基于 PPPPA 模型的详细规划评估与结果反思

——以浙江省新昌县控制性详细规划评估为例

田　园，何储玲，冷诗雨，董翊明，黄子文，范　征

[摘　要] 为加快国土空间总体规划与详细规划的衔接，评估详细规划在“规建管用”各环节的绩效，选取编制方案合理性、实施结果一致性、实施过程严肃性、实施影响积极性、管理环境适应性 5 组指标，构建 PPPPA 模型，并基于行政合法性与合理性的视角建立制度解释框架。模型结果显示，部分详细规划的总绩效不高，分项绩效呈现出编制方案合理性较好、实施结果一致性与实施影响积极性一般、管理环境适应性与实施过程严肃性不足的特点，且不同街道的绩效差异显著。其背后的制约因素在于，规划和实施在刚性实施与弹性干预、地方政治过程与行政管理过程、理性技术与感性经验等方面的差距，往往源于形式规则与合法程序、局部考量与合理价值之间的差异。因此，有必要探索“共性—个性”的详细规划单元划定方式，制定“评估—近期—计划—监测”一体化的详细规划评估程序，健全“激励 + 约束”的详细规划评估机制，并叠加应对“不确定性 + 多对象”的详细规划评估技术，逐步实现全域全要素深度的规划评估。

[关键词] 详细规划评估；PPPPA 模型；浙江省新昌县

[文章编号]1006-0022(2025)07-0134-07　**[中图分类号]**TU984、F061　**[文献标志码]**B

[引文格式] 田园，何储玲，冷诗雨，等．基于 PPPPA 模型的详细规划评估与结果反思：以浙江省新昌县控制性详细规划评估为例 [J]．规划师，2025(7)：134-140．

Detailed Planning Evaluation and Result Reflection Based on the PPPPA Model: A Case Study of Regulatory Planning Evaluation in Xinchang County, Zhejiang Province/TIAN Yuan, HE Chuling, LENG Shiyu, DONG Yiming, HUANG Ziwen, FAN Zheng

[Abstract] To promote the connection between territorial spatial master planning and detailed planning, and to evaluate the performance of detailed planning at the stages of "planning, construction, management, application", five groups of indices: rationality of the formulation plan, consistency of implementation results, seriousness of implementation process, positivity of implementation impacts, and adaptability to the management environment, are selected to establish the PPPPA model for detailed planning evaluation. An institutional explanation framework is established based on administrative legitimacy and rationality. The evaluation result shows that: the general performances of some detailed plans are low; rationality of the formulation plan is good, consistency of implementation results and positivity of implementation impacts are moderate, management environmental adaptation and seriousness of implementation process are weak; the performances of different streets are significantly varied. The underlying reasons are the differences between rigid implementation and elastic intervention, local political process and administrative process, rational technology and emotional experience, which originate from formalistic rule and legal procedure, partial thinking and reasonable value. Therefore, it is necessary to explore "general + individual" integrated demarcation approach of detailed planning units, formulate an "evaluation, immediate action, plan, monitoring" evaluation procedure, integrate "incentive +restriction" combined evaluation mechanism, and overlap evaluation techniques in response to "uncertainty+multi-objects" in detailed planning, so as to realize whole area and all elements planning evaluation of detailed planning.

[Keywords] detailed planning evaluation; PPPPA model; Xinchang County, Zhejiang Province

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目 (51678517)

[作者简介] **田　园**，高级工程师，现任职于浙江省城乡规划设计研究院。57871356@qq.com

何储玲，硕士，工程师，现任职于新昌县自然资源和规划局。

冷诗雨，硕士，工程师，现任职于浙江省城乡规划设计研究院。

董翊明，通信作者，硕士，教授级高级工程师，现任职于浙江省城乡规划设计研究院。1457780324@qq.com

黄子文，硕士，现任职于浙江大学建筑工程学院。

范　征，高级工程师，现任职于浙江省城乡规划设计研究院。

1 规划难实施的进退维谷

随着县级国土空间总体规划的相继批复，为确保详细规划与总体规划的无缝衔接，明确新时期详细规划的方向，自然资源部印发了《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(自然资发〔2023〕43 号)。浙江省自然资源厅也同步出台了《关于开展国土空间详细规划评估工作的通知》和《浙江省国土空间详细规划实施评估导则》，对既有详细规划继续有效、修编修订、废止等处置方式予以细化，并划分详细规划单元。但是，在“评估内容单一且预测解释不足、评估方法有限且动态监测不足、评估时机滞后且利益协调不足、评估结论片面且反馈约束不足”等问题累积的影响下，不但规划与实施之间的差距持续扩大，而且国土空间整体格局的塑造也将错失良机，进而导致规划“编制—实施—管理”过程的高成本、高能耗、低效率与低品质。

为避免规划与实施脱节，我国开展了大量评估，这也引起学界对规划评估合法性与合理性的关注。首先，在规划失效问题本质方面，大量研究表明，外表繁多的“实施悖论”在增长制度与用地方式上存在共同根源。学者普遍认同，规划“难产”的本质是由“编制理性有限、实施缺乏社会正当性与行政衔接性、管控刚性与弹性不足”等因素导致交易成本超过规划增值收益，进而阻碍要素流动。其次，在规划评估的转型思路方面，焦点集中于“在增长路径依赖与刚性约束模糊的背景下如何变革规划范式”[1]。部分文献指出，嵌入规划全周期的评估制度是破解这一难题的关键[2-3]。各界也试图从美国①、英国②等国在规划方案合理性、过程严肃性、结果符合性、环境适应性等多层次评估中汲取经验[4-6]。最后，在规划实施的绩效测度方面，专家指出评估结果是经济转型、空间调整的重要依据[7]。经验研究也热衷于运用投入产出分析、最优化仿真模型、遥感跟踪、满意度测评等方法，评估不同尺度规划的绩效[8-9]。

然而，针对规划评估的广泛讨论仍局限于以技术提升来回避制度缺陷的简单化目标导向思维，缺乏将经济、空间等环节逻辑串联的系统性分析，因而难以厘清“规划究竟有多少得以落实”“在多大程度上影响了城市发展”“规划失灵是由于规划扭曲、制度缺失还是市场因素所致”“如何确保规划的顺利推进”等一系列疑问。此外，各地数据和规则的封闭性也导致现有研究仅停留在“就结果论规划”的片面评估层面，其结论所指向的仅仅是困境下的技术借鉴，而非真正契合规划实际场景的制度性建议。

因此，有必要基于实证研究，探索适宜的测度方法，揭示规划实施中奏效与失效的具体环节，并归纳出背后的资源约束、运作逻辑与竞争规则，为将实施评估融入规划与地方政治过程提供可参考的方向。基于此，本文以浙江省新昌县控制性详细规划评估为例，聚焦于以下方面：①选取合适的指标，构建一种用于测度详细规划“规建管用”绩效的 PPPPA(Plan-Payoff-Process-Practice-Administration) 模型；②立体呈现总体、分项、典型单元在横向和纵向等方面的绩效情况；③剖析规划与实施之间差距的成因，并以合法合理为导向，提出优化评估规则的政策建议。

2 基于 PPPPA 模型的详细规划评估方法

2.1 基于 PPPPA 的模型构建

针对详细规划“编制—实施—管理”各阶段要素，构建涵盖“规划方案、结果、过程、影响与政策、计划、项目不确定性”评估的 PPPPA 模型。各要素内涵如下：①编制方案合理性 (plan rationality)，指方案本身的科学合理程度，测度规划编制阶段的绩效，包括规划方案的战略定位、结构布局及支撑策略的合理性。②实施结果一致性 (payoff conformity)，指规划方案与实施结果之间的偏差程度，测度规划实施阶段的总体绩效，包括规划方案中的指导性目标、强制性内容、空间布局与实施结果的一致性。③实施过程严肃性 (process seriousness)，指规划决策过程的严肃公正程度，测度规划实施决策阶段的绩效，包括规划审批决策、内外监督、公众参与的严肃性。④实施影响积极性 (practice positive)，指规划实施对公众影响的积极程度，测度规划实施影响阶段的实质绩效，包括规划实施对民众居住、工作、休闲的积极性。⑤管理环境适应性 (administration flexibility)，指规划管理中对不确定因素的灵活应对程度，测度规划管理阶段的绩效，包括规划管理对重大事件、政策、项目的适应性。

研究假设认为，若模型结果显著，便可在详细规划实施绩效与 PPPPA 模型之间建立关联，从而为破解规划实施难题提供依据。据此，以规划“编制—实施—管理”的总绩效为因变量，以合理性、一致性、严肃性、积极性、适应性标准为因子，构建规划绩效评估模型：

$$\begin{aligned} P &= f(T_i, F_i, E_i, S_i, B_i) \\ &= \sum_{i=1}^{n} aiT_i + \sum_{i=1}^{n} biF_i + \sum_{i=1}^{n} ciE_i \\ &+ \sum_{i=1}^{n} diS_i + \sum_{i=1}^{n} eiB_i \end{aligned} \tag{1}$$

式中：P 为规划“编制—实施—管理”的总绩效，$T(PRT)$ 为编制方案合理性绩效，$F(PCF)$ 为实施结果一致性绩效，$E(PSE)$ 为实施过程严肃性绩效，$S(PPS)$ 为实施影响积极性绩效，$B(AFB)$ 为管理环境适应性绩效，a、b、c、d、e 为系数，i 为调查个体。

2.2 指标确定

2.2.1 要素集确定

既有规划评估侧重于规划合理性或实施偏差性测度，较少从社会、经济等规划实施的多环节进行综合测度。毕竟，方案本身难以反映不确定的决策环境和运作机制，也难以区分规划与非规划因素的作用机理。

因此，亟须探索一种能够全面反映规划绩效与实施差距的方法，建立包含“编制方案、实施结果、实施过程、实施影响、管理环境”5 个维度的 PPPPA 评估指标体系，以及由“合理性、一致性、严肃性、积极性、适应性”5 个方面构成的 RCSPF 衡量标准体系。见表 1。

2.2.2 评语集确定

针对各类评估要素的特征，依据李克特量表[3]构建多元评语集，对准则层指标及规划总绩效进行评估，并根据最终得分划分为“很差 (0 ～ 2 分)”“较差 (＞ 2 ～ 4 分)”“一般 (＞ 4 ～ 6 分)”“较好 (＞ 6 ～ 8 分)”“很好 (＞ 8 ～ 10 分)”5 个等级。

2.2.3 权重集确定

对于管理环境适应性、实施结果一致性，采取层次分析法与特尔斐法联合确定权重；对于编制方案合理性、实施过程严肃性、实施影响积极性，则利用 SPSS 软件，采取因子分析法确定权重。以编制方案合理性准则层指标为例，具体分析如下：①总方差解释量表明，“规划衔接”等前 4 个公共因子的变化显著，能够最大化地测度编制方案的特征；②因子载荷矩阵旋转前后的对比说明，旋转后各公共因子的含义更为清晰，如新生成的第一个因子中“规模预测”的载荷系数较大，基本反映了原变量信息；③因子得分矩阵标定了新生成主成分的系数；④根据主成分因子系数，可以折算出各指标的权重。

2.3 评估步骤

评估步骤分为四步：①总体评估，在运用 PPPPA 模型进行计算后，观察规划“编制—实施—管理”的总绩效；②分项评估，分项审视 PPPPA 各类指标的绩效与差距，立体测度细分特征；③典型单元差距横向评估，以街道作为控制变量，将全数据库拆分成 4 个子数据库，横向比较各指标在不同区域的绩效；④规划与实施量、质差距纵向评估，依次比较规划编制、实施管理等阶段的绩效差距，以及规划实施中个体品质提升绩效与总量增长绩效的差距。

3 基于 PPPPA 模型的浙江省新昌县控制性详细规划评估结果分析

新昌县地处浙江省东部、绍兴市南部。截至 2023 年，其地区生产总值达

表 1 详细规划评估指标体系 (以浙江省新昌县为例)

准则层指标	权重	一级指标	权重	指标说明	合理度 / %	符合度 / %	严肃度 / %	积极度 / %	灵活度 / %	得分
编制方案合理性 P1	0.22	定位合理性 P11	0.47	规划衔接、职能定位、规模预测	69.6	—	—	—	—	1.68
		结构合理性 P12	0.36	产业结构、空间结构	51.8	—	—	—	—	3.12
		策略合理性 P13	0.17	产业策略、土地策略、交通策略、社保策略	88.5	—	—	—	—	1.50
实施结果一致性 P2	0.12	目标一致性 P21	0.20	经济目标、社会目标、环保目标	—	+19.9	—	—	—	2.40
		强制一致性 P22	0.62	建设用地、公共设施、基础设施、防灾工程	—	+62.7	—	—	—	2.04
		空间一致性 P23	0.18	发展方向、居住用地、公共用地、工业用地、道路用地、绿地广场	—	+62.2	—	—	—	0.92
实施过程严肃性 P3	0.21	决策严肃性 P31	0.38	论证修改、审查审批、评估续编	—	—	51.2	—	—	1.14
		监督严肃性 P32	0.27	内部监督、外部监督、责任追究	—	—	18.9	—	—	0.44
		参与严肃性 P33	0.35	信息公开、参与范围、参与深度、意见反馈	—	—	14.6	—	—	0.30
实施影响积极性 P4	0.32	居住积极性 P41	0.38	住区数量、住区质量	—	—	—	78.3	—	3.68
		工作积极性 P42	0.43	就业机会、教育机会、创新机会	—	—	—	63.8	—	4.24
		休闲积极性 P43	0.19	娱乐环境、自然环境、人文环境、出行时间、出行花费	—	—	—	21.3	—	1.28
管理环境适应性 A1	0.07	事件适应性 A51	0.08	积极事件、消极事件	—	—	—	—	72.5	4.64
		政策适应性 A52	0.54	人口政策、土地政策、产业政策、环保政策	—	—	—	—	42.4	1.50
		项目适应性 A53	0.38	工业项目、房产项目、设施项目、商业项目	—	—	—	—	13.2	0.64

606.67 亿元，三次产业比重为 4.1∶49.7∶46.2，户籍总人口为 42.65 万，常住人口城镇化率为 65.1%，是首批国家创新型县 (市)、国家全域旅游示范区。目前，新昌县正处于人口与用地快速变化期，适合作为研究详细规划评估的案例。此次评估基于 PPPPA 模型，以截至 2023 年底新昌县域内已编制的控制性详细规划为对象，根据确定的规划评估指标，按步骤有序开展评估工作，最终得出以下分析结果。

3.1　总体评估结果分析

总体评估模型结果显示，新昌县上一版控制性详细规划 (即新昌县已批复且在时效内的控制性详细规划拼合版本) 确实存在“总绩效较高，但协调作用不显著”的现象，仅位于评估等级的第二级——“较好”等级，这与新昌县的实际情况相符。进一步细分的控制性详细规划评估特征也验证了规划与实施之间存在一定脱节的假设，即编制方案合理性较好、实施结果一致性与实施影响积极性一般、管理环境适应性与实施过程严肃性不足。见图 1。

根据自然资源部门和管委会的统计数据，新昌县共有 13 个控制性详细规划单元，总面积为 123.95 km^2，覆盖了 66.87%的现状城镇建设用地及 81.74%的城镇开发边界，其中 5 个单元的控制性详细规划已获批，2 个单元的控制性详细规划正在修改中。

3.2　分项评估结果分析

PPPPA 分项评估揭示了更为详尽的规划绩效情况，其中定位合理性、结构合理性、目标一致性、决策严肃性、工作积极性、事件适应性的绩效得分较高。相比之下，监督严肃性、参与严肃性、休闲积极性、空间一致性、政策适应性、项目适应性的绩效得分则较低。见图 2。

(1) 在编制方案合理性绩效评估中，定位合理性的优势明显，紧随其后的是结构合理性，而策略合理性的绩效得分则相对较低。在二级指标层面，空间、产业结构与职能定位的科学性普遍优于社保、交通与产业策略。具体而言，用地结构的合理性不足，工业用地占比高达 36.07%，而居住用地和公共服务设施用地分别仅占 21%和 4%，均未达到国家标准。此外，规模容量合理性也较低，控制性详细规划单元汇总的人口达 44.05 万，超过了县级国土空间规划的预测值和实际值。分项设施布局的合理性同样存在问题，养老、文化、体育设施的覆盖率均不理想。

(2) 在实施结果一致性绩效评估中，目标一致性表现最为突出，强制一致性优于空间一致性，社会目标符合度也较为理想，但绿地、公共设施用地与防灾工程的偏差较大。具体而言，按规划实施区域占比达 32%，突破控制性详细规划实施区域仅占 0.82%，主要集中在大明市等区块，其余部分则为未实施区域和未按控制性详细规划实施区域。在分地类方面，市政用地和绿地的实施一致性最低，其次是道路。

(3) 在实施过程严肃性绩效评估中，监督严肃性、参与严肃性与决策严肃性仍存在差距。具体而言，评估续编的严肃性显著高于信息公开与参与范围。相较于《浙江省详细规划编制单元划分导则》等标准要求，当前控制性详细规划的覆盖率有待进一步提升，部分控制性详细规划单元面积过大，编码不够规范。

(4) 在实施影响积极性绩效评估中，居住积极性、工作积极性显著高于休闲

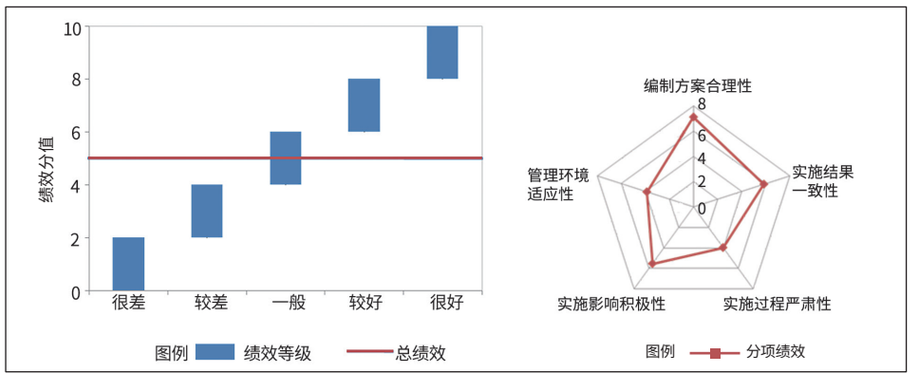

图 1　新昌县控制性详细规划评估中的规划总绩效 (左) 与分项绩效 (右)

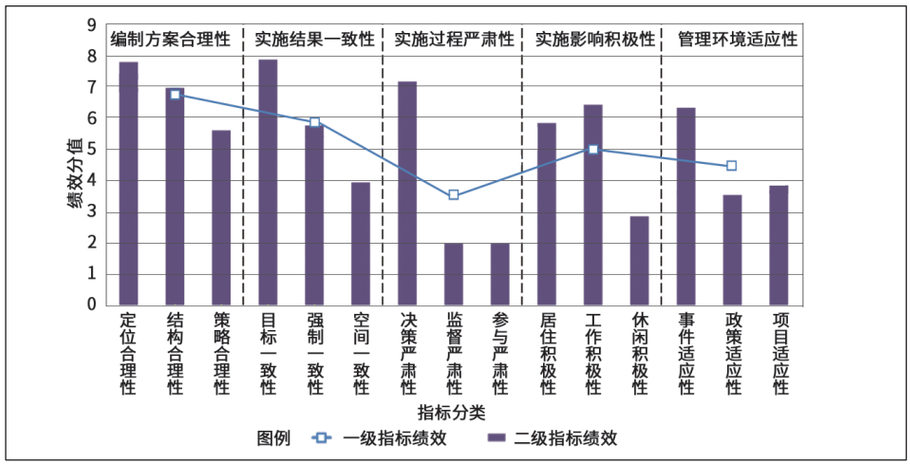

图 2　新昌县控制性详细规划评估中的指标绩效

积极性。二级指标的评估结果也表明，规划推动了就业机会增多、住区数量增加，但在降低出行花费、提供创新机会等方面的成效却相对较弱。

(5) 在管理环境适应性绩效评估中，事件适应性明显优于政策适应性和项目适应性。细化的评估结果显示，规划应对积极事件的弹性有余，但在应对环保政策、设施项目和土地政策等不确定性因素对规划的影响方面则显得不足。具体而言，与 5 年发展规划等战略规划的适应性较好，而与国土空间总体规划的重要控制线等方面的适应性不足，且部分单元建设用地规模偏大，与专项规划的适应性也有待提升，如 2 所小学和 1 所初中的用地尚未落实。

3.3 典型单元差距横向评估结果分析

在新昌县中心城区，七星街道、澄潭街道、羽林街道和南明街道这 4 个街道的详细规划编制及实施管理绩效存在显著差异，凸显了次区域之间的发展落差。见图 3。

(1) 不同区域详细规划实施管理的总绩效与其综合发展水平相一致。其中，七星街道和澄潭街道的表现最为优异，其次是羽林街道，而南明街道则表现相对较差。

(2) 不同区域详细规划实施管理的分绩效存在显著差异。在编制方案合理性、实施过程严肃性、实施影响积极性与管理环境适应性绩效评估中，澄潭街道表现较好，南明街道的绩效得分较低；在实施结果一致性绩效评估中，七星街道表现优异，位居前列，而羽林街道表现逊色，排名垫底。

(3) 街道分为“量高质低高差异”“质高量低中差异”“量、质相近低差异”3 类，但共性特征是量、质差距趋于收敛。南明街道属于实施结果一致性优于实施影响积极性的“量高质低高差异”地区，羽林街道属于实施影响积极性优于实施结果一致性的“质高量低中差异”地区，七星街道、澄潭街道则属于实施结果一致性与实施影响积极性相近的“量、质相近低差异”地区。基于灯光数据的新昌县横截面分析也显示，七星街道等主城高亮区的横向长度较长，且高亮区内的量、质差距同样趋于收敛。

(4) 典型单元控制性详细规划的量、质均不高。以新昌县羽林街道大明市区块为例，其人口和用地规模突破了上位规划的限制，规划结构不尽合理，目标定位的实施性较低，已建设的公共服务设施等仅占规划总量的 25%。

3.4 规划与实施量、质差距纵向评估结果分析

规划与实施量、质差距纵向评估结果显示，规划阶段总绩效 (以编制方案合理性为表征) 高于实施阶段总绩效 (以实施结果一致性、实施过程严肃性、实施影响积极性、管理环境适应性为表征)，与经验判断一致。同时，规划实施的质绩效 (以实施影响积极性为表征) 普遍落后于量绩效 (以实施结果一致性为表征)，这也与新昌县目前仍处于以极化扩张为主的阶段相吻合。见图 4。

4 结果反思：对规划与实施差距背后体系性差异的讨论

4.1 规划与实施之间的差距源于更广泛的差异

计量分析显示，基于 PPPPA 模型的详细规划评估能够提升规划整体绩效，但规划与实施之间仍存在差距，具体表现为总绩效一般，分项绩效呈现编制方案合理性较好、实施结果一致性与实施影响积极性一般、管理环境适应性与实施过程严肃性不足的特征。综合规划实施与 PPPPA 模型结果，可得出以下推论。

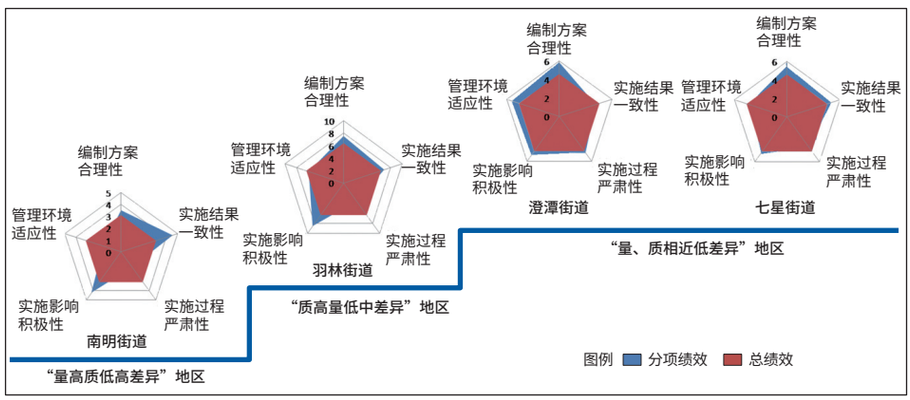

图 3 新昌县中心城区不同街道详细规划实施管理绩效评估

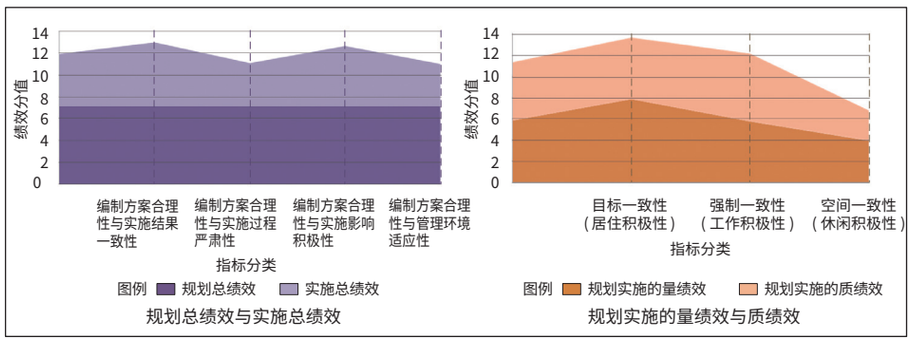

图 4 新昌县控制性详细规划评估中的规划与实施量、质差距纵向评估

(1) 在既有土地市政模式与管制体系下，规划与实施的差距往往源于更广泛的差异④。其隐含的逻辑在于，规划制定的规则在短期内难以进行折中处理以实现赶超增长目标所带来的效用，这背后是“合法程序与形式规则、合理价值与局部考量”的差异。合法程序与形式规则的差异造成了刚性实施与弹性干预的差距，进而影响规划总量增长红利。与合法程序相比，规划实施仍面临权责规定不足、界限模糊等挑战，并且在集体土地收益权模糊的情况下，详细规划运作频繁受到干预。合理价值与局部考量的差异导致了地方政治过程与行政管理过程的差距，影响个体品质提升带来的红利。尽管规划始终秉持理想信念，但在社会各界的选择中，内化的增长红利被过度看重，使得详细规划的多方协调过程绩效不高。

(2) 编制方案合理性的绩效相较于其他指标的得分较高⑤，但规划被赋予过多“职责”，难以摆脱对“建构工具理性”的依赖。在土地二元管制体制下，规划既要充当公共利益的保护伞，限制土地滥用，又不能阻碍土地出让，以实现空间的低成本外拓，然而这种做法容易陷入用远期利益贴现当期赤字的困境。虽然深化技术包装已成为缓解这一两难格局的“现实路径”，但是缺乏本土实践积累而单纯进行工作量的“堆砌”违背了技术的科学性。部分已编制的规划倾向于通过技术包装来彰显工具理性 (如复杂的预测技术)，这既难以抓住重点，也难以实现科学破局，凸显出诸多短板，如约束条件有待挖掘、规模未能以需定供、战略空间选址不佳、结构上贪大求全且拘泥于现状、工业组团分散、新区设施预测过于乐观、城市框架未能凸显等，与高密度增长需求相契合的技术更新也显得滞缓。过度夸大工具理性的技术包装牺牲了管理的科学性。尽管规划管理通过法定编制获得了行政合法性，但却混淆了个体理想与社会理性，因为管理的科学性应源自利益平衡而非文本，审批程序难以缩小规划与实际实施之间的差距 [10]。

(3) 若不能借助刚性制度缓解增长与人地矛盾，城镇将陷入空间碎片化与设施短板的困境，实施结果一致性绩效难以提升⑥。增长导向的政府行为推动了经济社会目标的达成，但既要动员劳动力等要素促进总量增长，又要借助指标守住底线，还要确保劳动力平稳流动，这些矛盾目标驱动了规划圈地、引资竞赛，掩盖了“投资项目反控制、本地产业发育不足”等体系性问题。缺乏刚性约束的市场决策，使得空间无序扩张陷入恶性循环。为降低成本、规避产权矛盾，投资项目倾向于绕开建成区向四周扩张，然而在次级中心发育不足的情况下，这不仅会加剧私家车激增与车行设施建设的矛盾，还会引发产城分离、功能区分散、新区规模过大、旧城挖潜滞缓、设施受挤压、内外交通混杂等问题。此外，住房价值剪刀差致使优质服务集中于特定区位和人群，加剧了设施与人气的空间分异。

(4) 虽然规划论证审批已趋于常态化，但是公众参与的有限动员和内外监督的局部考量，均导致实施过程的严肃性绩效下降⑦。形式化的公开方式使得地方政治过程缺乏有效的参与机制。若干详细规划仍然沿袭自上而下的行政模式，对公众参与缺乏有效动员，大众往往在认知鸿沟和话语权不足的情况下参与其中。低成本考量使得内外监督与责任追究难以嵌入规划流程。规划监督不严格，导致空间组织紊乱的缺漏被战略性掩盖而推迟暴露，同时也使重点发展区缺乏旧城更新续编的引导，进而呈现碎片化发展态势，造成生产服务设施建设被搁置。

(5) 规划虽然为居民提供了职住便利，但城镇量、质差距仍未缩小，规划实施对公众影响的积极性绩效不高⑧。生态恶化的背后是管制的碎片化。绿地被蚕食的矛头指向激励约束机制缺失，若任由生态防治持续失控，未来环境负外部性一旦释放，不仅将阻碍环境品质的提升，还会引发农地污染。人文空间难以抵御项目反控制的冲击。历史建筑等人文空间常常被招商项目反控制，取而代之的是千篇一律的高强度开发或失去原真性的开发性破坏。

(6) 处于非均衡竞争阶段的不同街道规划绩效迥异，缺乏弹性的管理极大地缩短了规划有效期。多极点竞争下的街道绩效差距反映了增长模式的差异。街道往往借助权限下放、优惠再造等杠杆，塑造多极点以重塑利益格局。街道不断更迭规划，也反映出发展模式正从外延扩张向内涵提升转变。然而，规划未能充分考虑不确定性因素。部分详细规划未能充分考量重大工业、旅游政策等发展需求，未预留出充足的空间、设施容量及指标弹性，导致在项目、指标变动影响下，只能被动进行修编。此外，要素组织存在短板，也使规划在“衔接部门与行政体系、平衡资金流向而不偏离价值设定、出台政策落实构想、调节项目时序”等方面丧失调控主动性，难以保障建设与规划时空协同，虽然总绩效可能与规划预期相近，但是资金收益、配套功能、空间结构却大相径庭。

4.2 政策指向

规划与实施之间的差距已累积形成较高的社会和生态成本，因此有必要构建一套既具备法定形式又符合价值目标的全过程详细规划评估制度。基于 PPPPA 模型，结合新昌县控制性详细规划评估案例，确定针对详细规划“编制—实施—管理”各阶段的政策导向，具体如下。

(1) 创新“6+X”详细规划单元划分体系，提升编制方案合理性。在浙江省现有的城镇提升、乡村共富、城乡融合、特定功能、生态保护、陆海统筹等 6 个共性控制性详细规划单元基础上，可根据各地实际情况，增设 X 个地方个性单元，如科创单元、“两山”转化单元等，并量身定制单元规模及管控政策。

(2) 健全“正向激励 + 负面约束”的详细规划评估机制，提升实施结果一致性。一方面，需探索在评估效益显著地区建立“评估结果与规划经费挂钩、补贴前评估”等激励机制，明确评估中地方政治过程的主体及权限，拓宽评估责任追究的渠道；另一方面，要制定“评估单位综合择优、评估小组客观选择、评估结果有效反馈”等约束机制。

(3) 制定“详细规划评估—单元优化—详细规划修编”一体化的详细规划评估程序，提升实施过程严肃性。将详细规划评估作为必备环节融入“规建管用”全过程，纳入部门与镇街的协调机制，并作为详细规划审批、修编及“三线”调整的必要条件和法定成果。评估结果将作为单元优化与详细规划修编的前提条件，并深度融入单元优化与详细规划修编过程，确保“无评估不修编”。同时，在评估指南等文件中，强化实施结果一致性审查、实施过程严肃性保障、实施影响积极性咨询及管理环境适应性监测等方面的要求。

(4) 细分“3 张清单 +3 类对象”的详细规划评估重点，提升实施影响积极性与管理环境适应性。灵活叠加“专项债匹配、城市更新政策制定、环境与交通评估、项目库策划与投资绩效研究”等事务，形成详细规划评估的日常事务清单、各类评价清单和接续规划清单 3 张清单。同时，根据评估结果明确“整体修编、范围调整、零星修编”3 类修编对象，并确定差异化的修编深度与重点。

5 结束语

规划与实施的差距犹如一面镜子，映射出赶超阶段重增长、轻品质的体系性问题。然而，部分规划评估仍囿于“重规建、轻管用”的局限，忽视了实施运作的正当性。鉴于此，本文基于新昌县的实证研究，测度详细规划各环节的绩效，并从行政合法性与合理性的视角出发，构建了制度解释框架。

此外，本文构建的 PPPPA 模型，能够立体化呈现规划与实施的差距以及区域差异。未来，该模型还可进一步研发不同单元绩效比较、影响因素分析等模块，打造集成评估与制度的技术平台，为破解规划实施难题提供决策合理性与技术正当性的支持。

[注　释]

①美国《州立规划行动 (指引)》规定，规划内容需涵盖经济、环境、基础设施、公众生活、政府间协调等多个监管变量及其目标。在规划获得通过后，必须对监管变量和目标的执行情况进行评估；若目标未能实现，州规划委员会须分析原因，并决定是否对规划目标进行调整。上述规定已在新泽西、科罗拉多等地持续付诸实践。

②英国通过发布《区域规划监督指南》，全面阐述了将监督评估环节融入规划的目标、程序、方法及指标，并在《大伦敦规划》中落实。例如，规划中应设有专门章节细化规划监测评估工作的内容，伦敦市长也须以年度规划监测报告的形式向公众汇报。此外，曼彻斯特等地的学者通过典型案例分析，探讨了规划实施过程与结果之间非简单对应的微妙关系。

③李克特量表是最为常用的一种评分加总式量表，由一系列陈述构成。每组陈述提供了“非常同意”“同意”“不一定”“不同意”“非常不同意”5 种回答选项。通过计算被调查者的总分，可以准确判断其态度的强弱或在该量表上的具体状态。

④模型结果显示，不仅规划实施的总绩效较低，实施结果一致性与实施影响积极性的绩效也较为一般，而管理环境适应性与实施过程严肃性的绩效则处于最低水平。

⑤模型结果显示，编制方案合理性的绩效优于其他指标，其中定位合理性的绩效又优于结构合理性与策略合理性。

⑥模型结果显示，实施结果一致性的绩效一般，其中目标一致性的绩效得分较高，强制一致性与空间一致性的绩效得分较低。

⑦模型结果显示，实施过程严肃性的绩效得分较低，其中监督严肃性和参与严肃性的绩效得分远低于决策严肃性。

⑧模型结果显示，实施影响积极性的绩效一般，其中居住积极性与工作积极性的绩效得分显著高于休闲积极性。

[参考文献]

[1] 黄锐．国土空间规划实施管理路径探析：以城市规划为例 [J]. 信息周刊，2020(5)：1.

[2] 匡文慧．新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨 [J]．资源科学，2019(1)：25-34.

[3] 刘昕，邓玉婷，何萍，等．公园城市理念下重点地区规划实施总控探索 [J]．城市规划，2023(增刊 1)：31-37.

[4] 马璇，张一凡．我国城市总体规划实施评估工作评析及建议：基于省市调研的若干思考 [J]．规划师，2016(3)：34-41.

[5] 汤大为，韩若楠，张云路．面向国土空间规划的城市绿地系统规划评价优化研究 [J]. 城市发展研究，2020(7)：55-60.

[6] 廖胤希，徐刚，刘喆，等．产业型用地规划评价系统构建与实践：以上海松江经济技术开发区建设实施评估为例 [J]．规划师，2019(14)：46-52.

[7] 霍世琦．试论社会经济转型与城市规划发展趋势 [J]．农村经济与科技，2017(16)：202.

[8] 于潮，陈倩．基于大数据对城乡规划公众参与方式的思考 [J]．城市建筑，2020(21)：20-22.

[9] 黄永进，基静萍，孙华芸，等．遥感技术在“一张图”实施监督系统中的应用 [J]．测绘通报，2021(4)：156-159.

[10] 韦亚平，朱敬，杨深．作为地方政治过程的美国区划及其技术体系：兼论新时期控制性详细规划的编制创新 [J]．规划师，2010(10)：113-118.

[收稿日期]2025-02-13；
[修回日期]2025-04-12