

从效率优先到以人为本

——基于“城市人理论”的国土空间规划价值取向思考

王佳文 叶裕民 董珂

提 要 从经济人、社会人和城市人三个基础性的理论概念出发,分析了三个概念背后所体现的“效率优先”和“以人为本”的价值指向,并在对三个概念内涵辨析的基础上,讨论了自近现代以来规划思想沿革中两种价值指向的互动关系,论述“效率优先”在工具属性和价值属性等方面统一于“以人为本”理念,并提出“以人为本”理念应当成为当前阶段国土空间规划工作的核心价值指向。最后从“以人为本”理念出发,对新时代国土空间规划的“生态优先”和“以人民为中心”的政策方向进行解读,并对国土空间规划编制提出若干具体建议。

关键词 城市人理论;效率优先;以人为本;个体利益;整体利益;国土空间规划

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202006003
文章编号 1000-3363(2020)06-0019-08

作者简介

王佳文,清华大学建筑学院博士研究生,中规划院(北京)规划设计公司副总经理,教授级高级城市规划师,
wangjw@caupd.com

叶裕民,中国人民大学城乡发展规划与管理研究中心,教授,博导

董珂,中国城市规划设计研究院,绿色城市研究所所长,教授级高级城市规划师

From Efficiency-priority to Human-centrality: The Value Orientation of the Territorial Spatial Planning Based on the Homo Urbanicus Theory

WANG Jiawen, YE Yumin, DONG Ke

Abstract: Based on the homo economicus assumption, the social man assumption, and the Homo Urbanicus theory, this essay analyzes two types of value orientation, namely efficiency-priority and human-centrality, beyond the three streams of theories. It goes on to elaborate the interactions between the two value orientations embedded in the modern planning theories, discusses the unity of their instrumental and value rationality, and suggests that the Homo Urbanicus theory and the human-centrality concept should constitute the core orientation of territorial spatial planning. By interpreting policies of ecological priority and human centrality in the Chinese context, the paper concludes with specific suggestions on territorial spatial planning.

Keywords: Homo Urbanicus theory; efficiency-priority; human-centrality; individual interest; whole interests; territorial spatial planning

1 经济人、社会人和城市人的规划价值取向内涵辨析

1.1 经济人——个体视角的利益最大化

西方古典经济学的理论基础是“经济人”(Homo economicus),即认为个人具有完全的理性,在选择过程中会追求自身利益或效用的最大化(梁鹤年,2016)。亚当·斯密在《国富论》中提出“每天所需要的食物和饮料,不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠,而是出于他们自利的打算”,认为人类社会是在每个人追求自身利益最大化的过程中,形成互利与利他。基于“经济人假设”的西方古典经济学,将人类社会从人的个体角度进行分析,体现了西方现代科学哲学中的“还原论”哲学思想,为人类社会从微观方面认识自身提供了非常好的分析工具和基础研究。

“经济人假设”将复杂的经济活动抽象为众多个体的理性选择行为,成为西方古典经济学的基础性概念,这一分析方法和基本概念,必然会在规划理论中突出“效率优先”的价值指向(相比于某个历史时期、或某些地区以视觉效果为价值指向),对同时

代的规划政策与技术实践也将产生了巨大的影响。具体表现为节约集约、高效利用等理念始终是规划政策的指导方向，提高城市空间和基础设施的利用率、实现土地开发的最大效用等也始终是规划实践的重点内容。

1.2 社会人——集体视角的利益最大化

在西方古典经济学“经济人假设”的基础上，现代企业管理学从企业生产组织中多个体互动的现实情况，进一步发展提出“社会人假设”。无论是经济人假设所暗含的个体利益最大化，还是社会人假设所暗含的集体利益最大化，均体现了“效率优先”的价值指向。

按照“经济人假设”，社会是由一群无组织的个人所组成，这些个人的目的是争取获得最大程度的个人利益，基于此美国工程师费雷德里克·泰罗提出“标准劳动方法”和“劳动定额制”（被称为“泰罗制”），这种企业管理方法在生产组织上的应用极大地激励了工人提升个体生产效率^①。1920年代，在企业管理实践中，为了进一步研究提高企业整体的生产效率，美国哈佛大学教授埃尔顿·梅奥等人于1924—1932年期间，在芝加哥郊外的西部电器公司霍桑工厂进行了一系列实验（霍桑实验），分析工人作为一个集体如何提高生产效率的问题。通过这些实验中他们发现，工人个体在生产过程中的生产效率既取决于工人个体的工作态度，也取决于工人个体和工人集体的关系；工人集体除了生产组织的“正式群体”外，还存在“非正式群体”特征，他们有自己的特殊的行为规范，对个体的行为起着调节和控制作用（例如为了避免工作较慢的伙伴受到惩罚，工人集会尽量维持中等水平的产量）；当工人个体和集体受到额外的关注，将会引起工作绩效或努力上升（被称为“霍桑效应”）。依据霍桑实验，梅奥等人提出“社会人假设”，即认为每个工人不仅仅是经济人，也是社会人（social man）。

梅奥等人将西方古典经济学还原到人的个体效率最大化的“经济人假设”置于集体环境研究后，提出了体现集体

效率最大化的“社会人假设”，体现了还原论和系统论的辩证关系，这对于丰富经济人假设具有较强的社会学意义，体现了对人性价值基本假设认识的丰富和提升。“社会人假设”对于西方现代经济学和社会学研究的丰富和提升，也促进了对人性的个体特征和集体特征的分析，并进一步促进了同时代倡导集体效率最大化的规划理论和实践探索，例如对城市公共空间与空间形态的重视、鼓励公共参与的规划方法等。

1.3 城市人——整体视角的利益最大化

2012年梁鹤年先生提出“城市人理论”并不断完善，他认为人性包括物性、群性与理性，并认为理性的城市人（Homo Urbanicus）可以被定义为一个理性选择聚居去追求空间接触机会的人。城市人具有选择空间接触机会的自由，城市人的基本属性是理性，即以最小气力追求最优空间机会。城市人理论提出了两个重要概念——“自存与共存”，自存即自我保存，“保持己身的存在和维持己身的本质”，更多体现了人性中的物性；而共存则为与人共存，即为了实现更好的自存而做出更高的追求，更多体现了人性中的群性（梁鹤年，等，2019）。

在规划工作中，要经常处理涉及城市建设空间与生态空间、经济空间与社会空间、个体空间与公共空间等多种空间利益的关系协调问题。作为个体的理性城市人会重视自存，增加其个体空间以促进个体生产生活利益最大化，他们更应当重视共存，尽可能促进自身与他人公平共享空间、共同提高生产和生活效率。作为群体的理性城市人会重视自存，会努力增加经济空间以获得较好的经济回报，他们更应当重视共存，平衡好经济空间（产业发展）和社会空间（公共服务）以提高其集体生活质量。作为整体的理性城市人会重视自存，会努力增加城市建设空间为人类社会提供良好的生活环境；他们更应当重视共存，平衡好城市建设空间和生态空间，以提高人类社会和自然生态的整体利益最大化，实现可持续发展。

与经济人追求个体利益最大化、社会人追求集体利益最大化相比，城市人追求整体利益最大化。城市人理论将人类社会和自然生态视作一个整体，力求二者在自存的基础上实现整体的共存。根据城市人理论的分析，人类会本能地追求自身的自存，但同时也应当保护自然生态以实现自然生态系统的自存，只有在实现了人类社会和自然生态这个整体能够共存的基础上，才能促进人类社会实现更好的自存。因此需要以自存的标准去谋求共存，即“共存是自存的最佳保证，自存是共存的最佳标准”，因而自存和共存是对称的、平衡的，而这个平衡的最终目的即实现整体利益的最大化，实现了人性在物性、群性和理性的平衡和统一。

反过来说，如果每个个体都以个体利益最大化的价值取向为基础，从集体来看并不是处于一个最优的结果；如果所有集体都以集体利益最大化的价值取向为进行空间选择，也无法从整体上同时满足所有的空间需求。城市人作为具有空间属性的基本假设，是在城市空间上实现“以人为本”整体利益最大化的理性选择。

2 规划思想沿革中两种价值取向的互动关系解析

效率优先和以人为本两种价值理念，现在看来是如此理所应当，可是当我们回溯规划思想发展过程中，却发现这两种基本价值理念也是随着社会发展逐步确立的。在历史上更长时间、特别是西方中世纪和中国古代皇权时代，在城市甚至更大尺度空间具有主导性的规划思想（或空间治理思想），多是以君权或宗教神权为本，以实施有效统治为优先目标的。下面本文重点分析在近现代规划思想发展中，效率优先和以人为本两种价值理念的互动关系。

2.1 英国《公共卫生法》和巴黎城市改造——早期规划实践的人本起源

近现代的城市规划实践主要起源于对社会问题的回应。工业革命兴起后，

大量新兴工厂和工人涌入城市，而传统城市对工业化带来的快速城市化没有空间准备和相应的规划管理制度，造成住房短缺、中小工厂和住宅混杂，工厂排出的污水、黑烟等直接污染环境，传染病流行等现象，这些现象在英国早期的工业城市包括伦敦均有比较突出的表现。正是为了解决这些公共卫生问题，1848年英国颁布了《公共卫生法》，这被认为是近现代城市规划的开端。

与此同时，传统城市的风貌也无法满足近现代城市生活的审美要求，法国巴黎在面临城市人口快速增加造成城市空间格局与城市功能发生矛盾时，采取了大规模的城市改造，新建了森林公园、完善了城市道路、新建改造了煤气路灯等基础设施，还对城市主要道路两侧建筑的高度、立面进行了统一规定，奠定了今日巴黎优美的街道景观。

工业革命后，传统城市无法提供与工业化相适应的高效的城市空间，于是大量新兴工业功能按照“效率优先”的理念，迅速混入城市空间，由此带来了大量的环境和社会问题。各城市在深受其害之后，按照“以人为本”理念创新性地应用城市规划方法进行修正。由此可见，城市规划学科的起源，就是以人为本理念针对“效率优先”理念完善修正而来的，体现了规划实践的人本起源。

2.2 雅典和马丘比丘——从功能分区到混合利用的人本反思

20世纪初期，随着现代主义建筑运动的多样化理论研究和大规模实践探索，逐步形成了以建筑师思想为主体的现代城市规划理论体系，其理论观点集中表现在1933年国际现代建筑协会(CIAM)雅典会议上所通过的纲领性文件《雅典宪章》，提出了居住、工作、游憩、交通是城市四大功能，并对四大功能分区的布局提出了规划要求。

《雅典宪章》提出的功能分区理论，有效地指导了当时欧美城市建设特别是二战之后大规模的城市建设。但同时，由于过于机械地遵循功能分区理论而忽视了人际互动和交往，牺牲了城市空间



图1 美国圣路易斯市普鲁伊特-伊戈公寓公共住房项目

Fig.1 The pruit-igoe social housing project of St. Louis, Missouri, 1956

资料来源: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b9/Pruitt-igoeUSGS02.jpg>

的有机组织，造成了地区功能单一、社会阶层隔离、远距离通勤等现象，引起了全社会特别是社会学领域的反思。简·雅各布斯在其著作《美国大城市的死与生》中批评功能分区、倡导混合功能、呼唤街道生活就是这些反思的突出代表。在规划实践上，1955年在美国圣路易斯市专门为低收入者建设的公共住房项目“普鲁伊特-伊戈公寓”(图1)，由于仅规划了较大规模的单一居住功能(33栋总计约3000户的11层住宅)，且居住者大部分为低收入者，缺少就业岗位和服务设施，造成了贫困集中现象和犯罪高发后果，入住不到10年居住者大量搬离，最后不得不在1976年被爆破拆除，这个事件被很多建筑学者认为是“现代主义建筑的死亡”。由此可见，基于理性主义的功能分区或精准测算的各类设施配置，看起来效率很高，但由于缺乏人际互动，城市空间反倒容易造成衰败。

因此在1977年12月，一批城市规划学者在秘鲁利马研讨，并在古文化遗址马丘比丘山签署了《马丘比丘宪章》，其核心观点是，不应因机械的功能分区而牺牲城市的有机构成，城市规划应当努力创造综合性多功能的生活环境(谭纵波，2005)。这和同时代的社会学者倡导的功能混合、土地混合利用是高度一致的。由此可见，从雅典到马丘比

丘，现代主义建筑运动40年的实践表明，单纯强调效率优先，将会丧失城市的活力，而真正人际互动形成的城市空间才会拥有持久的生命力。

2.3 《北京宪章》和人居环境科学——以人为本，走向可持续的未来

1970年代以后，世界发达国家的城市化进程逐步稳定，几十年快速发展对生态环境带来的负面影响逐步显现，环境问题逐步成为全球关注的热点。1987年联合国世界环境与发展委员会提出了《我们共同的未来》报告，正式阐述了“既能满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”的可持续发展理念。1992年联合国在里约热内卢召开联合国环境发展大会，会议通过《21世纪行动议程》《气候变化框架公约》和《保护生物多样性公约》等一系列重要文件，标志着以人为本、代际公平的可持续发展理念已经成为世纪之交全球发展的主导思想，这就客观上要求规划领域产生相应的理论和实践。

在此背景下，在1999年北京召开的国际建协第20届世界建筑师大会上，通过了吴良镛院士起草的《北京宪章》，他倡导了以人居为核心，建筑、地景、城市规划三位一体的规划思想。2001年吴良镛院士进一步提出按照五大原则构建五大层次、五大系统的人居环境科学

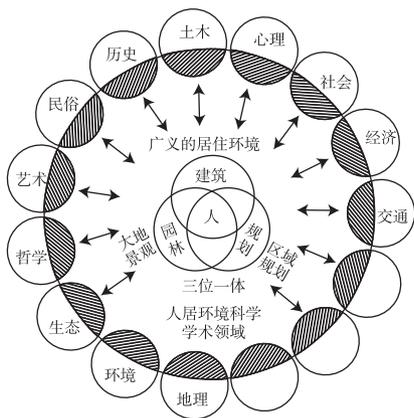


图2 开放的人居环境科学创造系统示意
Fig.2 Schematic diagram of scientific development in the open system of human settlement
资料来源：吴良镛，2001。

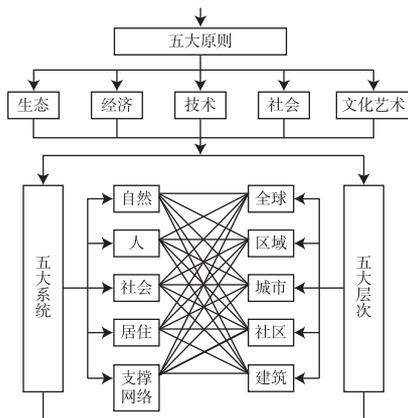


图3 人居环境科学研究基本框架（部分）
Fig.3 Basic framework of human settlement research (partial)
资料来源：吴良镛，2001。

研究的基本框架（图2，图3），标志着人居环境科学理论体系初步形成（吴良镛，2001）。人居环境科学强调以人为核心，融合多个空间尺度和多个学科领域，鼓励采取以问题为导向的研究方法，即“庖丁解牛”和“牵牛鼻子”，充分体现了在走向可持续发展的未来，城市规划 and 人居环境必然是坚持“以人为本”的基本价值指向和以问题为导向的技术方法。

由此可见，当可持续发展理念进入规划相关研究领域以后，为“效率优先”和“以人为本”两种理念增加了新的内涵、并进一步互动提升。效率优先意味着不仅仅是生产系统效率的优先，同时也需要考虑生态系统效率的优先；以人为本，也不仅仅是当代人，还包括子孙后代的代际公平。效率优先和以人为本两种价值指向实现了内在统一。

2.4 工具属性和价值属性的统一

英国《公共卫生法》和巴黎城市改造首先认识到“理性经济人”的缺陷，以现代意义上的城市规划体现了“政府理性”，弥补“市场理性”的不足；《马丘比丘宪章》认识到“人”作为一个“认识主体”不能“缺席”，因此在《雅典宪章》的基础上增加了“人本主义”的情怀；《北京宪章》和人居环境科学在延续《雅典宪章》的基础上，以东方文化视角诠释了“人本主义”，并将研究领域从规划领域扩展到“建筑、规

划、园林”三位一体的人居环境领域，将物质空间赋予了非物质的人文内涵。

从规划思想沿革中可以发现，当新的社会生产力不断涌现之时，效率优先的价值取向，作为人类社会的生存本能，激发社会整体以及他们在不同尺度人居环境领域的代言人（例如建筑师、工程师）不断突破固有思维，创造出更高效的空间组织模式和规划工作范式，这些自觉不自觉的规划行为发挥了推进社会进步的“工具属性”作用。而当这些创新性的空间组织模式和规划工作范式在实践中走向极端、造成与人类社会整体发展出现矛盾偏差时，社会整体特别是代表公共利益的环境学家、社会学者等会重新反思那些空间组织模式和规划工作范式的合理性，自觉不自觉地发挥推进社会进步的“价值属性”作用。“效率优先”和“以人为本”两种价值指向的不断互动、交替引领，推动空间组织模式和规划工作范式朝着更加符合社会整体长远发展的方向演进。

经过40多年的改革开放，中国在全球化背景下的经济快速发展和快速城镇化过程中，（狭义的、不包括生态系统的）“效率优先”理念已经成为地方政府规划行为的内在驱动力，但其规划实践的负面问题也表现的越来越突出（孙施文，2007）。在当前的国土空间规划实践中，需要反思过去单方面突出效率的价值指向，从“效率优先”和“以人为本”的互动关系出发，落实以人民为

中心的政策要求，回归价值属性，因此“以人为本”应当成为当前阶段国土空间规划工作的核心价值指向。

3 新时代国土空间规划的政策方向解读

针对过去规划实践中的问题和空间规划改革方向，新时代国土空间规划突出在“生态优先、绿色发展”和“以人民为中心”两个国家政策方向。

3.1 生态优先

现代意义上的生态发展理念，起源于1972年罗马俱乐部在《增长的极限》中对技术快速发展和广泛应用造成环境污染和生态失衡的反思，共识形成于1987年联合国环境与发展委员会《我们共同的未来》报告，再经历了多年来的具体实践，跨越了很长一个历史阶段，才逐步形成社会共识。

中国的生态文明思想从理念到制度体系，也是逐步形成的。从2007年十七大报告中提出“建设生态文明”，到2012年十八大报告提出“树立生态文明理念”，再到2015年中共中央国务院提出《生态文明体制改革总体方案》，新时代中国特色生态文明思想从理念到制度逐步确立。特别是《生态文明体制改革总体方案》中提出建设生态文明的总体要求和建立“自然资源资产产权制度、建立空间规划体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度”等八项具体制度。我们可以认为，空间规划改革的核心目的之一就是生态优先、实现可持续发展。

2019年3月，习近平在参加全国人大二次会议内蒙古代表团讨论时指出，“……努力探索出一条符合战略定位、体现内蒙古特色，以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线……”。这个讲话指出了“生态优先、绿色发

展”理念是全域国土空间规划的重要政策方向,以及通过三条控制线落实生态优先理念的工作方法。目前各级国土空间规划的编制工作正在按照这个理念在推进生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的划定。

从城市人理论的自存与共存关系来看,“生态优先、绿色发展”即协调好人与自然的关系、协调好当代人和子孙后代人的关系,实现包括子孙后代人的人类社会整体利益最大化(整体的共存)。具体到国土空间规划,则需要重点协调三条控制线所保护(或限制)的三类国土空间要素之间的关系。

(1)对于生态空间和生态保护红线,重点在于生态要素的价值认定(自存)和保护强度,例如发挥生态系统功能的农田是否可以被计入生态空间、生态保护红线是否允许人类活动进入(共存),这些空间管制政策将会极大地影响生态保护红线的划定结果。

(2)对农业空间和永久基本农田保护红线,既要保护一定规模的永久基本农田来保障粮食安全(包括附近居民的就近生鲜需求),又要避免农业生产活动过度开发,侵占生态空间或对周边城市来说具有一定战略意义的地区,保障城市高效运行(共存)。从这个意义上看,之前为了限制中心城市的发展而在城市周边划定一定规模永久基本农田的政策需要反思,这个政策只是在没有城镇开发边界制度之前的权宜之计。在快速城镇化阶段,城市规模还在快速扩张之时,弹性不足的静态边界限制不利于中心城市形成高效合理的空间结构。因此,在建立城镇开发边界制度的同时,应当取消在城市周边划定永久基本农田的政策,取而代之的应该是,在合理避让生态空间、战略预留城镇空间的前提下(共存)下,根据土壤、水资源等农业发展条件,合理划定农业两区(粮食生产功能区和重要农产品生产保护区),保障农业空间的生产效率最高(自存)。

(3)城镇空间作为经济产业发展和城镇化的主要空间载体,划定城镇开发边界的重点在于其规模总量和区位分布是否合理,这就需要从城镇化趋势、

动力等去判断城镇开发边界内建设用地的规模(自存),从地形地质等自然地理条件进行区位选址,并与生态保护红线和永久基本农田保护红线进行协调(共存)。

3.2 以人民为中心

“以人为本”的价值理念,需要在每个时代通过指导思想、政策文件、技术规范逐步加以转化与落实。

2017年,党的十九大报告指出,“新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,必须坚持以人民为中心的发展思想,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”。因此我们可以认为,“以人为本”理念在新时代中国特色社会主义理论体系中,体现在中央政策上就是“以人民为中心”,体现在城市治理中则为各城市所探索的具体治理政策。

2019年11月,习近平在上海调研时指出,“……城市是人民的城市,人民城市为人民。无论是城市规划还是城市建设,无论是新城区建设还是老城区改造,都要坚持以人民为中心,聚焦人民群众的需求,合理安排生产、生活、生态空间,走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子。努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,让人民有更多获得感,为人民创造更加幸福的美好生活。”这个讲话指出了“以人民为中心”的政策方向在“城市规划”中的作用——当然此处的“城市规划”重点聚焦在“新城区建设和老城区改造”。2020年6月上海市总结提出《关于深入贯彻落实“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,谱写新时代人民城市新篇章的意见》,这就成为“以人为本”理念在城市层面的具体实践指引。

3.3 新时代国土空间规划中自存与共存的统一

需要注意的是,“生态优先”和“以人民为中心”这两个国家政策方向,并不是在不同空间层次分别发挥作用的,而是任何空间尺度的国土空间规划都需

要遵循的,只不过发挥的作用可能会有所不同,自存和共存的空间层次和具体程度有所差异。

从城市人理论的自存与共存关系来看,在全域国土空间需要通过运用生态红线、基本农田保护红线和城镇开发边界等规划手段,是为了协调好人与自然的共生关系、当代人和子孙后代的关系;在中心城市层面需要加强新城区建设和老城区改造,处理好人与人的协调关系,特别是对《雅典宪章》提出的四大城市功能(居住、工作、游憩、交通),在城市空间中提出新的布局协调关系,不再只采用严格的功能分区(自存),而更应注重各项功能的融合布局(共存),总体来看,新时代国土空间规划的技术手段和实践方向,均应实现人类社会整体利益最大化。

4 “以人为本”价值取向指导下的国土空间规划实践方向建议

为落实生态优先、绿色发展和以人民为中心的指导思想,以人为本的国土空间规划应当在具体实践方向上体现几个转变:在要素配置方面,要从以往公共服务设施级化的要素配置转向以满足人的需求的空间资源配置;从成果深度来看,要从明确的用地属性,转向弹性适应的规划分区;从规划管控上来看,要从开发强度管理,转向融合空间形态管控。

4.1 从公共服务设施层级化的要素配置,到满足人的需求的空间资源配置

公共服务设施配置,是规划工作的重要内容,其重点在于规划期内(通常是较长一段时间内)设施供给与人群需求之间的平衡,但由于规划期内时间较长,人群需求可能会发生较大变化,因此传统的规划方法重在从供给端研究设施分类与层级配置方法。以人为本的国土空间规划,意味着规划编制要从以物为对象的要素配置,转向以满足人的需求为目标的空间资源配置,这就要求国土空间规划需要从传统的设施指标配额方法(即公共服务设施供给体系的自

存),转向满足国土空间实际使用者需求的空间资源配置(即设施体系与人群需求的共存)。

从传统的要素配置来看,我国规划行业长期沿用指标配额方法,从人均城市建设用地标准、到居住区内各项公共服务设施的配置指标,无不反映着按照行政层级和设施等级进行计划分配的思路。这种指标配额法适用于要素需求主体(各个城市、以及各城市的居住人口)高度均质化或需求不确定,同时要素供给主体相对单一的情况(柴彦威,等,2019)。在计划经济时代以政府投资为主体的时期,和快速城镇化阶段、以新城区建设为城市空间主要拓展方式的时期,指标配额法都可以按照适当的标准、快速分解各类土地规模和设施配套指标。例如大中城市 and 镇依据不同的规划规范来确定人均建设用地指标,以及居住区按照居住区——小区——组团三个不同空间层级运用千人指标法确定设施配置等管理实践,在特定历史时期都发挥了重要作用。

从当前和未来的发展趋势来看,中国城市社会的人群类型、以及人对空间的需求都发生了很大变化。城市和城市之间由于区位、产业结构的不同而出现较大的发展模式分化,城市居民也正在从均质化走向多样化,这将导致原有规划方法不适应新的现实问题。例如规划确定的设施服务对象,原来新城区建设时主要是基于市场分析、预测的非具体的人,而当前在老城区改造中需要面对的,更多的是活生生的、多样化的实际居住者。因此相同服务半径内的居住人口规模和服务需求结构可能会存在很大差异,传统的千人指标、服务半径等方法已经难以满足现实需求。这些变化反映到未来的国土空间规划上,就要求规划师加强对特定空间人群的需求分析,并将实际需求体现在基础性的城市空间治理单元上以方便实施。2016年《上海15分钟社区生活圈规划导则(试行)》和2018年《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018),都提出多层级的社区生活圈(上海市规划和国土资源管理局,2016),就是对这种空间资源配置

方式的引导,我们有理由期待未来的实践探索会更加丰富。

4.2 从明确的用地属性,到弹性适应的规划分区

以人为本的国土空间规划,意味着规划成果面对纷繁变化的社会经济活动和不断出现的现实问题要具有一定的适应性,这就要求平衡好上层级规划和本层次规划的自存与共存、规划成果的刚性与弹性(杨保军,等,2019),在规划实施时,能够在不造成底线突破的基础上具有一定的适应性调整能力。

例如,在市县层面国土空间总体规划编制工作中,实现多规合一基本的技术要求,因此需要综合原来的市级土地利用总体规划和城市总体规划在编制深度和表达方法方面的优点,并弥补原有两个规划的不足。原有的两个规划在表达深度上有着明显的区别,原市级土地利用总体规划,按照《市(地)级土地利用总体规划编制规程(TD/T 1023-2010)》,仅需表达出建设用地的规模边界、扩展边界,以及相应的允许建设区和有条件建设区,规划分区较为原则,虽然体现出一种管制分区逐级细化的思路,但规划深度无法指引具体的城市用地布局优化。而原城市总体规划的深度要求则过于详细,按照2013年《关于规范国务院审批城市总体规划上报成果的规定(暂行)》,原城市总体规划用地布局是需要表达达到城市建设用地大类,甚至在“中心城区公共管理与公共服务设施规划图”上,需要达到“标明市(区)级行政、教育、科研、卫生、文化、体育社会福利等公共管理与公共服务设施用地布局”的深度。这一布局深度的要求,在规划实施过程中,面临着现实情况不断变化的挑战。

在五级三类的国土空间规划框架下,市级国土空间总体规划是在城市层面最上位的规划类型,需要对下位规划提出土地利用指标约束和空间管控要求,这就面对“图数一致”逐级传导、和在较长时间规划期间保持规划适应性这两个难以同时实现的要求,需要在规划成果表达上有所创新。在目前正

在征求意见的《市级国土空间总体规划(试行,征求意见稿)》中,提出中心城区的规划深度为“确定中心城区的各类城市功能规划分区”,并要求“制定中心城区城市建设用地结构调整表”。也就是说,在结构调整表的指标上,是具备指标上传导和刚性管控的,但在表达空间布局的图纸上,仅采取相对来说较为概括的“城市功能规划分区”表达方式,为下位规划逐级细化留有余地,之所以采取较为概括的“城市功能规划分区”而不是直接明确土地利用,可以理解为既是鼓励土地混合利用,也是给下位规划细化表达留有弹性^②(具体“城市功能规划分区”如何概括表达土地利用,还有待各层次规划实践探索,例如可以采取“用地兼容性”、“表性规划”^③等方法等来补充完善规划分区等)。在图纸和表格两个看似不完全一致的深度表达要求,实际上体现了指标的刚性传导和布局的弹性表达相结合,以鼓励土地混合利用的思路来保证实施过程中应对不确定性的技术逻辑,体现了各层面国土空间规划通过对规划内容的刚性和弹性设定,来平衡各个规划层次(即各层级政府事权)之间的自存和共存。

4.3 从开发强度管理,到融合空间形态管控

以人为本的国土空间规划,意味着规划管理对象将不仅是二维的土地而是三维的国土空间,应当更加关注人在国土空间中的感受(庄少勤,等,2020),这就要求规划管理要求中,在原有的土地规模管控、边界管控的基础上,加强空间形态管控的相关要求,平衡好开发强度(经济性)和空间形态(景观性)两种利益的自存与共存关系。

在近现代城市规划的理论与实践,一般来说用地布局和空间形态都是结合在一起的,规划布局理论往往包括其空间形态,其中不乏非常精彩的理论和实践案例。例如勒·柯布西耶的“明日城市”规划方案(图4),提出在一座300万人城市中,中心区布局24座60层的超高层建筑,容纳商务办公和40万人

居住，在外围大量的多层连续住宅中容纳60万人居住，最外围是可以容纳200万人的花园住宅。这个布局方案运用高容积率、低密度的布局方法，为居民提供更多的绿地和阳光，时至今日仍具有广泛的影响。但这个布局方案也有其历史局限性，这种布局模式，将不可避免地导致街道缺乏围合感，造成城市街道可步行性下降。

自《雅典宪章》后，在以功能分区为核心技术工作的现代城市规划范式确定以来，规划布局中对于空间形态的考虑逐步弱化，土地利用及其开发建设强度控制指标逐步成为规划编制和管理的核心技术内容，由此产生的区划制度(Zoning)中只有很少的空间形态控制内容。于是在现实中造成了很多形态单调、风貌失控等问题，这就产生了加强

空间形态管控的规划管理需求。凯文·林奇在《城市意象》中提出城市空间构成的五类要素，分别为路径(paths)、边缘(edges)、地区(districts)、节点(nodes)和地标(landmarks)，构建了城市内部空间形态非均质和多样性的分析方法。乔纳森·巴奈特基于纽约的规划管理实践，在区划管理的基础上，从丰富人的视觉感受出发提出了街道墙等管控要求(图5)，丰富了城市空间形态的管控方法(乔纳森·巴奈特, 2018)。这都是规划理论和管理领域，从人的感受出发加强空间形态管理的重要贡献。

在1980年代城市设计理论被引入中国之后，逐步形成了有中国特色的、与城乡规划体系相结合的多层次城市设计工作，包括总体城市设计、详细城市设计、区段城市设计等，有力支撑了城市

规划建设管理的工作需要。2019年5月《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》提出，“国务院审批的市级国土空间总体规划审查要点，包括……城镇开发强度分区及容积率、密度等控制指标，高度、风貌等空间形态控制要求……”，这就要求在当前的市县国土空间总体规划编制中，综合运用包括城市设计在内的多种技术方法，将空间形态管控方面的内容与开发强度管理的内容融合起来，即协调平衡用地布局 and 空间形态的自存与共存关系。

5 结语：走向生态文明理念下“以人为本”的空间治理

2015年中央城市工作会议，明确提出城市规划、建设、管理一体化的要求。2019年确立的“五级三类”的国土空间规划体系，正在指导规划编制，逐步明确各层级政府面向2035年的国土空间开发、保护和建设要求，随之而来的也必将出现能够与之匹配的空间治理手段。这既是对国土空间规划能否实现规划、建设、管理一体化的挑战，同时也是构建国家空间治理体系难得的机遇或者说是必须完成的任务。全社会、全行业能否面对挑战、把握机遇、完成任务，取决于我们能否在工作之初就在价值导向方面达成共识，并在行动上以一贯之。实现生态文明理念下“以人为本”空间治理的规划范式转换，任重道远，但应当成为我们共同努力的方向。

本文是梁鹤年先生提议，从“城市人理论”出发探讨“以人为本”理念在国土空间规划中应用的论文之一，在此感谢梁鹤年先生的指导！

注释

① 某种意义上来说，基于对劳动过程的细分和个体劳动的“泰罗制”，最终形成了现代资本主义社会的福特制生产方式(Fordism)，即以市场为导向，以分工和专业化为基础，以较低产品价格作为竞争手段的刚性生产模式，这种思维反映在城市空间上，就与城市空间专业化功

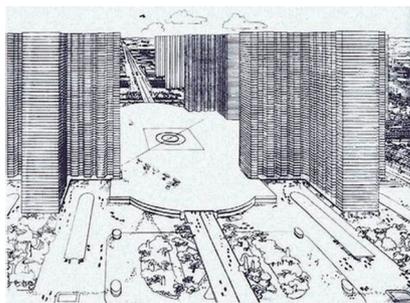
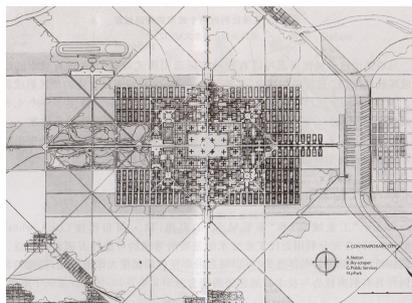


图4 勒·柯布西耶的《明日的城市》规划方案

Fig.4 Plan of the City of Tomorrow(Le Corbusier), 1922

资料来源：译纵波，2005，<https://www.theschooloflife.com/thebookoflife/le-corbusier/>

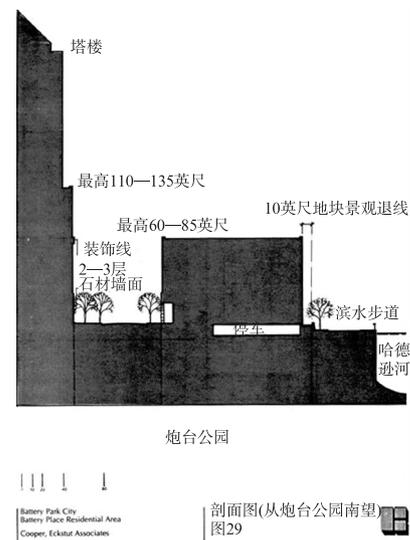


图5 炮台公园城市设计导则

Fig.5 Urban design guideline of Battery Park, New York

资料来源：乔纳森·巴奈特，2018。

能分区的思想形成了呼应。

- ② 在《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》正式发布稿中(2020年9月22日),在规划图纸目录中又补充了“中心城区土地使用规划图”的要求,我们理解这是希望通过“国土空间规划分区图”和“土地使用规划图”两个工具共同承担中心城区用地布局深度的调控,增加了对下位规划用地布局的指导。
- ③ 表性规划(performance planning)的观点是控制土地利用的最佳办法不是按“功能类别”分区,而是按在这块地上的生活和生产活动所带来的或引发的实际情况和影响(也就是这些活动的“表性”)来决定这些活动是否适合,是否被容许。表性规划的首要工作是制定“表性指标”(performance indicators)。只要是符合指标,一块土地可以用作任何用途。在表性规划领域里,控制的不是功能,而是这些功能对环境、邻里和基础设施的要求和影响(梁鹤年,2000)。

参考文献 (References)

- [1] 柴彦威,于一凡,王慧芳,等.学术对话:从居住区规划到社区生活圈规划[J].城市规划,2019(5):23-32.(CHAI Yanwei, YU Yifan, WANG Huifang, et al. Academic dialogue: from residential area planning to community life circle planning[J]. Urban Planning Review, 2019(5): 23-32.)
- [2] 梁鹤年,等.开发管理和表性规划[J].城市规划,2000(3):34-37.(LEUNG H L, et al. Development management and performance planning[J]. Urban Planning Review, 2000(3): 34-37.)
- [3] 梁鹤年,等.以人为本规划的思维范式和价值取向:国土空间规划方法导论[M].北京:商务印书馆,2019.(LEUNG H L, et al. The thinking paradigm and value orientation of human-centered planning: an introduction to the method of territorial spatial planning[M]. Beijing: The Commercial Press, 2019.)
- [4] 梁鹤年.旧概念与新环境:以人为本规划的城镇化[M].北京:生活读书新知三联书店,2016.(LEUNG H L. Old concepts and new situations: human-centered urbanization[M]. Beijing: The SDX Joint Publishing Company, 2016.)
- [5] 乔纳森·巴奈特.重建滨水区:纽约和波士顿[C/OL].“2018世界城市日:上海论坛”主题报告,2018-10-31. https://www.sohu.com/a/278747618_747944 (BARNETT J. Rebuilding waterfronts: New York and Boston[C/OL]. World Cities Day: Shanghai Forum, 2018-10-31.)
- [6] 上海市规划和国土资源管理局.《上海15分钟社区生活圈规划导则(试行)》[R].2016.(Shanghai Urban Planning and Land Resources Administration Bureau. Shanghai planning guidance of 15-minute community-life circle[R].2016.)
- [7] 孙施文.现行政府管理体制对城市规划作用的影响[J].城市规划学刊,2007(5):32-39.(SUN Shiwen. The planning failure under the present government system in China[J]. Urban Planning Forum, 2007(5): 32-39.)
- [8] 谭纵波.城市规划[M].北京:清华大学出版社,2005.(TAN Zongbo. Introduction to urban planning and design[M]. Beijing: Tsinghua Press, 2005.)
- [9] 吴良镛.人居环境科学导论[M].北京:中国建筑工业出版社,2001.(WU Liangyong. Introduction to sciences of human settlements[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2001.)
- [10] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(7):16-23.(YANG Baojun, CHEN Peng, DONG Ke, et al. Formation of the national territory development planning system under the background of ecological civilization[J]. Urban Planning Forum, 2019(7): 16-23.)
- [11] 庄少勤,等.国土空间规划的维度和温度[J].城市规划,2020(1):9-13.(ZHUANG Shaoqin, et al. Dimension and temperature of the spatial planning[J]. Urban Planning Review, 2020(1): 9-13.)

修回:2020-10