

上海地名规划申报的标准化体系构建与实施路径研究

文 / 冯叶菁 上海市浦东新区规划建筑设计有限公司

摘要：面对城市快速发展的挑战，加强地名管理工作势在必行。本文旨在探讨上海地名规划申报的标准化体系构建及其实施路径。通过分析现行的地名管理相关法律法规，结合上海市的实际情况，文章提出了建立地名规划编制及报批流程、促进详细规划与地名专项规划衔接、制定地名专项规划编制标准等建议。研究认为，完善的地名规划申报标准化体系有助于提升上海市地名管理工作水平，彰显城市特色和文化内涵。

关键词：地名规划；标准化；实施路径；上海

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.14.010

引言

地名是一座城市的名片，承载着丰富的历史文化信息。在城市化进程日益加快的背景下，加强地名管理、规范地名使用已成为城市管理的重要内容。然而，由于缺乏统一认识，地名规划申报工作往往存在随意性和盲目性。为进一步规范上海市地名规划申报，提升地名管理工作水平，亟需构建科学合理的地名规划申报标准化体系。本文将在梳理相关法律法规的基础上，结合上海实际，探讨地名规划申报标准化体系的构建与实施路径。

一、上海市地名管理的法规体系

2022年5月1日，修订后的《地名管理条例》颁布施行。在此基础上，民政部制定了《地名管理条例实施办法》，进一步明确了地名管理的具体要求。《上海市地名管理条例》经上海市人民代表大会常务委员会第十一届五次会议于1998年9月22日通过发布，后于2010年、2011年、2015年进行了三次修正。尽管经过多次修正，随着经济社会的发展，上海市地名法规依然存在与超大城市管理不相适应的问题，不得不通过“打补丁”的方式陆续制定多种规则、发布多种规定。如《上海市市政交通设施命名规则》《上海市居住区和建筑物命名规则》等专项规则，进一步细化了不同类型地名的命名要求。这些法规文件共同构成了上海市地名管理的法律体系，是推进地名标准化的重要依据。

二、上海地名规划申报的现状与问题

目前，上海市地名规划申报主要存在以下问题：一是地名规划编制与控制性详细规划衔接不够紧密，造成控规先行批复，后续根据建设需要再增补地名规划的问题；二是各区地名专项规划的申报材料标准和成果形式不尽统一，质量参差不齐；三是由于地名规划申报涉及的基层经办人员缺乏相应的业务知识和操作指引，导致申报效率有待进一步提升。以未同步编制地名规划项目为例，部分控规图纸上使用的没有编地名规划及评审的路名，仅为控规暂用名，申报主体却将其作为已批的地名规划，进行后期路名申报的依据，造成无法申报路名，影响周边地块的项目推进。为改善这一状况，亟需加强对地名申报业务人员的培训力度，编制规范统一的操作手册，切实提高地名规划申报工作的整体效能。

此外，在地名规划编制和申报过程中，公路与市政道路的界定还不够清晰，时有模糊地带。这导致在后续的道路命名、申报审批等一系列管理环节中，容易出现相互推诿、职责边界不明确等问题。部门间缺乏统一的工作标准和有效的协同机制，影响了地名规划申报工作的效率和质量。这些现实问题凸显了建立地名规划申报标准化体系的紧迫性和必要性。如图1。

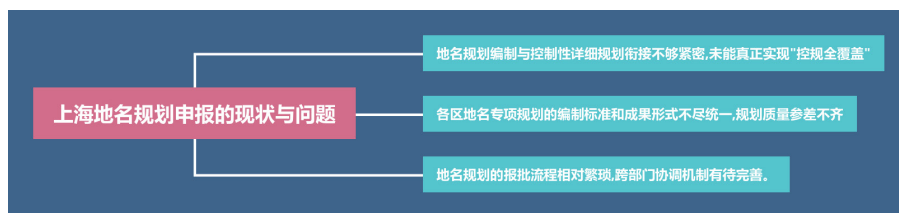


图1：上海地名规划申报的现状与问题

三、构建上海地名规划申报标准化体系的思路

为解决上述问题，上海地名管理部门有必要加快构

建地名规划申报标准化体系。具体可从以下几方面着手：

见表1。

表1 上海地名规划申报标准化体系的构建思路

构建方面	主要措施	预期效果
编制报批流程优化	建立跨部门联席会议制度；细化编制要求；规范申报材料；制定联合审批办法	简化工作流程；提高审批效率；强化部门协同；增强规划前瞻性

地名专项规划与控制规衔接	将专项规划纳入控规编制；明确衔接内容；强化规划审查；加强动态维护；注重多规协调	统筹兼顾城市空间布局；提升规划的权威性和严肃性；形成规划合力
开展基础地名经办人员相关知识培训	开设专题讲座；编制操作手册；开展案例教学；加强实践锻炼	提高经办人员业务水平；规范申报材料编制；提升地名规划编制质量
运用信息化手段	建立地名信息管理平台；利用大数据分析；开发公共服务系统；实现部门信息共享；加强数据安全防护	提升地名管理效率；提升管理的精细化水平；优化公共服务；强化部门协同
加强地名文化宣传教育	挖掘地名文化内涵；开展特色宣传活动；普及地名管理知识；推动地名文化研究；完善阵地建设	传承弘扬城市文化；提升公众参与度；增强全社会地名规范意识；扩大地名文化影响力

（一）完善跨部门协同机制，提升地名规划编制与审批效能

建立健全跨部门的地名规划编制与审批协同机制，是提高地名规划工作效率和质量的关键举措。为此，建议探索建立由市、区地名管理部门牵头，规划、民政等相关部门参与的地名审核联席会议制度。联席会议要明确各部门在地名规划编制、申报、审批等环节的职责分工和协作方式，细化工作流程和时限要求，强化工作闭环管理，确保地名规划编制与审批各环节无缝衔接、高效运转。

同时，联席会议要加强统筹协调，研究制定地名规划联合审批办法，进一步理顺市、区两级管理部门的审批权限和程序衔接，推动形成上下联动、分工协作的良性运行机制。对于重大或疑难的地名规划项目，可由市、区有关部门联合开展论证评审，集思广益、各抒己见，以提高决策的科学性和规划方案的可行性。

为使跨部门协同常态化、规范化，建议联席会议定期召开由市、区地名管理部门、规划部门、民政部门等共同参与的工作例会，通报地名规划编制与审批进展，研究解决工作中遇到的困难和问题，形成统一步调、互促共进的工作合力。对于一些重大、复杂或跨区的地名规划项目，可采取联合会审、联合审批等方式，进一步提高审批的集约化和规范化水平。

总之，建立健全跨部门协同机制，积极探索联席会议、联合审批、联合会审等制度化举措，对于优化地名规划编制与审批流程，提升规划管理效能，加快推进上海地名规划申报标准化体系建设，具有十分重要的意义。各相关部门要进一步统一思想、凝聚共识，加强沟通协调，形成工作合力，切实把各项举措落到实处，共同推动上海地名管理工作再上新台阶。

（二）强化地名专项规划与控制性详细规划的衔接

将地名专项规划纳入各区域控规编制的必备内容，确保地名规划能够统筹兼顾城市整体空间布局。对未按要求开展地名专项规划编制的，暂不予以控规审批。建议在控规编制导则中，进一步明确地名专项规划的编制要求，细化需对接和落实的地名规划内容。在控规审批环节，应将地名专项规划作为重要的审查内容之一，未通过审查的，不予核发规划许可。同时，应加强控规动态维护和跟踪评估，定期对已批复的控规实施情况进行“体检”，对于在地名规划管理方面存在纰漏或未有效落实的，及时予以纠正和完善。此外，还应注重做好控规成果与地名普查、地名志编纂等工作的衔接，强化地名基础资料在城市规划建设

中的支撑作用。在强化地名专项规划与控制规衔接的同时，还应注重与城市总体规划、土地利用总体规划等上位规划的协调，使地名规划与城市发展的总体部署相一致^[1]。在规划实施环节，要加强规划许可核发与地名命名的协同，对于未按地名专项规划要求进行地名命名的建设项目，规划部门不予核发建设工程规划许可证。

（三）加强地名规划申报的审核和监管

建立健全地名规划申报的审核机制，对申报材料进行严格把关，确保地名的命名符合相关规定和要求。建议明确审核的具体内容和标准，细化审核流程和责任主体，确保审核工作做到有章可循、有据可依。对于审核中发现的问题，要及时反馈并要求限期整改，切实把好地名规划申报的质量关。同时，加强对地名规划申报的监管力度，及时发现和纠正存在的问题，确保地名管理的严肃性和权威性。可采取“双随机、一公开”的监管方式，随机抽取地名规划申报项目和审核人员，对其进行全过程监督检查，并将检查结果向社会公开，接受群众监督。对于检查中发现的违规行为，要严肃追究相关责任人的责任，并予以通报曝光，形成震慑效应。此外，还应畅通投诉举报渠道，鼓励群众参与地名规范化管理的监督，充分发挥群众监督的作用。通过严管与重罚并举，营造守法自觉、违法必究的良好氛围。为进一步提升地名规划申报质量，应加大基层地名经办人员培训力度。可通过举办专题讲座、编制操作手册、开展案例教学等多种形式，帮助经办人员全面掌握地名管理的政策法规和业务流程，提高其政策水平和业务能力。同时，建议建立地名管理人才库，加强优秀人才的选拔和培养，为地名管理工作提供智力支持。

（四）利用信息化手段提升地名管理水平

实现地名数据的动态更新和共享应用。鼓励将大数据、人工智能等技术应用于地名管理，为地名规划、审核、公示等环节提供智能化支撑。平台应具备地名数据的采集、存储、管理、发布等功能，实现地名信息的一站式服务。充分利用视频监控、电子地图等数据资源，及时发现和纠正地名使用中存在的问题。运用大数据分析技术，深入挖掘地名数据的内在联系和规律特征，为地名规划编制提供科学依据^[2]。探索开发地名信息公共服务系统，方便社会公众和专业用户查询地名信息、反映地名问题、参与地名征集等。加强部门间信息共享，推动“多规合一”和“一张图”管理，提高地名管理的精细化水平。在地名信息管理平台建设过程中，要坚持政府主导，社会参与，

实现数据资源的开放共享。引入市场机制，鼓励软件开发企业、科研机构等参与平台建设，提供个性化、专业化的地名信息服务。推动地名信息与政务服务、社会治理等领域的深度融合，充分发挥地名数据在智慧城市建设中的基础支撑作用。

（五）加强地名文化的宣传教育

充分挖掘上海地名蕴含的历史文化内涵，开展形式多样的地名文化宣传活动。引导社会公众参与地名征集，增强公众对地名文化的认同感。以公众喜闻乐见的方式普及地名管理知识，提高全社会的地名规范意识。可利用报刊、广播、电视、网络等媒体平台，开设地名文化专栏，解读地名的来历和故事，展示地名所承载的城市记忆。针对青少年群体，可结合中小学地方课程和校外教育，开发地名文化读本，将地名文化纳入社会实践活动。在社区、景点、商圈等公共场所，设置地名文化宣传栏，营造人文氛围。鼓励开展地名文化研究，加强学术交流，提升地名文化的影响力^[3]。定期召开地名文化论坛，邀请专家学者、社会各界代表共同探讨地名文化传承创新的路径和方法。要充分发掘上海地名所蕴含的红色文化、海派文化、江南文化等特色元素，策划推出一批极具上海特色的地名文化精品项目，如制作地名文化专题片、创作地名文化主题歌曲等，提升地名文化的感染力和影响力。组织开展“我身边的地名故事”等主题实践活动，引导青少年走进社区、探访地名，提高规范使用地名、保护地名文化的自觉性。

四、构建上海地名规划申报标准化体系的实施路径与保障措施

（一）加强组织领导，成立专项工作小组

由市地名管理部门牵头，联合发改、规划、建设、民政等相关部门，成立地名规划申报标准化体系建设工作专班，明确任务分工和时间进度，定期召开推进会。建议市政府将地名规划申报标准化体系建设列入年度重点工作，纳入绩效考核体系。各相关部门要高度重视，主要领导亲自抓，分管领导具体抓，确保各项工作落到实处。专班要加强统筹协调，积极争取政策、资金等方面的支持，为标准化体系建设提供有力保障。要建立信息共享机制，定期通报工作进展情况，及时研究解决存在的困难和问题。涉及多个部门的重大事项要及时向市政府请示报告，确保工作顺利推进。必要时可聘请第三方专业机构为标准化体系建设提供咨询论证等服务。

（二）开展试点示范，总结可复制经验

选择若干区作为试点，探索构建地名规划申报标准化工作模式。及时总结试点工作中的经验做法，完善工作机制，以点带面推动标准化体系在全市的应用。试点区要充分发挥示范引领作用，大胆探索、先行先试，形成一批可复制、可推广的经验做法。其他区要积极学习借鉴，结合实际创新完善，确保标准化体系建设工作有序推进。市地名管理部门要加强指导服务，及时帮助解决试点工作中遇到的困难和问题。要注重发现和培育特色亮点，总结提炼优秀案例，通过现场会、经验交流会

等形式向全市推广^[4]。对成效突出的试点区给予资金、项目等倾斜支持，调动各方参与标准化体系建设的积极性。

（三）强化人才队伍建设，提升业务能力

加大地名管理专业人才的培养力度，完善地名管理干部的教育培训体系。通过专题培训、业务交流、挂职锻炼等方式，不断提高地名管理干部的政策水平和业务能力。注重选拔熟悉地名管理工作、综合素质高、热爱地名文化事业的优秀人才充实到地名管理队伍中。健全地名管理人才培养使用机制，畅通干部交流任职和岗位轮换渠道。整合优质培训资源，创新培训方式，突出实战导向，切实提升培训的针对性和有效性。探索与高校合作，设置地名管理相关课程，培养专门人才。

（四）建立长效机制，强化监督考核

将地名规划申报标准化工作纳入地名管理部门的年度考核内容。定期开展工作督查，对标准执行不力的，予以通报批评。对在标准化体系建设中作出突出贡献的集体和个人，给予表彰奖励。制定科学合理的考核评估指标体系，强化考核结果运用，将其作为干部选拔任用、评先树优的重要依据。建立健全督查督办制度，对工作推进缓慢、成效不明显的，及时督办整改。树立典型，宣传先进，充分发挥示范引领作用，激发广大干部的工作热情和责任担当。建立第三方评估机制，围绕地名公共服务水平、公众满意度等开展评价，客观评判标准化体系建设成效。将考核结果与财政资金分配、项目安排等挂钩，形成奖优罚劣的鲜明导向^[5]。

结语

地名规划申报标准化体系建设是一项系统工程，需要各方协同发力，久久为功。通过建章立制、完善机制、创新方法，上海市有望进一步提升地名规划申报和审批的规范化、精细化水平，更好地保护和传承城市地名文化，展现海派文化的独特魅力。相信在全市上下的共同努力下，上海地名管理工作必将迈上新的台阶，为城市高质量发展注入新的活力。

参考文献

- [1] 寇怀云，顾玄渊，钟晓华. 集体记忆视角的历史地名保护——以上海松江石湖荡镇为例[J]. 住宅科技, 2024, 44(12): 47-52.
- [2] 花叶，姜朝芳. 数字信息技术赋能城市地名管理的探索与实践[J]. 上海城市规划, 2024, (05): 102-107.
- [3] 陆敏姣. 高质量发展下的创新城区路名规划研究——以吴淞创新城15更新单元为例[C]//中国城市规划学会，合肥市人民政府. 美丽中国，共建共治共享——2024中国城市规划年会论文集（21详细规划）. 上海宝山规划设计研究院有限公司；, 2024: 12.
- [4] 河北宁晋推进“地名+N”助力和美乡村建设[J]. 中国民政, 2024, (13): 63.
- [5] 黄睿，姚洪涛，刘世朋. 探索地名规划新路径打造城市地名命名雄安样板[J]. 中国民政, 2024, (13): 32-33.