

控规全周期推进效率特征、制约机制与优化策略 ——以上海市闵行区为例

Characteristics, Constraining Mechanisms, and Optimization Strategies for the Whole-process Efficiency of Regulatory Planning: A Case Study of Minhang District, Shanghai

喻梦成 YU Mengcheng

摘要 控制性详细规划是土地出让与项目建设的法定依据,其全周期推进效率对行政审批效能与市场主体投资信心影响显著。提升推进效率对于实现规划全流程精细化管理、降低制度性成本、优化营商环境具有重要意义。基于2021—2024年上海市闵行区控规项目数据,通过多维分类、统计分析及关联研究,系统梳理控规全周期推进效率的结构化特征。在此基础上,重点剖析推进效率的制约机制,揭示程序衔接偏差、多层次协调阻滞、公众意见传导断层、技术适配与认知梯度差异的结构性根源及其聚合机制。最后,从流程整合优化、层级联动治理、全程公众参与、技术能力共治及效能系统重构5个维度,提出控规全周期管理“提质增效”的系统性优化策略。

Abstract As the statutory basis for land conveyance and project construction, the efficiency of the whole regulatory planning process significantly impacts administrative approval effectiveness and market entities' investment confidence. Enhancing this efficiency is critical for achieving refined full-cycle planning management, reducing institutional costs, and optimizing the business environment. Leveraging empirical data from regulatory planning projects in the Minhang District of Shanghai from 2021 to 2024, this study systematically examines the structural characteristics of whole-process efficiency through multidimensional classification, statistical analysis, and correlation research. Building on this foundation, it dissects constraining mechanisms, revealing the structural roots and aggregation effects of procedural misalignment, multi-tier coordination blockages, public feedback transmission gaps, and technical adaptation-cognition gradients. Finally, integrated optimization strategies for "quality and efficiency enhancement" are proposed across five dimensions: process integration, hierarchical collaborative governance, full-cycle public participation, collaborative technical capacity governance, and systemic efficiency reconstruction.

关键词 控制性详细规划;审批效率;闵行区

Key words regulatory planning; approval efficiency; Minhang District

文章编号 1673-8985 (2025) 05-0047-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250507

作者简介

喻梦成

上海闵行规划设计研究院有限公司
副院长,工程师,24693992@qq.com

1 研究背景

控制性详细规划(以下简称“控规”)是土地出让与项目建设的法定管控依据,其全周期推进效率直接影响项目落地速度和市场主体投资信心。高效的控规管理能显著缩短项目前期周期,降低企业时间成本,既是政府行政效能的直观体现,更是优化营商环境的基础支撑。2008年以来,上海市持续创新控规管理体系,

从管理规定、技术标准、成果规范、操作规程等方面明确各项要求^[1-3]。2011年制定了《上海市控制性详细规划管理操作规程》(以下简称“《操作规程》”),形成“两种程序,三阶段九环节”的编制审批程序。2020年,为应对控规管理中面临的新问题,上海市制定新版《操作规程》,以“提质增效”为目标,将编制审批程序精简为“一种程序、四个环节”(见图1)。

既有研究围绕控规编制审批体系优化，从多维度探讨了体系完善路径，其中效率提升是重要的考量维度之一：汤文专^[4]、徐宁等^[5]强调审批程序优化是核心，主张通过分层分类、流程再造及差异化审批以缩短周期；詹美旭等^[6]指出强化部门协同与信息共享是关键，通过跨部门联动推动串联审批向并联协同转变；田璐等^[7]关注深化公众参与实效，依赖信息透明、渠道便捷与反馈机制减少后期矛盾；白娟等^[8]、杨鸽等^[9]认为统一技术标准是基础，可减少协调成本及行政自由裁量权干扰，提升规范性；程歲知等^[10]提出信息化赋能是引擎，建议构建全生命周期信息化体系，利用智能审查工具自动校验指标提升效率。然而，现有研究存在明显局限：一是系统性不足，多侧重单一或少数维度，缺乏要素的联动整合方案；二是量化分析薄弱，以定性描述为主，对审批内容边界及全周期时间节点界定模糊，尤其缺乏从编制到审批全周期推进效率的多维度、多尺度量化分析，且未能深入剖析具体环节（如前期研究、任务书审批、意见征询等）耗时特征及其相互作用机制。

闵行区作为上海市重要经济增长极，其控规调整频率与区域发展强度呈显著正相关，面临规划编制审批的复合型管理挑战。现行《操作规程》与新形势的适配性亟待验证，需规划主管部门协同创新程序合规性与推进效率平衡路径。本文基于上述背景，对闵行区2021—2024年控规项目全周期推进数据展开分析，系统揭示其推进效率的结构化特征，深度解析该效率的制约机制，进而探讨提升策略，为控规全周期效能优化提供决策支持。

2 数据来源及研究方法

2.1 研究区域概况

闵行区位于上海市中心城区西南部，下辖4个街道、9个镇、1个工业区，总面积373.3 km²（占全市5.86%）。2023年底常住人口约272万人，是中心城人口疏解与外来人口导入的核心承载区之一。空间上通过中心城、主城片区、新市镇构建梯度功能结构（见图2）。其整单元控

规编制始于2005年，首阶段（2005—2008年）率先实现中心城区域全覆盖，次阶段（2010—2014年）扩展至主城片区及浦江新市镇区域。2015年起转入动态维护期，主要开展局部优化调整，整单元新编或修编仅零星开展。本文研究案例基本全域覆盖，可全面反映闵行区项目特点及现存问题。

2.2 数据来源

本文数据来源于上海市规划和自然资源局2021—2024年审批的闵行区范围内控规项目，具体数据来源包括任务书、批复文件、项目成果文件、网站公示数据等。

根据近4年统计数据，按项目所处环节划分：任务书上报项目116个，任务书批复项目111个，上报审批项目102个，规划批复项目100个。其中，规划批复项目年度分布为：2021年24个、2022年24个、2023年34个、2024年18个（见图3）。

2.3 研究方法

基于闵行区近4年控规项目数据，通过多维数据分类、统计归纳及关联性分析，梳理各环节耗时分布特征，对比规划资源部门设定的一般耗时要求（见表1），定位低效节点，并构建“问题识别—归因分析”研究框架，解析控规全周期推进中效率衰减的生成机制。具体方法如下。

（1）划定研究阶段与环节

为系统分析控规全流程耗时，依据《操作规程》编制审批程序并兼顾统计需求，将流



图1 新老规程对比

Fig.1 Comparison of new and old regulations

资料来源：上海市规划和自然资源局培训材料《上海市控制性详细规划编制审批管理规程及大规划系统工作要求》。

程划分为2个阶段、4个环节。前期研究阶段（对应“前期研究”环节）以稳定诉求与核心指标论证为主；任务书上报后阶段包含3个环节——任务书审批环节（独立设置）、意见征询环节（合并方案公示、意见征询及市规委会审议）、最终审批环节。划分依据基于3点：一是阶段区分前期技术论证与后续程序性审查的工作属性差异；二是满足对关键行政审批节点（任务书审批）耗时精准统计要求；三是契合规委会审议与意见征询同步开展的实际工作流程，合并统计更具操作性（见图4）。

（2）建立耗时数据库及分析模型

基于控规项目全周期推进流程，以首次

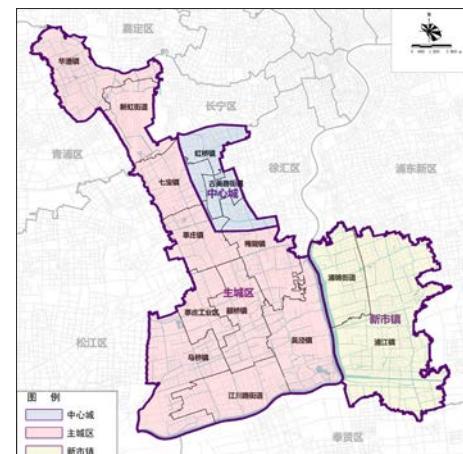


图2 研究区域
Fig.2 Study area

资料来源：笔者自绘。

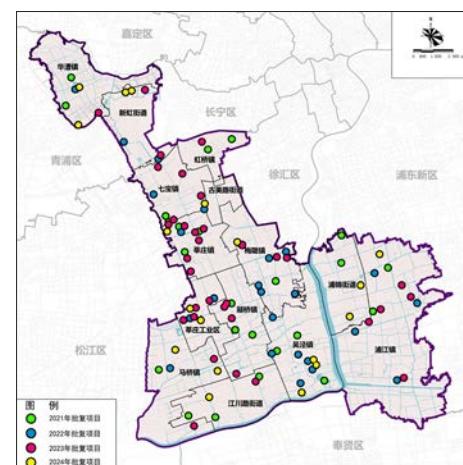


图3 2021—2024年控规项目分布图
Fig.3 Distribution of regulatory planning projects (2021-2024)

资料来源：笔者自绘。

与区规划资源部门沟通为起点、规划最终批复为终点,系统采集首次沟通日期、任务书上报及批复日期、公示日期(含约定/实际)、上报审批日期(含约定/实际)及批复日期等全流程节点数据构建数据库,通过计算相邻节点间的时间差值获取各环节实际耗时。

为系统评估流程效率,构建流程效率异常指数(E)和综合指数(C)。其中, E 通过计算环节耗时偏离基准幅度及上报滞后项,量化异常波动对效率的负面影响,见公式(1); C 基于实际耗时与基准值的比率及滞后项,综合评估常规效率与异常波动水平,见公式(2)。

$$E = \left(\sum_{i=1}^4 \frac{\max(D_i - A_i, 0)}{A_i} \cdot W_i \right) + \frac{L}{C} \cdot W_L \quad (1)$$

$$C = \left(\sum_{i=1}^4 \frac{D_i}{A_i} \cdot W_i \right) + \frac{L}{C} \cdot W_L \quad (2)$$

式中: D_i 为环节耗时; A_i 为各环节历史平均数; W_i 为环节权重; W_L 为滞后权重。每个环节的耗时比 D_i/A_i 反映效率,滞后天数 L 与约定周期 C 的比值 L/C 量化超期幅度(见表2)。由此计算出的异常指数 E 值越大,流程波动越剧烈或滞后越严重,综合指数 C 值越大整体效率越低(见表3)。

(3) 提取特征分类统计

基于规划编制范围、主要调整类型等关键特征构建多维分类框架,通过整体与各环节耗时排序分析,系统梳理项目周期分布特征,识别不同类别项目的耗时影响因素及变化规律。

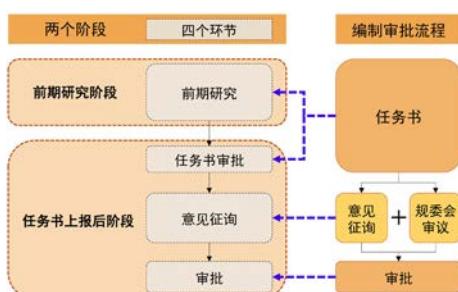


图4 阶段与环节划定示意
Fig.4 Schematic diagram of stage and step demarcation

资料来源:笔者自绘。

3 控规全周期推进效率的结构化特征

3.1 总体效率的动态波动与衰减

2021—2024年,控规推进流程效率异常指数(E)与综合指数(C)均呈显著上升趋势($E: 0.48 \rightarrow 0.80, C: 1.08 \rightarrow 1.48$,见表4),反映效率波动加剧且整体衰减。 E 值升高表明异常耗时项目占比逐年增加, C 值升高则直接指向效率下降;尽管中位数维持低位波动,但耗时稳定性未改善,样本平均耗时同步逐年攀升,印证效率衰减与异常波动的双重特征。

3.2 阶段耗时分布形态演变中的高均值困境

前期研究阶段,耗时数据分布呈现右偏特征(平均值显著高于中位数,见表5),离散程度逐年扩大,波动幅度持续加剧,表明流程耗时分布发散且不稳定,反映前期研究事项过

多或协调耗时过长。

任务书上报后阶段,程序性工作的标准化使得耗时数据分布收敛:平均值与中位数差值逐年收窄,标准差大幅降低(2024年降至70 d),主体数据波动趋稳,极端值影响减弱(见图5)。然而,平均耗时持续维持在较高水平(约5个月),表明该阶段内部仍存在效率瓶颈。结合项目实践观察,这些瓶颈可能集中体现在:①意见征询与审批环节中多方协调困难;②技术成果审查反馈与修改反复;③关键审批要件完整性或合规性存在不足。

3.3 环节耗时动态优化的效率停滞悖论

各环节耗时亦呈现右偏分布特征(见图6),80%项目耗时低于均值,但少数极端滞后项目显著推高均值。审批环节耗时年度波动显著,2023—2024年时长反超其他年份;意见

表1 环节工作要求及一般耗时

Tab.1 Step work requirements and typical durations

环节	工作节点	分类要求	工作要求	一般耗时
	区内项目沟通阶段:研判可行的项目,区局领受任务、研判、准备与详规处形成意向方案	准备初步沟通材料		1个月
前期研究	市、区共商任务书阶段:市区首次沟通、任务书制定、确认任务书内容	常规项目,直接开始任务书制定 需研究项目,约定前期研究内容和时间安排	按“调什么写什么”的原则,归纳调整的具体内容 按照“突破什么研究什么”的原则,有针对性地开展前期研究;相关核心部门意见原则要在任务书前完成	1个月 2—3个月
任务书审批	任务书上报和审批	—	要件齐全	包含在前期耗时内
意见征询	开展公示,征询部门、专家意见;规委会审议;草案审核	单个产业类、公共服务设施类 较为复杂的较多街坊类 整单元	加强各节点工作衔接;规划编制过程中发生重大问题的按相关程序执行;区局加强草案审查工作	2个月 3—4个月 按需
审批	上报审批和批复	涉及产业、公共服务设施类项目 其他项目	成果图文一致性的审核,上传材料完整性、准确性等	5个工作日 10个工作日

资料来源:笔者根据上海市规划和自然资源局《控制性详细规划编制审批管理市区一体操作手册》制作。

表2 模型评价指标与权重

Tab.2 Model evaluation metrics and weights

指标		指标解释	权重
环节评估	D_1	前期耗时	与区规划资源部门首次沟通至任务书上报天数
	D_2	任务书审批耗时	任务书上报至任务书批复天数
	D_3	意见征询耗时	任务书批复至实际上报审批天数
	D_4	上报审批耗时	上报审批至最终规划批复天数
滞后评估	L	滞后天数	实际上报超过任务书约定天数(含申请延期情况)
	C	约定征询周期	任务书约定的意见征询周期

资料来源:笔者自制。

征询效率持续优化,耗时从2021年的131 d降至2024年的80 d,2023—2024年70%项目实现约定时效完成;公示流程提质明显,近4年77%项目在任务书批复7 d内开展,2023—2024年80%项目缩短至3 d内。然而,审批耗时的增长不仅抵消征询环节优化收益,更导致整体效率呈逐年降低趋势;该耗时的波动受项目优先级、管理要求变化及成果质量等多因素影响。

3.4 项目属性维度的耗时分异

3.4.1 规划规模扩大引致效率递减

多街坊项目前期研究阶段平均耗时194 d,

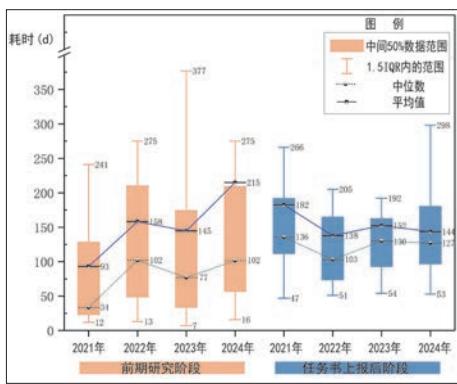


图5 阶段耗时分布特征图

Fig.5 Distribution of stage durations

资料来源:笔者自绘。

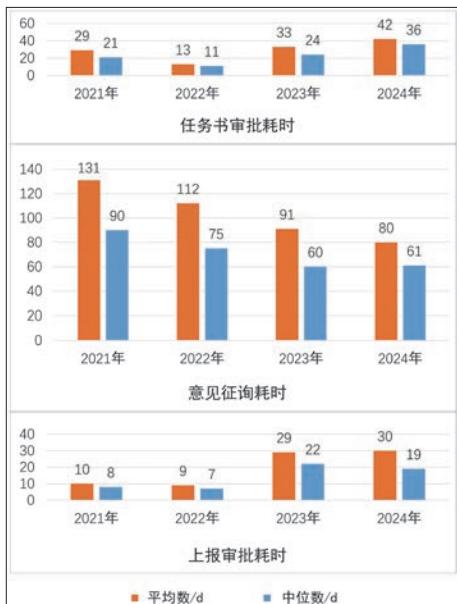


图6 环节耗时对比图

Fig.6 Comparison of step durations

资料来源:笔者自绘。

较单街坊项目(110 d)增加76%;任务书上报后阶段耗时168 d,仍高出单街坊项目(128 d)31%。效率劣势在整体均值内的完成率上进一步凸显,多街坊项目(60%)显著低于单街坊项目(80%)。这表明项目规模扩展引致技术论证深度与协调复杂度提升,致使各阶段耗时增加,呈现效率随规划范围扩大而递减的规律。

3.4.2 技术约束与利益博弈双维驱动下的项目耗时分异

产业类(44个)、公益类(20个)及居住类(13个)为调整频次最高的3类项目。前期研究阶段,产业类项目因研究内容复杂(见表6),平均耗时150 d,是公益类(70 d)、居住类(73 d)的2.1倍。其中73%的产业项目位于产业区块外,需协调用地性质、开发强度等指标,叠加日照、环评等审查,涉及多部门协同;公益类与居住类则因技术边界清晰、调整幅度小而效率占优。任务书上报后阶段,居住类项目耗时反超产业类(居住类182 d、产业类135 d),反映其利益博弈复杂性;公益类居中(141 d),体现“技术—协调”差异:产业类技术协同复杂但流程可标准化,居住类技术约束少但利益协调突出。

3.5 协调性耗时压力凸显

3.5.1 部门协调驱动的方案调整耗时延长

近4年获批的100个项目中,有33个项目因部门协调意见需优化任务书方案。调整项目意见征询平均耗时为141 d,较未调整项目(84 d)高68%。其主要原因多部门协调复杂:70%的项目实际征询周期超约定期限,其中33%需启动补充公示程序,凸显深度协调需求与审批时效的结构性矛盾。

3.5.2 公示意见协调所致耗时增幅扩大

闵行区高建成度现状使控规调整易引发周边居民关注,近4年获批的项目中有34%收到公示意见,且呈现“近邻效应”:公众更聚焦与居住环境直接关联的局部地块调整,对整单元规划关注较弱,与居民生活空间关联度呈正相关。统计显示:一是收到意见的项目耗时比未收到意见的长18%;二是任务书约定对耗时预估不足,收到意见的项目实际耗时平均超约定27 d,且60%存在上报滞后;三是约10%项目涉及重大公示意见(集中于日照影响、邻避设施、拆迁补偿等),其整体耗时显著高于常规项目,部分因协调未果陷入停滞。处理重大意见争议的协调工作平均延长周期约2个月。

表3 基于样本数据计算结果(以2024年项目为例)

Tab.3 Calculation results based on sample data (taking projects in 2024 as examples)

序号	环节波动偏差率				环节效率评估				滞后评估 L/C	模型指数 E C
	前期	任务书审批	意见征询	审批	前期	任务书审批	意见征询	审批		
1	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.06	0.07	0.18	0.00	0.00 0.32
2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.05	0.08	0.23	0.00	0.00 0.39
3	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.08	0.12	0.19	0.00	0.00 0.50
4	1.23	0.00	0.00	0.00	1.48	0.15	0.13	0.16	0.00	1.23 1.92
5	0.05	0.07	0.00	0.00	0.30	0.32	0.09	0.24	0.00	0.11 0.94
6	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.20	0.14	0.18	0.00	0.00 0.61
7	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.23	0.14	0.09	0.00	0.00 0.47
8	0.00	0.23	0.00	0.00	0.22	0.48	0.09	0.18	0.00	0.23 0.96
9	0.00	0.00	0.00	0.03	0.22	0.17	0.17	0.28	0.14	0.16 0.97
10	0.00	0.00	0.00	0.39	0.20	0.22	0.14	0.64	0.00	0.39 1.20
11	0.00	0.23	0.00	0.00	0.00	0.48	0.14	0.25	0.00	0.23 0.86
12	0.04	0.00	0.00	0.45	0.29	0.11	0.21	0.70	1.27	1.75 2.58
13	0.00	0.50	0.00	0.04	0.07	0.75	0.14	0.29	0.00	0.54 1.25
14	0.00	0.26	0.00	0.34	0.08	0.51	0.17	0.59	0.71	1.31 2.06
15	0.00	0.59	0.00	0.00	0.23	0.84	0.21	0.14	0.19	0.79 1.62
16	0.00	0.36	0.06	0.00	0.10	0.61	0.31	0.25	1.58	2.01 2.86
17	0.00	0.19	0.00	1.79	0.21	0.44	0.11	2.04	0.00	1.98 2.81
18	0.00	0.00	0.35	0.00	0.17	0.22	0.60	0.14	3.28	3.63 4.40

资料来源:笔者自制。

表4 年度总体流程效率评估

Tab.4 Annual overall process efficiency assessment

年度/年	E		C	
	平均值	中位数	平均值	中位数
2021	0.48	0.29	1.08	0.96
2022	0.58	0.21	1.12	0.75
2023	0.79	0.31	1.46	1.01
2024	0.80	0.31	1.48	1.08

资料来源:笔者自制。

4 控规全周期推进效率的制约机制分析

4.1 程序衔接偏差:阶段耗时发散的主导诱因

程序衔接偏差集中体现为“能并不串”(能并行推进的任务不应依次串行)工作要求未贯彻,诱发前期研究阶段耗时显著延长,并衍生整体效率波动。现行推进周期在前期形成的效率瓶颈主要体现在两方面。一是任务书阶段论证流程时序问题。现行“风险前置”模式要求前期研究完成风险预判与协调工作,通过充分论证提升编制依据的可靠性^[11],形成稳定方案后启动任务书程序。但实践中约70%的项目在前期需开展专项研究,超50%的项目耗时超3个月。例如,公益性设施控规调整需在完成建筑方案技术论证后,行业部门方可出具说明文件作为审批要件,本可并行的论证环节被串行整合至任务书上报前。尤其是产业类项目,若涉及突破控制指标或位于规划产业区块外,其研究复杂度倍增,周期延长更显著。二是前置审批事项协同不足。任务书上报前常涉及多部门关联审批事项,由于缺乏分类管理与容缺机制,导致审批环节衔接不畅。例如,产业项目认定等审批程序与控规流程时序重叠,因缺乏并行审查机制,规划流程需等待关联审批完成,形成进度空转。此类串行审批模式加剧行政协同低效,尤其制约时效性强的产业项目。

4.2 多层级协调阻滞:市区镇体系协调耗时的结构性根源

闵行区控规项目的复杂多元性,使市区镇多层次体系的结构性张力系统性传导为协调耗时压力。其根源在于体系内横向与纵向协调机制的结构性矛盾,主要面临以下挑战。一

表5 阶段耗时分布特征对比表

Tab.5 Comparison of phase duration distribution characteristics

阶段	年度/年	平均值/d	中位数/d	标准差/d	四分位距(IQR)/d	中间50%数据范围/d
前期研究	2021	93	34	116	104	24—128
	2022	158	102	170	161	49—210
	2023	145	77	161	140	34—174
	2024	215	102	278	152	57—209
	整体	142	70	177	135	33—168
任务书上报后	2021	182	136	255	80	112—192
	2022	138	103	98	91	74—165
	2023	152	130	254	69	93—162
	2024	144	127	70	83	97—180
	整体	155	128	209	83	94—177

资料来源:笔者自制。

表6 产业类项目前期事项与要求

Tab.6 Preparatory matters and requirements for industry-related projects

类型	前期研究或审批事项	其他要求
存量工业用地转型	1.与镇政府签订转型协议; 2.获得区政府抄告单	1.开发强度控制指标有所突破时,需征询市经信委意见;
存量工业用地提升容积率	获得区政府抄告单	2.涉及违法建设,需处罚完毕后再进行规划调整;
留白区内“零增地”改扩建	优质项目认定,获得区政府抄告单	3.涉及机动车出入口的,需征询市交警意见;
新增产业用地或落实单元规划产业用地	1.在产业基地、产业社区外新增产业用地时,需征询市经信委意见; 2.涉及留白区新增用地的,进行留白区启用相关审批程序	4.涉及占用绿地的,需绿地平衡方案并征询区绿容局意见等

资料来源:笔者自制。

是基层技术支撑薄弱。街镇层面专业力量有限,关键规划控制要素与技术难点的识别能力较弱。动态反馈机制未有效贯通,诉求研判周期延长导致信息时效性衰减,制约市、区规划资源部门决策响应效率。二是跨部门权责配置模糊。部门间因权责差异易引发规划审查意见分歧,现行协调机制在平衡多方诉求方面仍有优化空间^[12]。三是审查协同流程存在效率瓶颈。规划议事规则约束力弱,行业部门参与动力不足,意见反馈周期普遍超7个工作日。四是纵向协调效能不足。涉及市级决策事项(如产业政策突破、市级设施调整)时,层级管理差异与垂直体系衔接不足,延缓项目进程。

4.3 公众意见传导断层:公众协调耗时激增的催化效应

现行公众参与机制因路径单一、介入时机滞后及信息获取受限,导致公众意见传导链条断裂,进而拉长协调周期。公众参与仅限任务书批复后的公示环节,依赖调整前后图则对比获取信息,滞后于方案关键决策窗口期,导

致信息碎片化与参与浅层化^[13]。信息“供给侧缺陷”突出:前期宣传缺位形成认知真空,技术文件专业壁垒加剧理解鸿沟,低效公示内容非但未弥合信息差,反而引发公众的认知偏差与对立情绪。实践中,公众意见常分为两类:一类聚焦采光日照、邻避设施等个体权益;另一类关注交通改善、设施配套等公共服务优化,二者均与规划目标形成错位张力。此诉求错配的本质是信息传导断层的结果:公众因缺乏前置参与渠道,往往以局部利益博弈替代全局规划对话。此外,意见整合多集中于公示末期,重大民生项目协调易造成项目周期延长,将公众参与异化为耗时激增的“催化反应”,程序性与实质性参与矛盾凸显。

4.4 技术适配与认知梯度:项目耗时差异的双维影响基础

技术标准适配与认知梯度差异作为技术性影响因素,共同构成项目耗时差异的基础作用面。二者相互作用,易放大局部环节摩擦,进而影响全流程效率。

4.4.1 技术标准与实施需求的适配性缺口

《上海市控制性详细规划成果规范(2020试行版)》动态维护机制与技术标准体系尚未进行制度化整合,导致技术管理与规划实践衔接不足,具体表现为:一是规划要素动态适配滞后。新增要素(如节地论证、城市设计研究、竖向设计等)仍依赖碎片化调整和非正式更新路径,未通过制度化路径纳入规范体系,与上位政策及技术标准的衔接不同步。二是审批标准弹性管控失衡。标准化审批清单覆盖不全,部分规则执行模糊。例如,规划编制范围原则上以“单个街坊”为最小编制单元,但实践中对建成度高、权属复杂或建设迫切的区域,常采用河道蓝线、生态廊道等自然边界划分。此类操作依赖个案协商,易导致审批流程不稳定,形成时间损耗的弹性管控漏洞。

4.4.2 规划编制单位的技术认知梯度差异

不同编制单位的技术认知梯度差异,构成控规全周期的系统性质量风险,主要表现为:一是基础资料整合不足,关键信息识别遗漏或整合不力,造成前期成果存在结构性缺陷,后期需重大方案调整,拖长编制周期。二是技术标准执行偏差,对相关控制要素论证不充分或缺失,增加审批合规风险,易触发复审流程。三是规划协同衔接薄弱,与产业、教育、市政等专项规划衔接不足,导致方案反复修改。四是动态预判能力滞后,对政策变动及城市设计、风貌管控、交通评估等技术口径跟踪迟缓,削弱方案前瞻性,加剧后期适应性调整耗时。

4.5 效率衰减的系统性成因:制约机制聚合效应

控规全周期中的总体效率波动与衰减,是多重制约机制叠加传导、动态聚合的系统性结果,而非单一因素所致。其核心成因机制体现在:一是短板效应的累积式放大。程序衔接偏差引发阶段耗时发散,多层次协调阻滞加剧体系耗时,技术适配不足触发方案反复调整。这些机制在时间维度上叠加,形成“耗时一调整一再耗时”的螺旋式效率衰减。二是局部问

题的全局传导。技术认知梯度导致的初期设计缺陷,需依赖部门协调修正,但协调本身又成为后续环节的“时间成本负债”。公众意见传导断层则可能触发利益冲突或补充公示,放大协调耗时压力。三是低效系统的自我强化。为提升单一环节效率(如征询环节),前期超负荷的前置研究任务,反而加剧程序时序错位,陷入“局部优化破坏全局协同”的困境。此类系统性聚合效应表明,单一维度的效率改进难以破解整体低效,甚至可能因非线性关联引发更复杂的效率衰减路径。

5 提升控规全周期推进效率的若干策略探讨

5.1 深化“能并不串”的程序整合优化

为实现研究深度与审批效能的动态平衡,以“能并不串”为原则优化流程,推动串联审批向多线并联转变。首先,推行前期研究深度标准化。制定任务书前期研究标准化清单,明确可行性研判要求、并行事项技术规范、管理边界及相关主体(管理部门、街镇、编制单位)的协同职责。基于可行性研判,允许任务书上报后同步启动关联工作。例如:对公益性设施指标,任务书阶段可采用浮动区间管理(基准值或待定参数过渡),后续阶段同步进行建筑方案验证与行业部门征询;对需跨部门协调的绿地、住宅平衡等事项,实行“容缺预审+并行补正”机制,即任务书审批可暂缺完整平衡方案,后续阶段同步完成方案补正及行业部门审查。其次,深化审批节点全流程管控。对控规调整涉及的审批事项实施进度锚定管理,

依托行政协助平台将串联审批重构为并联推进(见图7)。通过标准化时限设定、进度可视化监控及预警功能强化时效管控,并建立跨部门协作评估机制,推动多层次目标协同与流程动态优化。

5.2 完善市区镇三级联动治理体系

为破解多层次协调压力,构建权责清晰、协同闭环的市—区—街镇3级治理体系。协同机制创新层面,强化市—区—街镇规划协调专班职能,建立动态问题台账并实施“周报—会商—督办”流程:区规划资源部门每周汇总属地问题,市规划资源部门组织协调推进,相关单位限时办结反馈,破解街镇技术瓶颈与市级跨部门统筹难题。权责架构深化层面,细化3级权责分工:市规划资源部门主导顶层设计与政策统筹,区规划资源部门负责技术衔接与矛盾协调,街镇聚焦整合诉求、凝聚共识,并构建跨部门联席会议机制制定专项解决方案,通过基层调研精准对接产业落地与民生诉求。上述机制共同作用,在规划编制、矛盾化解、属地执行等关键环节实现纵向贯通与横向协同,形成高效治理格局(见表7)。



图7 产业项目目前阶段并行事项示意图
Fig.7 Schematic diagram of parallel matters in the preliminary stage of industrial projects

资料来源:笔者自绘。

表7 职责分工示意
Tab.7 Responsibility division diagram

环节	工作内容	分工		
		市规划资源部门	区规划资源部门	街镇
前期研究	开展前期沟通,了解规划编制诉求	统筹	主导	配合
	明确研究方向和要求,协商任务书内容	指导	主导	配合
	提前协调市区相关部门事项	协调	主导	配合
意见征询	征询部门、专家意见	指导	主导	配合
	开展公示	备案	主导	配合
	公示期间收到重大公示意见的,准备信访预案	指导	主导	配合
	协调解决市级跨部门难点问题	协调	主导	配合

资料来源:笔者自制。

5.3 健全公众参与全周期信息传导

为破解公众参与滞后与信息壁垒问题,建立“全周期参与+精准沟通”双轨协同机制。全周期风险防控层面,将社会风险识别前置。由区规划资源部门联合街镇开展项目前期社会影响评估,针对日照标准、邻避设施等专业问题,组建由规划师、法律顾问及社区代表构成的“技术解释专班”,通过“线下座谈+线上征询”模式保障公众参与贯穿规划全流程。信息精准传递层面,重构易读性规划公示体系^[14],推行法定指标与民生数据、技术参数与影响评估、方案与替代选项“三同步”披露机制。并借助日照模拟图、步行热力图等可视化工具将专业参数转化为居民可感知指标,显著降低信息盲区与认知偏差。通过双轨机制推动公众参与由被动响应转向主动协同,降低社会风险与沟通成本。

5.4 强化技术适配与能力评估管理

5.4.1 技术标准与实施需求动态适配

为应对现行规范体系下的实施挑战,构建“评估驱动更新+分类精准管控”的双轨适配框架,优化控规全周期技术评估效能。通过评估驱动更新机制,定期梳理控规推进中的共性技术难点与新增要求,结合全市项目实践进行技术复盘,动态更新管理要求实现技术标准持续迭代;通过分类精准管控路径,针对新拓展的控制要素,分类制定差异化技术标准。以城市设计附加论证为例,应明确研究范围,聚焦功能定位、开发强度、公共空间等核心设计内容,并依据区域等级完善分级分类管控^[15]。对于审批标准模糊的领域,则需建立标准化清单约束裁量权。例如:在成熟建成区的规划编制范围划定中,可采取弹性管控策略,将铁路、河道、结构性绿地等自然屏障纳入边界修正要素;对超过特定规模的街坊,按近期实施需求拆分编制范围,仅调整建设地块,其余区域维持既有控规,有效平衡管控精度与实施效率(见图8)。

5.4.2 编制单位能力与评估管理

为强化政策落地效能与技术执行力,构

建规划编制单位全周期质量管控体系。政策传导与能力提升层面,建立常态化培训机制:聚焦城市更新、产业升级、城中村改造等重点领域解读政策要求,系统梳理控规编制技术要点并统一审查标准,通过典型案例剖析促进政策与技术转化,提升编制团队执行力。动态评估与监管层面,基于资质等级、综合实力、项目质量等维度对编制单位进行周期性评估^[16],对未达标单位实施分级预警与梯度淘汰。并建立成果质量数据库关联历史问题与整改记录,支撑动态监管与精准决策,形成技术能力持续提升与市场优胜劣汰的闭环管控。

5.5 构建全周期效能提升体系

为提升控规全周期效能,构建以动态管理、技术赋能与长效治理为核心支柱的“感知—诊断—优化”闭环机制。动态管理聚焦于效能监测预警与流程弹性调控,依托“大规划”系统,集成项目耗时、冲突类型等数据设

定阈值进行实时预警,并运用并联审批、容缺受理等弹性流程重构策略压缩非必要耗时。技术赋能则着力推动审批智能化转型,利用AI驱动的智能审查模块实现指标自动校验与合规筛查,结合数字孪生技术预演方案实施效果;同时打通“多规合一”平台整合住建、环保等部门数据链,破除信息孤岛,实现从经验依赖向数据智能驱动的转变。长效治理旨在建立标准化制度与持续迭代机制,通过制定《审批效能监测规范》《跨部门数据共享指南》等标准化手册明确权责,并构建包含耗时分析、公众参与效能等维度的年度追踪体系,设定“流程合规率”“协同耗时下降率”等关键绩效目标。最终,结合第三方评估与公众反馈,形成“标准制定—实践检验—动态修订”的长效机制。

6 结语

本文聚焦控规审批效能提升对规划服务高质量发展的核心支撑作用,基于闵行区近

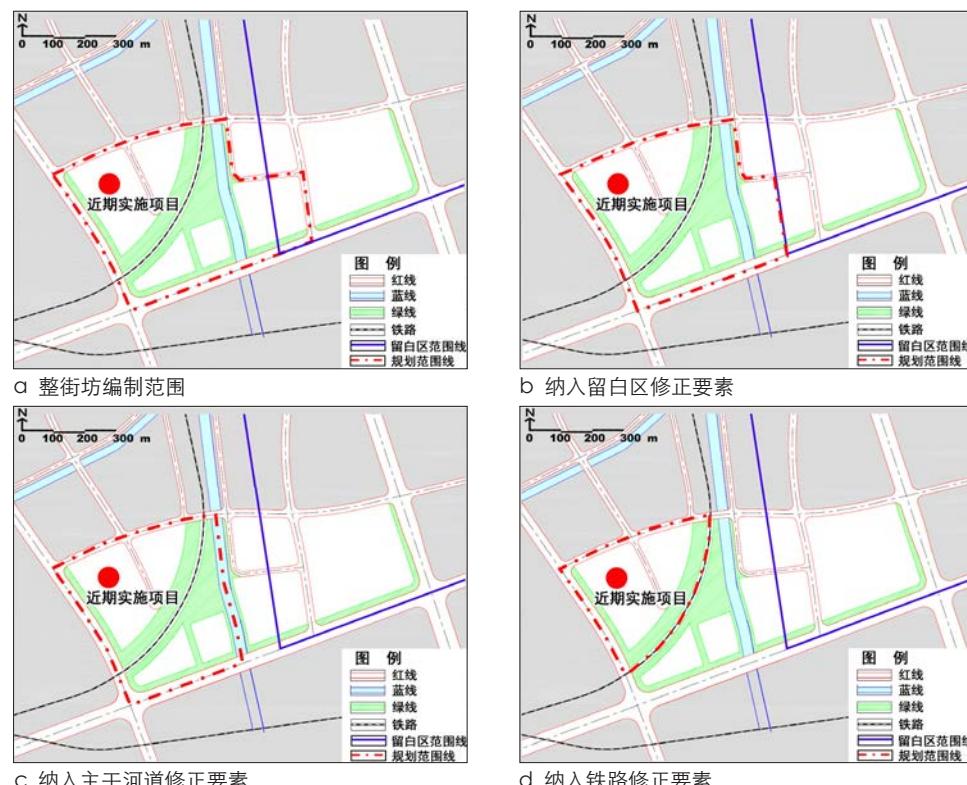


图8 编制范围划定示意图

Fig.8 Schematic diagram of preparation scope demarcation

资料来源:笔者自绘。

4年控规项目全周期耗时数据,通过系统梳理与深度分析,首次量化揭示了编制审批各环节效率特征、耗时分布及关键瓶颈。研究发现,流程衔接偏差、意见协调低效、成果质量波动是制约效能的普遍核心瓶颈。基于此,本文取得4方面关键进展:一是构建量化评估框架,建立基于全周期数据的效能诊断工具,突破传统经验局限,精准定位耗时症结;二是解析瓶颈深层机制,揭示“流程—协调—质量”问题的内在关联与制度性成因(权责配置/标准体系等);三是设计可复制解决方案,提出“流程优化—协同机制—标准完善”体系及动态跟踪评估机制,为深化规划领域“放管服”改革提供精细化技术路径;四是赋能智能管理转型,建立全周期数据跟踪范式,推动审批流程实时监控与智能预警。本文为闵行区控规审批效能提升提供依据与实施方案,并从方法论创新、机制解析与实践应用维度,构建了超大城市规划治理效能提升的系统支撑体系,为优化营商环境、推进城市治理现代化贡献可复制经验。■

参考文献 References

- [1] 徐毅松.新形势下,切实推进上海控制性详细规划发展的认识和思考[J].上海城市规划,2011(6):14-20.
XU Yisong. Knowledge and thinking of the development of Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 14-20.
- [2] 张玉鑫.上海控制性详细规划的历程和发展认识[J].上海城市规划,2011(6):3-7.
ZHANG Yuxin. The process and development knowledge of Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 3-7.
- [3] 熊健.控制性详细规划全过程管理的探索与实践——谈上海控制性详细规划管理操作规程的制定[J].上海城市规划,2011(6):28-34.
XIONG Jian. A study of the plan preparation process and the practice of the regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 28-34.
- [4] 汤文专.详细规划编制及审批体系改革的思
考——以东莞市为例[J].城市建筑,2023,20(18):142-145.
TANG Wenzhuan. Reflections on the reform of the preparation and approval system of detailed planning: a case of Dongguan[J]. Urbanism and Architecture, 2023, 20(18): 142-145.
- [5] 徐宁,陈川,王朝宇,等.新时期广东省城镇详细规划编制与管理技术体系改革[J].规划师,2023,39(7):102-109.
XU Ning, CHEN Chuan, WANG Zhaoyu, et al. Reform of the technical system for detailed urban planning formulation and management in Guangdong Province in the new period[J]. Planners, 2023, 39(7): 102-109.
- [6] 詹美旭,李飞,董博,等.市级国土空间规划实施与运行机制研究[J].规划师,2023,39(9):32-39.
ZHAN Meixu, LI Fei, DONG Bo, et al. The implementation and operation mechanism of municipal territorial space planning[J]. Planners, 2023, 39(9): 32-39.
- [7] 田璐,谢媛.在城市规划公示中促进公众参与的优化措施——以上海市新江湾社区控规为例[J].建设科技,2022,(6):44-46.
TIAN Lu, XIE Yuan. Optimization measures to promote public participation in urban planning publicity: taking Shanghai Xinjiangwan community regulation plan as an example[J]. Construction Science and Technology, 2022(6): 44-46.
- [8] 白娟,黄凯,路遥.国土空间规划体系核心价值认知及落定策略[J].规划师,2021,37(10):12-19.
BAI Juan, HUANG Kai, LU Yao. Value cognition and implementation of national territory spatial planning system[J]. Planners, 2021, 37(10): 12-19.
- [9] 杨鸽,吴倩薇,张建荣.国土空间详细规划编管体系优化路径[J].规划师,2023,39(11):117-123.
YANG Ge, WU Qianwei, ZHANG Jianrong. Improvement path of territorial space detailed planning compilation and management system[J]. Planners, 2023, 39(11): 117-123.
- [10] 程崴知,王陶,戴继峰,等.空间规划全生命周期信息化建设探索——以《深圳市国土空间规划信息化顶层设计》编制为例[J].城市规划学刊,2022(s1):106-112.
CHENG Weizhi, WANG Tao, DAI Jifeng, et al. Informatization in the lifecycle of spatial planning: the case of *Informatization Superstructure Design in Shenzhen Territorial Spatial Planning*[J]. Urban Planning Forum, 2022(s1): 106-112.
- [11] 徐玮.理性评估、科学编制,提高规划的针对性和前瞻性——上海控制性详细规划实施评估方法研究[J].上海城市规划,2011(6):80-85.
XU Wei. Rational and scientific evaluation, to improve the relevance and forward-looking of the regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 80-85.
- [12] 黄昕,吴凯晴,李浩.面向老城区有机更新的控制性详细规划编制探索——以广州市白云山南麓(沙河)片区为例[J].规划师,2022,38(12):131-138.
HUANG Xin, WU Kaiqing, LI Hao. Regulatory planning compilation for the organic renewal of old districts: Shahe District, Guangzhou[J]. Planners, 2022, 38(12): 131-138.
- [13] 刘璇.刍议上海市城市控制性详细规划制定中的公众参与[J].上海城市规划,2016(4):98-102.
LIU Xuan. Preliminary survey on public participation of Shanghai urban regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(4): 98-102.
- [14] 吴秋晴,赵宝静.系统治理与精准更新视角下的社区规划探索——以周家桥街道美好生活圈行动规划为例[J].上海城市规划,2022(2):16-23.
WU Qiuqing, ZHAO Baojing. Exploration of community planning from the perspective of system governance and accurate renewal: a case study of the action plan of 15-minute community life unit in Zhoujiaqiao Sub-district[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 16-23.
- [15] 王嘉璐.城市设计推动高质量规划编制的实践探索——以上海市为例[J].上海城市规划,2024(6):75-81.
WANG Jialu. Practical exploration of urban design to promote high-quality planning: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(6): 75-81.
- [16] 王雪菲,吴孔逸,郭一珂,等.国土空间规划行业管理数字化转型思路[J].规划师,2023,39(3):81-86.
WANG Xuefei, WU Kongyi, GUO Yike, et al. A reflection on the digital transformation of territorial space planning management[J]. Planners, 2023, 39(3): 81-86.