

# 人民城市理念下“投资于人”的规划困境与实现路径\*

## ——基于“认知—抉择—行动”的探讨

Planning Challenges and Pathways of "Investing in People" in People-Centered Cities: A "Cognition—Decision—Action" Perspective

孙可意 王乙喆 王兴平 胡 畔

SUN Keyi, WANG Yizhe, WANG Xingping, HU Pan

**关键词** 人民城市；以人为本；国土空间规划；认知—抉择—行动；投资于人

**Keywords:** people-centered city; human-centrality; territorial spatial planning; cognition—decision—action; investing in people

**提 要** 在人民城市建设持续推进的新阶段，“以人为本”的价值取向要求城市规划不再停留于单纯“投资于物”，而是通过空间与制度配置更好地“投资于人”。然而，“投资于人”的诉求在现行规划实践中仍面临诸多困境。构建“认知—抉择—行动”框架阐释困境成因：认知环节的偏差，对城市中生活的人群及其发展需求的认知被抽象化和平均化；价值抉择的冲突，“投资于人”与“投资于物”背后多元价值排序与权衡准则缺失；现行国土空间规划制度与工具的适配性不足，难以将价值和目标有效传导和转化为落地性的空间行动方案。“认知—抉择—行动”三个环节相互影响，使得“以人为本”被弱化为老生常谈的口号，难以充分发挥现实引导作用。基于此，提出：要在认知环节由抽象的“平均市民”视角转向具体情境下人群的精细识别；在抉择环节建立以公共福祉与公平为导向的价值排序规则；在行动上推动国土空间规划体系在编制内容、传导与治理机制上的协同转型，实现从价值到制度、空间的落地。

**Abstract:** In the new phase of accelerated development toward people-centered cities, urban planning needs to move beyond a narrow focus on "investing in things" toward "investing in people" through spatial and institutional arrangements. However, in practice, this transition remains constrained by multiple dilemmas. This paper employs a "cognition—decision—action" framework to explain the challenges. At the cognitive level, biases are created as urban residents and their developmental needs are abstracted and homogenized; at the decision-making level, conflicts in value-based choices arise as clear principles for prioritizing and balancing "investing in people" and "investing in things" are lacking; and at the action level, institutional and instrumental lag in the territorial spatial planning system limits the effective translation of values and goals into implementable action plans. These three mechanisms interact and reinforce one another, reducing "people-oriented" planning to rhetoric and eroding its practical relevance. Accordingly, this paper proposes three corresponding strategies: replacing the abstract notion of an "average citizen" with fine-grained identification of groups in specific contexts at the cognition stage; establishing value-ordering principles oriented toward public well-being and equity at the decision-making stage; and advancing coordinated transformation of territorial spatial planning—across plans, hierarchical institutions, and governance mechanisms—into effective institutional and spatial interventions.

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202602007  
文章编号 1000-3363(2026)02-0049-08

### 作者简介

孙可意，东南大学建筑学院博士研究生，sunkeyi2000@outlook.com

王乙喆，东南大学建筑学院博士后

王兴平，东南大学建筑学院教授、博士生导师，通信作者，wxpsx@seu.edu.cn

胡 畔，东南大学建筑学院副教授

\* 国家社科基金重点项目：推动共建“一带一路”沿线中国境外产业园区高质量发展研究（项目编号：22AZD052）资助

随着我国城镇化进入稳定发展期，城市发展的阶段性特征发生改变<sup>[1]</sup>，原有的以大规模基础设施投入、开发区建设为代表的“投资于物”模式难以满足人民日益增长的美好生活需要，城市治理的核心命题由规模扩张转向提质增效<sup>[2]</sup>。在此历史节点上提出的“人民城市”理念，正是对新时代社会主要矛盾在城市空间场域中表现形态与治理需求的回应<sup>[3]</sup>。在近两届中央城市工作会议中，2015年提出“坚持人民城市为人民”<sup>[4]</sup>、2025年强调要“转变城市发展理念，更加注重以人为本”<sup>[5]</sup>，顶层设计持续推动从“投资于物”到“投资于人”的城市规划思想变革。

然而，“人民城市”的相关价值命题虽已广泛进入各层级发展规划与国土空间规划的话语体系当中，但更多时候是作为一种理念或背景而存在，在实践中常常面临口号化的困境<sup>[6]</sup>，公共服务布局失衡<sup>[7-8]</sup>、职住空间失配<sup>[9]</sup>、城市交通拥堵<sup>[10]</sup>等一系列城市问题仍然层出不穷。这些现象引出一个核心问题：在人民城市理念下，现有规划体系为何在实践中面临以人为本原则难以落地的困境？规划如何有效承载“投资于人”的新时代要求？对于这一问题，有必要超越对各类孤立现象的批评，构建整合性的分析框架开展研究。

学术界对“以人民为中心”或“以人为本”的城市规划的相关研究大致可以分成三种类型：观念引导类、规划评估类与主体认知类。观念引导类研究多从理念和规范层面阐述“以人为本”作为一种规划哲学与伦理准则的必要性<sup>[11]</sup>，强调应从传统以经济增长、效率优先为导向的“工具理性”规划向关注公平正义、日常生活的人本规划范式转变<sup>[12]</sup>，并从街道设计、公园绿地建设等领域开展应用研究<sup>[13-14]</sup>。规划评估类研究多着眼于对现有城市建设实践的结果效能评估，度量与评价“以人为本”规划目标的实现程度<sup>[15-16]</sup>。相关研究面向国土空间规划实施构建各类评估指标体系，从城市健康程度<sup>[17]</sup>、空间效益<sup>[18]</sup>、公众满意度<sup>[19]</sup>等维度为规划成果的“人本”属性提供可量化的证明，为衡量规划绩效提供了重要的反馈工具。主体认知类研究则深入规划实践的前端，侧重于通过各

类技术手段来深化对“人”本身的认知。利用问卷调查<sup>[20-21]</sup>、时空行为观测<sup>[22]</sup>、手机信令数据<sup>[23]</sup>、社交媒体数据<sup>[24]</sup>等多源数据方法，致力于科学描摹特定人群的特征、空间行为与具体需求，在操作层面推动了以人为本规划对人群认知的精准化。

综上所述，现有研究从各自视角出发，在理解和分析以人为本的城市规划方面取得了重要进展，但各条线研究之间相对独立：观念引导类研究多止步于原则性讨论或者特定规划领域的应用，剖析了何为“应然”，却未能清晰地描绘从“实然”到最终“应然”的转化路径；规划评估能够诊断现有规划产出成果与以人为本目标的差距，却难以解释规划实施过程背后的深层机制；主体认知类研究则未能进一步回应人本需求的认知成果如何在充满价值博弈的决策过程中被权衡与采纳的问题。这种相互独立的状态使得现有理论难以全面解释“以人为本”在规划实践落地过程中所遭遇的系统性困境。因此，有必要构建更为深入、全面的理论分析框架来解决这一困境。基于此，本文首先对人民城市建设中“以人为本”和“投资于人”核心概念的意涵进行辨析；其次，尝试构建整合性的“认知—抉择—行动”三阶段分析框架，用以解析人民城市理念下“投资于人”的规划落地受阻的内在机制；最后，在理论分析基础上提出有针对性的策略建议，以期为“人民城市”相关理念的践行提供路径参考。

## 1 理论基础与分析框架

### 1.1 “人民城市”相关概念内涵辨析

理解人民城市建设面临的困境，首

先需要界定“以人为本”“人民城市”“投资于人”的概念内涵，并理清几个概念之间的联系（图1）。

在中国的规划语境中，“以人为本”理念（people-oriented philosophy）作为一种高度抽象和普适性的价值观存在，是城市发展的元价值。唯物史观下“以人为本”强调将人的发展放在社会关系与生产方式的历史语境中加以理解<sup>[25]</sup>，将人视为一切社会活动与发展的根本目的、最终尺度和核心价值，是对“以物为本”“以资本为本”“以技术为本”等异化现象的批判与超越<sup>[26]</sup>。

“人民城市”是“以人为本”理念在城市这一空间场域的制度化与政策化表达。作为中国式现代化背景下的城市治理范式，“人民城市”带有鲜明的中国特色政治制度和意识形态属性<sup>[27]</sup>。“人民城市”建设强调，发展为了人民、依靠人民，与中国式现代化的政策治理目标相关联，致力于解决西方现代化在资本逻辑驱动下出现的人的异化和弱势群体边缘化问题<sup>[28]</sup>。

“投资于人”则是“以人为本”元价值与“人民城市”治理范式落地的具体行动路径。“投资于人”与“投资于物”共同构成资源配置的两种基本导向。从供给侧看，以形成物质资本、满足生产资料积累为主要目的的投资可以归为“投资于物”的范畴；而“投资于人”可以划分为两类：一类直接投资于人的发展，旨在提升人的能力、健康、素养与发展机会；另一类则投资于为人发展服务的设施与空间，通过住房、教育、医疗、交通、公共空间等设施与环境配置，为人的发展提供支撑条件。前者强调人的能力与福祉本身，后者强调支撑这些能力与福祉实现的空间载体与制度环境。

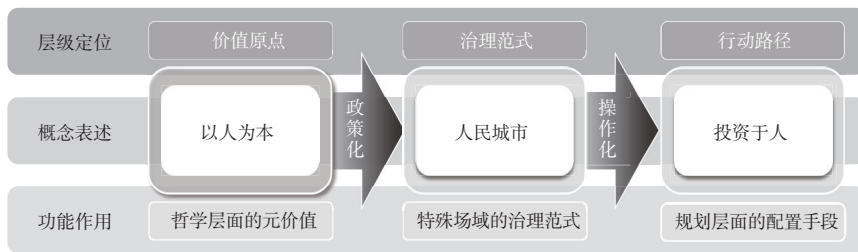


图1 “人民城市”相关概念关系分析  
Fig.1 Conceptual analysis of the "people-centered city" concept

在规划语境中，“投资于人”主要涉及第二类领域，强调从“为物找人”到“为人配物”的逻辑转向。

### 1.2 从“认知—情感—行动”到“认知—抉择—行动”的理论框架

本文所构建分析框架的理论渊源可追溯至心理学、行为科学中经典的“认知—情感—行动”（cognitive, affective, and behavioral）模型<sup>[29]</sup>。该模型揭示了个体高度参与决策时的一般逻辑：个体对某种事物的认知与理解激发个人情感，进而引发表达最终态度的语言与行动<sup>[30]</sup>。这一逻辑链条与国土空间规划“以信息认知为基础、以价值判断为导向、以规划方案实施为行动”的决策过程在结构上具有高度相似性，因此，将其作为“映射”构建理论框架，有助于把“投资于人”面临的规划实践问题置于过程性视角上进行系统分析。

然而，国土空间规划并非规划编制者和决策者纯粹的个体行为，而是具有集体性与制度性的公共决策过程，理论模型需从解释“个体行为”转向解释“公共决策”，将原模型中的个体层面的“情感”环节整合为公共决策语境下包含理性判断与情感倾向的“抉择”环节，构建“认知—抉择—行动”理论框架。

具体而言，“认知”是开展以人为本的规划的起点和基础。在认知环节，规划编制者的认知既包括对空间土地数据、制度规则等客观要素的收集和处理，也包括对城市中生活的各类人群的基本属性、需求与情感偏好、行为特征的理解和诠释<sup>[31]</sup>。“抉择”是开展以人为本的城市规划的核心环节。规划编制者和决策

者作为“个体”，在规划决策过程中必然会融入如职业同理心、经验直觉等在内的个人情感要素，但规划师的行为在公共理性与诸多规范、政策、法定程序等客观约束下开展，其个体情感被整合进了“抉择”这一公共决策环节，成为推动理性判断的内在动力。在多主体利益、多元价值冲突与资源稀缺条件下，规划编制者结合价值判断结果对有限的资源进行分配，明确规划目标优先序、空间资源配置的优先级。“行动”环节是国土空间规划的终点。通过开展公众参与、设计方案、政策制定、实施管理与效果评估等规划行为，将认知与抉择的成果转化为具体的空间形态与社会效果（图2）。

## 2 “认知—抉择—行动”框架下“投资于人”的规划困境

“认知—抉择—行动”的理论框架将规划实践视为一个连续的决策链条，其运行的理想模式应当是：在充分认识城市中“人”的需求特性基础上，做出符合人本价值判断的规划抉择，并通过现有的国土空间规划工具将抉择落实传导到具体空间当中。然而，现实情况表明，这一决策链条在每一个环节都面临不同程度的偏误，最终导致人民城市理念难以贯彻和落实。

### 2.1 认知阶段：对现实中人的特征和需求认知不足

对人的认知的简化和抽象化是导致人民城市建设落地性不足的最根源、最本质的问题。“现实的人”是指“从事一

定实践活动、处于一定社会关系和具体生活世界的人”，是“一切社会关系的总和”<sup>[32]</sup>。同一个体往往同时拥有多种社会身份和属性，这些属性嵌入特定的社会关系、地方文化和历史脉络之中，其偏好和价值观念会随着时间、经历和环境的变化而不断演变<sup>[33]</sup>，其动机包括但不限于基础利益诉求，还有归属感、认同感、公平正义、美与意义，不当被抽离出来作为孤立的数据点分析。例如，一名青年女性外来务工者，既属于青年这一生命阶段的同时，又兼具新市民、低收入群体等社会身份，且随着时间推移，其住房、就业特征与家庭结构会发生动态变化，对于同一空间环境的可达性、便利性、安全性以及环境品质的感知和诉求也会发生转变<sup>[34]</sup>，这些差异通过集体性偏好与社会网络被放大，形成对空间格局的反馈。

在现行规划中，复杂的、具有社会关系的、能动的“人”往往被简化为原子化的、可计算的“数据点”。规划通过人均绿地率、人均用地面积、无障碍设施数量等标准化指标来代表“数据点”的需求，将抽象的目标转译为量化指标，有助于在大规模的城市建设中保障公共服务设施的基本供给底线、提升资源分配效率，同时为公共决策提供可审查、可比较的基本依据。然而，随着存量更新时代的来临，人民对优质设施、高品质生活的需求与现有土地资源紧缺的矛盾愈发凸显，在此背景下，当投资于人的相关内容被异化为指标体系本身而不是服务人的手段时，其负向作用便会展现：一方面，规划快速城市化时期所确定的旧有指标体系内容难以适应存量用地时代大量用地缺口的现实，为机械迎合现有指标硬性规定而提供的规划方案反而可能错失城市更新中本可实现的品质提升机会<sup>[35]</sup>；另一方面，现有指标能够满足人本需求中可达性、容量与供需等维度的要求，却遮蔽了不同群体在时间约束、可负担性方面的结构性差距，在实践中导致舒适性、可使用性等日常生活体验的缺失。规划师、政府决策者等规划主体使用大数据、交通模型、人口预测模型等来模拟人的行为决策，将“人”视为对外部刺激做出被动、可预测反应的机器，现有的规划指标体系内容

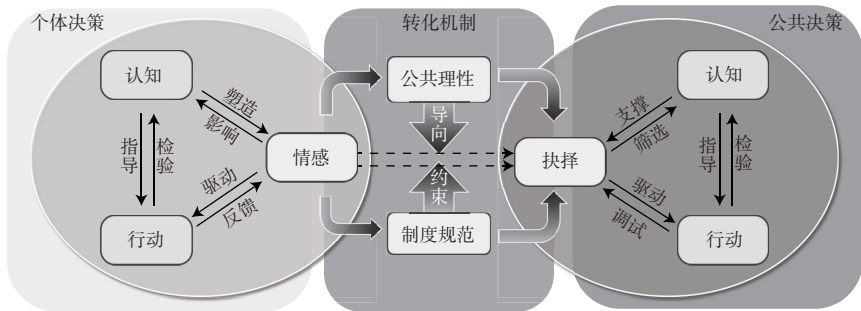


图2 “认知—情感—行动”到“认知—抉择—行动”理论框架迁移

Fig.2 Theoretical framework transition from "Cognition-Emotion-Action" to "Cognition-Decision-Action"

呈现出明显的去情境、去关系、去时间特征，最终导致与“以人为本”的初衷背道而驰。

## 2.2 抉择阶段：多元目标下“投资于物”的价值排序失衡

规划抉择环节承担了从“认知”到“行动”承接转换的功能。规划抉择并非在真空环境中运行，而是受到客观的财政激励、政绩考核与治理体制约束<sup>[36]</sup>，规划师和决策者面对不同发展诉求时，缺乏将“以人为本”与经济增长、效率等目标相权衡的清晰依据，导致“以人为本”在规划价值体系中被边缘化，陷入价值失序的抉择困境。

《中华人民共和国国家发展规划法》虽明确了以国家发展规划为战略统领、以国土空间规划为基础的规划体系<sup>[37]</sup>，但“以人为本”的发展理念与不同的规划发展目标的内在关系究竟为何？具体而言，国土空间规划以生态优先、绿色发展为导向，通过划定三条控制线来锚固国土空间安全底线，构成以人为本福祉的基本保障<sup>[12]</sup>。而在城镇开发边界之内，规划则必须在经济发展、科技创新、生态环境、社会民生与安全保障等多元目标之间进行统筹与权衡。一方面，全体人的福祉是经济与创新发展的根本目

的，而高质量的人力资源是创新活动与经济增长的基础，二者相互依赖；另一方面，在有限的时空与资源约束下，这些目标又存在直接的竞争关系。若在决策中单向度地追求短期经济增长与土地财政收益，必然会抬高居住成本、挤压公共空间与民生设施用地，从而侵蚀人的福祉与城市的长期吸引力。

然而现有体制缺乏将“以人为本”价值目标分解并置于绝对优先级的制度化排序规则，导致与“投资于物”直接相关的规划手段在实质性的规划实施中陷入弱势。城市规划长期以来都是一个“以物为主”的实践活动，通过划地块、定指标、配设施等手段对土地及其上附着的空间资源进行分配和规划设计。尽管规划语境中“投资于物”与“投资于物”在形式上都表现为对物质空间的配置，但在资源有限的情况下，“投资于物”符合地方财政对经济总量增长、土地出让收益与“可见政绩”考核的需求，满足可量化、短期内迅速取得成效的增长、效率等目标，拥有空间资源配置权力的地方政府，其投资偏好与资源配置逻辑天然向“投资于物”倾斜。因而，与生产有关的空间获得优先配置，以满足资本积累与增值，而与“投资于物”直接相关的议题往往被压缩与后置，缺

乏发展规划与国土空间规划指标体系之间跨系统、跨要素的整体统筹（表1）。

## 2.3 行动阶段：规划实施工具对“投资于物”的支撑不足

“以人为本”的规划从价值抉择进入行动阶段后，其实施成效高度依赖规划工具的支撑与传导能力。然而，现有国土空间规划体系缺乏将人民城市理念有效转化为空间方案并保障其落地的实施工具。

规划在满足人的需求的同时也在创造需求。城市功能空间一经建成往往长期处于相对稳定的状态，在用途迭代和更新方面存在滞后性，这种特性导致城市规划会对城市空间格局、经济结构演进产生持久性的影响<sup>[38]</sup>，形成的资本积累、功能区划差异会持续作用于城市内生活的人的发展进程和择居择业差异。而人们生活方式、工作模式和价值观念的快速变化，如老龄化、少子化、晚婚晚育趋势，同样会反向塑造城市的发展进路，影响就业空间分布、公共空间和商业空间的活力，成为城市生命周期历程中重要的影响因素之一<sup>[39]</sup>。因此，规划需要平衡空间的确定性与需求的动态性之间的矛盾。

现行规划体系从国土空间总体规划

表1 “为物找人”逻辑下规划目标—领域—指标体系对应关系表

Tab.1 Correspondence between Planning objectives, domains, and indicators under the "Finding People for Things" Logic

投入逻辑	首要目标	规划涉及领域(举例)	发展规划体系关联指标	国土空间规划体系相关指标
投物/投入人底盘	保障生存与发展的底线	能源、生态、粮食安全领域(防洪排涝、抗震、人防、能源储备、耕地保护、永久基本农田等)	粮食、能源综合生产能力;优良水体比例	人均应急避难场所面积;生态保护红线面积;降雨就地消纳率;永久基本农田保护面积;耕地保有量
投资于物	经济产出、资本增值	产业发展领域(产业园区、工业园区、总部基地、CBD、科创走廊、物流园区、开发区平台等)	地区生产总值(GDP)增长;全员劳动生产率;常住人口城镇化率;居民人均可支配收入平均增速;城镇调查失业率	建设用地总面积;城乡建设用地面积;常住人口规模、城镇化率;人均城镇建设用地面积;每万元GDP水耗/地耗
	流通效率、生产联系	基础设施建设领域(高速公路、快速路、枢纽、铁路、机场、港口、货运通道等)	—	道路网密度;轨道交通站点800 m半径服务覆盖率;都市圈1 h人口覆盖率
投物/投入人兼顾	知识生产、人才发展	创新与人才培养领域(科研机构、高校、数字基础设施、数据中心、智能算力支撑设施、创业孵化空间、就业服务中心等)	R&D经费支出占GDP比重;每万人高价值发明专利拥有量;数字经济核心产业增加值占GDP比重	—
投资于人	人力资本质量提升	教育与个人成长领域(中小学、青少年活动中心、职业学校、老年大学等)	3岁以下婴幼儿入托率提高;劳动年龄人口平均受教育年限	教育类社区公共服务设施步行15分钟覆盖率
	保障人的生理健康	生理健康与卫生领域(各级医院、医养结合设施、环境卫生、安全饮水等;各类公园绿地与热环境改善空间等)	每千人口拥有医护人员数;人均预期寿命	每千人口医疗卫生机构床位数;每千名老年人养老床位;人均绿地/广场步行5分钟覆盖率;人均公园绿地、体育用地面积
	日常生活便利与公平性	居住与日常生活领域(保障性住房、养老服务站、普惠托育点、便民商业网点、社区综合服务中心等)	—	城镇人均住房面积;工作日平均通勤时间;养老/卫生/体育等类社区公共服务设施步行15分钟覆盖率
	满足人的精神文化需求	文化与精神生活领域(图书馆、文化馆、博物馆、美术馆、剧场、历史街区与文化景观保护等)	—	文化类社区公共服务设施步行15分钟覆盖率;自然和文化遗产数量

到详细规划的传导过程整体上仍呈现出较强的“静态蓝图式”特征，采用刚性边界、用途管制、开发强度设定等手段作为管控方式，虽然能够起到约束无序开发、确保空间不被滥用的作用，却难以发挥塑造高品质日常生活的主动性。面对现实的动态变化和人群需求的持续演进，现有规划的被动和僵化导致规划落地实施后与真实生活逐渐脱节。同时，在规划传导过程中对发展目标中的人本诉求和现实问题的针对性回应相对不足。与“投资于人”相关的内容多以引导性表述存在，缺少统一清晰的计量口径与可落位的空间表达方式，因而往往在传导过程中被弱化，难以进入详细规划图则体系成为可审查、可验收的条款。

此外，公众参与作为促进规划中权力分配的关键环节，在规划实践中存在明显的权能缺位。从治理结构看，现行空间规划体系呈现出科层主导同时兼具自治性的特征<sup>[40]</sup>。在宏观规划层面，规划制定与执行主要依靠行政等级的自上而下的逐级传导，在参与时序上，公众参与环节通常被置于方案完成之后，较少参与前期的目标确立与框架构思；在参与工具上，公众参与通常采用公示、听证、意见收集等有限形式；而在详细规划、社区规划等微观层面，虽然出现了社区规划师、资本下乡等多元化的参与方式，但这些微观规划本质上仍是对上位规划的任务分解<sup>[41]</sup>。这种制度设计使得居民的地方性知识与情感诉求在规划流程中被边缘化，公众参与虽然满足了程序正义的形式要求，却无法实现将人的主体性重新嵌入规划过程的实质目标。

### 3 人民城市理念下“投资于人”的规划路径

#### 3.1 构建面向在地人群的规划认知路径

规划所服务的对象是处在具体社会关系中有差异化诉求的“人民”。因此，投资于人规划的第一步有必要重构规划语境中的“人的认知模型”，从抽象化的平均市民转向认知人类行为复杂性和能动性的“情境人”（图3）。同时，还应关注个体、群体与空间、社会之间的互动与协调。群体在行为选择、需求特征和

空间互动等关系上具有离散性和动态性，不同群体在社会阶层、年龄、生理属性等维度上的差异会显著影响个体的空间偏好与行为方式；而群体之间围绕教育、医疗、公共空间等资源产生的竞争与外部性，则会把个体诉求转化为需要制度与空间安排加以协调的公共议题。

具体而言，在规划全域尺度上，采用社交媒体数据、手机信令数据、POI数据等多源大数据梳理的全域人群的时空行为特征画像，通过算法模型认知不同人群在一日、一周等短周期内的时空适配特征，据此识别出居住、就业、消费等活动的时空适配关系，并绘制涵盖通勤集聚区、公共服务短板区、弱势群体集聚区等地区的“认知底图”，为后续深度调研提供初步数据。在此基础上，将认知过程下沉至中微观场景单元，在老城区、新城住区、产业园区等典型功能片区内筛选出既能代表某一类普遍性问题，又具备独特社会生态的空间单元开展深度调研。在该空间尺度引入民族志、深度访谈、参与式观察等质性研究方法，获取3个维度的关键信息：一是获取人

的多维度属性，如所处生命周期、社会结构、户籍状态等；二是归纳其日常活动的场景类型，包括通勤就业、通学托育、就医康养、日常生活、娱乐出行等几类，并结合个体的时空行为特征将上述场景还原为包含“何处、何时”的时空链条；三是收集个体的感知、情感与诉求，并将需求与具体场景、时空行为对应，为后续规划提供抓手。通过该认知过程（图4），规划能够在前期明确“谁需要被重点投资、在哪些方面、面向何种空间投资”这一核心问题。

#### 3.2 明确投资于人“价值排序”的决策路径

首先，应当重构国民经济和社会发展规划与国土空间总体规划的相关目标指标与考核体系。一方面，完善民生福祉领域指标体系全面性，此类指标应围绕居民实际感知与结果公平的维度构建，例如住房可负担性、弱势群体机会公平等内容，使投资于人有明确的目标抓手；另一方面，增强发展规划与国土空间规划指标体系的协同性，将国民经济和社

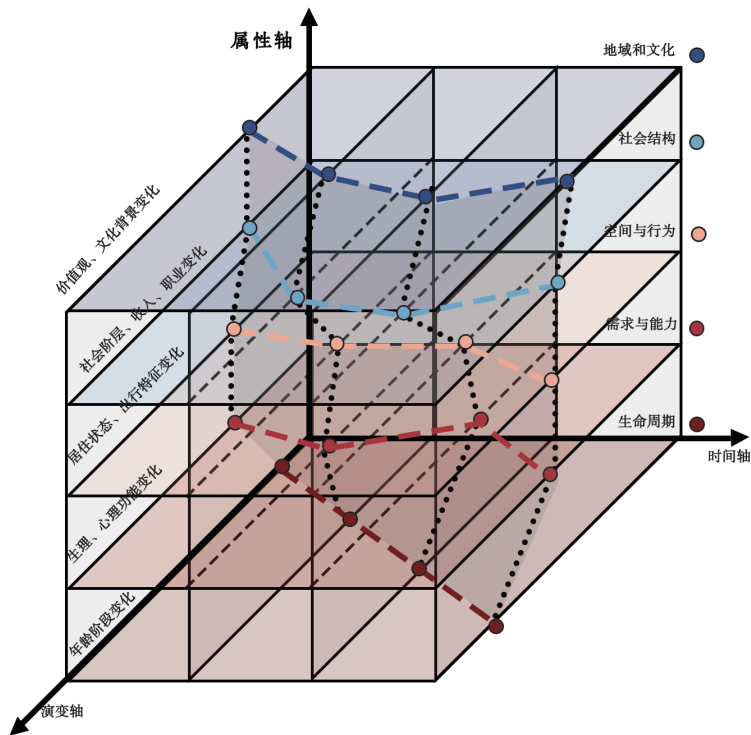


图3 “情景人”的多属性生命历程演变矩阵  
Fig.3 A multi-attribute life-course evolution matrix of "situated individuals"  
○代表个体在不同层级的属性特征

会发展规划中关乎民生福祉的战略目标，精准转化为国土空间总体规划中的空间资源配置指标与布局约束条件，避免出现指标缺乏相互印证、衔接不畅等问题。

其次，明确“投资于人”规划的价值体系及优先序冲突时的决策路径。本文主张以“全体人的福祉提升”为最终目的，遵循“底线思维、目的优先、工具让位”的原则，构建由生存性底线目标、发展动力目标与直接人本目标构成的层级化目标结构（图5）。其中：生态与环境安全、公共安全等目标属于刚性底线，拥有最高优先级，凡触及生态与环境安全、公共安全等底线目标的事项，采用刚性否决或强制替代方案，任何修改都必须经由专项审查后方可进行；进行城镇开发边界内空间规划时，引入面向“投资于人”的规划评估环节，将规划方案对公共效益的影响评估纳入方案制定前期环节，协调土地收益、投资强度等增长诉求与公共福祉提升之间的冲突<sup>[42]</sup>。

最后，在激励结构上确立“投资于人”的优先地位，使规划由传统的“投资于物”的增长导向逻辑向以“投资于人”为导向的现代化治理逻辑转变。可将反映人民发展水平的综合指数改善情况纳入地方政府官员绩效考核体系，并与财政转移支付规模及建设用地指标分配等关键行政与资源调配手段挂钩；同时，合理引导市场的增长冲动，通过制度设计将“投资于物”所创造的增量价值转化为支撑“投资于人”多元目标的持续投入。其中，深圳、上海、广州等地已开始探索以容积率奖励为代表的诸多激励政策（表2），通过以空间换公益，以空间换品质的制度设计，将开发商的逐利冲动引导至对安居保障住房、教育设施等紧缺类型公共设施用地需求的回应<sup>[43]</sup>以及城市更新中空间品质提升和场景营造上。

### 3.3 完善支撑“投资于人”的规划实施路径

构建投资于人从国土空间总体规划到详细规划的纵向传导机制。在国土空间总体规划层级，强调“投资于人”的目标分解，可在目前主导功能二级分区

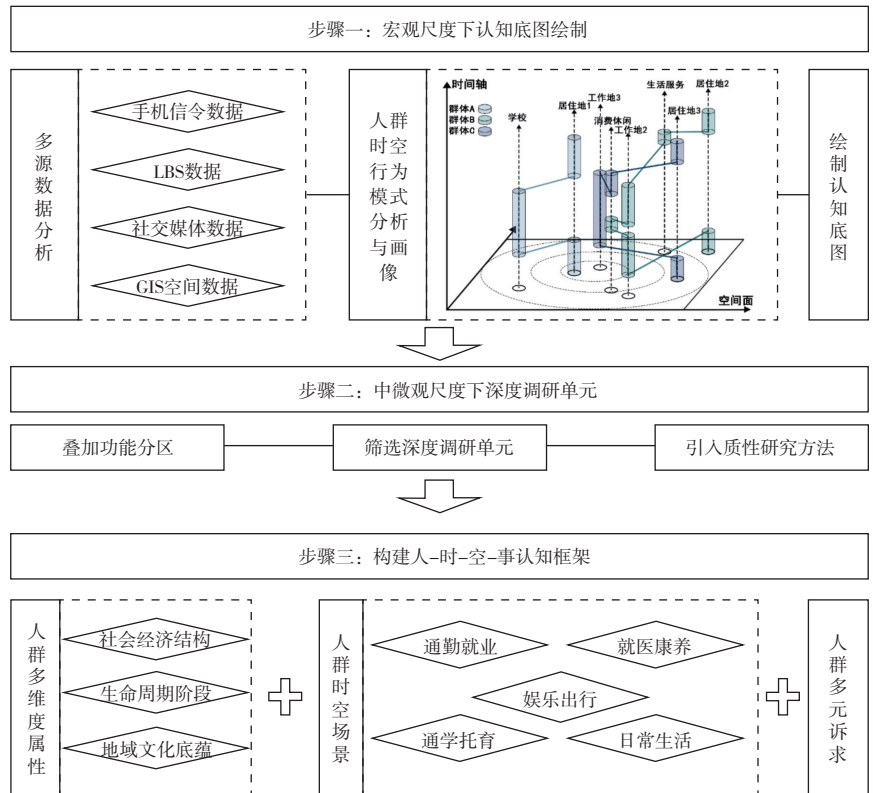


图4 面向在地人群的规划认知步骤  
Fig.4 Planning cognition steps oriented toward local populations

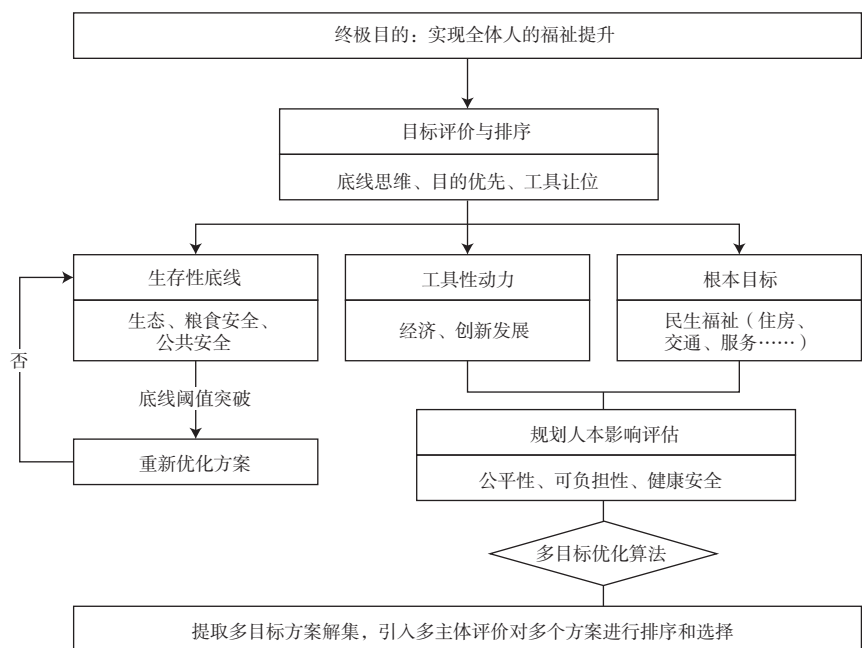


图5 以人为本“价值排序”的决策路径  
Fig.5 A decision-making pathway for people-centered value prioritization

表2 国内部分城市容积率奖励（或等效激励）政策及其“投资于人”导向比较

Tab.2 FAR bonus (or equivalent) incentives in selected Chinese cities: a comparison through an "investing in people" lens

地区	激励方式	政策来源	具体适用范围	“投资于人”导向
深圳	建筑面积奖励	《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》(2019年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>安居型商品房、公共租赁住房、人才住房及创新型产业用房等政策性用房；</li> <li>增加附建式公共服务设施、交通设施及市政设施；</li> <li>面向公众的地面通道、地下通道、架空连廊；</li> <li>部分符合规定的历史建筑等</li> </ul>	住房、公共服务、公共空间
上海		《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》(2022年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共开放空间；</li> <li>公共服务设施、交通设施、市政设施</li> </ul>	
广州	建筑面积奖励	《广州市超低能耗建筑、近零能耗建筑和零能耗建筑容积率激励措施实施细则》(2024年) 《广州市装配式建筑和模块化建筑项目容积率激励措施实施细则》(2024年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>超低能耗建筑、近零能耗建筑、零能耗建筑单体的绿色建筑项目；</li> <li>装配式建筑等级、绿色建筑等级符合规定要求</li> </ul>	绿色生态、住房品质
杭州	建设成本冲抵	《关于稳步推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见(试行)》(2024年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>老旧小区原拆原建地块,新增住宅和服务设施移交政府作为保障性住房、公共服务设施</li> </ul>	住房、公共服务、公共空间
成都	容积率计算方式优化	《关于进一步加强容积率管理促进“中优”区域城市更新规划支持措施》(2020年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>建筑首层架空部分作为绿化、停车、通道等对公共活动使用的建筑面积不计入容积率；</li> <li>跨越城市公共空间部分的向公众开放的公共连廊建筑面积不计入容积率</li> </ul>	公共空间

(如居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区等)的基础上,明确不同功能分区的多元治理意图,即叠加承载规划目标的愿景分区<sup>[44]</sup>。通过规划治理意图的分类与叠加,同样的功能分区得以承载差异化的人本功能与治理目标,为后续的空间资源配置提供指导。在详细规划层级,需将上述规划治理意图转译为可审查、可许可、可验收的图则条款与开发条件,可根据实际管理需要构建涵盖土地用途与建筑用途、开发指标、形态控制、开敞空间以及停车与交通组织等指标在内的指标体系,从而把“以人为本”的要求嵌入从目标到指标、空间落地的全过程,实现有效传导<sup>[45]</sup>。除了指标体系,还应探索以人为本的“场景”营造方案,以包含时间、空间、对象、问题、路径和价值的场景要素为抓手,将人的需求转译为可感知、可检验的空间体验与服务过程<sup>[46]</sup>。

最后,将规划的公众参与机制与前期认知环节形成衔接。在面向在地人群的规划认知环节,已能够初步划分出不同利益主体及其差异化的需求,因此在公众参与环节应超越一般性征询,选取具有代表性的群体进入规划协商与方案论证过程,将地方知识、日常生活经验

和群体诉求嵌入规划决策<sup>[47]</sup>。同时,应特别重视对老年人、残疾人、儿童、低收入群体等相关弱势群体的空间需求保障,避免资源配置偏向表达诉求能力强、组织程度较高的利益群体<sup>[48]</sup>。在规划实施后评估阶段,纳入使用者体验评估,将客观量化的指标数据与主观感知结果相结合,识别规划治理供给侧与受众感知需求侧之间的差距,作为后续调整与动态校准的依据<sup>[49]</sup>。

#### 4 结论与讨论

为准确识别与刻画人民城市理念下“投资于人”在现有国土空间规划体系中面临的现实困境,本文构建“认知—抉择—行动”理论分析工具,丰富了面向国土空间规划的人本研究框架。现行规划体系中“投资于人”的落地困境,源于在认知层面对人的理解模糊与失真,进而衔接价值判断的失序,最终在行动阶段面临国土空间规划编制实施的响应不足。在困境剖析的基础上,本文提出改进与优化的实践路径:在认知上,需要转向对现实情境中“人”的深度理解;在抉择上,需要转向以“底线思维、目的优先、工具让位”为准则的排序方式;

在行动上,构建聚焦“投资于人”目标传导的国土空间规划转型模式。

本文揭示了人民城市建设面临的困境,但本文的探讨仅仅作为一个开端,有必要从以下方面进一步深化相关研究:首先,本文侧重理论构建与机制剖析,未来研究可结合不同地域、不同层级的具体规划案例,借助定性定量结合的评估方法对理论框架进行验证、修正与完善。其次,有必要在国土空间规划体系中强化人与空间复杂互动关系的研究。最后,应当关注规划空间-制度的协同与治理模式转型。如何将传统技术主导的规划向一个更加开放、包容、具备学习能力的协同治理体系转变?如何破解纵向府际关系与横向部门协同的制度性障碍?城市空间治理体系的深层变革需要更多的研究。

人民城市理念从“投资于物”向“投资于人”的规划转变,涉及城市发展哲学、治理逻辑与权力关系的多方变革。唯其如此,方能实现“价值—制度—空间”的协同运作,使人民城市由规划理念转化为可验证、可复制、可持续的城市规划实践。

特别感谢匿名审稿专家对于本文的宝贵建议!

#### 参考文献

- [1] 吴志强,汪光焘,杨保军,等. “以城市托举中国式现代化:路径与使命”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2025(3): 1-8.
- [2] 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.
- [3] 朱伟,陈鹏. 论“人民城市”理念的理论意蕴与实践指向[J]. 社会主义研究, 2025(6): 90-97.
- [4] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2023.
- [5] 中国政府网. 中央城市工作会议在北京举行习近平发表重要讲话[EB/OL]. (2025-07-15) [2025-10-21]. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content\\_7032083.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7032083.htm).
- [6] 周显坤. “以人为本”的规划理念是如何被架空的[J]. 城市规划, 2014, 38(12): 59-64.
- [7] 黄明华,吕仁玮,王奕松,等. “生活圈”之

- 辩:基于“以人为本”理念的生活圈设施配置探讨[J]. 规划师, 2020, 36(22): 79-85.
- [8] 高鹏飞, 苏振宇, 班鹏飞. 小城市新型生活圈划分标准重构研究:以云南省普洱市为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41(4): 84-94.
- [9] 徐苗, 陈瑞, 杨碧波. 中国大城市非正规就业职住空间失配及其规划问题初探[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 31-39.
- [10] 杨俊宴, 何国枫, 陈代俊, 等. 城市交通拥堵地区人群数字画像解析与空间规划应对[J]. 规划师, 2021, 37(19): 26-34.
- [11] 于涛, 张京祥, 罗小龙, 等. 人本视角下的城市发展动力与治理创新:基于南京实证研究[J]. 城市规划, 2018, 42(3): 50-58.
- [12] 王佳文, 叶裕民, 董珂. 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[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 19-26.
- [13] 施嘉泓, 姚秀丽. 人民城市理念下城市街道空间更新实践与思考:以苏州市以人为本街道空间规划建设为例[J]. 城市规划, 2024, 48(10): 83-89.
- [14] 张蓉. “人民城市”理念下的公园体系规划策略研究:以厦门市为例[J]. 城市建筑, 2025, 22(15): 228-232.
- [15] 李媛, 王志锋, 赵守谅, 等. 以人为本的规划评估:基于“城市人”理论人本逻辑下的S-CAD方法及应用[J]. 城市规划, 2022, 46(12): 35-44.
- [16] 刘曼, 王国恩. 以人为本理念下的城市总体规划实施评估框架与体系[J]. 规划师, 2019, 35(20): 26-31.
- [17] 肖扬谋, 谢波, 陈宇杰. “以人为本”视角下的城市体检逻辑与优化策略[J]. 规划师, 2022, 38(3): 28-34.
- [18] 柯泽华, 魏伟, 夏俊楠, 等. “以人为本”视角下的城镇空间效益评价方法研究:以泉州市为例[J]. 中国土地科学, 2024, 38(12): 79-92.
- [19] 柯泽华, 赵浪, 尹力, 等. “以人为本”视角下武汉市工业社区人居环境满意度评估及影响机制研究[J]. 测绘地理信息, 2025, 50(5): 123-132.
- [20] 刘跃, 吴康, 胡钰霆, 等. 基于典型人群需求的公共服务设施精细化治理:以北京“回天地区”一刻钟社区服务圈为例[J]. 上海城市规划, 2023(6): 98-104.
- [21] 胡畔, 魏家星, 王兴平. 城市边缘区居民就业、居住和服务空间区位选择:基于南京市桥北高新片区的实证分析[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2017, 38(4): 126-133.
- [22] 赵一帆, 张训一, 张源铭, 等. 基于人群时空行为画像的社区精准规划策略:以南京阅江楼社区为例[J]. 规划师, 2022, 38(9): 108-116.
- [23] 杨俊宴, 张珣, 史宜. 基于人本视角的城市人群数字画像建构:理论与方法[J]. 城市规划, 2025, 49(1): 36-47.
- [24] 周艳, 李妍羲, 黄悦莹, 等. 基于社交媒体数据的城市人群分类与活动特征分析[J]. 地球信息科学学报, 2017, 19(9): 1238-1244.
- [25] 黄明娣. “以人为本”:马克思与西方人本主义的解读:兼论“以人为本”科学发展观的内涵[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2005(3): 12-15.
- [26] 张奎良. “以人为本”的哲学意义[J]. 哲学研究, 2004(5): 11-16.
- [27] 吴松涛, 王婧媛. 瑞典“人民家园”理念下的新城规划实践及社会影响研究[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 110-118.
- [28] 王兴平. 以人民为中心的发展思想与规划改革实践研究[J]. 现代城市研究, 2022(5): 1-7.
- [29] ROSENBERG M J, HOVLAND C I. Attitude organization and change: an analysis of consistency among attitude components [M]. New Haven: Yale University Press, 1960.
- [30] 张焕庭. 心理学[M]. 南京:河海大学出版社, 1988.
- [31] 周振超, 雷霞. 多跨协同执法何以可能:基于认知—行动—结果的解释框架[J]. 理论与改革, 2024(4): 101-116.
- [32] [德]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2012.
- [33] 柴彦威, 塔娜, 张艳. 融入生命历程理论、面向长期空间行为的时间地理学再思考[J]. 人文地理, 2013, 28(2): 1-6.
- [34] 苏玲玲, 周素红. 居住迁移背景下邻里环境对幸福感的影响:不同生命历程阶段的差异[J]. 地理科学进展, 2021, 40(8): 1344-1354.
- [35] 谭峥. 指标城市:作为批判与投射的城市图解[J]. 新建筑, 2018(1): 138-143.
- [36] 石楠, 魏航. 城市规划的语义演进与当代使命[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 18-28.
- [37] 中华人民共和国国家发展规划法[EB/OL]. (2026-03-13) [2026-06-24]. [https://www.spp.gov.cn/spp/fl/202603/t20260313\\_723913.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/fl/202603/t20260313_723913.shtml).
- [38] 刘文华. 从“城南旧事”到“北京折叠”:城市规划对空间结构的长期影响[J]. 经济学(季刊), 2025, 25(3): 581-596.
- [39] 孙斌栋, 付钰, 古荻欢. 城市生命周期理论:过去、现在与未来[J]. 地理科学进展, 2023, 42(9): 1841-1852.
- [40] 张京祥, 陈浩. 空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014, 38(11): 9-15.
- [41] 周子航, 张京祥, 王梓懿. 国土空间规划的公众参与体系重构:基于沟通行动理论的演绎与分析[J]. 城市规划, 2021, 45(5): 83-91.
- [42] 谷玮, 吴次芳, 徐忠国, 等. 规划堕距与规划悖论:一个理解国土空间规划的新视角[J]. 自然资源学报, 2024, 39(12): 2881-2896.
- [43] 水浩然, 缪春胜, 邹兵, 等. 增益返公:深圳城市更新和移交用地制度解析与评估[J]. 城市规划学刊, 2025(3): 52-61.
- [44] 陈璐, 周剑云, 鹿晓媚, 等. 语言学视角下的用地分类标准与分区实践反思:兼论国土空间详细规划的规则化转型[J]. 规划师, 2023, 39(10): 74-82.
- [45] 王乙喆, 陈秋伊, 胡畔, 等. 信息单元传递视角下的市县国土空间规划传导体系优化:以C市国土空间规划编制为例[J]. 城市发展研究, 2024, 31(9): 39-48.
- [46] 张兵, 门晓莹, 叶斌, 等. “落实中央城市工作会议:新规划实践探索”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2025(5): 1-13.
- [47] 李晴, 林妮. “人民城市”视角下社区微更新参与式规划设计的新模式探索:以上海市YF里弄微更新为例[J]. 城市规划学刊, 2023(6): 87-96.
- [48] 王兴平. 面向社会发展的城乡规划:规划转型的方向[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 16-21.
- [49] 杨兵, 李楠, 王亮, 等. 规划实施闭环视角下行动计划与体检评估的协同互动机制探析:以北京首都功能核心区为例[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 62-69.