

多元主体视角下街道非机动交通路权研究

惠英¹, 李伟江¹, 廖佳妹², 郭佳怡¹

(1. 同济大学道路与交通工程教育部重点实验室, 上海 201804; 2. 中汽研汽车检验中心[武汉]有限公司, 湖北 武汉 430056)

摘要: 在存量为主的城市发展阶段, 落实非机动交通路权优先意味着对街道时空资源的再分配和路权关系的再调整, 需统筹协调多元主体之间的复杂权益关系。融合产权、工程与经济社会学等多学科视角, 界定了路权的内涵、主体与客体及其相互关系, 将具体权益划分为过程权力和结果利益, 从而构建了多元主体视角下的街道路权概念体系。针对实践中存在的管理权责分散、公众诉求表达不畅、更新动力机制不足等难点, 研究归纳出单中心政府主导型、单中心政府引导型、在地机构支持型、多部门协作型4类路权调整模式。围绕空间、经济、文化3个维度构建评估指标体系, 通过问卷调查评估了非机动交通视角下不同路权调整模式的效益差异。最后, 从推动多元共治、探索适宜实施路径以及完善动力机制3个方面提出对策建议。

关键词: 非机动交通; 路权优先; 街道更新; 多元主体; 效益评估

Street Right-of-Way for Non-Motorized Traffic from a Multi-Stakeholder Perspective

Hui Ying¹, Li Weijiang¹, Liao Jiamei², Guo Jiayi¹

(1. The Key Laboratory of Road and Traffic Engineering, Ministry of Education, Shanghai 201804, China; 2. CATARC Automotive Inspection Center [Wuhan] Co., Ltd., Wuhan Hubei 430056, China)

Abstract: In the current stage of stock-oriented urban development, prioritizing the right-of-way for non-motorized traffic signifies the reallocation of spatial and temporal resources on streets, as well as the re-adjustment of right-of-way relationships. This process requires a comprehensive coordination of complex rights and interests among multiple stakeholders. Integrating insights from property rights theory, engineering, and economic sociology, this paper defines the connotations, subjects, and objects of right-of-way and their interrelations. Specific rights and interests are further categorized into processual power and outcome benefits, thereby constructing a conceptual framework for street right-of-way from a multi-stakeholder perspective. To address practical challenges, such as fragmented administrative responsibilities, poor expression of public demands, and insufficient motivational mechanisms for renewal, the paper identifies four types of right-of-way adjustment models, including the single-center government-led model, the single-center government-guided model, the local institution-supported model, and the multi-department collaborative model. An evaluation index system is established across spatial, economic, and cultural dimensions and questionnaire surveys are used to assess the benefits and differentiation of these models from a non-motorized traffic perspective. Finally, the paper proposes recommendations in three areas: advancing multi-stakeholder co-governance, exploring appropriate implementation pathways, and improving incentive mechanisms.

Keywords: non-motorized traffic; right-of-way priority; street renewal; multi-stakeholder; benefit evaluation

收稿日期: 2025-08-18

基金项目: 国家社会科学基金项目“多元主体权益视角下慢行路权优先的模式、效应与实施机制研究”(25BGL261)

作者简介: 惠英(1975—), 女, 山东日照人, 博士, 副教授, 博士生导师, 研究方向为建成环境与出行行为、共享交通、交通规划, 电子邮箱 huiying@tongji.edu.cn.

引用格式: 惠英, 李伟江, 廖佳妹, 等. 多元主体视角下街道非机动交通路权研究[J]. 城市交通, 2026, 24(1): 13-23.

Hui Ying, Li Weijiang, Liao Jiamei, et al. Street right-of-way for non-motorized traffic from a multi-stakeholder perspective[J]. Urban transport of China, 2026, 24(1): 13-23.

0 引言

中央城市工作会议强调,城市在进入以存量提质增效为主的发展阶段后,应当更加注重内涵式发展,坚持以人为本推进城市更新。非机动车是构建人民满意出行环境的重要抓手,在习近平生态文明思想和“双碳”目标的推动下,正受到越来越多的重视。《上海市交通发展白皮书(2022版)》明确提出“坚持公共交通和慢行交通优先发展”“慢行路权优先”的政策导向,“慢行交通体验提升”也被纳入上海市2023年民心工程。将交通资源向非机动车倾斜以促进绿色出行,已成为城市交通发展的必然趋势。已有研究发现,实施非机动车路权优先能够有效减少交通事故、增强社会活力、提升区域经济效益^[1-4],有助于改善居民出行体验,对建设活力、宜居城市具有积极作用。

然而,非机动车路权优先在实施过程中仍面临诸多阻碍。1)道路资源有限且难以大规模扩张,各地普遍存在街道功能退化、人车路权冲突和交通设施不足等问题。2)随着街道更新设计逐渐突破传统道路红线的空间界限,推进非机动车路权优先和空间保障,意味着对街道内外时空资源进行再分配和权利关系的再调整。这一过程涉及多部门事权划分与多群体利益诉求,常面临权责交叉、利益冲突、损益不均等问题,协调难度大,项目推进困难^[5-6]。在此背景下,传统狭义的通行权已经难以适应街道公共资源优化配置的现实需求,亟须构建基于多元主体视角的路权体系,深入分析非机动车路权优先的逻辑框架。

1 街道路权概念体系

城市空间具有双重属性,既包括作为物理空间的自然属性,也涵盖承载社会关系的社会属性^[7]。存量规划在推动物理空间重组的同时,也能实现社会关系的重塑。从法学、经济学、社会学等多学科视角来看,街道路权的调整不仅是工程层面交通功能的改变,更涉及经济利益分配、管理权责划分等多方面的调整。在此过程中,多元主体间的利益冲突往往成为街道更新过程中矛盾的主要根源^[8]。

从交通工程视角出发的路权划分,通常仅聚焦于通行权利本身^[9-10]。然而,在路权

实际调整过程中,建设、管理以及利用街道等各类行为均涉及多元主体的参与。因此,若从街道空间资源生产及利用的全过程考虑,应将路权界定为一组权益集合,其中每个主体均享有该集合中的特定部分。

1.1 产权视角下的街道路权结构

产权理论强调归属清晰、权责明确,其法理结构包括主体、客体以及被社会认可并受权威保护的占有关系。这种占有关系强调的是实施一定行为的正当性,并非完全排斥其他主体的行为,其核心在于通过产权界定明确主体的利益范围。借鉴传统经济学的产权理论,城市空间产权是主体为实现自身利益而对空间资源的有条件占有^[11]。清晰的产权界定有利于克服市场交易中的外部性问题和降低交易成本,从而实现资源的优化配置^[12]。已有学者尝试引入产权理论,以处理存量规划中复杂的空间与主体关系^[13-14]。借鉴产权理论,可以构建街道路权的基本结构,该结构包括街道所提供的空间资源客体、参与街道活动的主体,以及主体所拥有并被社会承认与保护的一系列权益。

在主体方面,为全面覆盖街道活动的实际参与者,路权主体可概括为参与街道活动的自然人(或自然人群体)。当主体进入路权体系后,其行为所产生的外部性即转化为系统内部的行为结果,进而可通过相关法规与政策对侵权行为进行界定和处理。

在客体方面,街道作为城市公共空间,同时具备“公共性”的接纳与“私人观念”的排斥双重特征。例如,在道路红线与建筑红线之间的过渡区域,街边商户须履行“门前三包”责任,也常将该区域视作自身经营空间的延伸,因而排斥其他经营者使用,同时又允许行人通行或短暂停留。对此,不宜简单采用公私二元对立的分析框架^[15],而应认识到:所有可供公众使用、并可被管理与调配的街道资源,均属于路权的客体范畴。

1.2 工程视角下的主客体细分

1) 街道路权的客体划分。

以往对街道路权的研究往往局限于道路红线范围内的交通设施,既缺乏对红线内外空间一体化设计的考量,也未能有效缓解交通资源紧张的问题^[16]。因此,路权客体的界定还应包括建筑与道路红线之间的步行与活动空间、附属设施、沿街建筑界面等要素,

以实现相关权益的统筹配置。依据各要素的功能特点,可在空间上将街道公共资源划分为机动交通设施、非机动车交通设施、附属功能设施以及沿街建筑界面;这些公共资源可以全时段或分时段服务于不同群体。以上四类空间要素与两种时间分配方式的交叉组合,共同构成了街道的公共时空资源,即街道路权的客体。

2) 街道路权的主体划分。

主体作用于客体的活动主要包括利用与管理两类(见图1)。管理指对街道要素进行规划、设计、建设、运营及养护。在当前的街道更新实践中,此类工作主要由政府机构、设计单位与施工单位负责,本质上是由政府部门主导,因此可将政府机构视为管理的行为主体。利用指利用街道具体的时空资源进行通行、经营、休闲娱乐等活动。对沿街业主而言,街道还是日常生活、学习或工作环境的重要组成部分。因此,利用行为的主体主要是沿街业主,以及通过街道的机动车出行者、骑行者和行人,本文统称为公众。需要指出的是,尽管公众可以通过居民议事会、意见征询会等方式参与街道管理,但他们所提建议与所形成的共线性规章通常不具备法律效力,无法直接决定街道资源的分配。因此,这类参与本质上仍属于对街道资源的利用行为。

1.3 经济社会视角下的权益细分

经济活动过程包括生产、分配、交换与消费4个环节,外部性主要源于生产阶段与消费阶段^[17]。在街道空间中,主体行为同样会对其他主体产生类似的外部效应,其中负外部性往往是引发冲突的根源。例如:提高机动车通行能力的措施可能压缩非机动车空间并增加环境噪声;沿街商户装卸货物侵占步行空间等行为也会对他人造成干扰。有研究将城市更新中主体的权益区分为过程权力和结果利益^[18]。街道的规划、设计、建设、运营及养护属于街道公共资源的生产过程,主体在此过程中行使过程权力;而对街道资源的消费则形成结果利益,如通行空间、经济收入、政策成效等。需要强调的是,主体的管理或利用活动均包含街道公共资源的生产及消费环节(见图2)。

1) 过程权力的细分。

过程权力涉及决策权和表达权。在中国的行政与法律体系下,城市街道的管理权责

分散于多个政府部门,政府对街道的规划、设计、建设、运营及养护等过程拥有决策权。公众享有宪法赋予的表达权,可通过各种渠道提出诉求或意见,参与街道更新过程。然而,公众诉求的实现需要政府提供有效的回应与解决途径,且不同群体的表达渠道存在差异,导致其诉求被关注的程度以及对最终决策的影响均有所不同。

2) 结果利益的细分。

结果利益具有双重层次:一是对街道时空资源直接的使用权,如占用权、通行权、先行权等;二是使用街道时空资源间接产生的经济、社会、文化等多类效益。据此,可将街道路权的结果利益划分为空间、经济、政治、文化4种类型。空间层面的结果利益包括在特定时段内对街道空间资源的使用权,以及使用过程中的感受,如舒适性、美

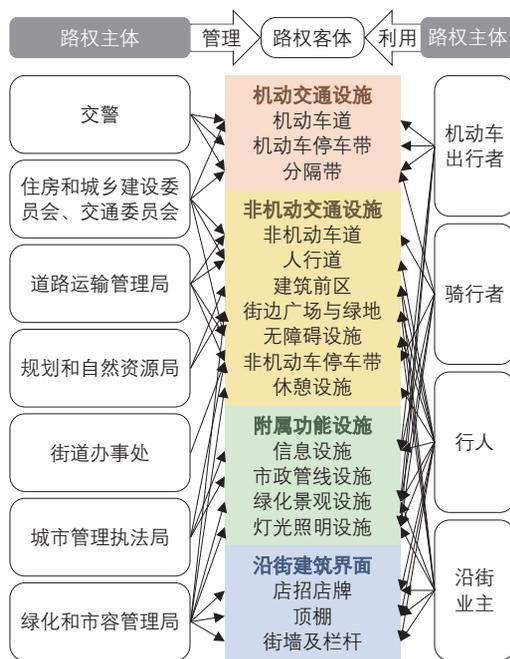


图1 街道路权主体与客体的对应关系示意
Fig.1 Relationship between subjects and objects of street right-of-way

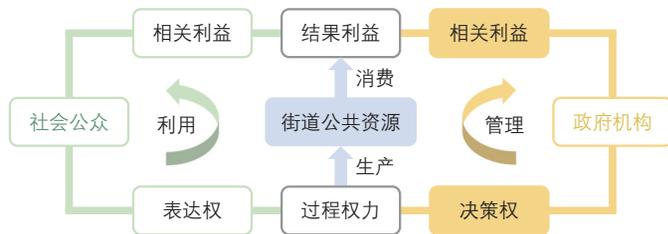


图2 街道资源生产与消费过程中的主体行为
Fig.2 Stakeholder behaviors in the production and consumption processes of street resources

观性和趣味性；经济层面的结果利益包括财政收入、项目投入等流动资金，也包括房屋、土地等不动产的价值；政治层面的结果利益涵盖政府绩效以及公众反响；文化层面的结果利益则涉及城市街道在商业、科创、历史风貌等方面所营造的文化氛围。表1列出了街道路权主体的权益类型与具体内容。

表1 街道路权主体的权益类型与具体内容

Tab.1 The types and specific components of street right-of-way holders

| 主体 | 权益类型 | 权益细分 | 内容 |
|------|------|------|---|
| 政府部门 | 过程权力 | 决策权 | 可对街道的规划、设计、建设、运营及养护等做出最终的处理决策 |
| | | 结果利益 | 计划完成进度与质量 公众满意度 |
| | 结果利益 | 经济层面 | 部门财政收入、行政成本等 |
| 沿街业主 | 过程权力 | 表达权 | 可通过某种渠道提出自身诉求或意见 |
| | 结果利益 | 空间层面 | 使用权(主要为占用权) 环境品质(舒适性、美观性、趣味性等) |
| | | 经济层面 | 流动资金(商业收入、租房成本等) 不动产价值(所持沿街不动产的市场价值) |
| | | 表达权 | 可通过某种渠道提出自身诉求或意见 |
| 公众 | 结果利益 | 空间层面 | 使用权(占用权、通行权、先行权) 环境品质(舒适性、美观性、趣味性等) |
| | | 经济层面 | 流动资金(出行成本、实地消费等) |
| | | 文化层面 | 商业、科创、历史风貌等方面的文化氛围 |
| | 过程权力 | 表达权 | 可通过某种渠道提出自身诉求或意见 |

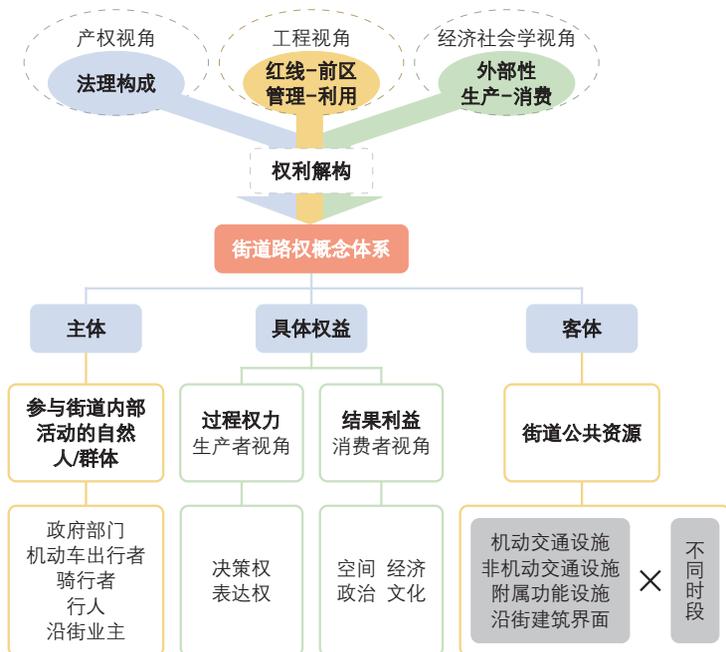


图3 街道路权概念体系

Fig.3 Conceptual framework of street right-of-way

1.4 总结

借鉴产权理论，本文确定了由主体、客体与具体权益3部分组成的街道路权基本框架。在此基础上，从工程视角对街道路权的主体与客体进行细分，进而依据生产者与消费者的相关研究，将具体权益划分为过程权力和结果利益两大类。其中，过程权力包括决策权和表达权，结果利益则覆盖空间、经济、政治、文化4个层面。最终形成了一套相对完整的街道路权概念体系(见图3)。

2 非机动车路权调整难点

构建街道路权概念体系不仅为分析路权调整问题提供了框架，也是探寻非机动车路权强化路径的基础。在路权调整过程中，权力行使与效益评估是引发冲突的关键环节，也构成了路权调整的主要难点。

2.1 管理权属分散，路权强化措施难以协调

路权调整本质上是整个街道空间的系统性更新，然而当前条线管理模式将街道资源划分至多个职能部门(见表2)。各部门多基于自身权责提出方案，导致整体理念与实施方案之间仍需进一步协调。例如，调整人行道宽度会改变缘石线位置，从而牵连绿化、路面铺装及地下管线等多方面的变动。若涉及道路红线的调整，则需要规划、绿化、交通等更多部门参与。管理部门之间的利益冲突导致协商难度增大，难以达成共识。

不同更新项目由不同部门主导，其调整重点与最终决策往往反映部门间协调的结果。例如，部分街道改造项目由住房和城乡建设委员会主导审批，涉及机动车道改造的项目需要交警部门验收，而规划、绿化等部门则参与方案讨论。在此过程中，由于最终的方案往往更侧重于机动车通行效率与道路安全等要求，未能充分贯彻规划部门所倡导的城市活力与人性化理念，因而也限制了非机动车路权强化措施的实施。

2.2 公众诉求多样，表达渠道与能力存在差异

沿街业主和出行者对路权调整的诉求多样，在街道资源紧张时容易产生冲突，而各方在冲突中可以接受的退让程度和妥协条件

也不同。以沿街商户为例，餐饮、零售等客流敏感型业态的收入与街道人流量密切相关。因此，这些商户通常倾向于将部分建筑前区改造为公共步行区域，也乐于支持道路红线内外一体化设计、建设与运营措施，以期维持较高的街道环境品质，吸引更多客流。相反，客流不敏感型商业(如小型五金店、修理铺等)往往难以从这类改造中直接获益，甚至认为施工可能干扰其正常经营与生活，因此对街道环境优化的积极性较低。

街道使用者的差异不仅体现在诉求内容上，也反映在诉求的表达渠道和表达能力方面。表达渠道依赖于政府的组织安排，并非所有街道更新项目都为公众提供了成熟高效的诉求表达机制。以上海市为例，常见的公众参与形式主要有两种：一是与在地机构进行长期协商沟通，如社区规划师深入社区开展长期调研，协调政府与公众之间的利益诉求；二是政府在项目特定阶段为公众设立的临时交流平台，如开放日活动、意见征询会、民意工作坊等。

公众参与的效果深受信息获取渠道和参与积极性的影响。非机动车出行群体包含大量幼龄及老龄群体，他们常因信息来源有限、表达途径不畅，导致其需求难以获得充分关注。因此，为准确把握这一群体的真实诉求，管理部门有必要主动组织调研，广泛听取意见。

2.3 可持续动力机制不明晰，更新效益难以评估

C. N. Stone^[20]从政治经济学角度提出的“城市政体模型”，将政府、企业精英与社会团体组成的网络体系视为城市发展的重要动力机制之一。在城市更新过程中，更新效益通常转化为政府治理的行政动力、投资开发的经济动力和公众使用的需求动力^[21]。另有学者进一步将政府、市场和社会三大利益群体在城市更新中的互动关系系统界定为“城市更新政体”^[22-23]。

已有较多学者聚焦于城市更新模式与权益划分等方面^[14, 24-26]，旨在分析城市更新的有效推动因素。然而，现有关于绩效和动力的研究多侧重于宏观层面或单一维度，难以直接适用于街道空间这类涉及多元主体、复杂权益关系的公共场景。

街道路权调整本质上同样由各类主体的结果利益驱动。但由于参与主体更为广泛，

驱动其调整的宏观因素进一步分化与交织，形成了更为复杂的动力系统。要确保方案的可持续性，关键在于评估投入与产出，并通过分析各方损益以明确其参与动力。然而，目前仍然缺少成熟的方法体系对各类主体在路权调整中的获益进行有效评估，也缺乏基于利益权衡的决策观点作为支撑，因而难以同时保障多元主体的参与动力。

3 基于过程权力的非机动车路权调整模式

3.1 路权调整案例

通过对上海市部分街道更新案例的调研，本文收集并分析了各类主体在街道更新项目中行使过程权力的具体情况。以此为基础，归纳出4种路权调整模式，分别为单中心政府主导型、单中心政府引导型、在地机构支持型与多部门协作型(见表3和图4)。

3.2 路权调整模式

1) 单中心政府主导型。

在该模式下，作为管理方的政府部门呈

表2 路权调整相关部门的权力与诉求

Tab.2 Powers and demands of departments involved in right-of-way adjustment

| 部门 | 权责范围 | 主要诉求 |
|------------------|---|--|
| 住房和城乡建设委员会、交通委员会 | 统筹城乡建设、城市管理与交通运输领域的政策规划、项目建设管理与设施运营维护；审批街道建设与改建项目，主导机动车道、人行道、侧平石等硬质设施的改善工程 | 提升城市道路整体通行效率，完善基础设施 |
| 交警 | 维护道路交通安全和秩序；调整道路横断面，以及信号灯设置、道路渠化、车道布置等相关设计、验收和整改 | 降低交通事故率，缓解交通拥堵 |
| 规划和自然资源局 | 组织编制国土空间规划，指导并依法审核、审批各区在职责范围内编制的各类规划 | 促进城市协调发展，贯彻以人为本理念，保护历史文化，激发城市活力 |
| 绿化和市容管理局 | 负责建筑第一立面和街道景观(包括绿化、雕塑、广告、灯光)的美化更新；环卫工作；桥下空间与防汛墙改造；人行道和建筑前区的铺装翻新 | 提升街道整体面貌，实现绿化相关指标达标，降低绿化和人行道等设施的后期养护成本 |
| 道路运输管理局 | 对市管道道路交通设施实施直接管理，包括交通标志、标线、诱导屏、道路指示牌、护栏、井盖、无障碍设施等，负责非机动车道等系统的建设及互联网租赁自行车的管理 | 确保道路运输和交通设施符合规范，缓解交通拥堵，消除道路安全隐患 |
| 街道办事处 | 作为部分低等级街道(如支路、社区内部道路等)的联合管理主体，协助推进大规模街道更新；领导和支持社区组织工作，反映居民意见 | 提升社区居民满意度，保障街道管理有序，提高项目推行效率 |
| 城市管理执法局 | 负责街道环境卫生维护、市容绿化管理及市政设施日常监管；规范店铺外摆及流动摊贩经营行为；管理非机动车停放秩序以及其他街边设施摆放位置 | 实现沿街商铺有序经营，维护市容市貌 |

资料来源：根据文献[19]绘制。

现“单中心”结构，即牵头部门拥有审批与决策权，其他参与部门主要配合流程推进。当部门间出现利益冲突时，通常需要与主导部门进行协调，因此主导部门所追求的目标也更容易在更新过程中得到强化。同时，由于更新过程中未开放高效的沟通渠道，公众的实际诉求难以被政府部门充分了解，可能导致更新结果无法切实满足公众需求。

2) 单中心政府引导型。

该模式中管理层同样为“单中心”结构，但是牵头部门或街道办事处会通过组织开放日、征询会、民意工作坊等活动，或派遣人大代表、专业设计人员走访居民与商户，主动搭建临时性沟通平台，引导多方主体参与街道更新，为公众提供表达意见的机会。在实际项目中，政府设置的公众参与渠道可能存在较大差异，导致公众参与程度不一。即使在同一个项目中，不同使用者群体

在信息获取、自我表达和参与意愿方面也参差不齐，表达能力较弱的群体容易错失意见征集时机，致使需求未能有效传达。

3) 在地机构支持型。

在该模式下，在地机构承担规划设计师、沟通协调者、方案审核员等多个角色，具有关键作用。尽管管理层仍然为“单中心”结构，但在地机构通常拥有较高的方案调整权限，能够对政府决策产生重要影响。在地机构通过长期、精细的调研，主动全面地梳理街道存在的问题及使用者的各类需求，然后运用专业能力将公众意愿转化为可操作的实施方案。在街道更新的各个阶段，在地机构持续与政府、公众沟通，搭建稳定的协商桥梁，致力于协调各方利益与矛盾。

4) 多部门协作型。

在该模式下，代表不同公共利益的政府部门均具有一定话语权，形成“多中心”结

表3 街道更新案例的路权调整内容

Tab.3 Right-of-way adjustment in street renewal cases

| 典型案例 | 横断面调整内容 | 道路等级 | 过程权力行使情况 | | 路权调整模式 |
|---------------------|-----------|------|---|----------------------|----------|
| | | | 决策权行使部门 | 表达权行使途径 | |
| 古北路 (天山路—仙霞路) | 缘石线 | 主干路 | 住房和城乡建设委员会(主导), 绿化和市容管理局 | 无 | 单中心政府主导型 |
| 海伦西路 (宝山路—邢家桥北路) | 道路红线与缘石线 | 次干路 | 住房和城乡建设委员会(主导), 交警 | 无 | |
| 甜爱路 | 未调整 | 支路 | 绿化和市容管理局(主导), 住房和城乡建设委员会, 街道办事处 | 通过街道办事处沟通 | 单中心政府引导型 |
| 赤峰路 (密云路—四平路) | 未调整 | 支路 | 绿化和市容管理局(主导), 街道办事处 | 政府组织民意工作坊, 由学校作为设计团队 | |
| 政通路 (国定路—国宾路) | 缘石线 | 支路 | 住房和城乡建设委员会(主导), 交警, 街道办事处, 绿化和市容管理局 | 政府组织征询会 | |
| 苏家屯路 | 未调整 | 支路 | 绿化和市容管理局(监管), 街道办事处 | 社区规划师长期参与沟通 | 在地机构支持型 |
| 阜新路 (苏家屯路—打虎山路) | 红线内外一体化设计 | 支路 | 绿化和市容管理局(主导), 街道办事处 | 社区规划师长期参与沟通 | |
| 大学路 (国定路—智星路) | 红线内外一体化设计 | 支路 | 绿化和市容管理局(主导), 交警, 街道办事处 | 社区规划师长期参与沟通 | |
| 杨树浦路 | 道路红线与缘石线 | 主干路 | 住房和城乡建设委员会, 绿化和市容管理局, 房管局, 规划和自然资源局, 文化局, 交警, 街道办事处 | 政府组织开放日 | 多部门协作型 |
| 愚园路 (定西路—镇宁路) | 红线内外一体化设计 | 次干路 | 规划和自然资源局, 住房和城乡建设委员会 | 人大代表与设计团队进行访问调查 | |

构。这些部门通常在项目推进过程中共建协同工作平台，并开放平台入口，邀请各方参与方案设计与建设监督。该模式要求各个部门投入较多时间和精力以组织协商、完善方案，也正是这一兼顾多方利益的协调过程有效缓解了冲突，促进项目扎实落地。

4 非机动车路权调整的效益评估

4.1 评估指标

作为城市更新的重要手段，街道路权调整承担着优化空间功能、激发经济活力、增强人文关怀等功能^[16, 27]。对于非机动车出行者而言，空间、经济、文化3个维度的结果利益尤为关键。空间指标涵盖通行宽度、过街绿灯时长、驻留空间等交通功能参数，以及空间美观性、地面平整度等感知要素；经济指标既包括商品价格、房租水平、不动产价值等主观感知因素，也包括实际消费变动与不动产价值变动等客观数据；文化指标则涉及人流量、店铺类型、需求匹配度等活力相关感知要素，以及休闲氛围、历史文化展示效果等体验内容。通过问卷调查，本文从空间、经济、文化3个维度评估不同路权调整模式的实际效益，并比较分析不同路权调整模式间的差异特征。

4.2 评估结果

调查共回收224份有效问卷。将采用相同路权调整模式的街道合并，计算各题项得分的平均值，用以反映非机动车群体在不同路权调整模式下对各类指标变化的主观评价。其中，正值代表受访者持积极评价(如绿灯时间增加)，负值代表体验下降(如消费支出提高)，如图5所示。

经历街道更新后，非机动车路权在空间与文化层面普遍得到加强。通行宽度和地面平整度的改善提升了出行舒适度，空间美观性、休闲氛围以及历史文化展示等方面均获得正面评价。这些积极体验增强了非机动车群体对街道更新措施的支持，有助于持续推进相关改善工作。街道业态结构的调整以及景观与活力的提升，共同促进了商业品质的优化，因此非机动车群体在街道周边的经济支出普遍增加。此外，不动产价值总体上因街道更新而有所提升，但需注意此类收益主要惠及产权所有者。这一差异提示我们，在评估街道更新效益时，应关注主体内

部不同个体属性的差异。

4.3 模式比较

在单中心政府主导型路权调整模式下，非机动车群体对沿街店铺种类和沿街业态与需求匹配度的变化感知不明显，在休闲氛围及历史文化展示等方面的感受提升也相对有限。经过此类模式调整后，非机动车群

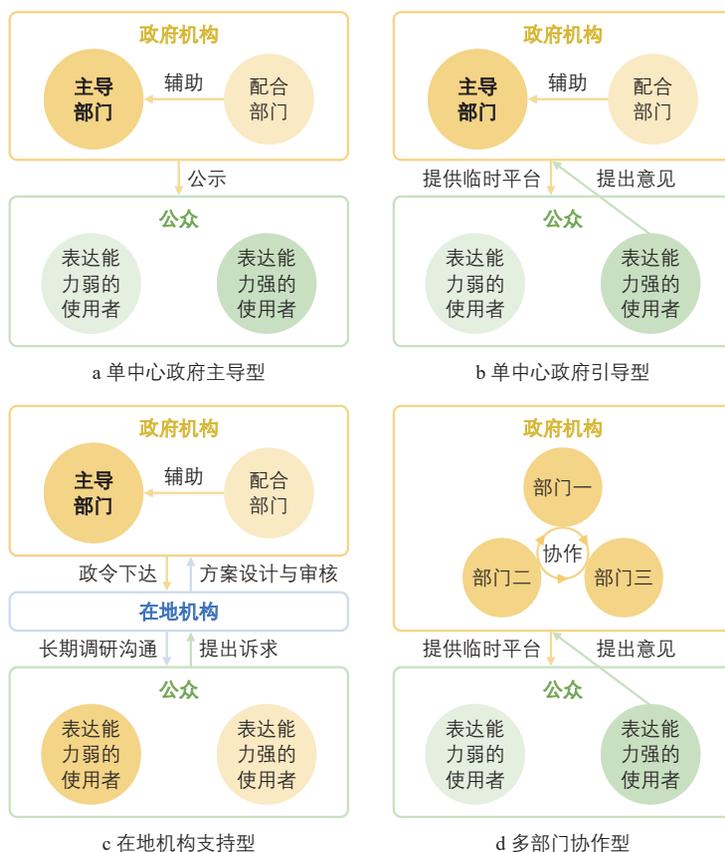


图4 路权调整模式示意

Fig.4 Illustration of right-of-way adjustment models

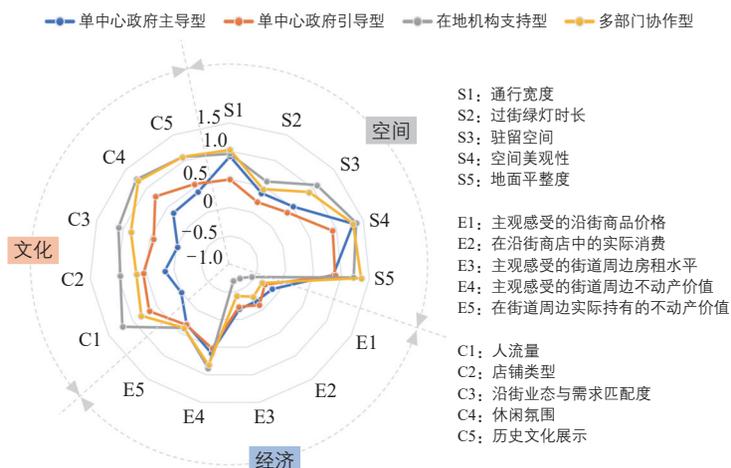


图5 不同模式下非机动车路权调整效益评估指标结果

Fig.5 Benefit evaluation results of right-of-way adjustment for non-motorized traffic across different models

体普遍反映沿街商业业态趋于同质化, 店铺功能与其日常需求的匹配度不高。相比之下, 单中心政府引导型模式因开放了沟通渠道, 在文化层面的提升更加明显, 公众认为沿街商铺种类与功能、休闲与文化氛围都有一定的提升。而在地机构支持型和多部门协作型模式在空间和文化层面对非机动车路权的强化效果更为突出。在这两种模式下, 非机动车群体感受到通行宽度、过街绿灯时长和驻留空间得到更大改善, 沿街商业业态的丰富程度及其与日常生活需求的匹配度也显著提升。此外, 步行或骑行过程中与城市历史文化的接触机会增多, 人流量也有更明显的增长。

单中心政府主导型模式的审批标准与决策结果主要受单一政府部门的影响, 且缺乏自下而上的公众意见反馈机制。该模式通常不需要大量的协调统筹工作, 项目推进效率较高, 实施路径呈现自上而下特征, 常用于城市战略项目和拥堵区域综合治理等场景。然而, 在面对交通组织优化、区域经济促进等高热度议题时, 非机动车群体的路权常常被忽视, 导致其利益难以得到充分保障, 居民需求容易陷入被动状态^[28]。以古北路(天山路—仙霞路)更新项目为例, 住房和城乡建设委员会希望拓宽机动车道, 绿化和市容管理局则希望维持街道绿化面积。为缓解高峰时段交通拥堵, 绿化和市容管理局最终配合改造绿化设施以支持机动车道拓宽。整个过程中未向市民开放表达渠道, 导致东侧人行道与绿化带宽度被压缩。政府基于缓解拥堵的考量强化了机动车路权, 而非机动车出行者与沿街业主等其他群体的诉求则因缺乏有效传达渠道未能被纳入决策。

相较而言, 在地机构支持型模式通过长期、精细的调研深入对接主要使用群体, 有效传达实际需求, 打通自下而上的设计和治理路径。多部门协作型模式则构建了多方沟通协调的平台, 尽管短期内难以改变街道的多头管理格局, 但与单中心政府引导型模式中单一部门掌握决策权不同, 该模式通过多方利益代表的参与, 为协商、博弈和统筹提供了空间^[24], 重视非机动车需求的部门也能充分发挥管理职能, 保障非机动车群体的通行与活动时空。因此, 在地机构支持型和多部门协作型模式对非机动车需求更加关注, 空间与人文层面的路权提升更大。然而, 多方参与也意味着更长的沟通周期与更复杂的工作流程, 以兼顾精细化设计与各方

利益协调。

5 非机动车路权优先建议

1) 明晰各主体权益, 搭建平台实现多元共治。

在空间存量发展的背景下, 应将相关主体全面纳入路权体系, 通过界定各方权益实现外部效应的内部化, 同时明确管理部门的权责划分, 避免管理缺位或重叠。城市治理正逐步转向更广泛主体参与的多元共治模式^[29], 街道更新工作也应依托稳定的协商平台, 通过各方长期有效沟通推进政策落实与规划实施。此外, 适当引入市场力量能够完善多元共治模式主体, 形成公众—政府—市场三方驱动的协同机制, 推动多元价值的实现(见图6), 引导形成非机动车优先的社会共识。

目前较为成功的共治实践是在地机构支持型模式。社区规划师作为政府与公众之间的关键桥梁, 承担自上而下传递政策解读和规划信息、自下而上反馈地方需求的双重职能, 在治理工作下沉过程中发挥了重要作用。然而, 社区规划师的工作仍依托于政府行政网络, 具有明显的行政主导特征, 其工作内容往往围绕上层关注的热点问题展开, 容易陷入“选择性纳入”的局限^[30]。除在方案设计与审批环节提供专业技术支持外, 社区规划师还应强化宣传员和联络员角色, 积极传播公共事务参与意识, 普及规划设计知识, 并搭建长期开放的线上意见征集平台和定期组织的线下对话机制, 推动公众参与由被动响应向主动参与转变。

2) 合理选择街道更新组织模式, 因地制宜探索实施路径。

非机动车路权调整的组织模式与结果利益之间存在显著关联, 不同模式下的结果利益变化具有明显差异。单中心政府主导型模式适用于道路等级较高或具有关键交通区位的街道; 单中心政府引导型模式适用的街道类型则更加广泛; 多部门协作型模式更适用于市级或区级的重大试点项目; 而在地机构支持型模式能较好回应居民和商户诉求, 更适合道路等级较低、周边以居住和商业功能为主的街道。总体而言, 在地机构支持型和多部门协作型模式在空间和人文层面能为非机动车路权带来更大程度的提升。因此, 街道更新中应结合街道基础条件和更新目标, 选择合适的组织模式和推进路径, 鼓

因地制宜探索非机动车路权优先的实施方式，并系统总结各类模式的适用条件。

3) 关注街道更新的动力机制，建立健全效益评估体系。

本文从非机动车路权优先的视角提出了效益评估方法，评估结果显示非机动车群体对路权调整总体持正面评价，这有利于推动可持续更新。在街道路权调整中，各主体基于自身损益采取行动，多元主体的支持意愿共同构成更新的动力机制。在“人民城市”建设目标下，街道更新应统筹考虑所有参与主体，推动存量空间在功能、活力、经济与社会等方面的系统重构。然而，政府—市场—公众的动力结构需要进一步细化，并关注主体内部的属性差异。为提升各主体的支持意愿，需对各类街道设计技术工具进行社会经济效益评估，建立非机动车路权优先措施的分类标准和应用场景指引。效益评估应基于多元视角实现损益可比，逐步构建完善、可迁移的评估体系。

6 结束语

在城市街道更新的背景下，本文结合多学科视角构建了一套覆盖更全面、相对完整的街道路权概念体系，并指出路权调整在管理权责划分、公众表达机制和效益评估方法等方面仍面临诸多挑战。通过分析实践中路权调整主体在过程权力上的行使方式，归纳4种典型的路权调整模式，并发现从非机动车视角评估调整效益时存在明显的模式间差异，其中在地机构支持型和多部门协作型模式更能有效回应非机动车需求。为在多元主体视角下推进街道非机动车路权优先，应进一步明晰各方权益，合理选择与组织路权调整模式，积极推动多元共治格局的形成。此外，还需完善路权调整的效益评估体系，并深入探索非机动车路权优先推进的动力机制，为城市街道更新提供理论支撑与实践指引。

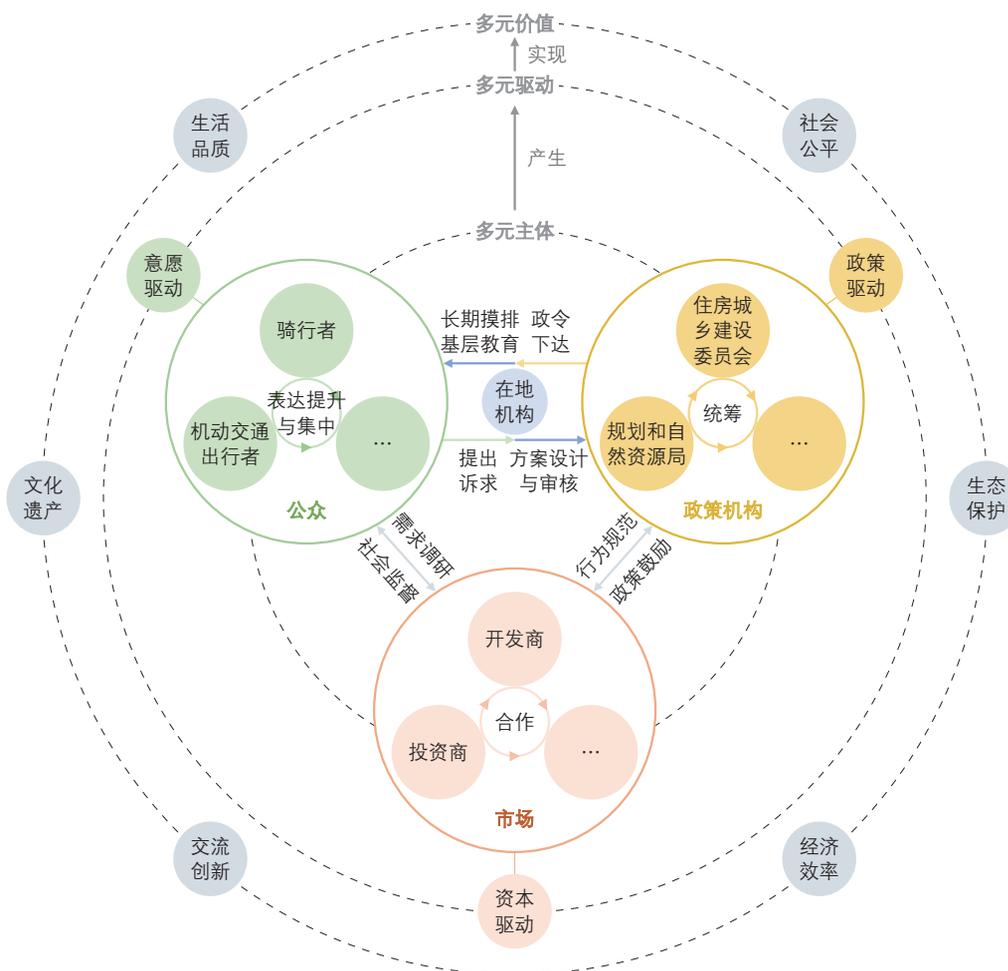


图6 非机动车路权调整的多元共治模式

Fig.6 Multi-stakeholder co-governance model of right-of-way adjustment for non-motorized traffic

参考文献:

References:

- [1] Wallace M, Kitson C, Ormstrup M, et al. Pedestrian and light transit accidents: an examination of street redesigns in Atlanta and their safety outcomes[J]. *Case studies on transport policy*, 2021, 9(2): 538-554.
- [2] Rui Jin. Measuring streetscape perceptions from driveways and sidewalks to inform pedestrian-oriented street renewal in Düsseldorf[J]. *Cities*, 2023, 141: 104472.
- [3] Zhang Le, Xu Xiaoxiao, Guo Yanlong. Comprehensive evaluation of the implementation effect of commercial street quality improvement based on AHP-entropy weight method: taking Hefei Shuanggang old street as an example[J]. *Land*, 2022, 11(11): 2091.
- [4] Yoshimura Y, Kumakoshi Y, Fan Yichun, et al. Street pedestrianization in urban districts: economic impacts in Spanish cities[J]. *Cities*, 2022, 120: 103468.
- [5] 沈婷, 张尚武. 从单一主体到多元参与: 公共空间微更新模式探析: 以上海市四平路街道为例[J]. *城市规划学刊*, 2019(3): 103-110.
- Shen Ping, Zhang Shangwu. From single subject to multiple stakeholder participation: analysis of the micro-renewal of public spaces: a case study of Siping Road sub-district in Shanghai[J]. *Urban planning forum*, 2019(3): 103-110.
- [6] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. *城市规划学刊*, 2015(5): 12-19.
- Zou Bing. The transformation from greenfield-based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies[J]. *Urban planning forum*, 2015(5): 12-19.
- [7] 刘珊, 吕拉昌, 黄茹, 等. 城市空间生产的嬗变: 从空间生产到关系生产[J]. *城市发展研究*, 2013, 20(9): 42-47.
- Liu Shan, Lyu Lachang, Huang Ru, et al. The transition of urban space production: from space production to relation production[J]. *Urban development studies*, 2013, 20(9): 42-47.
- [8] 王坚. 路权研究: 以公路及城市道路为中心[D]. 重庆: 西南政法大学, 2012.
- Wang Jian. Research on the system of right of way[D]. Chongqing: Southwest University of Political Science and Law, 2012.
- [9] 王田田, 马清, 耿现彩. 国土空间规划背景下青岛市路权规划探索[J]. *城市交通*, 2023, 21(2): 20-27.
- Wang Tiantian, Ma Qing, Geng Xiancai. Qingdao right-of-way planning under the background of territorial spatial planning[J]. *Urban transport of China*, 2023, 21(2): 20-27.
- [10] 孟令欣, 张玉坤, 郑婕. 城市中心区的路权再分配: 以巴塞罗那超级街区计划(Superilles)为例[J]. *城市环境设计*, 2024(2): 283-287.
- Meng Lingxin, Zhang Yukun, Zheng Jie. Redistribution of right-of-way in the city centre: a case study of superilles, Barcelona[J]. *Urban environment design*, 2024(2): 283-287.
- [11] 向维稻. “空间产权”初探[J]. *学术研究*, 1994(1): 34-36.
- [12] 李仂. 基于产权理论的城市空间资源配置研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2016.
- Li Le. Research on urban space resources allocation based on theory of property rights [D]. Harbin: Harbin Institute of Technology, 2016.
- [13] 郭旭. 发达地区存量规划治理困境研究: 理论分析框架与改革建议[J]. *城市规划*, 2022, 46(8): 18-25.
- Guo Xu. Research on the governance predicament of the inventory planning in developed regions of China: an analytical framework and policy recommendations[J]. *City planning review*, 2022, 46(8): 18-25.
- [14] 李杰, 罗小龙, 顾宗倪, 等. 基于产权的社区渐进式更新困境解析与治理探索: 以南京市小西湖街区为例[J]. *现代城市研究*, 2024(6): 16-21.
- Li Jie, Luo Xiaolong, Gu Zongni, et al. Dilemma analysis and governance exploration of community progressive renewal based on property rights: a case study of Xiaoxihu block in Nanjing[J]. *Modern urban research*, 2024(6): 16-21.
- [15] 蒋敏, 中岛直人, 卢峰. 公共空间公共性的理论研究与分析框架构建[J]. *国际城市规划*, 2024, 39(3): 82-90.
- Jiang Min, Nakajima N, Lu Feng. Theoretical research on the publicness of public space and construction of an analytical

- framework[J]. *Urban planning international*, 2024, 39(3): 82-90.
- [16] 施嘉泓, 姚秀利. 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.
- Shi Jiahong, Yao Xiuli. Practice of and reflection on urban street space regeneration under the concept of people's city: a case study of the planning and construction of people-oriented street space in Suzhou[J]. *City planning review*, 2024, 48(10): 83-89.
- [17] 朱立河, 朱采薇. 路权问题的经济社会学分析[J]. *武汉交通职业学院学报*, 2016, 18(1): 10-14.
- [18] 葛岩, 周俭. 治理规划 | 葛岩、周俭: 权利视角下城市更新公平性探讨[EB/OL]. (2022-08-03) [2025-05-26]. <https://mp.weixin.qq.com/s/YcnNa-RfCYLZqCBnhCk-DMA>.
- [19] 汪光焘, 周继东, 沈国明, 等. 城市交通与法治[M]. 上海: 同济大学出版社, 2021: 121-122.
- Wang Guangtao, Zhou Jidong, Shen Guoming, et al. *Urban mobility and the rule of law* [M]. Shanghai: Tongji University Press, 2021: 121-122.
- [20] Stone C N. Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988[M]. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1989.
- [21] 周晓霞, 金云峰, 邹可人. 存量规划背景下基于城市更新的城市公共开放空间营造研究[J]. *住宅科技*, 2020, 40(11): 35-38.
- Zhou Xiaoxia, Jin Yunfeng, Zou Keren. Research on urban public open space construction based on urban renewal in the context of inventory planning[J]. *Housing science*, 2020, 40(11): 35-38.
- [22] 张庭伟. 城市的两重性和规划理论问题[J]. *城市规划*, 2001, 25(1): 49-52.
- [23] 张庭伟. 从城市更新理论看理论溯源及范式转移[J]. *城市规划学刊*, 2020(1): 9-16.
- Zhang Tingwei. Theoretical root and paradigm shift: perspectives from reviewing urban redevelopment theories[J]. *Urban planning forum*, 2020(1): 9-16.
- [24] 葛岩, 祁艳, 唐雯, 等. 街道复兴: 需求导向的街道设计导则编制实践与思考[J]. *城市规划学刊*, 2019(2): 90-98.
- Ge Yan, Qi Yan, Tang Wen, et al. Street renaissance: practice and thoughts on need-based street design guidelines[J]. *Urban planning forum*, 2019(2): 90-98.
- [25] 高雅薇, 孙伟, 官卫华. 基于多主体治理视角的城市更新研究进展与展望[J]. *现代城市研究*, 2024(6): 1-7.
- Gao Yawei, Sun Wei, Guan Weihua. Progress and prospects of urban renewal research based on the perspective of multi-entity governance[J]. *Modern urban research*, 2024(6): 1-7.
- [26] 田莉, 姚之浩, 于江浩, 等. 我国城市更新规划的演进与转型: 基于“政府—市场—社会”关系分析框架[J]. *规划师*, 2024, 40(2): 1-7.
- Tian Li, Yao Zhihao, Yu Jianghao, et al. Evolution and transition of urban renewal planning in China: an analytical framework of state-market-society relationship[J]. *Planners*, 2024, 40(2): 1-7.
- [27] 邴雪, 张玉一, 韩旭, 等. 城市街道更新全要素指引体系研究[J]. *城市交通*, 2025, 23(1): 55-61.
- Bing Xue, Zhang Yuyi, Han Xu, et al. Comprehensive guideline system for urban street renewal[J]. *Urban transport of China*, 2025, 23(1): 55-61.
- [28] 张亚娜. 从“自上而下”到“自下而上”: 浅谈两种城市设计手法在旧城更新与改造中的运用[J/OL]. *城市建设理论研究(电子版)*, 2013(12)[2025-07-15]. <https://d.wanfangdata.com.cn/periodical/cjsjlyj2013124886>.
- [29] 冯树磊. 从“增长逻辑”到“共治体制”: 城市更新的场域变革[J]. *城市发展研究*, 2023, 30(5): 80-85.
- Feng Shulei. From "growth logic" to "co-governance institution": the field change of urban renewal[J]. *Urban development studies*, 2023, 30(5): 80-85.
- [30] 朱弋宇, 奚婷霞, 匡晓明, 等. 上海社区规划师制度的实践探索及治理视角的优化建议[J]. *国际城市规划*, 2021, 36(6): 48-57.
- Zhu Yiyu, Xi Tingxia, Kuang Xiaoming, et al. Practical exploration of Shanghai community planner system and optimization suggestions from the perspective of governance[J]. *Urban planning international*, 2021, 36(6): 48-57.