下，国土空间规划改革和体系建构是在空间实践路径上对人民城市理念的探索，一方面需不断强化规划过程中应对和解决各类公共问题的能力，提升规划的科学性；另一方面应持续优化以人民为中心的高质量发展与高品质空间塑造的方法论，提升城市的宜居性，实现人民城市的共建共管、共治共享。见图1。

2 快速城镇化进程中人民城市理念的缺失与国土空间规划面临的挑战

与西方所经历的城市发展过程不同，我国经历了快速城镇化发展，在带动经济高速增长的同时，城市发展出现了一系列问题，面临诸多挑战^[1]。当前，空间极化、空间同化和空间剥夺现象不断损害着城市的人民性，这与快速城镇化时期城乡规划在协调城乡和区域发展布局、利用市场配置机制以及社会公平等方面的缺失与不足密切相关。

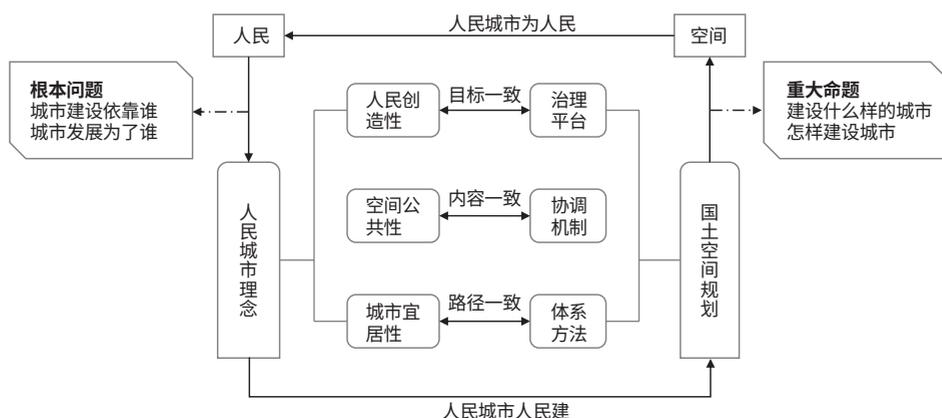


图1 人民城市理念与国土空间规划的逻辑关联

2.1 空间极化：规划协调性不足带来的人民创造性缺失

空间极化的实质是大部分资源要素被汇集到某一特定空间进行集中生产，与此同时资源要素匮乏的区域面临的困境被忽视，最终导致空间资源分配不均衡与发展不平衡不充分等问题。我国幅员辽阔，不同区域之间的资源禀赋和社会经济发展条件存在着较大差异，城乡空间也面临着截然不同的策略安排与功能布局。城乡规划的本质在于资源配置，其核心任务是对空间资源进行高效配置与合理安排。快速城镇化时期，受制于行政壁垒、城乡二元土地制度等因素，城乡规划在处理各类要素关系、进行空间安排和决策的过程中并未有效发挥协调功能，造成资源、劳动力、资本、技术等要素无法有序流动与高效聚集，产生一系列空间极化现象。

从区域层面来看，我国经济较发达地区由于发展需求大，增量建设用地指标紧张，引发了多方权利主体的激烈竞争，城镇空间形态破碎化，严重影响了土地利用效率和社会稳定性；欠发达地区建设用地指标富余，用地闲置情况突出，在城市扩张和园区化建设过程中产生了大量的低效用地，严重威胁着生态环境与粮食安全^[5]。从城乡空间来看，要素的单向流动与价值不对等持续影响

着城乡和工农关系，超大特大城市过度拥挤与乡村地区空心化现象并存，造成城乡空间极化与发展失衡。

空间极化现象严重损害了城市的人民性，集中表现为人民创造性的逐渐缺失。首先，空间极化推动发达地区或城市中心地区的土地价格快速上涨，而欠发达地区和城市边缘地区的土地价格则不断降低。在空间资源分配不均的情况下形成了一种扭曲的劳动分配方式，即收入不是通常情况下通过劳动获得的薪金，而是由交换价值产生的。例如，在城镇化进程中，发达地区的集体土地租金收益与城乡移民辛勤劳作的全年收益存在巨大的差异^[5]，这严重影响了人民的创造性，也偏离了人民共享城镇化发展成果的目标。其次，缺少协调性的城乡规划进一步加剧了空间极化，表现为生产、生活、生态空间的划定与用地的整合安排不合理。一方面，规划引导空间资源向基础条件好、发展水平高的城市区域和发达地区集中，同时在欠发达地区及乡村区域大量划定生态用地；另一方面，规划的多中心结构设计和新区建设进一步加剧了中心—边缘极化，在利益驱使下城市中心地区出现了大量非正规开发和土地权利争夺现象，而边缘地区在其生态空间被不断侵占的同时，因资源配置不足而难以吸引产业迁入和人口

流入，最终沦为“鬼城”。面对空间极化，全域全要素覆盖的国土空间规划如何打破行政壁垒，从“五级三类”的多尺度、多层次规划体系入手来改善区域资源配置不均和城乡资源单向流动现状，成为新发展阶段下国土空间规划践行人民城市理念的首要挑战。

2.2 空间同化：规划市场性不足带来的城市宜居性缺失

长期以来，以空间商品化为核心的市场机制与政府自上而下的城乡规划相结合，带来了快速城镇化所要求的空间同化和功能性划一。以新城建设、新区规划和旧城改造为主要方式的“市场性”规划旨在迅速进行城镇化增量建设和城市空间发展，造成了生态空间被破坏、文化空间消失、居住空间单一的“千城一面”“开发区建设”等空间同化现象。同化后的城市空间具有同质性、标准性、可衡量性、易计算性，为空间商品化的实现创造了条件；同化后的城市独立于人民性之外，不再考虑和保障城市中人民的多元化需求，限制了人民对城市的美好想象。

具体来看，在城市传统更新改造中，“穷人搬出去，富人搬进来”的现象屡见不鲜，居住空间趋于商品化与同质化。户籍管理、住房限购等制度性歧视造成城市中心地区出现高房价、低供应的现象，迫使低收入居民和城乡移民向城市边缘地区迁移。与此同时，多中心规划结构下的新区开发建设成为城乡规划和城市发展的“固定”模式。大量居住空间被规划安排在城市郊区，这里公共设施缺乏，通勤时间长，无法满足大多数城市居民的住房、工作和生活需求。空间同化后的抽象性与一元性背离了城市空间本应具有的差异化和多样性，忽视了人民的需求性，间接导致了部分低收入居民和城乡移民“暂居”在城市中心

地区的非正规住房之中。因此，空间同化不仅助长了中心地区非正规住房违法低效的开发建设与空间争夺，加剧了土地资源的稀缺性，抬高了土地和住房价格，还导致了新区“鬼城”、土地资源浪费等现象，严重损害了城市的宜居性。

市场是由人民全体构成的，并非由少数开发商或规划专家主导。尊重市场需求的规划不应被以交换价值为核心的空间商品化主导，而应由以使用价值为核心的人民需求性决定。塑造高品质空间、建设人民幸福美好家园是国土空间规划在新发展阶段下的核心使命，而如何通过国土空间规划破解空间同化，尊重人民选择和市场机制，提供丰富多样的空间选择和设计以人民需求为导向的规划制度，是当前人民城市建设面临的重要挑战。

2.3 空间剥夺：规划公平性不足带来的空间公共性缺失

城市空间的扩张与演化离不开资本，而资本对于城市规划与发展的作用具有两面性。一方面，资本是空间发展与规划编制实施的基础，在城市的蓬勃发展发挥着关键作用；另一方面，资本逻辑下的空间容易趋向私有化，导致规划、开发和建设目标偏离，以及空间利益争夺与空间资源剥夺，阻碍城市的进一步发展。因此，规划的社会公平性与空间正义性直接关系到空间发展与人民权利，影响着人民城市理念的实践过程。

空间资本化行为导致的规划公平性的缺乏，实质是资源再分配功能的缺失，保障城市公共性的制度建设严重不足。例如，自1988年土地出让制度实施以后，门禁社区几乎成为所有商品房住区的开发模式，致使城市公共空间被分割，城市内部道路通行被阻断。甚至一些原来不设门禁的里弄和小区，为了拒绝所谓的过度“公共化”可能导致的部分空间

使用权利的丧失，而转为封闭式管理，造成原来通畅的交通“毛细血管”被堵塞，城市的公共空间被侵占，人民城市的公共性被私人社区所造成的社会隔离影响。不仅如此，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”所侵占，成为少数政治经济强势群体的私人空间。以城市公共利益为核心的空间规划和改造，逐渐被着眼于短期经济利益和个人（团体）利益的地块开发建设取代，公共空间被侵占，城市生态、文化、社会空间的公共性遭到不同程度的破坏。在我国当前的超大特大城市中，空间绅士化、空间区隔、社会空间分异的现象严重，原因在于规划的再分配职能未能有效发挥、相关公共制度安排未能落实到位，“人民城市为人民”受到严峻挑战。

2016年，中共中央、国务院在《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中提出“新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用”，这体现了“人民城市为人民”的精神。习近平总书记在2021年12月8日的中央经济工作会议上强调，“要发挥分配的功能和作用。要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”。在门禁社区盛行、空间私有化的现状下，致力于空间治理的国土空间规划如何将社会公平和空间正义贯穿于规划编制与实施全过程，通过多种再分配手段和治理路径保证人民城市的空间公共性，成为践行人民城市理念的关键。

综上所述，建设人民城市的关键在于提高政府的公共管治水平，而“管”和“治”均需要通过规划来实现。人民城市理念下的国土空间规划体系应回归

规划本质和初心,从中和负外部性、提供公共物品和保障社会公平出发,从产权规则设置、市场化机制设计和国土空间规划协同3个方面来探索响应策略和实践路径。

3 人民城市理念下的国土空间规划响应策略

3.1 规划体系基础:产权规则设置

要破解空间同化、空间极化与空间剥夺的困局,产权的设置和规则的明确至关重要,关键是主权必须在民。产权规则的设置是人民城市理念下国土空间规划体系建构的基础。通过规划中的产权设置和规则衔接来保障人民作为各类城市空间资源的支配主体,是实现人民城市规划、建设和治理的基础条件。具体来说,人民城市的产权主体主要包括3类:一是城市政府,代表全体城市人民,为了保障公共利益而行使公共权力,支配城市土地与空间等各类公共资源;二是城市不动产物权人,指具有城市不动产的产权人,根据《中华人民共和国民法典》行使相关支配权,即依法对不动产享有占有、使用、收益和处分的权利;三是城市不动产增值权利主体,由原有产权人和城市政府共同构成,前者享有不动产增值权利,后者则通过交易环节中的税收等方式参与增值权利的分配^[7]。基于3类产权主体,国土空间规划可通过公共权利设置、私有权利保护和权利再分配三方面的策略来建构基于人民城市理念的规划体系的基础机制。

具体来看,首先是基于公共利益的区域/城乡土地发展和空间资源配置的权利设置要打破要素流通壁垒,最大化平衡区域资源禀赋与城乡发展条件差异。在明确地方事权的基础上,通过上级政府协调传导、地方政府合作共建的多层级土地发展权利设置和空间资源权利分

配来推动跨区域要素流动与城乡统筹发展,如飞地经济模式、跨区域建设用地指标交易补偿机制、县域经济联动城乡等方式均有利于打通要素流动渠道,推动区域战略协作与城乡统筹发展^[10]。

其次,避免模糊的产权设置,在规划过程中明晰私有产权的界限,并基于城市公共与私有空间之间的关系来保障相关权益和协调相关义务。空间私有化与公共空间剥夺问题的根源在于模糊产权和“公地悲剧”的存在。私有产权的明晰与保护一方面有利于中和因空间开发使用而产生的负外部性,尊重产权人个体,并保障人民的私有产权与空间需求;另一方面在私有产权明晰的同时也限制了权利外的空间争夺,即在保障人民权利的同时规定了基于公共利益的人民应履行的义务。

最后,基于规划再分配,从收益共享的角度出发进行产权规则的完善和权利再分配,确保人民群众共享空间发展成果,强化“人民城市为人民”的理念。无论是空间极化下的“不劳而获”、空间同化下的社会排斥,还是空间剥夺产生的空间区隔,都在不同程度上侵占了人民群众共同创造的城市发展成果,严重影响了社会公平。国土空间规划需要立足社会公平和空间正义的原则,对规划实施后产生的权利进行再分配,如设计土地增值归公的相关制度机制、“三区三线”划定后的利益补偿机制等,保障人民城市建设成果的共享。

3.2 规划体系支撑:市场化机制设计

产权规则的设置是人民城市理念下国土空间规划体系的根基,而规划体系的持续建设与运行还需要通过政府—社会共同体的共同治理和市场化的交易补偿机制来支撑,以在尊重人民产权的基础上提升城市的宜居性和空间的公共性^[11]。空间

同化的现实困境说明,城市空间若只由规划塑造,则会出现一系列损害城市活力和社会公平的开发行为。人民城市生活是多样化的,超大特大城市的优越性在于它的多样性,并且多样的生活方式也是促进城市经济创新与发展的重要因素之一。人民城市理念与人民需求性密切相关,尊重市民所选择的生活方式是人民城市的关键内涵之一。市场经济建立在强调社会个体自主权的基础之上,是支撑社会个体选择和满足其需求的内在机制,是国土空间规划探索新发展阶段下高品质空间塑造的重要考量。因此,市场需求即广大市民和企业的需求,是人民城市理念下的国土空间规划体系的重要支撑,忽略市场需求和企业市场发展环境的新区盲目建设及短期逐利式更新改造会导致空间同化和极化等一系列问题。

因此,在产权规则设置的基础上,应基于市场资源配置和市场需求,建立贯穿于国土空间规划体系的内在机制,并从以下3个方面入手进行相关设计。

一是基于区域/城乡要素流动和市场资源配置的空间合作机制设计,推动跨区域战略合作、飞地经济、大型基础设施共享等规划联动的实施进程。在此过程中,土地发展权的市场化配置交易机制是关键一环。2020年发布的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》早已表明,建立健全城乡统一的建设用地市场是破除行政壁垒、改善区域发展不平衡不充分的重要举措,其关键是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

二是基于公共利益的权利义务转移和购买机制设计,通过市场化手段在尊重人民个体权利的同时保障公共利益的实现。根据公共选择理论,政府应在尊重个体选择的基础上,通过制度安排来实现公共利益。从公共利益角度出发,

政府可以构建政府购买服务机制，通过购买公共服务项目，提高空间的公共性和公共服务供给能力。与此同时，政府也可以通过开发权转移等方式，在提供公共物品的同时保障产权人的合法权益。

三是基于空间协同的资源指标交易机制设计，以协调规划造成的土地收益分配不公平，以及区位差异带来的资源分配矛盾。在产权规则设置的基础上，根据差异化的市场需求，设计土地指标跨区域交易和补偿机制，在保护生态、文化和社会资源的同时保障人民的土地利用需求和空间使用权利。

3.3 规划体系工具：国土空间规划协同

建立在刚性管控（以产权规则设置为基础）与弹性实施（以市场化机制设计为支撑）上的国土空间规划体系的有效运行与可持续发展需要协同产权规则设置与市场化机制设计。一方面，过多强调产权规则的设置会影响人民的创造性和城市的多样性；另一方面，缺少产权规则的市场化机制设计则会损害城市的宜

居性和空间的公共性。两者之间的协同互动是人民城市理念下国土空间规划体系实施的依托。换句话说，产权—市场协同规划是国土空间规划体系践行人民城市理念、构建国土空间开发保护新格局的重要工具、手段和方式。

为实现产权—市场协同规划，响应人民城市理念，国土空间规划可从多尺度总体规划分层衔接、控制性详细规划制度设计和城市更新治理模式创新 3 个方面进行策略构建。

首先，国土空间总体规划应从战略引领和分层衔接两个维度明确规划事权与衔接规则，消除行政壁垒，避免空间极化现象，促进要素流动和高效聚集，推动区域协调和城乡统筹发展，将人民城市理念与国家战略实施紧密结合，通过责权清晰的规划体系保障人民的主动性和创造性。

其次，控制性详细规划是规划管治的重要手段，它不仅体现了对公共利益的关注，还确立了土地开发空间关系的基本准则，对完善要素市场化配置机制和塑造高品质公共空间至关重要。因此，

可通过控制性详细规划制度设计来实现基于市场机制的城市空间权利和义务的安排、转移和划分，从而改变空间剥夺的被动局面，提升空间的公共性。

最后，城市单体规模不能无限扩张，探索超大特大城市发展方式的转型势在必行。城市更新专项规划可以作为国土空间规划实现产权重构和市场化制度设计的重要规划协同手段，通过多主体协同治理来改善城市住区环境和交通通勤情况、提升公共服务水平，从人民的“衣食住行、生老病死、安居乐业”需求出发提升城市的宜居性。见图 2。

4 人民城市理念下的国土空间规划实践路径

4.1 权责清晰、分层衔接的国土空间总体规划战略引领

人民城市理念的首要核心内涵是推进以人民为中心的城镇化，即要求国土空间规划把握以人为本、优化布局、生态文明建设及传承文化 4 项基本原则，从提高城市群都市圈质量、优化城镇体系和空间布局、加快户籍制度改革落地等方面推进新型城镇化战略，提升城镇化发展质量^[8]。只有切实保障人民在城镇化进程中的各项权利，从工农互动、城乡统筹的角度出发，将农村人口、城乡移民和城市市民共同纳入城市发展整体规划，才能最大限度地激发人民的主动性和创造性，践行人民城市理念。

因此，国土空间规划应首先制定权责清晰、分层衔接的空间管治规则，明确土地、资本、劳动力等资源要素的配置主体和管控范围，引导和激励相关利益主体在权责边界内发挥最大作用，在实现不同层级空间内的战略目标的同时保证地方的有效治理。

人民城市理念下的国土空间规划实践首先需要立足“五级三类”的国土空

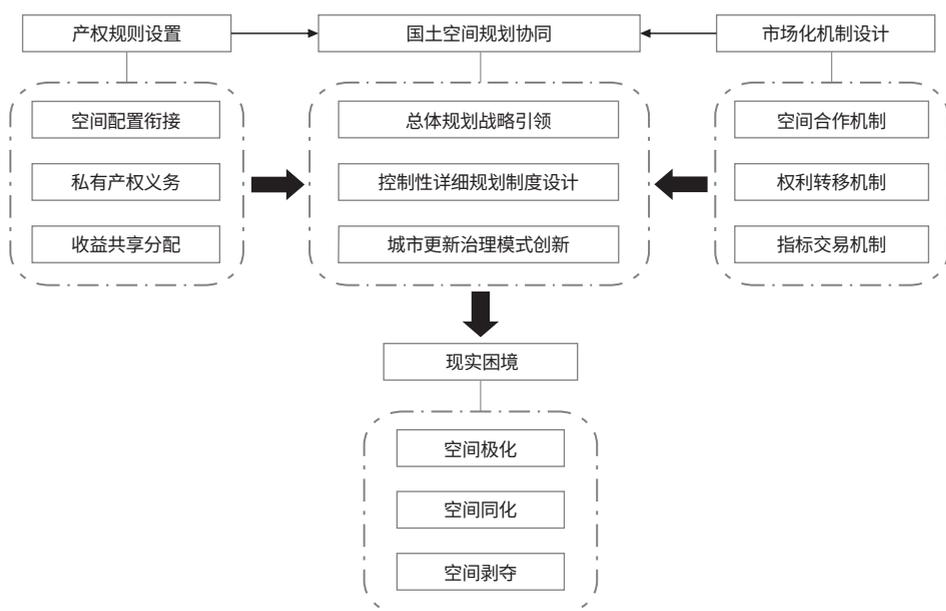


图 2 人民城市理念下的国土空间规划响应策略

间规划体系,将区域要素流动和跨区域空间协作作为国家层面与省级层面国土空间规划的重点内容。市县级及以下国土空间规划的编制则需强化地方基础设施、公共设施和人居环境规划等内容,突出县域经济发展在串联超大特大城市与镇村方面的关键性作用,注重多层次总体规划的战略引领,明晰各级政府事权,并制定逐级传导的衔接规则。其次,在横向层面建立跨区域的府际协商机制,打通国土空间规划的横向传导通道。具体来说,面向区域协同、重大基础设施互通共享、城市群都市圈建设等,人民城市理念下的国土空间规划实践应通过设立功能和权责明确的区域对话组织来协调处理区域不同利益相关主体的发展诉求与空间矛盾,以激发和保障不同区域人民的主动性和创造性。近年来,在国家宏观政策的有力调控下,飞地经济、特别合作区的设立与发展等践行了跨区域合作共建的理念,体现了先富带动后富的协同规划精神,其中国家层面、省级层面和市级层面的国土空间总体规划衔接规则与权责划定发挥了至关重要的作用。

4.2 尊重市场的国土空间控制性详细规划制度设计

实现规划成果的普惠性、保证空间的公共性是人民城市理念的核心内涵。“人民城市为人民”是人民城市建设的最终目标,体现在国土空间规划通过人民城市建设和治理服务于人民、提升治理能力方面。国土空间规划实施成果的普惠性和空间规划的公共性是检验国土空间规划践行人民城市理念的重要标准。国土空间规划有责任也有义务探索“让城市发展的福祉惠及每一个普通百姓”的有效的方法和路径^[12]。城市发展成果惠及每一位市民是成果共享的直接体现,也关系着社会公平和空间正义,市场化的国土空间控制性详细规划制度设计是

实现人民城市共治共管、共建共享的关键路径。

国土空间规划体系中的控制性详细规划向上承接总体规划的战略导向,向下深化至规划实施层面,通过制度和机制设计可以发挥双重作用。一方面,控制性详细规划可通过制度设计保障人民的私有产权不受其他开发使用行为带来的负外部性影响,同时规定人民需要为城市公共利益履行相应的义务。例如,控制性详细规划通过对地块容积率、建筑密度、建筑高度等的限制,保障地块业主彼此之间的开发权利,同时在产权保护的基础上对私有业主空间与公共空间的衔接进行相应义务规定(私有商业地块必须提供遮阳挡雨的骑楼设施、城市游廊、个体商店之间的内部连通道及公共通道等),其目的是保障公共空间的质量,打通城市的“毛细血管”,避免公共空间私有化。

另一方面,控制性详细规划可通过市场化机制设计来实现建设用地的跨区域交易和开发权转移。以开发权转移机制设计为例,人民城市的规划和建设需要绿地、林地、空地,历史建筑也需要保护,但是被规划为上述用途的土地的业主可能认为规划侵犯了他们的私人利益,不理解为何要求私人业主提供这些城市公共物品,剥夺他们本该获得的土地收益(土地获利性开发,如居住、办公、商业)。基于开发权转移的控制性详细规划机制设计则可有效化解规划造成的土地收益分配不公平的问题。通过开发权转移机制,规划成绿地和保护建筑的地块(A类地块)的开发权可申请转移到需要进行农地开发及提高容积率的地块(B类地块)上。B类地块的控制性详细规划如果需要变更来实现农地开发或容积率提升,必须向A类地块业主购买开发权。由此,A类地块业主获得了地块应有的收益,且自身不需要为城市公

共利益作“牺牲”。这样既实现了通过公共物品的规划提供提升城市空间的公共性,又保障了人民的权利不受规划的负面影响。

如何处理城市空间中大量存在的门禁小区是基于人民城市理念的国土空间规划的治理难点。其难点在于业主购买住房时的初始产权是门禁社区内部的空间私有权利,开放社区道路会损害业主的初始产权利益。如何在尊重产权制度的前提下实现空间的公共性?基于地役权产权的政府购买服务机制可以协助达成这个目标。地役权是指按照合同约定利用他人不动产的权利,如赋予小区外的公众在门禁小区内通行的权利。在我国,控制性详细规划可以充分利用地役权的规则,在尊重市场和业主产权的基础上,通过政府向门禁小区业主委员会购买地役权的市场化机制设计,或是小区业主基于公民社会精神自愿为城市提供地役权,向公众开放小区道路,以此实现“人民城市为人民”的良治。

4.3 多元主体共治的城市更新协同规划模式创新

通过规划建设人民幸福美好家园,提升城市的宜居性是人民城市理念的核心内涵。城市是人民的城市,是人民生活、建设和治理至关重要的地方,城市宜居安居对人民城市规划、建设和治理至关重要。根据我国人口规模大、区域资源禀赋差异较大等现实情况,为提升城市的宜居性,国土空间规划工作的核心是以城市更新规划盘活存量用地,探索多元主体共治的城市更新改造模式,将政府、开发商、土地业主、城乡移民(租户)的生活需求和利益诉求纳入国土空间专项规划(如城市更新专项、保障性住房规划等),以人民的需求为出发点,通过多元协同治理模式和规划协同机制来实现城市更新的公共利益导向。

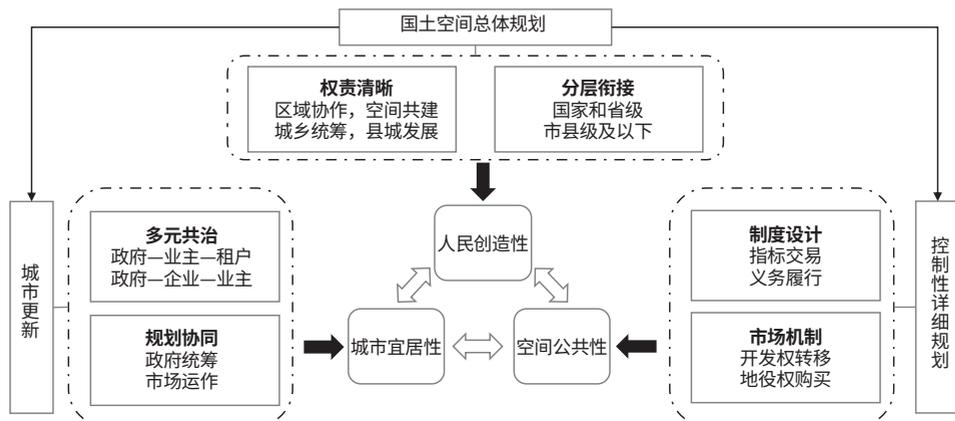


图3 人民城市理念下的国土空间规划实践路径

一方面，立足城市更新专项规划，探索践行人民城市理念的国土空间协同规划路径。以超大特大城市城中村治理为例，城中村统租改造是一种值得尝试及推广的更新模式。通过政府统筹，由代表公共利益的国有企业（如住房安居集团）与城中村业主形成租赁契约，城中村业主得到土地租金收益，相关国有企业作为“二房东”对城中村进行更新改造，再以价格浮动不超过10%的租金租给城乡移民和低收入租户。这种更新改造模式既实现了政府—业主—租户的共同治理，又通过统租规划在保障租户和业主权利的同时提升了城中村的宜居性。

另一方面，应在重点片区改造中深入研究政府统筹、市场机制运作的更新改造模式和路径，统筹政府、开发商、业主的利益诉求，利用作价入股、以股换地、异地腾挪等市场运作方式，构建多元主体协同治理的片区更新模式，实现城市更新的共管共建、共治共享，践行人民城市理念。见图3。

5 结束语

新发展阶段下，人民的需求早已超越物质追求并呈现多样化、个性化的发展趋势，对主动创造性、城市宜居性和

空间公共性提出了更高要求。国土空间规划是践行人民城市理念的重要政策工具，在逻辑和体系上与人民城市规划、建设及治理密不可分。当前，基于人民城市的国土空间规划体系受到了空间同化、空间极化和空间剥夺3个方面的冲击，人民城市建设面临严峻挑战。基于此，本文从辨析人民城市理念与国土空间规划逻辑出发，提出人民城市理念下的国土空间规划的响应策略首先应建立权责清晰、多层次衔接的产权规则体系，从多个空间尺度、多个规划层级明确政府管治权责和传导衔接规则。其次，从市场机制出发，优化控制性详细规划的制度设计，切实保障人民在空间资源配置中的权利。最后，通过超大特大城市治理模式转型和以城市更新为主要内容的存量规划治理，充分运用规划协同手段实现人民权利保障与空间治理能力现代化的双重目标，最终助力新发展阶段下的人民城市建设与发展。

[参考文献]

[1] 何艳玲. 大国之城，大城之民：再论人民城市[J]. 城市规划，2024(1): 4-11, 20.
 [2] 赵萌琪，孟凡坤. 习近平关于城市治理重要论述研究[J]. 教学与研究，2023(8): 18-29.
 [3] 赵广英，宋聚生，朱继任. 紧凑城市视

角下的建成区空间形态演变特征与模式：

基于中国21个超大特大城市的实证研究[J]. 城市发展研究，2023(7): 88-97.

[4] 杨保军，郑德高，陈鹏，等. 城市规划的使命担当[J]. 城市规划，2023(11): 4-9.

[5] 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.

[6] 魏崇辉. “人民城市”的生成逻辑与实践旨归[J]. 人民论坛，2023(13): 68-70.

[7] 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.

[8] 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.

[9] 龚晓莺，严宇珺. 从资本逻辑到人民逻辑：谱写新时代人民城市新篇章[J]. 城市问题，2021(9): 5-12, 27.

[10] 王宝强，陈姿璇，朱继任，等. 我国产城融合示范区的区域比较与绩效评估研究[J]. 长江流域资源与环境，2022(12): 2608-2620.

[11] 黄明华，肖佳，周依婷，等. 从花园城市到公园城市：城市规划中国特色理论创新的实然、应然与必然[J]. 规划师，2022(3): 140-145.

[12] 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.

[收稿日期] 2024-02-26;

[修回日期] 2024-03-25