

# 基于实施导向的专项规划编制探索 ——以《渝中区步行系统专项规划》为例

The Research of Implementation-oriented Special Planning: A Case Study of  
*Special Planning on the Pedestrian System of Yuzhong District, Chongqing*

代伟国 徐千里 胡玲熙 冯 廷 DAI Weiguo, XU Qianli, HU Lingxi, FENG Ting

**摘 要** 为了增强专项规划的实施性,采用逻辑分析和案例研究相结合的方法,综合剖析当前规划实施面临的问题和演进脉络,分析政府、市场、市民对实施效果评判的决定性作用。同时,通过对重庆市渝中区步行系统专项规划进行剖析,提出关键问题和有效措施。分析结果表明,为了适应不同诉求并形成较好的实施效果,需要有针对性地优化规划编制。具体包括3方面方法建议:一是基于需求动力构建规划层级模式,二是基于实施要件修正规划技术路线,三是基于实施效果探索规划编制范式。

**Abstract** To improve the implementation of special planning, this paper conducts logic analysis and case studies to figure out the problems and evolution of current planning implementation and analyzes the decisive role of the government, the market and the residents in evaluating the implementation effect. Taking the pedestrian system in Yuzhong District of Chongqing as empirical research, this paper puts forward key problems and practical measures. The results show that urban planning compilation needs to be optimized for different demands and better implementation effects. Further, this paper proposes three strategies: building a planning levels model based on demands, modifying the planning technical routes based on implementation requirements, and exploring the planning paradigm based on implementation effects.

**关键词** 规划实施;城市规划编制;技术路线

**Key words** planning implementation; urban planning compilation; technical routes

文章编号 1673-8985 (2021) 01-0058-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20210109

## 作者简介

### 代伟国

重庆市设计院有限公司  
规划设计院院长,教授级高级工程师,硕士

### 徐千里

重庆市设计院有限公司  
董事长,教授级高级工程师

### 胡玲熙

中国城市规划设计研究院西部分院  
工程师,硕士

### 冯 廷

重庆市设计院有限公司  
工程师,硕士

## 1 规划的实施性与实施导向的规划编制

### 1.1 规划的实施性

不同层面规划的实施表现形式是不同的。宏观层面以战略引导为主,不具备直接操作性;中观层面以控规的土地使用管控为主,无明确的实施主体;在微观层面,修建性详细规划多是以项目的形式出现<sup>①</sup>,可以直接实施。所以,规划实施可概括为两种表现形式:一是通过其他规划继承、传导,最终以零星分散的方式间接实施,不容易被公众感知;二是直接以项目的形式建设完成,是直接的、显性的,也是市民能直接感受的规划实施。

### 1.2 规划实施的决定要素

城市规划的对象是空间资源。在空间政治经济学派看来,空间是社会的产物,空间的生产类似于任何商品的生产<sup>[1]</sup>。城市空间建设也受政治、经济和社会等需求的推动<sup>[2]</sup>,政府、市场、市民正是推动城市空间建设的主体要素,他们既是规划需求的推动者,也是最终效益的评判者。

就动力需求而言,“政府要求、市民诉求、市场需求”3个方面相互博弈,最终形成规划需求。这正是规划编制的起点。事实上,为了更好地探索规划需求问题,除了定性的分析外,有的研究也经常按成本效益分析去响应规划需求问题<sup>[3]</sup>,

注释: ① 有的修建性详细规划最终会被拆分,由市场上多个开发商以多个项目联合共同开发的形式完成建设实施。

并最终在规划中去体现这种需求。这都是基于实施导向在规划编制范式方面的应对。

就效果追求而言,规划实施的最终效果评判取决于对“政府、市场、市民”的满足程度。其中,政府关心执政业绩,市民追求自身权益,市场追求经济利益,而规划师则需要进行多方平衡,最终实现社会、经济、环境等方面的综合效益。为了得到更好的规划实施效果,也常常有研究试图从技术上去评判空间环境的效益<sup>[4]</sup>。这正是基于实施导向的规划技术反馈。

可见,基于实施导向的规划编制,时刻要围绕着“政府、市场、市民”3个主体,并且要从技术路线和规划编制范式上进行相应的改进(见图1)。

### 1.3 面向实施的规划编制原则与关键点

面向实施的规划有一些自身的特点,从规划编制而言,有以下4个原则:一是务实性,规划重在解决问题,规划目标要充分结合地方发展水平。二是经济性,规划拟实施的项目要充分考虑投入和收益的平衡关系,或通过合理的技术手段节约资金投入。三是落地性,审慎处理拆迁补偿和历史遗留问题,充分考虑社会稳定和弱势群体利益,确保规划能够落地。四是操作性,实施方案要充分结合各个辖区和机构的事权划分关系,将规划实施与地方治理体系融合在一起。

其关键点有以下方面:一是明确规划要

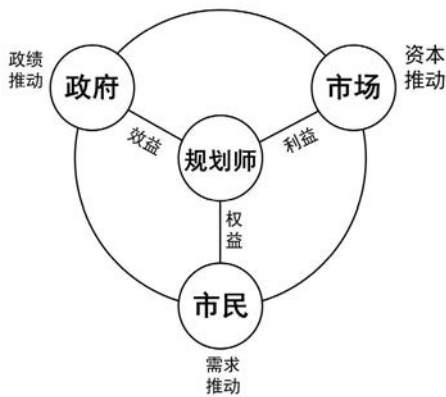


图1 规划实施的决定要素关系图  
Fig.1 The relationships among decisive factors in planning implementation

资料来源:笔者自绘。

件,开放组织架构,开门编规划,将相关单位和机构统筹起来,共同确定主体、任务、目标、资金、周期等。二是建立空间架构,形成“总体、片区、地段”的空间层次关系,方便规划控制引导和任务分解。三是做好示范模式,以“总体+详细示范”的形式从两个层面为专项规划后续实施做好技术示范和引导。四是完善成果体系,以“导则+项目库+年度计划”的形式夯实规划实施的具体内容。五是搭建技术协调平台,动态处理后续设计和年度实施进度的衔接,协调与其他相关规划的衔接,以及与各个街道社区、机构等不同利益主体的关系。

## 2 重庆市渝中区步行系统专项规划的实践与探索

渝中区步行系统专项规划是根据重庆市渝中区人大决议<sup>②</sup>进行编制的,人大代表提案促使政府关注市民公共生活,从需求动力上来说,是基于市民实际生活诉求,为了响应国家“绿色出行”理念,以及提高城市品质的需求。

### 2.1 规划与实施的演进

2003年至今,渝中区共有4个版本的规划涉及步行系统。历版规划的范围逐渐从半岛扩展到全域,理念和目标不断更迭:从特色要素到旧城复兴,从交通梳理到生活品质,从步行系统到步行城市,与时俱进(见表1)。

与此同时,这4版规划在实施方面都有一定的时代特征。(1) 第1版完成于2003年,“山城步道”是设计中的10大特色要素之一,方案中的步道只有南北纵向,目的是为了辅助解决交通问题,在实施方面采取人大立法的方式确定本规划的法律地位<sup>[5]</sup>。(2) 第2版完成于2011年,当时旧城更新提上日程,居民生活的空间环境急需改善,步行作为出行、休憩、交往的生活方式被提出,并初次形成网络系统<sup>[6]</sup>。在实施层面,有针对性地选取第三步道作为示范段,并进行了详细的方案设计,最后完成示范段的建设实施<sup>③</sup>,成为渝中区城市建设上的精彩一笔<sup>[7]</sup>。(3) 第3版完成于2015年,规划吸纳并优化了2011版步行系统规划的部分成果,并将规划范

围扩充至全区,但在实施方面没有明确的计划<sup>[9]</sup>。(4) 第4版完成于2018年,渝中区产业转型升级,全域旅游启动。该规划整合了之前3个版本的相关内容,并有整体系统的实施计划<sup>[9]</sup>。

纵观4个版本,在实施手段方面沿着“人大立法、样板示范、意图吸纳、整体实施”依次递进升级,在实施力度、操作性、机制创新等方面都不断提升,实施效果也逐步改善。

### 2.2 现状问题

截至2017年10月,规划步道已基本串联传统风貌区、特色老社区,但山城老街区<sup>④</sup>连通性不够,其不通达的路段占比达12%。对可通达段60.8 km进行评估,综合考虑“连通情况、人车通行情况、城市家具、配套服务设施、业态布局、绿化环境、标识标牌、特色风貌、特色宣传”9个因素,现状评估结果较差的占42%,较好的占58%。这些问题可归纳为3种类型:结构系统优化及连通性、环境和配套、活力魅力。

### 2.3 规划编制的应对策略

为了更好地促进规划实施,规划编制中采取了一系列针对性措施,主要包括:模式、内容体系、过程协商、成果表达和实施控制5个方面。

#### 2.3.1 编制模式:一体化编制

由于实施要件相对明确,在规划编制初期就明确了相关内容,综合考虑实施主体、投入资金、时间周期等限制条件,并导出便于实施的项目库,最终形成一个分层次、分阶段、分步骤、按年度、有计划的规划实施方案。这是技术方案与实施方案一体化合并编制的过程。

#### 2.3.2 内容体系:目标分解、两层级架构、各有侧重

规划在总体层面以宏观系统规划为主,主要完成公共空间建设和公共服务配套,实现公共利益。在详细层面的局部节点和地段,开发商有偿介入,借助资本力量,以市场经济规则,通过经营城市的理念,以步行为主线,全面推动服务能级、空间环境、业态文脉等城市品质的综合提升。

##### (1) 目标合理分解

在总体层面提出“适宜步行的城市”的长





注释: ② 渝中区十八届人大一次会议期间,徐千里等13名代表联名提出《关于“建设适宜步行的渝中半岛,营造充满活力的城市”的建议》的议案,经大会主席团研究决定立案,并交由市人大常委会审议决定。

③ 作为示范段的第三步道建设完成后取得良好的使用效果和口碑,此版规划获得2013年度全国优秀城乡规划设计一等奖。

④ 渝中区将区内老旧社区的类型进行梳理,提炼归纳形成了“三个十”:10个传统风貌区、10个特色老社区、10个山城老街区。

表1 渝中区步行系统规划和实施的演进比较

Tab.1 The evolution of the planning and implementation of Yuzhong District Pedestrian System

时间	名称	范围	方案	结构	长度/km	问题	导向	实施方式			
2003年	渝中半岛城市形象设计	半岛		纵向	纯步道(梯道)	9条“山城步道”	20.7	解决纵向交通问题	城市设计特色要素	人大立法	相关规划继承、吸纳并落实
2011年	渝中半岛步行系统规划	半岛		纵向+横向	纯步道+人行道	1环、5横、12纵	60.0	老城改造提升	生活的空间环境改善	示范引领	进一步编制示范段方案设计,独立实施
2015年	渝中区美丽山水城市规划	全区		纵向主导	纯步道+林荫道	2横、12纵	40.0	山水体验感受	山水特色城市的支撑	意图吸纳	纳入专项规划,试图借助相关规划实施
2018年	渝中区步行系统专项规划	全区		均衡网络	均质步行网络	1带、6横、12纵	98.2	复兴旧城	迈向步行城市	系统的实施方案	制定了系统明确的方案,全面实施

资料来源:文字内容由笔者绘制,图纸来自相应规划。

远目标,将建设步道系统作为近期目标。近远期目标结合考虑,分阶段、有步骤地逐步实现。

(2) 总体层面:政府主导聚焦于公共服务规划的近期目标是步行系统,而远期是步行城市,是“大步行”的概念,让更多的人从必要性步行活动提升到社会性步行活动中,从而实现居民更高级的社会需求<sup>[10]</sup>:将“步行城市”作为远期目标,规划重点则回归到步道本身。这样的战略收缩也并非对步行城市理念的否定,而是在宏观层面聚焦于公共空间和公共服务。

(3) 详细层面:让市场参与到城市经营中规划的后期,策划、运营已经自发地产生,市场开始主动介入,一些开发商和运营商有意要参与CBD的步道实施和运营,以改善环境、提升业态、增加人流、上涨租金等。这样的步道建设需要综合考虑“业态调整升级、建筑及设施更新、空间环境优化、传统文化开发”等外延性议题。这在本质上就是城市双修和旧城复兴,也正是前文所述的步行城市。

### 2.3.3 规划协调:多主体协同

规划实施过程中,由渝中区市政园林局牵头,各社区街道配合梳理出原计划实施的项目。与此同时,由重庆市步行系统规划定稿并实施,最终通过多个主体协调有效推进规划实施。

### 2.3.4 成果表达

(1) 制定科学合理、面向实施的规划导则  
针对一般规划实施中常见的障碍和难点,在导则制定方面开展如下工作:详细摸排现状、准现状,评价空间质量,提出改造措施;充分结合权属关系;充分对接拟实施的项目,对于已经立项暂时不实施的项目,在技术和实施层面进行预控,保留未来衔接的可能性;测算实施成本和拟投入资金的关系,面向实施提出可行的措施和要求,为后续详细设计提供科学合理的依据(见图2-图3)。

#### (2) 建立切实可行的项目库

按分区、分段、分类型的原则将规划成果转化具体的、可实施的项目,在导出项目过程中,与社区管理的范围、权属相结合,并充分统筹进行中的其他工程项目,形成可操作的建设项目。比如在规划中,一条连续的步道用统一的标准、作为一个完整的项目导出是最理想的,但是因为其中局部地段穿插由开发商主导的旧城改造的商业项目,那么基于最终实施便利,对于设计标准、规划方案、项目分包等均进行重新优化,甚至在部分路段严格按照街道辖区的行政边界导出项目和实施方案。

### 2.3.5 实施控制:全过程跟踪

渝中区规划部门多次就规划的后续实施提出相关要求,主导实施的部门也多次邀请项目负责人参与相关议题的讨论。这个全过程控制的方法,对规划实施具有积极意义。同时,对于规划师也是一种良性反馈,它帮助规划人员积累了规划实施的相关经验。

## 2.4 小结与启示

渝中区步行系统专项规划在短时间内快速实施,使得各方面矛盾和关键问题得以全面集中显现。这对于考察规划实施问题是一个绝佳的观察样本。为了得到更好的规划实施效果,从政府、市场、市民3大主体出发,针对规划模式、内容体系、机制保障等3个方面进行研究,最终得出以下3个参考性结论:一是实施导向的城市规划模式应基于需求动力和利益诉求进行构建;二是规划管控的内容体系要基于实施要件对技术路线进行修正;三是相应的机制调适需要基于实施效果的规划编制范式创新和机制保障。

## 3 需求动力与规划层级模式架构

### 3.1 规划编制的需求动力

规划实施为人们提供了城市产品和公共设施,这种动力从本质上是基于人民日益增长



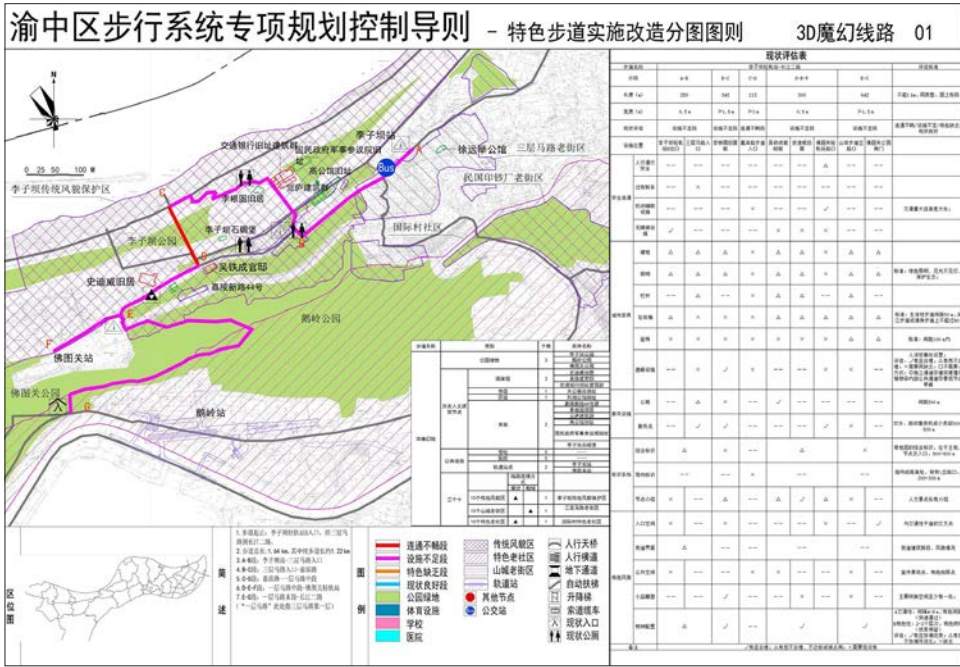


图2 详细控制导则:现状评估  
Fig.2 Detailed control guidelines: status assessment

资料来源:《渝中区步行系统专项规划》。

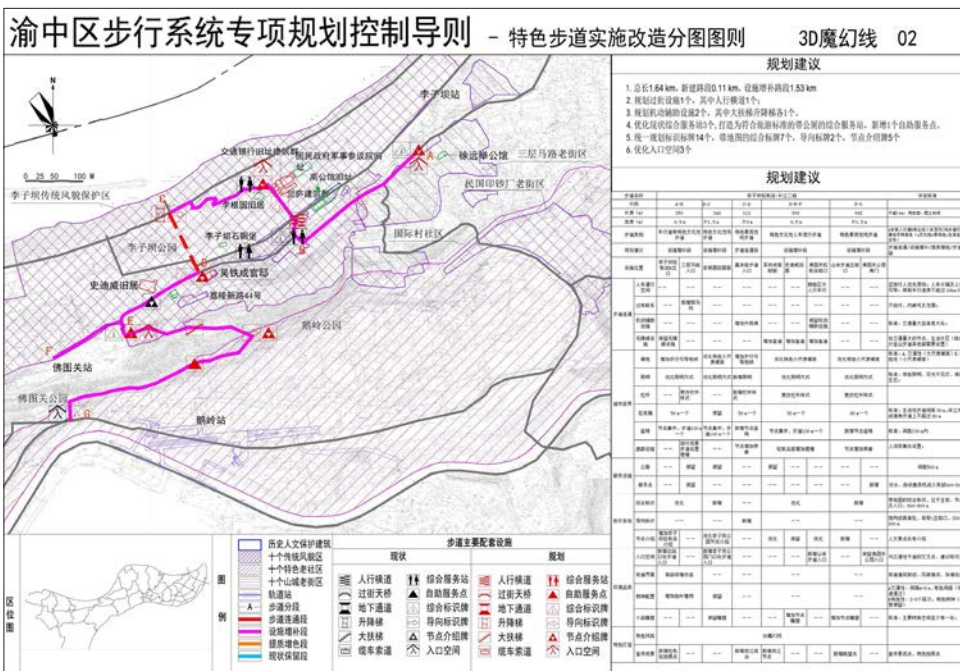


图3 详细控制导则:规划建议  
Fig.3 Detailed control guidelines: planning recommendations

资料来源:《渝中区步行系统专项规划》。

的美好生活需求和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这种需求通过各种渠道转化为规划编制诉求,最终以两种方式进行驱动:一是政府自上而下的计划,二是市场自下而上的需

求。前者偏宏观、偏公益、偏控制,表现为各种宏观层面的总体规划、中观层面的控规,以及以公益性职能为主的专项规划;后者偏微观、偏经营性、偏开发,表现为修建性详细规划以

及经营性用地的规划设计(见表2)。

经营性项目以盈利为目的,以市场为主导进行资源配置,多由地产商主导开发建设,其规划主要是落实战略、遵循管控,最终形成方案设计蓝图,城市中大部分房地产项目都属于此种类型。这是自下而上来自市场的动力。

### 3.2 规划实施的模式

围绕项目的驱动类型和实施主体,以及社会资本的参与情况,规划实施大致分为以下几种模式:一是非经营性项目,多为公益性,不以盈利为目的,一般是地方政府为实施主体,多由地方财政独立出资。二是经营性项目,面向市场且具有盈利性,多数是以市场企业为实施主体,社会资本独立出资。三是混合性项目,兼具公益性和经营性,可以将其剥离按公益性和经营性项目拆分实施。

此外,基于PPP模式的公私合作也为规划实施提供了多元选择。在这种模式中,部分政府职能和责任以特许经营权方式转移给市场主体,政府与市场主体建立起“利益共享、风险共担”的利益共同体合作关系,政府得以减轻财政负担,市场主体的投资风险得以合理约定。从实践来看,这种方式通常有4种:政府出资企业建设、政府委托企业建设、政府出政策授权委托企业经营、政府协调企业建设<sup>[11]</sup>。根据项目有无经营需求,又可以区分为BT模式、BOT模式等。总之,这些公私合作模式为规划实施提供了多样化的选择,是规划实施的重要补充。

### 3.3 实施性规划的层级体系搭建

#### (1) 两层级架构

从宏观到微观,规划的实施落地必然涉及市场、私权、项目、经济利益等,而这单纯依靠政府是力有不逮的。构建上下两个差别化的层级规划模式,分别应对不同层面的核心问题,是规划编制中强化可实施性的重要举措。宏观上,政府重点对公益性空间资源进行政策性控制,重点表现在总体规划中;微观上,市场资本重点对经营性空间资源进行经营性安排,重点表现在详细规划中(见表3)。

#### (2) 总体层面:政府聚焦于公共服务

在总体层面,政府需要将目标聚焦于公共服务,通过多领域合作,多部门协调,以多样化的政策手段,沿着“公共利益—公共政策—公共空间”的策略路径,进行系统的公共空间建设<sup>[12]</sup>,最终借助公权力为城市提供高效的公共设施和公共产品。而在涉及市场不确定因素方面则有所收缩,尤其是经营性物业开发应以策略性引导为主,不宜进行过多的直接干预。

#### (3) 详细层面:市场参与到城市经营

相对于总体层面的聚焦,详细层面需要外延。当市场参与到城市经营,外溢效应会助推城市目标的实现。比如,在具体的详细节点可以引导市场进行业态经营,成熟后再继续推进。

综合上述内容,可将这种模式总结为“规划整体架构两层级、政府宏观聚焦建设一条线、市场微观跟进运营一张网”,上下互动、密切配合,共同促进城市建设实施。

## 4 实施要件与规划技术路线修正

常规的规划并不包含“组织主体、项目、资金、时间”等实施要件,规划技术也较为理想化,关于实施只是策略性的建议,缺乏可操作性。作为面向实施的规划,这些内容和路线都需要修正。

### 4.1 规划实施的要件

一般而言,规划实施至少要明确以下5个关键条件:(1) 组织主体:对规划实施全面负责,对过程中的决策、执行、监督、验收进行全面把控。(2) 可落地的技术方案:由于牵涉各方利益,必须对现状情况、未来意向、相关利益方进行高度整合,便于后期实施推进。(3) 项目导出:规划成果往往仅是技术方案,必须转化、分解为一系列具体项目,分门别类,由不同专业、不同业务单位来逐个实施。(4) 资金保证:通常非经营性项目以公共财政为主,经营性项目以市场为主,具体采用何种资金最终由建设实施主体决定。(5) 时间安排:明确的时间安排便于项目资金统筹,同时也利于实施监督和绩效考核。

### 4.2 规划技术路线修正

本文从规划的实施性出发,针对规划编制过程中的部分环节,进行一些倾向性的修正和局部性的补充。修正内容不涉及规划编制体系本身的根本性改变,其核心导向是务实性、可度量性和可控性(见表4)。

(1) 构建目标分解组合模式,通过一系列短期目标的连续实施来达成远期目标

规划年限的远期性和政府任期的近期性造成顶层设计的错位。这是规划和实施冲突的首要环节。在现行体系中,城市总体规划基本上以20年的远期目标为指导,而地方政府的任期一般为5年1届。因此,各级政府往往更强调规划的操作性,其目标是具体的、便于落地的。它可以是短期的,但不一定是短视的,多个连续的短期目标可以通过一致的原则和方向来达成远期目标。

(2) 依据不同项目类型和实施主体,统筹资金平衡状况,确保规划在经济上可行

通过落实现状情况、拟建项目、最新政策和动态趋势等,统筹方案实施的经济性和资金预算,形成一个多方兼顾的可行方案。尤其是当项目涉及公共财政时,资金预算、使用和安排将有严格的法律法规流程。这其中有两个视角需要关注:从政府层面来看,只有公益性项

目才会用到纯财政资金,而经营性项目最好能够做到资金平衡,甚至有盈余;从市场来看,经济性基本上是必须的,除非有其他的实物补偿、奖励,或者有其他远期的潜在利益。

(3) 理性引导规划方案,科学制定详细导则,精准管控方案实施

由于规划尺度的原因,一些规划往往形成两个层次:结合顶层设计形成的总体规划和结合具体项目形成的详细规划。这种分层规划也决定了上下衔接和规划转换的重要性:一方面,详细规划要落实顶层设计的宏观意图,另一方面它也要兼顾具体项目的微观诉求。显然,详细规划承担着上下融合的重任,而基于详细规划制定的导则就是最终管控的直接依据。

(4) 面向实施优化规划方案,导出项目,形成实施抓手

项目是规划实施的直接抓手,规划设计只有转化、分解为具体项目才能直接实施。项目导出是对规划内容分门别类的多维解构,主要结合工程专业、权属关系、行政辖区、用地边界等进行统筹安排,甚至还会因为实施便利性对规划方案进行调整、优化、重组,所有项目的完成也意味着规划实施的完成。

(5) 分辨轻重缓急,分期协调实施

表2 不同类型项目的实施动力比较

Tab.2 Comparison of implementation dynamics of different types of projects

驱动方式	尺度	方向	项目类型	规划主管部门的管理
政府计划	偏宏观	自上而下	公益性	主动执行,上层决策落实
市场需求	偏微观	自下而上	经营性	被动管控,市场项目落地

资料来源:笔者自制。

表3 两层级规划模式(以渝中区步行系统专项规划为例)

Tab.3 Two-tier planning model (take the special planning on the pedestrian system of Yuzhong District as an example)

层面	导向	载体	内容	实施主体
总体层面	公益性	公共空间	步行空间系统	政府
详细层面	公益性和经营性	公共空间和附属空间	步行空间系统、业态调整升级、建筑及设施更新、空间环境优化、传统文化开发	政府和开发商

资料来源:笔者自制。

表4 两种规划技术路线的倾向性比较

Tab.4 Comparison of two planning technical routes

比较内容	常规性规划	面向实施的规划	比较结论
目标	远大	合适	偏重近期能够实施,较为务实
经济性	理想化	可行	确保技术上可实施
方案导向	宽泛	明确	制定导则指引
项目导出	不涉及具体项目	项目导出	制定项目库,形成操作抓手
分期	远期预控为主	近期实施为主	分期协调,总体协调

资料来源:笔者自制。



常规情况下的城市规划针对中远期目标,有框架性指向,是自上而下的,具有战略性;而面向实施的规划针对近期目标,有事务性指向,是上下结合的,具有战术性。规划实施时序上,要综合分辨重要性、紧迫性、敏感性,以及难易程度,尤其是要结合财政资金计划,精心安排规划实施的先后顺序和过渡措施,合理的分期规划实施将为政府的全面监督、考核和科学管理提供支撑。

(6) 项目全过程控制,规划师全流程参与常规的规划设计中,一旦规划批复成果提交,规划师基本不再参与后续实施方面的工作。面向实施的规划,在规划编制中要考虑后期实施的各种情况,甚至会在委托方许可或邀请的情况下,参与详细设计和实施评估。

## 5 规划编制的范式探索与机制保障

### 5.1 差别化的实施方案制定

#### (1) 单独编制实施方案

若规划编制工作已经完成,可根据当下的政策、形势或政府的主导方向,单独编制规划实施方案。这个实施方案将规划转化为一系列具体项目,明确各项目的建设要求、资金、时间等。实施方案其实就是行动计划,是工作路线图,“实施方案”和“城市规划”两大体系衔接的质量影响着最终实施效果。这种方式可将多个相关规划的内容吸收并整合到同一个实施方案中,以便协同推进,也可对原规划中的部分内容编制实施方案,逐步实施。

#### (2) 一体化编制

当实施要件比较明确时,将实施方案作为规划编制的一部分,即在规划编制阶段就主动衔接各方意图,结合相关要求和工作计划,在规划体系上补充实施性内容,明确要件,最终形成一体化的、面向实施的规划成果体系。

### 5.2 借鉴行动规划,构造一体化全流程的工作范式

长期以来,条块分割的管理架构导致规划的开放性不足、操作性不佳,根本原因是组织关系脱节:规划与建设脱节,管理与市场脱节。王富海提出的“行动规划”较好地解决了这

个问题:它是将“静态规划”转变为“动态规划”,将规划编制与规划管理实施、城市建设行动相结合的“让规划行动起来”的理念,以期从目标到策略,从方案到实施,为城市政府提供一揽子的城市空间建设的解决方案;并借助“战略谋划、项目策划、空间规划、实施计划”一体化全流程的方法,形成系统化的内容体系。

### 5.3 优化制度环境,促进规划与实施的良性互动

制度环境往往也是规划实施的瓶颈,国家层面的机构调整带来新机遇:多规合一和自然资源部的成立都试图打破条块分割、加强资源整合。显然,这为规划实施提供了更好的制度环境。本文提出以下建议:(1) 融合规、建、管体系,减弱条块分割,实现规划和实施的一体化;(2) 在制度上建立优化城市运行的反馈通道,让市民能够及时、全面表达相关诉求,在规划方案推进和实施过程中,体现逐步推进和自主参与<sup>[13]</sup>;(3) 建立完善的城市开发建设体制,探索多样化的实施模式,借助市场力量加强规划实施;(4) 建立责任规划师制度,对于相关规划和专题由规划师长期跟踪参与;(5) 强化城市治理体系,确保规划延续性,避免因政府换届而造成规划频繁更替,保障规划连续有效实施。■

(本文在重庆市设计院《渝中区步行系统专项规划》研究的基础上形成,项目获得2019年度全国优秀城市规划设计二等奖。)

## 参考文献 References

[1] 蔡禾,张应祥. 城市社会学:理论与视野[M]. 广州:中山大学出版社, 2003: 169.  
CAI He, ZHANG Yingxiang. Urban sociology: theory and perspective[M]. Guangzhou: Zhongshan University Press, 2003: 169.

[2] 代伟国,邢忠. 小城市公共空间系统的问题及建设方略[J]. 城市问题, 2010(12): 81-84.  
DAI Weiguo, XING Zhong. The problems and construction strategy of the public space in the small city[J]. Urban Problems, 2010(12): 81-84.

[3] Utah Department of Health. Utah bicycle & pedestrian master plan design guide[R]. Utah:

CRSA, 2011.

[4] 刘珺,王德,朱玮,等. 基于行为偏好的休闲步行环境改善研究[J]. 城市规划, 2017(9): 58-63.  
LIU Jun, WANG De, ZHU Wei, et al. Research on improvement of recreational walking environment based on behavior preference[J]. City Planning Review, 2017(9): 58-63.

[5] 重庆市规划局. 渝中半岛城市形象设计[R]. 2003.  
Chongqing Planning Bureau. City image design of Yuzhong Peninsula[R]. 2003.

[6] 韩列松,余军,张妹凝,等. 山地城市步行系统规划设计——以重庆渝中半岛为例[J]. 规划师, 2016(5): 136-143.  
HAN Liesong, YU Jun, ZHANG Meining, et al. Pedestrian system planning of mountainous cities: Yuzhong Peninsula[J]. Planners, 2016(5): 136-143.

[7] 重庆市规划局. 渝中半岛步行系统规划[R]. 2011.  
Chongqing Planning Bureau. Walking system planning of Yuzhong Peninsula[R]. 2011.

[8] 重庆市渝中区政园林局. 渝中区美丽山水城市规划[R]. 2015.  
Chongqing Yuzhong District Municipal Horticultural Bureau. Beautiful landscape city planning of Yuzhong District[R]. 2015.

[9] 重庆市规划局渝中区分局. 渝中区步行系统专项规划[R]. 2018.  
Yuzhong District Branch of Chongqing Planning Bureau. Special planning on the pedestrian system of Yuzhong District, Chongqing[R]. 2018.

[10] 陈前虎,方丽艳,邓一凌. 异质性视角下的街区复合环境与步行行为研究——以杭州为例[J]. 城市规划, 2017(9): 48-57.  
CHEN Qianhu, FANG Liyan, DENG Yiling. A study on neighborhood compound environment and walking behavior from the perspective of heterogeneity: taking Hangzhou as an example[J]. City Planning Review, 2017(9): 48-57.

[11] 林竹. 城市运营:面向未来的城市供给侧变革[M]. 北京:中信出版集团股份有限公司, 2016.  
LIN Zhu. City operation: future-proof supply-side change[M]. Beijing: Zhongxin Publishing Group Co., Ltd., 2016.

[12] 代伟国,邢忠. 转型时期城市公共空间规划与建设策略[J]. 现代城市研究, 2010(11): 12-16, 22.  
DAI Weiguo, XING Zhong. The urban public space planning and construction strategy in the era of social transformation[J]. Modern Urban Research, 2010(11): 12-16, 22.

[13] 叶惠琼. 城市中心区沿铁路建设慢行道适应性初探——以福厦铁路厦门岛段为例[J]. 城乡规划(城市地理学术版), 2015(1): 63-67.  
YE Huiqiong. The adaptability research about building slow road along the railway in the city center: a case study of Fuzhou-Xiamen Railway[J]. Global City Geography, 2015(1): 63-67.