

人民城市视域下超大城市群建设中的空间矛盾与治理路径优化

张树剑 张正良

摘要：当前，超大城市群建设正在成为我国新型城镇化高质量发展阶段的重要表现。与此同时，城市空间维度的扩容也可能产生更为复杂的空间矛盾，如因城市人口快速增长引发环境承载矛盾、公共产品与人口分布失衡的分配矛盾，以及利益主体关于空间利用诉求不一的发展矛盾等。其本质在于城市空间资源的开发未能满足城市居民对美好生活的追求。因此，治理主体亟须转换治理思维，树立以人民为中心的城市建设和发展导向，并通过塑造空间治理共同体、发挥政府的主导作用以及积极培育和引导社会力量等方式，实现空间治理中经济发展与人民幸福的统一，进而推动以人民城市为核心价值导向的中国式城市治理现代化进程。

关键词：人民城市；超大城市；城市群；空间治理

中图分类号：D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)12-0107-09

随着中国特色社会主义进入新时代，我国城镇化进程持续稳步推进。截至2023年年末，城镇化率已达到66.16%，预计2050年将达到80%以上^[1]，这标志着我国已实现从“乡土中国”到“城乡中国”的历史性跨越。在高质量发展导向下，我国城镇化建设正由以规模扩张为主的高速发展阶段逐步转入结构调整与质量提升并重的新阶段。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议》明确提出，要“深入推进以人为本的新型城镇化”，“促进区域联动发展”^[2]。这一转向深刻重塑了城市空间形态与驱动模式的发展逻辑，也为空间治理提出了新的要求。

从发展形态来看，我国城市化建设正进入以城市群为主体的新阶段，以超大、特大城市为核心的区域性城市群正在加速形成，其中以多个超大城市组成的超大城市群（或都市圈）为代表，如京津冀城市

群、中原城市群、长三角城市群、成渝城市群、粤港澳大湾区等。党的二十大报告指出，当前的区域建设正处于“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”的重要阶段^[3]。2025年中央城市工作会议更是将“发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈”作为新时期城市工作重点任务^[4]。在新型城镇化的快速发展进程中，超大城市群的建设有助于在更广阔的空间维度内重新调整要素分配，减少资源损耗，进而激发更大的发展活力。然而，在这一过程中，如果缺乏科学规划，特定空间内治理要素的过度累积也可能是激化和扩大城市之间马太效应的导火索，进而使得空间矛盾愈发突出。

在发展模式上，城市发展的动力引擎正在实现由经济建设驱动向人民幸福驱动的转换。改革开放以来，以经济增长为导向的城市发展逻辑极大地激活了区域发展潜力，并产生了快速城镇化的中国奇

收稿日期：2025-11-12

基金项目：国家社会科学基金重大项目“转变城市发展方式的理论内涵、实践路径和机制保障研究”（24ZDA051）；国家社会科学基金重点项目“特大型城市治理体系和治理能力现代化研究”（22AZD141）；深圳市哲学社会科学规划项目“深圳全球标杆城市治理创新研究”（SZ2024B029）。

作者简介：张树剑，男，深圳大学当代中国政治研究所研究员、副所长（广东深圳 518055）。张正良，男，深圳大学全球特大型城市治理研究院兼职研究员（广东深圳 518055）。

迹。进入新时代,随着我国社会主要矛盾的变化,城镇化也势必面临由外延式发展向内涵式发展的转型^[5]。城市治理的价值追求也应当由经济导向转变为以人为本,更加关注人民群众在城市生产生活中的获得感与幸福感。2015年,习近平总书记在中央城市工作会议上强调“坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”^[6]。2019年,习近平总书记在上海考察时提出“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念。党的二十大进一步强调要推进“以人为核心的城镇化”^[3],明确了新时期中国式城市治理现代化的价值取向。作为应对城市化新发展阶段的根本指导思想,人民城市理念超越了资本主义单纯追求“投资于物”的城市发展理念,不仅是“人民至上”在城市建设中的集中体现,也是对传统西方增长机器理论的反思,更是对生产关系主动适应先进生产力的城市发展新范式的积极探索。

作为中国式现代化的重要面向,城市治理现代化已经成为国家治理现代化的重要组成部分^[7],实现经济性与人民性的价值统合则是中国语境下治理现代化的核心表达。在此背景下,城市空间作为人民群众生产生活的基本物质载体,是满足人民美好生活需要的环境基础。随着超大城市的逐渐兴起,生产要素在更大空间尺度上的流动与重组,使得单位空间内的承载压力愈发显著,空间矛盾也呈现出跨城市、跨区域和跨尺度的复杂样态,并日益成为制约人民城市建设与城市治理现代化的重要因素。因此,如何在人民城市理念指导下,识别超大城市群所面临的空间矛盾,厘清矛盾产生与化解的治理逻辑,并构建科学的治理方案,是亟待探索和回应的时代命题。

回顾现有研究,学界已从价值理念^[8]、政策工具^[9]与协同治理^[10]等不同视角,对城市空间问题展开了较为深入的讨论,但针对超大城市群这一新兴的特殊空间形态,相关研究多分散于具体议题或单一视角之中,尚缺乏在统一价值导向下系统阐释的分析框架。尤其是在我国区域差异显著的背景下,不同区域城市空间矛盾的表现样态与治理条件并不一致,如何在承认差差异性的前提下,立足全局,整体把握超大城市群建设过程中所显现的空间矛盾结构特征及其治理指向,仍有待深化。

基于此,本文尝试从人民城市理念的价值框架出发,基于承载、分配与发展三个维度,梳理超大城市群空间矛盾的主要表现,并结合我国城市治理实践,探讨化解空间矛盾的治理逻辑,进而提出以人民

性为导向的城市空间治理优化思路,以期为推进城市治理现代化提供参考。

一、超大城市群建设中 空间矛盾的呈现样态

人地矛盾是环境治理的核心命题,其尖锐性在超大城市的的空间治理中同样突出。在超大城市的发育过程中,持续增长的庞大人口与有限的空间承载能力之间存在着明显的矛盾。人口的持续涌入,给城市公共基础设施带来了巨大的压力^[11],并呈现出多重挤压效应。

(一) 承载矛盾:人口持续增长造成的环境压力过载

在空间生产理论视角下,承载矛盾是增长导向的空间生产逻辑与城市实际承载边界之间长期张力的体现。法国著名学者亨利·列斐伏尔指出,城市空间并不是静止的物理容器,而是在国家、资本主义生产方式与社会实践的共同作用下被不断“生产”和重组的社会空间^[12]。资本的循环运作则会推动各类生产要素向特定空间集中,并逐步形成以规模效应和功能叠加为特征的发展取向^[13]。然而,在持续推进的城市化进程中,这种以经济增长为导向的发展逻辑,通常难以与基建容量、环境阈值和治理能力等客观条件同步匹配。在“集聚快于承载”的结构性错位下,各类治理压力周期性显现,并成为超大城市群长期面临的空间矛盾。

首先,人口的快速流动和定向集聚会破坏特定地区原有的空间承载平衡,增加环境压力。城际交通体系的建立是超大城市群形成与发展的基础,随着交通网络的建立,各类生产要素得以在区域内快速流动和集聚。特别是部分处于区域中心地位的超大城市,会因其领先的经济优势吸引大量人口前来就业和消费,往往造成城市公共设施承载压力的急剧增加,进而影响人地平衡。以中国香港和深圳的旅游互动为例,在香港自由行开放的前期,大量内地旅客的涌入极大刺激和拉动了香港经济的发展,但也对当地居民的生活空间造成了一定的挤压;而随着深圳休闲娱乐市场的成熟,香港居民兴起了“北上消费”的风潮,这也在助推深圳经济发展的同时给当地交通运输和公共文化空间造成了较大的压力。类似情况在我国其他超大城市群同样存在,如郑州市就承担了中原城市群超过四分之一人口的客运压力^[14];而像北京、上海和重庆等国家中心城市

更是长期处于高人口密度的运行状态,时常面临社会发展与空间承载之间的双向拉扯。

其次,城市空间资源的结构性短缺亦会引发各主体之间的空间竞夺行为,降低人民群众的幸福感。空间竞夺问题是一个传统的城市治理问题,即各类治理主体围绕公共空间资源所产生的竞争与占用行为。超大城市群空间竞夺的激烈程度相较于一般中小城市往往更为严重。不同于传统区域,超大城市群需要健全、快捷的交通体系为大量人口定时、定向的频繁流动提供稳定的通勤和出行支持。如不少在北上广深等城市就业的新移民为应对高额的房价而选择跨城上班,节假日常态化的跨境旅游等。这种人口流动不仅会加剧原有的空间竞夺问题,还会引发本地居民与外来人员之间的“空间”摩擦。对此,倘若缺乏科学的引导和治理,不仅会造成本地居民的空间剥夺感,也会影响外来人员的城市融入。

最后,单位空间内人口密度过大容易引发安全问题,增加城市应急管理风险。社会安全是总体国家安全观的重要组成部分,应急管理能力是影响城市社会安全的重要变量,也是韧性城市建设的关键一环。超大城市密集的人口和复杂的治理系统增加了应急管理的难度和压力^[15],这一点在公共危机事件中尤为明显。当发生自然灾害、公共卫生危机或暴力冲突等公共危机时,人口密度越大的地方需要投入越多的治理资源,这不仅是为了应对救援目标增多的现实困难,也是为了对冲因人口高度集中而可能产生的人员冲突等额外风险。

(二)分配矛盾:公共产品供给与人口空间分布失衡

移民的大规模涌入和定居是超大城市及其城市群形成过程中的基本特征。随着外来人口归属感和定居意愿的提升,部分流动人口会逐渐转化为常住人口,城市人口结构也随之发生变化。实现城市的良性发展,既需要持续吸引外来人员,也有赖于完善流动人口向常住人口转化的相关机制,使人口结构调整与城市可持续发展相匹配。

其中,公平正义作为人民城市建设的价值导向^[16],不仅是保障人民幸福感获得的重要条件,也是影响外来人口城市归属感的关键因素。空间正义是社会正义在空间层面的具体呈现形式^[17]。有学者认为,公众城市权的丧失是实现空间正义的突出障碍^[18]。对外来人口而言,公平并不止于制度层面的同等待遇,更具象地体现为能否在生产、生活等空间资源上获得与本地居民平等的公共服务机会与

可及条件。然而,作为一种具有空间属性的公共产品,城市公共服务的供给机制一般依附并受限于既定的规划体系、行政边界与建设周期等因素,具有明显的稳定性和滞后性;而人口分布则会随着城市的扩张与发展持续、动态地进行空间重组。城市公共服务与不断处于变化状态的城市人口在时间节奏与空间调整能力上的错位,使得服务供给难以及时回应人口变化的诉求,导致资源分配张力在不同空间尺度上不断积累,进而制约公平正义在城市建设方面的实现。

就超大城市群建设而言,公共服务空间分布失衡同时存在于城市内部以及城市之间。在城市内部,公共服务供给与人口密度的配比还不够科学。城市化早期,房地产的粗放式扩张在推动城市建设的同时也加剧了空间资源配置的结构性矛盾,并主要体现在三个方面。一是公共产品的供给总量不足。作为公共产品供给主体,一些地方政府一度在“政绩锦标赛”逻辑影响下,大建、快建能拉动投资和GDP增长的形象工程,而对具有长期回报效应的公共基础设施投入不足^[8]。二是公共基础设施与居民区的空间配置失衡。在城市扩张的过程中,由于公共基础设施的建设周期较长,其推进速度常常滞后于住宅开发,导致新建居民区在较长时间内缺乏必要配套,影响空间资源的合理分配。三是城市扩张过程中空间资源的动态配置存在错位。房地产开发往往伴随着城市边界的外延扩张,城市边缘地区新建住房的价格一般相对较低,但周边公共服务供给不足,主要吸引对价格敏感的外来人口。该群体本身就对城市缺乏情感黏性,居住区公共服务缺位不仅削弱其生活幸福感,也不利于其形成稳定的城市认同。

此外,城市群内各城市之间公共基础设施分布亦存在不均衡的情况,而人口流动还会进一步放大分配失衡的负面效应。在传统空间治理模式下,区域内的常住人口、产业、行政和公共基础设施等要素的配比是相互适应的,一般变动幅度不大。但在超大城市群中,跨城流动打破了上述均衡。以大湾区的“潮汐房”现象为例,受深圳高房价影响,大量外来务工人员选择在东莞和惠州等临深地区居住或置业,并依托发达的城市间网络交通形成跨城通勤模式。其他城市群也有类似现象,如上海长期承受来自周边城市的通勤与消费人口流入压力^[19];2022年,环京地区进京通勤人数就已达33万^[20]。通常来说,居民所享受的公共服务应与其户口所在地或

常住地区相绑定,公共基础设施的建设则与居民区的分布相绑定。然而,“职住分离、跨城通勤”的潮汐居住模式,使公共服务责任主体与空间规划边界面临挑战,像公共服务保障和跨城基础设施建设等问题不仅涉及空间治理,还关系到多领域的对接与协调。随着城市协同的逐步推进,以空间治理促进城市边界的融合将直接关系区域一体化的最终成效。

(三)发展矛盾:利益主体的空间发展诉求不一致

空间规划权力和发展方向的归属是涉及空间正义的重要问题。在城市群这一高度复杂的空间形态中,空间规划是嵌入多层级治理结构之中的权力配置结果。尺度政治理论强调,尺度并非既定的行政层级或治理框架,尺度边界会在政治运作与权力互动的过程中不断被重构;不同主体常通过改变治理尺度的边界、层级与性质,重新配置权力关系与行动空间^[21-22]。当不同尺度之间的发展目标、治理责任与实施能力等要素难以有效衔接时,空间规划权力便容易呈现出碎片化与张力并存的状态,从而引发围绕空间发展与利益分配的持续争议。

首先,城市内部的多元治理主体诉求不一。在城市建设初期,空间规划主要服务于市政基础功能运转,各主体对空间发展的规划较为一致。随着城市规模不断扩大和功能愈加复杂化,空间利用目标趋于多元,各类主体对空间发展的期望也出现显著差异,因此而引发的冲突增加了空间治理的协调成本。以垃圾站、商业区等功能区的建设为例,政府通常会立足全局,探索整体空间治理的最优解,而企业和居民则立足局部,如企业重点关注空间成本和经济效益,居民往往只关心自身的生活状态,这就容易造成“全局最优”和“局部最优”的方案冲突。

其次,城乡之间的空间协调存在障碍。城乡关系是区域发展的核心命题。随着我国进入城乡融合发展的新阶段,空间失衡问题愈发凸显^[23]。与此同时,超大城市群中城乡空间关系的形态则更为复杂。随着行政边界与功能边界的弱化,部分经济发达的超大城市成为资源的集散地,在巨量生产要素快速流通的同时,周边的乡村和乡镇通过承接资源转移实现发展,进而改变区域内的城乡空间结构。与传统城乡关系中资源单向流入城市不同,在规模效应和外溢效应的综合作用下,部分乡村开始吸引人口回流或承接城市产业转移。这一变化不仅挑战了既有的城乡空间形态,也使得城乡之间的空间协

调治理更为复杂。

最后,城市之间的空间规划矛盾初显。城市群以及超大城市群建设是从更为宏观的区域层面,对各个城市进行要素整合与空间重构,提升产业耦合度,让定位相异的各个城市形成发展合力。然而,这种发展模式的转型势必会与既有的规划相冲突。改革开放以来,在激发市场活力的导向下,城市建设的主导权长期集中于地市一级的地方政府,空间规划多从本地利益出发,城市间资源竞争较为激烈。当前,这种治理思维及政策惯性依然存在,且在一定程度上阻碍了超大城市群建设过程中空间规划的协调推进。

二、超大城市群空间矛盾的疏解逻辑

尽管部分发达国家已经形成了世界级城市群,如纽约城市群、洛杉矶城市群以及东京湾城市群等,国内外学者也从中提炼了相应的治理理论。然而,中国的城市化具有自身独特性,无法简单套用。一方面,我国是人口众多的发展中国家,东中西部间区域差异显著,而且我国秉持以人民为中心的治理理念,这也决定了我国的空间治理不能盲目照搬西方国家市场调节的方法,须在统一性和多样性之间寻求平衡。另一方面,我国区域发展格局复杂,甚至在个别区域存在经济社会体制不同的情况。如香港特别行政区和澳门特别行政区在多个层面与内地城市不同,大湾区呈“一国两制三法系”的状态,这使得该区域城市群空间治理需要涉及多方面的协调。因此,必须有针对性地厘清相关治理逻辑。

(一)治理共同体:人民城市空间治理的权力归属

空间治理是城市社会学和城市政治学的经典命题,其最终目标是实现空间正义。在城市政治学理论中,“谁治理”是讨论城市空间治理的首要问题,治理权力归属的厘清是实现空间正义的必要前提和基础。在“以增长为核心”的传统理论范式中^[24],政商联盟作为“城市增长机器”,掌握了城市治理的主导权,其治理目标集中于经济扩张与规模增长,空间生产因而带有鲜明的经济性特征,却忽视了公平性的保障^[25]。该现象在我国城市化的早期同样难以避免,这也是当前许多空间治理难题产生的缘由。随着城市政治逐渐由“增长政治”向“秩序政治”转向^[26],西方国家一些城市政商联盟的治理目标开始兼顾公平性原则,并试图展开与非营利组织和市

民等社会力量的合作。尽管如此,在资本主义和自由主义的深刻影响下,政府、市场和社会之间仍然是博弈的关系,空间治理主导权难以形成稳定共识,虽然这有利于避免单一治理主体的决策失误,却也造成了治理内耗与效率损失。

党的十九届四中全会提出,要建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[27]。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的建议》进一步强调,要“完善共建共治共享的社会治理制度,推进社会治理现代化”^[28]。社会治理共同体的提出,勾勒出中国避免西方城市治理困境的破局之法,即以“治理共同体”取代“增长联盟”,为中国式城市治理现代化指明了方向。在超大城市群建设中,面对更为广阔的区域空间和更为庞杂的生产要素,空间治理的主导者应当是能够不断达成共识的协同行为体,唯此,才能在兼顾各方利益的基础上,高效统筹空间治理的多向维度,提升决策科学性。

在城市发展的成熟阶段,“秩序”将取代“增长”成为治理的核心价值,而秩序的建立本质上是对多元主体利益的制度化整合。相较于基于利益博弈的治理联盟,治理共同体的优势在于以共同利益为基础建立信任机制,从而实现凝聚共识的目的。在这方面,中国拥有建立城市空间治理共同体的基础和条件。

其一,作为中国特色社会主义事业的领导核心,中国共产党是连接政府、市场和人民等社会治理主体的桥梁,能够起到弥合分歧、凝聚共识的作用。在西方城市治理实践中,社会力量会以“反增长联盟”的形式对抗政商联盟,以维护自身空间权益^[29]。而在中国,党可以成为消解冲突的中介主体。一方面,党始终坚持人民立场、群众观点和全心全意为人民服务的根本宗旨。通过党群服务中心等基层平台,党组织得以深入基层、深入社区,了解居民诉求并开展政策引导工作。另一方面,党的领导可以将人民性原则有效嵌入政府治理行为,使其避免陷入片面追求经济发展的窠臼。

其二,坚持人民当家作主的中国特色社会主义制度能够为空间治理共同体提供制度保障。近年来,“构建社会治理共同体”已在党的多份重要报告中频繁出现,协商民主、征求意见等机制也为公众参与提供了必要基础。然而,空间治理涉及规划、设计、协调等一系列流程,需要在制度层面坚持党和政府最终决定权的基础上,进一步扩大多方主体的实

质性参与,以确保政策适配性和治理效率。

目前,部分超大城市群已在跨区域规划协同、生态联合治理和公共服务衔接等领域展开积极探索,如长三角城市群通过联席会议和专项协调机制等举措,推动空间治理权力由单一主导向多方协同转变,显示出治理共同体模式的现实可行性。

(二)自上而下:增强统筹规划,引入技术支撑

相较于西方城市长期的发展历程,我国城市化呈现出速度快、规模大、不均衡等特征,且城市建设始终承担着增进民生福祉、提高人民生活品质、实现全体人民共同富裕等重要使命。西方经验已证明,单纯依靠市场调节容易出现治理周期长、贫富分化加剧以及居民利益受损等问题。因此,在我国超大城市群空间治理中,政府必须发挥统筹协调的主导作用,做好顶层设计和发展规划,保障城市扩张与民生福祉的动态平衡。特别是随着城市群建设和国家整体城市发展转型,城市空间治理往往涉及多个地市级政府甚至省级政府,一旦缺乏有效的府际协同,就有可能造成内耗或矛盾,因此,构建良好的府际关系和协同治理机制将是发挥政府合力的关键。

与此同时,技术力量的运用也是政府开展空间治理的重要支撑。在数字化浪潮与城市化进程交汇的时代背景下,以智慧城市建设为代表的技术治理模式正在成为城市治理的创新进路^[29]。通过智慧技术的连接,城市空间内的各系统得以通过大数据的形式立体化呈现,这既能帮助相关部门清晰地掌握空间治理的现状与矛盾,也有助于治理主体采取具有针对性的解决方案。部分超大城市群内已有相关的创新尝试,如深圳市采用的生态大数据智慧管理和服务平台,可以用“生态大数据+专业模型”的技术方案识别生态空间的系统问题和相应风险,为决策和研究提供技术支撑^[30];上海市以“量子城市”建设为牵引,着力构建三维空间网格体系与时空底板,并持续推进大模型与应用场景探索,以提升规划评估与决策协同能力^[31];重庆市则通过“数智赋能+大综合一体化”双轮驱动,构建“市级大脑—区县枢纽—镇街末端”的三级数字化城市运行和治理中心体系,优化预警与响应能力^[32]。这些案例都表明了技术赋能空间治理的可行性和必要性。

此外,还需要处理好政府与市场、资本的关系。在城市化早期阶段,房地产市场的粗放式发展不可避免地造成了私域空间的落差与失衡。由于个人住宅与公共产品空间意义上的绑定,私域空间的分化也造成了居民享有公共服务的差异,这是影响居民

幸福感的一大因素。而随着资本对城市公共空间生产的介入,出现了公共空间私有化和商品化的现象,挤压和侵占了居民的空间权益^[33]。因此,在城市群建设过程中,虽然当前房地产行业的转型让原有的资本供应者逐渐保守,但新质生产力和新兴产业的兴起也催生了更多元的资本合作方式,政府既要激发和引导资本对城市群建设的增长动能,也要警惕和约束资本的无序扩张,保障城市空间权益的人民性和正义性。

(三)自下而上:回归人本价值,保障情感治理

空间只是衡量物体运动的抽象概念,本身并不具备治理价值,当其与人类活动相结合的时候,才构成了空间治理的实质性对象,故而人既是空间治理的价值指向,也是影响治理成效的关键变量。城市是人民的城市,以人民为代表的社会力量对城市发展的影响是深刻而长远的。因此,空间治理的指归应当是促成人与空间的和谐共生,提升人民在城市空间中的幸福感和获得感。

首先,应保障人民群众对自身生活和工作空间的自由选择权。随着超大城市群建设进程的不断推进,城市间不同的功能定位会导致政策体系、产业结构和城市文化等多维度的差异化发展,这也使得人民群众可以拥有更大的空间选择余地,而非局限于特定的经济中心城市,包括城市间的郊区、城乡接合部等在内的广阔空间都可能成为外来人口定居、置业的选择。这种更大区域内的空间再分配,将改变城市内部空间资源分配不均衡的现状,提升空间利用的效率。为此,政府及相关部门应完善公共基础设施的空间布局,改善公共服务的供给模式,打破行政边界和户籍制度的局限性,推进城市群或都市圈内的基本公共服务均等化,为城市群内人民自由选择居住空间奠定制度基础,进而消解当前城市社区居民因居住空间不同而产生的情感落差。

其次,应着力提升人民群众对自身所处空间的认可度。作为居民日常生活的主要场所,对社区空间的认可度是居民空间幸福感最直接的体现。特别是对于外来务工人群而言,由于工作场所与行业挂钩,往往不会诱发心理落差,但生活环境的差异则会激发其强烈的疏离感和消极情绪,进而影响外来人口的城市归属感。以广州市和深圳市的“城中村”为例,曾经脏乱差的居住环境使得外来务工者怨言颇多,只是因为低廉的居住成本而选择忍气吞声,所以普遍抱着“赚了钱就走”的局外人心态,而在当地政府对“城中村”居住环境开展常态化、多轮次的专

项整治行动后,居民的满意度和归属感大幅提升,并为解决密集型社区的公共安全风险问题打下了良好的空间基础。因此,城市群建设必须要注重基层治理和情感治理,以良好的居住空间增强居民的城市黏性,并引导居民适应和保护社区环境,达成人和空间的良性互动。

最后,应保证人民对空间发展的参与权。此前,在城市空间的开发过程中,政府、市场和居民对空间发展的参与权并不对等,政府往往占有较为强势的主导地位,市场主体则通过与政府经济合作的方式分享空间支配权,居民的参与和要求容易被忽视。其中,固然有城市扩张过程中形成的居民人口流动大、人口结构不稳定和外来人口本土意识未形成等因素,但空间治理实践中居民作为主体参与治理的制度保障、能力建设等不足也是显而易见的。因此,在人民城市理念的指导下,城市群空间治理需要从制度层面拓宽居民对空间发展的参与权利,如吸纳居民代表参与空间规划、定期收集居民的空间诉求以及做好针对社区居民的政策解读等,使居民能在规划、建设和使用等多个环节实质性地参与空间治理,贯彻空间治理中的全过程人民民主。当前,已有部分城市推进了相应的实践探索。如厦门市湖里区通过“南厝馆长计划”,以赋权方式引导居民由公共空间的使用者转变为管理者和议事主体^[34];浙江省宁海县则通过构建协商议事平台、参与式预算和制度化民意收集机制等方式,将基层党建、政务办理、协商自治、文体活动、便民服务等系统性纳入社区公共空间治理过程,重构“空间—权利—情感”的新型关系网络^[35]。

三、超大城市群空间治理的实践路径

空间治理并非一个固化概念,而是一个地方化、动态建构、持续协商的场域。因此,超大城市群空间治理不仅要逐步为多方主体的参与开辟渠道,及时回应社会需求,还须进一步增强国家在行政、法律和技术层面的宏观调控能力,不断推进以人为本的城镇化。

(一)坚持空间治理的人民性原则,培育建立空间治理共同体

空间治理共同体的建立是开展超大城市群空间治理的根基,其作用一是在于进一步明确空间治理的权力结构与责任边界,保障“以人民为中心”发展理念的落实;二是在于尽可能地整合空间治理所涉

及的利益主体,减少治理过程中因目标差异和利益分化所引发的协调成本。

其一,完善城市空间规划权的统筹分配。在既往的城市空间治理实践中,空间规划权主要由政府部门行使,决策过程呈现出较为集中的行政主导特征,这在城市快速发展阶段对保障规划实施的效率与稳定性发挥了重要作用。然而,随着超大城市群建设的推进,空间治理议题日益复杂。为避免信息偏差,应将专业机构(包括设计院、大学和第三方智库等)逐步纳入具有空间规划权的决策机构(如城市规划委员会),赋予技术精英必要的话语权。同时,决策机构也须吸纳一定数量的市场代表和公众代表,并做好代表结构的均衡、科学配比。在工作流程方面,应当让多元主体的参与行为贯穿于空间规划、实施与评估的全过程,发展全过程人民民主,通过常态化的联席会议制度,促进空间治理的制度化与持续化运行。此外,作为治理行为的直接负责方,相关政府部门必须掌握规划结果的最终决定权,充分发挥引导和兜底的作用,贯彻空间治理中的“民主集中制”原则。

其二,构建多元主体间的协调与合作机制。治理共同体实际上是多个主体的集合,尽管彼此拥有宏观意义上的相同立场,但主体间仍存在显著的利益差异。为减少冲突与分歧,须构建系统性的协调与合作机制,以保障多元主体间的协同行动。整体而言,合作机制须涵盖两个维度的内容:一是地市级政府间跨部门的沟通与合作机制。虽然在科层制的行政组织制度下,超大城市群空间治理可以依靠省级政府部门加以协调,但空间治理事务繁杂,常态化地依赖省级部门介入显然不太现实,因此,跨部门、跨城市的信息传递通道和协同机制的构建尤为重要。二是建立健全政府、市场和社会的沟通合作机制。在政企关系上,可以发挥市场中介组织的桥梁沟通作用,而在政社关系上,则须借助党群服务中心等基层机构,使其有效承担起政策解读和民意反馈的双向职能。多维度合作机制的建立,不仅能增强各方的参与水平和协同能力,推动空间治理政策的共同制定和有效实施,还有利于化解因利益分配不均而引发的矛盾,促进空间资源的优化配置,提升城市整体治理效能。

(二)发挥政府主体作用,推动顶层设计科学化

作为城市治理的关键主体,政府力量的发挥在空间治理中不可或缺。特别是对于超大城市的形成而言,其固然是生产要素集聚效应和城市化进程

的叠加反应,但政府的顶层设计和规范引导决定了这一过程的状态和效果。加上党领导下的各级政府拥有比西方国家的政府更为丰富的治理工具,对空间治理的影响也更为深远。

其一,统筹区域协调发展,减少空间发展差异。当前,城乡二元结构仍是阻碍空间资源融合的重要因素,倘若城市发展差距过大,会进一步激化空间矛盾和人民的情感落差,城市间关系同样如此。中原城市群的研究结果表明,城市群内部存在正向的同群效应,这说明了协同发展的必要性^[36]。因此,政府须从城际与城乡两个空间维度,统筹城市群内部的区域协调发展。一是政府要创新政策工具的开发和运用,促进户籍制度、土地制度和公共服务配套制度等方面的制度性协调,破除妨碍人口自由流动的身份性和福利性壁垒。二是政府可借助对口帮扶、资源下沉等柔性治理方式,弥合城乡融合发展中的区域发展差距^[37]。如大湾区中,广州市天河区就通过对口帮扶的方式,为肇庆市广宁县累计推动引进项目26个,划拨资金超过7100万元,极大促进了广宁县的产业发展^[38]。三是政府应借助超大城市群建设的时代契机,大力推动乡村振兴和城乡融合发展,打通农村特色产品面向城市的销售渠道,进一步放大城乡间生产要素流通对乡村产业发展的提振作用,消除阻碍区域间要素流动的各种壁垒,缩小城乡之间的发展落差。

其二,强化技术赋能,推进智慧城市建设。现代科技在空间治理中的应用,可以大幅提升治理效能和精准度。利用大数据、人工智能、物联网等新技术手段,可以实现对城市运行状态的实时监控和动态调控,优化资源配置,提升治理效率。因此,政府应打造以数据节点为支撑、贯通各治理层级的数字网格治理体系^[39],并以智慧技术为依托,连接交通、区位和生态等多维度的数据系统,构建立体化的智慧城市数据模型,进而构建识别空间矛盾和空间风险的动态监测系统,促进空间治理的高效化和精细化。此外,技术手段的应用还可以增强公众参与,提升治理透明度和公信力。例如,通过智慧城市平台,居民可以随时了解城市治理信息,参与公共决策,提出意见建议。

(三)培育和引导社会力量,实现人与空间的良性互动

扩大公众参与是城市治理现代化的重要路径,在空间治理中同样如此。但是,与其他领域不同,民众对自身所处空间的敏感度更高,故而会拥有更高

的主观能动性,同样也更容易造成情感上的波动。因此,发挥社会力量在空间治理中的主体能动性,须在物质和精神两个层面协同推进。

其一,完善公共产品供给,建立可持续分配机制。虽然人民对空间有着较高的感知度,但人口流动的选择往往不是遵循集体理性,而是遵循个体理性,所以要通过对公共产品供给机制的改善,使人们意识到空间利益的增值,并以此来引导人口的空间分布,进而达成人口与空间资源的科学匹配。具体而言,一要通过合理规划和科学配置,增强公共服务的覆盖面和质量,特别是位于城郊、新开发的偏远社区,通常是外来务工群体的安居选择,对这类社区更要注重基本公共服务设施的全覆盖。二要借助智慧城市的大数据技术,精准识别不同社区的人口结构和人群画像,在把握社区差异化诉求的基础上,优化公共服务供给结构。这不仅有利于强化社区居民的认可度,而且能够减少空间资源的虚耗。三要推动超大城市群内部基本公共服务高质量一体化,在统筹区域经济发展和城市异质化定位的基础上,促进区域内公共服务资源的便利共享和按需流动^[40],保障户籍人口和流动人口享有基本公共服务权利的平等,避免不同人群的隐性对立。

其二,建立社区治理共同体,以情感治理增强社区居民黏性。社区是城市的基本单元,也是空间治理的基本单位。对大部分发展成熟的社区而言,居民对社区空间的有序利用和再生产是关系到空间可持续性的决定性因素。以垃圾回收为例,不少城市在推行垃圾定点回收政策之后,居民需要自行将家庭垃圾扔至小区指定的垃圾桶,然而,部分自觉性低、素质不高的居民会直接将垃圾堆放在停车场、楼道等公共空间,久而久之,就会造成公共空间的破坏,在个别极端情况下,这种破坏可能是长期性的。因此,社区应当通过建立治理共同体的方式,激励居民加入各类社区自组织并参加社区治理活动或志愿者服务,以多种形式畅通普通居民的意见表达渠道,充分发挥居民在社区公共事务中的主体性作用;同时,还要加强各级党委、政府的支持和引导,形成共建共治共享的基层治理格局。一般而言,一些居民对公共空间的破坏往往是其需求未被满足且缺乏社区情感的表现。因此,社区治理共同体,还应当承担起培育和凝聚社区情感的功能,如通过塑造共同愿景、共同事务、共同利益和共同记忆等方式,在对社区居民情感召唤、培育和激励的过程中涵育居民的社区情感和公共精神^[41],增强社区居民的参与感

和归属感,让其产生对社区空间的爱护之情,进而实现人与空间的良性互动。

结语

超大城市群空间矛盾是内嵌于城市发展模式转型与治理理念调整之中的结构性议题,其化解有赖于在承载、分配与发展之间形成协调机制。人民城市理念的引入,使空间治理不再仅以增长效率为导向,而是被置于协调发展秩序、保障民生福祉与促进空间正义的综合治理框架之中。在这一意义上,空间治理应当以人民性为导向,通过政府主导与多元协同的有机结合,推动空间治理实践向治理共同体共建共治共享转型。当然,随着城市群结构与治理情境的持续演变,空间治理如何实现动态优化,仍有必要在理论与实践层面进一步探索。

参考文献

- [1] 苏红键.人口城镇化趋势预测与高质量城镇化之路[J].中国特色社会主义研究,2022(2):48-56.
- [2] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划的建议[EB/OL].(2025-10-28)[2025-12-12].https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm.
- [3] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:33.
- [4] 中央城市工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话 李强作总结讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席会议[J].党建,2025(8):6.
- [5] 丁任重,王河欢,何忻遥.面向中国式现代化的城镇化转型:历史脉络、典型事实与路径选择[J].南开经济研究,2023(10):3-21.
- [6] 刘力.现代化人民城市的时代品格和价值意蕴[N].学习时报,2025-09-17(1).
- [7] 俞可平.中国城市治理创新的若干重要问题:基于特大型城市的思考[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2021(3):88-99.
- [8] 尹才祥,闫铭.以人民为中心:城市空间治理的价值取向和实践创新[J].南京社会科学,2022(11):61-68.
- [9] 杨俊涛,雷杨,苏杭,等.城市群空间结构的政策导向型构建方法实施评价及路径探新:基于中原城市群的发展历程[J].城市发展研究,2022(3):70-79.
- [10] 戴欣,崔文岳,唐杰.为什么城市群发展有利于城市间分工协同?——来自四大城市群的实证研究[J].深圳社会科学,2024(2):38-49.
- [11] 黄怡.超大城市空间治理的价值、挑战与策略[J].学术交流,2019(10):131-142.
- [12] Lefebvre H. The production of space [M]. Nicholson-Smith D, trans. Oxford: Blackwell, 1991:1-10.
- [13] 邓策方,孙畅,陈丹阳.资本循环视角下超大城市中心城区疏解的演变机制与优化策略:以广州市为例[J].城市发展研究,2025

- (9):89–98.
- [14] 赖建波,朱军,郭煜坤,等.中原城市群人口流动空间格局与网络结构韧性分析[J].地理与地理信息科学,2023(2):55–63.
- [15] 吕浩然.从碎片化到整体性:超大城市突发公共卫生事件有效治理的实现路径[J].领导科学,2021(2):47–49.
- [16] 刘晔.人民城市治理:一个城市权利的理论框架[J].政治学研究,2025(5):63–76.
- [17] 胡潇.空间正义的唯物史观叙事:基于马克思恩格斯的思想[J].中国社会科学,2018(10):4–23.
- [18] 程海艳,刘会强.从空间非正义到空间正义:城市空间治理的问题、归因和路径[J].上海行政学院学报,2024(4):39–50.
- [19] 钮心毅,顾睿星,桑田,等.2024长三角城市跨城通勤年度报告[R].上海:同济大学建筑与城市规划学院,2024:1–18.
- [20] 孙宏阳.中心城区平均通勤距离13.2公里[N].北京日报,2023-05-13(5).
- [21] Brenner N. New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood[M]. Oxford: Oxford University Press, 2004:2–9.
- [22] 王丰龙,刘云刚.尺度政治理论框架[J].地理科学进展,2017(12):1500–1509.
- [23] 林聚任.新城乡空间重构与城乡融合发展[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(1):72–81.
- [24] 陈文.西方城市政治学的理论演进与研究视阈[J].社会科学家,2023(7):9–14.
- [25] 袁晓玲,杨新标.面向中国式现代化的城市空间治理核心问题与实践路径[J].城市发展研究,2023(12):106–112.
- [26] 葛天任.从“增长政治”到“秩序政治”:欧美城市政治学的范式转移与未来展望[J].世界社会科学,2024(1):211–226.
- [27] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[J].旗帜,2019(11):9–11.
- [28] 肖菲,霍子文,傅俊尧,等.城市空间再开发中“反增长联盟”的演进特征研究[J].规划师,2023(2):46–52.
- [29] 单勇.走向空间正义:城市公共安全的技术治理[J].中国特色社会主义研究,2018(5):74–79.
- [30] 刘国波,戎恺,唐力,等.深圳城市生态大数据智慧管理和服务平台技术集成与应用研究[J].生态学报,2022(24):10051–10059.
- [31] 众志成城、循光而进,以量子城市推动空间智能与城市治理深度融合:上海量子城市空间智能创新工作组攻坚实录[EB/OL].(2025-08-25)[2025-12-12].<https://ghzyj.sh.gov.cn/gzdt/20250825/bd38d00a64094d98996b440693995b89.html>.
- [32] 强化数智赋能 探索超大城市现代化治理新路子[N].重庆日报,2025-10-28(9).
- [33] 曹莉莉,林滨.空间正义视域下我国城市治理的现实逻辑与实践指引[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2021(3):57–64.
- [34] 湖里区:文化阵地创新机制 增强社区活力[EB/OL].(2024-09-13)[2025-12-12].https://www.huli.gov.cn/zwgk/bmdt/202409/t20240913_1068808.htm.
- [35] 侯娜,胡全和.共建共治:新时代社区公共空间治理路径研究:以浙江省宁海县社区公共空间治理实践为例[EB/OL].(2025-07-25)[2025-12-12].<https://www.rmlt.com.cn/2025/0725/736311.shtml>.
- [36] 方颖.中原城市群区域协调发展的“同群效应”研究[J].企业经济,2022(1):153–160.
- [37] 汪静,雷晓康.空间单元与空间治理:城乡融合发展的实践及其进路[J].中共天津市委党校学报,2022(6):44–54.
- [38] 总计划投资29.24亿元!天河区对口帮扶广宁竟做了这么多事[EB/OL].(2024-08-22)[2025-12-12].https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI3ODA2MjU4NA==&mid=2649783464&idx=1&sn=b834529d7237d89d620f6ab28a9a0078&chksm=f21b6f908a8451a32c5e96fade5841a993e88a2d114bd408d8ced3caabb18114ec717948f2d8&scene=27.
- [39] 谢加书,韩珂.探索超大城市治理的“广州实践”[N].广州日报,2024-09-02(A12).
- [40] 张晓杰,王孝.均衡性与可及性:城市群基本公共服务均等化:基于长三角城市群和成渝双城经济圈的比较分析[J].价格理论与实践,2024(3):210–215.
- [41] 文宏,林仁镇.情感嵌入:城市基层治理共同体建构的实现逻辑:基于佛山市南海区的实践考察[J].社会科学研究,2023(2):43–52.

Spatial Contradictions and Governance Optimization in the Development of Megacity Clusters: A People-Centered City Perspective

Zhang Shujian Zhang Zhengliang

Abstract: Currently, the development of megacity clusters has become a hallmark of China's high-quality urbanization. However, the expansion of urban spatial dimensions has triggered more complex spatial conflicts, including environmental carrying capacity issues caused by rapid population growth, imbalances in public resource distribution due to uneven population distribution, and developmental contradictions arising from divergent spatial utilization demands among stakeholders. At its core, this stems from urban spatial resource development failing to meet residents' aspirations for a better life. Therefore, governance entities must urgently transform their approaches by establishing people-centered urban development principles. This requires building a collaborative spatial governance community, leveraging government leadership, and actively engaging social forces to achieve the integration of economic development and public well-being in spatial governance. These efforts will ultimately advance the modernization of China's urban governance system, with People-Centered City as its core value orientation.

Key words: People-Centered City; megacity; city cluster; spatial governance

责任编辑:翊 明