

Динамическая корректировка генеральных планов территориального пространства городов и уездов на основе оценочного «обследования»: базовые представления, практические трудности и построение механизма

Авторы

Фань Цзиньлун

Аннотация

Оценка и корректировка планов являются ключевыми звеньями системы надзора за реализацией территориально-пространственного планирования; их согласованная работа обеспечивает динамическое управление территориальным пространством. В условиях необходимости реализации крупных стратегий и проектов в период 15-й пятилетки требуется системно совершенствовать механизм координации между оценочным «обследованием» и динамической корректировкой генеральных планов территориального пространства. Исходя из внутренней динамики территориально-пространственного управления, статья рассматривает китайские механизмы оценки и корректировки планов до реформы «интеграции многих планов», определяет содержание и характеристики динамической корректировки территориально-пространственного планирования, а также анализирует потребности в корректировке и практические затруднения при реализации генеральных планов городов и уездов. На основе глубокой взаимной логики между оценочным «обследованием» и динамической корректировкой предложена рамка механизма динамической корректировки, включающая пять уровней: целевой, принципиальный, содержательный, операционный и обеспечивающий. Эта рамка дает теоретический и практический ориентир для оценки и корректировки территориально-пространственных планов на городском и уездном уровнях.

Ключевые слова

территориально-пространственное планирование; оценочное «обследование»; динамическая корректировка; пространственное управление; реализация планирования

Введение

Механизм оценки и корректировки планов является важнейшим элементом системы надзора за реализацией территориально-пространственного планирования [1]. Он также выступает значимой практикой продвижения высококачественного городского развития и модернизации территориально-пространственного управления. В 2019 г. «Мнения ЦК КПК и Государственного совета о создании системы территориально-пространственного планирования и надзоре за ее реализацией» задали верхнеуровневые институциональные рамки для оценочного «обследования» и динамической корректировки. После нескольких лет реформы «интеграции многих планов» в Китае на национальном уровне была сформирована система городского оценочного «обследования» территориально-пространственного планирования, а генеральные планы городов и уездов вошли в этап полномасштабной реализации. Одновременно эти планы сталкиваются с множественными потребностями в корректировке и совершенствовании, связанными с передачей требований реализации и с поддержкой новых задач социально-экономического развития. В марте 2026 г. «Программа 15-го пятилетнего плана национального

экономического и социального развития» предложила «динамически совершенствовать территориально-пространственное планирование на основе национального плана развития и результатов оценки территориально-пространственного планирования». Поэтому динамическая корректировка территориально-пространственного планирования стала важным направлением оптимизации контроля территориального пространства. По мере совершенствования системы оценочного «обследования» создание надежного механизма динамической корректировки на основе результатов оценки стало насущной практической задачей.

После реконструкции системы территориально-пространственного планирования постепенно развиваются теоретические и практические исследования оценки и корректировки планов, однако в целом они начались поздно, а обсуждение институционального дизайна остается недостаточным. В области оценочного «обследования» часть исследователей изучала методы, траектории, технические рамки и механизмы мониторинга и раннего предупреждения на разных пространственных масштабах, включая межрегиональный, провинциальный, муниципальный и уездный уровни [2-7]. Другие работы рассматривали теоретические рамки оценки реализации территориально-пространственного планирования, взаимные траектории между оценочным «обследованием» и управлением реализацией, а также интерактивные рамки, связывающие территориально-пространственное планирование с оценочным «обследованием» [8-10]. В сфере динамической корректировки одни авторы считают, что комплексное упорядочение земель на всей территории может сформировать институциональный интерфейс для корректировки территориально-пространственных планов [11]; другие предлагают использовать краткосрочное планирование как поэтапный носитель поддержания генеральных планов [12] или строят траектории, через которые оценочная корректировка соединяет планирование развития и территориально-пространственное планирование [13]. В целом существующие исследования часто рассматривают оценочное «обследование» и динамическую корректировку отдельно. Использование оценочного «обследования» как основания корректировки планов все еще переходит от концептуального призыва к практическому поиску, а закрытый контур связи между оценкой и динамической корректировкой остается недостаточно разработанным. В ответ на реализационные потребности генеральных планов городов и уездов необходимо системно спроектировать координационный механизм. Настоящая статья исходит из динамики территориально-пространственного управления, ставит целью повышение уровня и способности управления, раскрывает содержание и институциональные особенности динамической корректировки, анализирует ее практические потребности и трудности, а затем строит рамку динамической корректировки на основе оценочного «обследования» для поддержки качественной реализации пространственного планирования.

1 Базовое понимание динамической корректировки территориально-пространственного планирования

1.1 Обзор и переосмысление механизмов оценки и корректировки до «интеграции многих планов»

До реформы «интеграции многих планов» планы развития, городское и сельское планирование, планирование землепользования и другие пространственные планы в основном уже имели собственные системы оценки и корректировки [12,14]. Сравнение этих систем (таблица 1) показывает, что все они следовали базовому принципу «сначала оценка, затем корректировка».

Однако из-за различий в статусе и функциях планов они заметно отличались по механизмам оценки, применению результатов оценки и жесткости корректировки.

Таблица 1. Сравнение систем оценки и корректировки планов до «интеграции многих планов»

Тип плана	Планирование развития	Городское и сельское планирование	Планирование землепользования	Планирование зон основных функций
Механизм оценки	Ежегодный мониторинг и оценка; среднесрочная оценка; итоговая сводная оценка	Периодическая оценка реализации плана	Оценка реализации генеральных планов землепользования, которая может проводиться ежегодно	Своевременная оценка плана с представлением оценочного доклада
Механизм корректировки	Механизм динамической корректировки и пересмотра	Изменение провинциальных систем городов, генеральных планов городов и генеральных планов поселков в соответствии с полномочиями и процедурами	Изменение генерального плана землепользования при подтверждении такой необходимости оценкой реализации	Механизм оценки и динамического пересмотра
Содержание корректировки	Главным образом корректировка и обновление показателей	Оценочные доклады определяют предлагаемое содержание изменений и указывают, затрагивается ли обязательное содержание; генеральные планы могут изменяться в пяти типах случаев	При соблюдении условий могут корректироваться границы масштаба городских и сельских строительных земель; генеральный план землепользования может изменяться в шести типах	Результаты оценки определяют содержание плана, требующее корректировки, или предлагают пересмотр плана

			случаев	
Процедура	Комиссия по развитию и реформам совместно с соответствующими сторонами предлагает план корректировки, представляет его на утверждение, затем передает в Постоянный комитет ВСНП для рассмотрения и утверждения	Если затрагивается обязательное содержание генерального плана, сначала подается специальный доклад первоначальному органу утверждения; после согласия может быть подготовлен проект изменений и представлен по установленным процедурам	Утверждение изменений следует установленной процедуре подготовки и утверждения планов	Организуется первоначальным органом утверждения
Политическая основа	Мнения о создании и совершенствовании механизма реализации Программы 13-й пятилетки (2016)	Закон КНР о городском и сельском планировании (2007); Меры оценки реализации генеральных планов городов (экспериментальные) (2009); Правила изменения генеральных планов городов (2010)	Уведомление Министерства земель и ресурсов о строгом управлении реализацией генеральных планов землепользования (2012); Меры управления генеральными планами землепользования (2017)	Национальный план зон основных функций (2010)

Источник: составлено на основе действующих законов и политических документов.

В планировании развития сложилась относительно зрелая система мониторинга и оценки с пятилетним циклом, включающая ежегодный мониторинг, среднесрочную оценку и итоговую

оценку, а также механизм динамической корректировки и пересмотра. Оценка главным образом касается результатов социально-экономического развития, реализации крупных проектов, согласованности политики и соответствия целям развития. Среднесрочный оценочный доклад может служить прямым основанием для корректировки плана, а содержание корректировки сосредоточено на изменении и обновлении показателей, поддерживающих достижение целей. Поскольку планирование развития в основном опирается на ожидаемые показатели и содержит меньше обязательных показателей, строгим процедурам подлежит лишь корректировка обязательных индикаторов; поэтому механизм корректировки таких планов сравнительно гибок. Для пространственных планов системы оценки и корректировки дали разные практические результаты. Во-первых, в городском и сельском планировании оценка реализации фокусируется на соответствии городского пространственного размещения и строительного контроля. Оценка реализации плана является законным предварительным условием изменения плана. Когда изменения затрагивают обязательное содержание, требуется специальное обоснование и рассмотрение, чтобы сохранить серьезность изменений. Однако в период количественного расширения недостаточная правовая жесткость авторитета планов и оценки корректировок, а также стимулы административной результативности и земельных финансов приводили к частому изменению планов на местах. Во-вторых, в планировании землепользования ежегодный мониторинг и периодическая оценка сосредоточены на защите пахотных земель и контроле общего объема строительных земель. Результаты оценки используются для корректировки показателей и изменения планов. Такие ключевые показатели, как площадь сохраняемых пахотных земель, защита постоянных базовых сельскохозяйственных угодий и общий объем строительных земель, обладают законной жесткостью и проходят строгие процедуры утверждения, что существенно помогает защищать национальную продовольственную безопасность. Одновременно дифференцированный механизм, различающий «корректировку плана» и «изменение плана», дает ограниченную гибкость местному развитию. Но из-за чрезмерной жесткости контроля показателей в стиле плановой экономики, сложных процедур изменения и высокого уровня утверждения этот механизм демонстрировал низкую эффективность и слабую адаптивность к динамичным потребностям местной рыночной экономики. В-третьих, Национальный план зон основных функций предложил механизм оценки и динамического пересмотра, а также требовал формулировать содержание корректировки или предложения по пересмотру на основе результатов оценки. Однако последующие конкретные руководящие документы не были выпущены; содержание и процедуры оценки и корректировки остались расплывчатыми, а практическая реализация была ограниченной.

1.2 Содержание динамической корректировки территориально-пространственного планирования

Динамическая корректировка территориально-пространственного планирования впервые была закреплена в национальных верхнеуровневых институциональных документах. Хотя единое академическое определение пока не сформировалось, сама идея давно присутствует в истории градостроительной мысли. Так, Хартия Мачу-Пикчу подчеркивала, что «региональное и городское планирование является динамическим процессом», а Варшавская декларация призвала включать непрерывную координацию в планирование любого масштаба. Китайские ученые также обсуждали практику и теорию динамического планирования [15-16]. Кроме того, теория

динамического планирования отвечает на недостаток гибкости традиционного планирования, предлагая последовательное исправление и совершенствование планов, чтобы они могли учитывать сложность и неопределенность городского развития [17-18]. Поэтому динамический характер планирования стал широким консенсусом. До «интеграции многих планов» разные планы использовали такие институциональные формы, как изменение плана, корректировка плана или динамическое поддержание, чтобы реагировать на неопределенность реализации. Несмотря на различия в терминах, их ключевой смысл совпадал: стандартизированный, точный, упорядоченный и контролируемый процесс динамической адаптации плана.

Территориально-пространственное планирование организует деятельность по развитию и охране территориального пространства в соответствии с базовой логикой единого контроля использования территориального пространства [19]. Через стратегическое руководство и жесткий контроль оно способствует эффективному распределению пространственных ресурсов и повышает результативность территориально-пространственного управления, становясь ключевым инструментом территориального управления. Само территориальное пространство является сильно связанной социально-экологически-технической сложной системой [20]. Функциональные пространства, подпадающие под планировочный контроль, неоднородны, динамичны и масштабозависимы [21]. Поэтому статичный планировочный чертеж не может полностью отвечать постоянно меняющимся потребностям пространственного управления. Это означает, что территориально-пространственное планирование представляет собой управленческий процесс постоянного углубления, оптимизации, калибровки и совершенствования, а динамическая корректировка является ключевым путем реализации этого процесса. Создание механизма корректировки территориально-пространственных планов как институционального интерфейса динамического управления пространством является неизбежным выбором для модернизации способности территориально-пространственного управления.

Следует подчеркнуть, что представление, будто корректировка подрывает авторитет и серьезность плана, является заблуждением, укорененным в статичном мышлении контроля эпохи плановой экономики. Оно рассматривает планирование как разовую государственную команду пространственного контроля, а не как инструмент, который должен пониматься с точки зрения динамической адаптивности национального пространственного управления. Авторитет и серьезность планирования заключаются в строгой реализации идеи экологической цивилизации и крупных национальных стратегических намерений, а также в соблюдении центрально заданных задач по ресурсам, энергии, охране и пространственным нижним пределам. Когда возникают противоречия между охраной и развитием, это не означает полного запрета местным органам власти на корректировку планов; напротив, планы должны научно, системно и нормативно совершенствоваться, чтобы защищать разумные местные потребности развития без нарушения национальной воли.

Итак, динамическая корректировка территориально-пространственного планирования является важным политическим инструментом непрерывной оптимизации и совершенствования планов при сохранении неизменными стратегических целей, структурного содержания и нижних ограничений. Она реагирует на крупные национальные и региональные стратегии, важные политические меры, значительные изменения природных условий и потребности местного социально-экономического развития, обеспечивая эффективную реализацию планировочных

намерений. Ее ключевая ценность состоит в следовании логике динамического управления, лежащей в основе модернизации территориально-пространственного управления, и в превращении территориально-пространственного планирования из статичного «инструмента чертежного контроля» в «механизм пространственного управления», способный отвечать на неопределенность и осуществлять самоадаптивную оптимизацию.

1.3 Институциональные особенности динамической корректировки

По сравнению с прежними пространственными планами, территориально-пространственное планирование действует в глубоко изменившейся институциональной среде, сформированной модернизацией пространственного управления в эпоху экологической цивилизации [22]. Поэтому динамическая корректировка должна проявлять четыре институциональные особенности.

Во-первых, она должна поддерживать управление всей территорией и всеми элементами. Территориально-пространственное планирование охватывает все территориальное пространство и все связанные элементы, системно организуя разные виды использования в различных пространствах и по различным элементам. Поэтому корректировка должна предотвращать произвольную фрагментацию и включать комплексную проверку влияний по всей территории и системную адаптацию всех элементов.

Во-вторых, она должна согласовывать контроль нижних пределов с гибким развитием. «Три зоны и три линии» образуют непреодолимые красные линии для развития и охраны территориального пространства. Их цель состоит не в ограничении развития как такового, а в стимулировании городов к интенсивному и качественному развитию. Пространственные нижние пределы, основанные на «трех линиях», должны строго соблюдаться. Вместе с тем, учитывая объективные потребности корректировки в эпоху развития за счет существующего фонда, условия, случаи и процедуры корректировки должны быть четко и строго определены.

В-третьих, она должна формировать положительную обратную связь в планировочном процессе. Практическая установка на то, чтобы планирование было применимым, управляемым и эффективным, требует тесной связи между подготовкой планов и управлением их реализацией, формируя полноконтурную систему «подготовка плана - отслеживание реализации - оценка и обоснование - обратная корректировка» [23]. Оценка и корректировка являются ключевыми каналами реализации этой положительной обратной связи. Следовательно, корректировка должна опираться на замкнутую логику, позволяющую плану своевременно и действенно реагировать на изменения пространственного развития.

В-четвертых, она должна поддерживать совместное управление в механизмах планирования. Система территориально-пространственного планирования изменила распределение планировочных полномочий между центром и местами. В соответствии с принципом совместного управления «один уровень правительства - один уровень полномочий», иерархическая система утверждения генеральных планов предоставляет местным органам больше самостоятельности. Регулирование динамической корректировки на основе соответствия полномочий и ответственности, а также уточнение полномочий центра и местных органов в вопросах корректировки являются важным проявлением вертикального совместного управления.

2 Практические потребности и трудности динамической корректировки генеральных планов городов и уездов

В настоящее время городское развитие переходит к этапу обновления существующего фонда, повышения качества и эффективности. 15-я пятилетка задаст новые стратегические корректировки, а территориально-пространственное управление должно опираться на динамическую оптимизацию для достижения национальных управленческих целей. В условиях жестких ресурсно-экологических ограничений генеральные планы городов и уездов сталкиваются с настоятельными потребностями корректировки и с практическими трудностями адаптации к реальности пространственного управления.

2.1 Практические потребности динамической корректировки

2.1.1 Стратегическое измерение: обеспечение точной реализации национальных и региональных стратегий

Поскольку крупные национальные и региональные стратегии имеют долгосрочный, этапный и динамически развивающийся характер, генеральные планы городов и уездов требуют постоянной динамической корректировки, чтобы местное пространственное размещение точно соответствовало национальным стратегическим целям и задачам. Во-первых, 15-я пятилетка развернет новые стратегические задачи и ключевые меры; определенные ими крупные промышленные проекты, региональная инфраструктура, проекты в сфере энергии и ресурсов должны быть полноценно обеспечены в пространственном планировании. Во-вторых, такие крупные стратегии, как согласованное развитие Пекина-Тяньцзиня-Хэбэя, интеграция дельты Янцзы и строительство Большого залива Гуандун-Гонконг-Макао, продолжают распространяться на городской и уездный уровни. Существующие планы часто недостаточно отражают эти стратегии, поэтому необходимо усиливать межадминистративное размещение городов, промышленную кооперацию, инфраструктурную связность и интегрированное развитие межрегиональных и пограничных пространств. Наконец, в условиях таких макрополитических сдвигов, как цели двойного углерода и национальное размещение ключевых производительных сил, пространственные стратегии развития и приоритеты распределения ресурсов должны своевременно корректироваться, чтобы планирование направляло пространственные ресурсы в сферы, приоритетно поддерживаемые государством.

2.1.2 Пространственное измерение: повышение гибкости ответа на итеративный пространственный спрос

Генеральный план как пространственная координационная основа должен интегрировать и согласовывать потребности разных отраслей и сфер в пространственном размещении. Поскольку планы развития и специальные планы отличаются по циклам подготовки и глубине проработки, пространственное планирование должно обладать определенной гибкостью для обеспечения проектных пространственных потребностей. С одной стороны, ключевые проекты, намеченные в планах развития, меняются вслед за ситуацией. Механизм оценки и корректировки планов развития обеспечивает гибкость, тогда как пространственное планирование еще не создало соответствующего механизма корректировки. С другой стороны, специальные планы охватывают более десяти сфер, включая водное хозяйство, транспорт, энергетику, сельское и лесное хозяйство. Они высокопрофессиональны, часто имеют выраженный линейный характер и подвержены частым изменениям. В реализации они легко сталкиваются с несогласованностью

функционального размещения и пространственными конфликтами. Поэтому связь специальных планов с генеральным территориально-пространственным планом также требует постоянной калибровки. Только сделав динамическую корректировку регулярной платформой координации, можно удовлетворить потребности пространственной интеграции, возникающие из наложения планов разных периодов, и тем самым раскрыть базовую роль генерального плана в национальной системе планирования.

2.1.3 Измерение реализации: усиление адаптивности многоуровневой передачи планирования

Практика нынешнего раунда пространственного планирования пытается распределять и контролировать территориальные ресурсы через нисходящее разложение жестких показателей и проведение пространственных нижних линий. Особенно для «трех линий» была установлена сильная связка «показатель + пространство», при которой границы напрямую уточняются до пространственных координат. Такая точная жесткая передача обладает технической рациональностью, поскольку удобна для управления и надзора, но в многоуровневом пространстве ей недостает ценностной рациональности дифференцированного и адаптивного пространственного управления [24], что порождает расхождение между замыслом и реальностью. С одной стороны, при масштабном переходе от «всей территории» к «региону» и затем к «элементам» жесткое содержание, включая обязательные показатели и контрольные границы, сталкивается со сложными сценариями пространственных управленческих полномочий и рыночных изменений, выявляя несоответствие ресурсов и недостаточную гибкость. С другой стороны, развитие городов и уездов имеет стадийные различия: оно может значительно превысить ожидания плана или, напротив, сильно от них отстать. Статически передаваемые контрольные показатели и пространственные схемы трудно адаптируются к динамическим потребностям управления. Поэтому для преодоления дисбаланса между жесткостью и гибкостью в многоуровневой передаче планирования необходимо опираться на динамическую корректировку.

2.2 Практические трудности динамической корректировки

2.2.1 Неясное ценностное позиционирование и отсутствие консенсуса правил

Размытость ценностного позиционирования динамической корректировки и отсутствие согласованных правил являются первостепенной проблемой, мешающей нормативному проведению корректировок в генеральных планах городов и уездов. На когнитивном уровне понимание «жесткости» и «гибкости» все еще часто остается бинарным, что ведет к двум заблуждениям: произвольной неупорядоченности и чрезмерной неподвижности. С одной стороны, некоторые местные органы пытаются произвольно прорвать требования контроля пространственных нижних линий и используют динамическую корректировку как «зеленый коридор» для обхода утверждения и продвижения несоответствующих проектов. С другой стороны, чрезмерный акцент на авторитете плана заставляет бояться или избегать разумных корректировок, что отрывает планирование от реальности развития. На уровне правил и стандартов действующие регламенты пространственного планирования используют разные термины, включая «изменение», «корректировку», «исправление» и «оптимизацию» (таблица 2). Стандарты допустимых случаев корректировки неодинаковы, поэтому местные органы имеют широкое усмотрение в технических путях, глубине обоснования и процедурах утверждения. Это не способствует общей эффективности системы планирования. Корень проблемы состоит в

инерции традиционного статичного планировочного мышления, которое воспринимает план как окончательный определенный чертеж и игнорирует ключевую ценность динамической корректировки для согласования плана с развитием и повышения эффективности управления.

Таблица 2. Положения о корректировке планов в отдельных провинциальных и муниципальных регламентах пространственного планирования

Регламент	Регламент территориально-пространственного планирования провинции Чжэцзян	Регламент территориально-пространственного планирования свободного торгового порта Хайнань	Регламент территориально-пространственного планирования Гуанчжоу	Регламент городского и сельского планирования Пекина
Тип корректировки	Исправление; изменение	Изменение	Изменение; корректировка; оптимизация	Изменение
Допустимые случаи	Исправление на основе результатов оценочного «обследования»; изменение детальных планов, затрагивающих обязательное содержание генерального плана	Изменение крупных национальных или провинциальных стратегий и политик; изменение административных границ или генерального территориально-пространственного плана высшего уровня; необходимость крупных национальных или провинциальных проектов в энергетике, транспорте, водном	Изменение: изменение национальных стратегий или крупных политик; изменение административных границ; изменение высшего территориально-пространственного плана; необходимость крупных национальных или провинциальных инфраструктурных и иных проектов; необходимость непредвиденных проектов обороны,	Муниципальный генеральный план: изменение вышестоящего территориально-пространственного плана, изменение крупной национальной стратегии, строительство крупного проекта или изменение административных границ. Районный генеральный план: изменение вышестоящего плана; изменение административных границ; изменение

		хозяйстве и других сферах; необходимость крупных проектов национальной обороны или общественной безопасности; иные случаи, установленные законами, регламентами или правительством провинции	военных нужд, аварийно-спасательных работ, ликвидации бедствий или противоэпидемических мер; оценка реализации подтверждает необходимость изменения; иные случаи, установленные законом или признанные правительством провинции. Корректировка: изменение размещения межгородских и межуездных городских и сельских строительных земель и границ городского развития. Оптимизация: локальная оптимизация городских и сельских строительных земель и границ городского развития в пределах города или уезда	крупной национальной стратегии; строительство крупного проекта, утвержденного на провинциальном или более высоком уровне; городское оценочное «обследование» указывает на необходимость изменения генерального плана; иные случаи, соответствующие национальным или провинциальным положениям либо признанные муниципальным правительством необходимыми
--	--	---	---	--

Процедуры и полномочия	В соответствии с установленными законом процедурами и полномочиями	Полномочия, установленные государством и провинцией	Изменение: если затрагивается обязательное содержание, утверждение следует первоначальной процедуре; если нет, процедуру определяет правительство провинции. Корректировку и оптимизацию регламентирует компетентный орган провинции	Муниципальный уровень: после рассмотрения и согласия правительства провинции представляется на утверждение Государственному совету. Районный уровень: утверждается муниципальным правительством и подается на регистрацию правительству провинции
------------------------	--	---	--	---

Источник: составлено на основе опубликованных провинциальных и муниципальных регламентов территориально-пространственного планирования.

2.2.2 Разрыв между цепочками управления оценочным «обследованием» и динамической корректировкой

Хотя институциональные документы уже определили оценочное «обследование» как основание динамической корректировки и совершенствования, координационный механизм между ними пока не создан; оценка и корректировка остаются «двумя несвязанными слоями». Проблемы и предложения, формулируемые в действующих оценках, часто остаются абстрактными текстовыми выводами. Их ценность в большей мере связана с надзором за реализацией, чем с инструментальным запуском оптимизации. Результаты оценки не преобразуются в конкретные задания корректировки через полный замкнутый контур «выводы оценочного обследования - перечень потребностей корректировки - подготовка плана корректировки», поэтому их применение недостаточно операционально. Между оценочным «обследованием» и корректировкой плана не установлена обязательная процедурная связь; трудно напрямую запускать корректировку на основе оценки. В некоторых регионах корректировка планов по-прежнему определяется главным образом реализацией проектов и административной волей, что снижает научность и системность динамической корректировки.

2.2.3 Отставание системного институционального дизайна динамической корректировки

Из-за инерции прежней логики «изменения» пространственных планов при подготовке новых планов не была в полной мере учтена постоянная калибровка, необходимая динамическому управлению. Институциональное обеспечение, требуемое для нормативной работы, явно отстает от практических потребностей. Во-первых, динамическая корректировка сталкивается с дилеммой

легитимности. Закон о территориально-пространственном планировании еще не принят, а механизмы изменения в Законе об управлении земельными ресурсами и Законе о городском и сельском планировании рассчитаны на эпизодические ситуации и уже не отвечают потребностям регулярного динамического пространственного управления. Во-вторых, корректировка лишена координации, а изменение элементов осуществляется фрагментарно. Нынешние корректировки постоянных базовых сельскохозяйственных угодий, красных линий экологической охраны и границ городского развития ведутся раздельно; различия в уровнях утверждения, сроках и технических стандартах создают конфликты, превращая динамическую корректировку в фрагментарное «латание», а не в системную пространственную оптимизацию. В-третьих, полномочия по утверждению корректировок остаются неясными. Принцип «один уровень правительства - один уровень полномочий» уже ясен на этапе подготовки планов, но, за исключением в основном уточненных полномочий и процедур для корректировки «трех линий», полномочия по другим корректировкам остаются неопределенными, а институциональный баланс между центральным контролем и местной гибкостью еще не сформирован. Наконец, система надзора остается неполной. Необходимо создать полноценный механизм контроля и ответственности, определить ответственных субъектов, случаи и стандарты, чтобы предотвратить незаконные и хаотичные корректировки.

3 Построение механизма динамической корректировки генеральных планов городов и уездов на основе оценочного «обследования»

Территориально-пространственное планирование как важная часть системы государственного управления по своей сути должно решать отношение между нисходящим контролем безопасности и восходящими потребностями развития, исходя из модернизации способности национального пространственного управления. Эти логики различны и неизбежно создают напряжение; поэтому построение системы динамической адаптации планирования, которая координирует развитие и безопасность, является эффективным способом его снять. На заднем контуре реализации планов оценка и корректировка играют ключевую роль благодаря тесной взаимной логике. Их согласованная работа предоставляет институциональный интерфейс для динамического территориального управления и поддерживает динамический баланс между жесткостью и гибкостью планирования. Создание механизма динамической корректировки городских и уездных планов на основе оценочного «обследования» направлено на повышение адаптивности, гибкости и институциональной устойчивости системы территориально-пространственного планирования через последовательный институциональный контур «оценка - корректировка - перепланирование».

3.1 Взаимная логика оценочного «обследования» и динамической корректировки

Эффективность реализации плана зависит не только от качественно подготовленного чертежа, но и от способности научно реагировать на изменение ограничительных условий. Оценочное «обследование» и динамическая корректировка переводят планирование из односторонней модели «исполнение - результат» в двустороннюю модель «обучение - адаптация» с циклической обратной связью. В замкнутой системе жизненного цикла планирования между оценочным «обследованием» и динамической корректировкой существует тесная взаимная связь (рисунок 1), образующая базовую логику «диагностика - лечение»: оценка диагностирует «городские болезни», а корректировка плана осуществляет целевое лечение.

Оценочное «обследование» через оценку по временным периодам и измерениям системно, всесторонне и объективно анализирует состояние функционирования города и динамику реализации плана. Оно своевременно мониторит, предупреждает и выявляет отклонения, точно раскрывает проблемы и слабые места городского пространственного управления и дает научное основание для динамической корректировки. Корректировка плана отвечает на выявленные оценкой узкие места реализации и пространственные потребности, формирует планы корректировки и оптимизации, учитывает степень влияния и распределение административных полномочий и осуществляет многоуровневое, классифицированное и градуированное исправление или улучшение плана. Оценочное «обследование» является важной предпосылкой динамической корректировки, а динамическая корректировка является носителем практического применения оценки. Их взаимная логика по существу представляет собой процесс самокоррекции и совершенствования плана на основе обратной связи по проблемам пространственного развития. Глубокое соединение этих двух звеньев повышает адаптивность и эффективность реализации планов и совместно продвигает динамическое управление территориально-пространственным планированием.

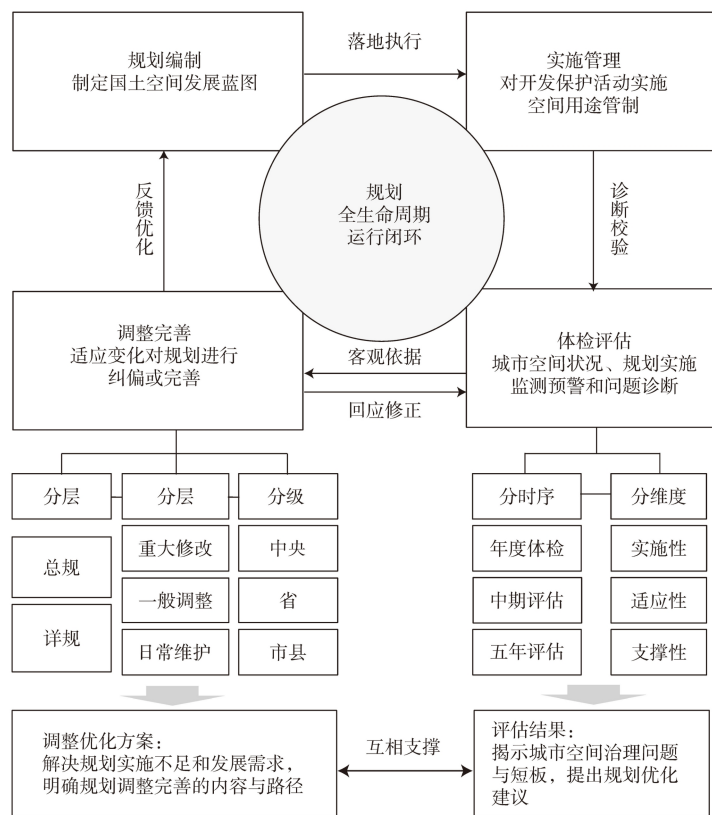


Рисунок 1. Интерактивная обратная связь между оценочным «обследованием» и динамической корректировкой планов

3.2 Построение механизма динамической корректировки генеральных планов городов и уездов

Динамическая корректировка генеральных планов городов и уездов должна соответствовать требованию динамической адаптивности национального пространственного управления. Она должна усиливать глубокую связь и согласованное функционирование оценочного

«обследования» и корректировки планов, следуя базовой логике: «зачем корректировать - по каким принципам - что корректировать - как корректировать - чем обеспечивать». Поэтому предлагается рамка механизма динамической корректировки, состоящая из пяти уровней: целевого, принципиального, содержательного, операционного и обеспечивающего (рисунок 2).

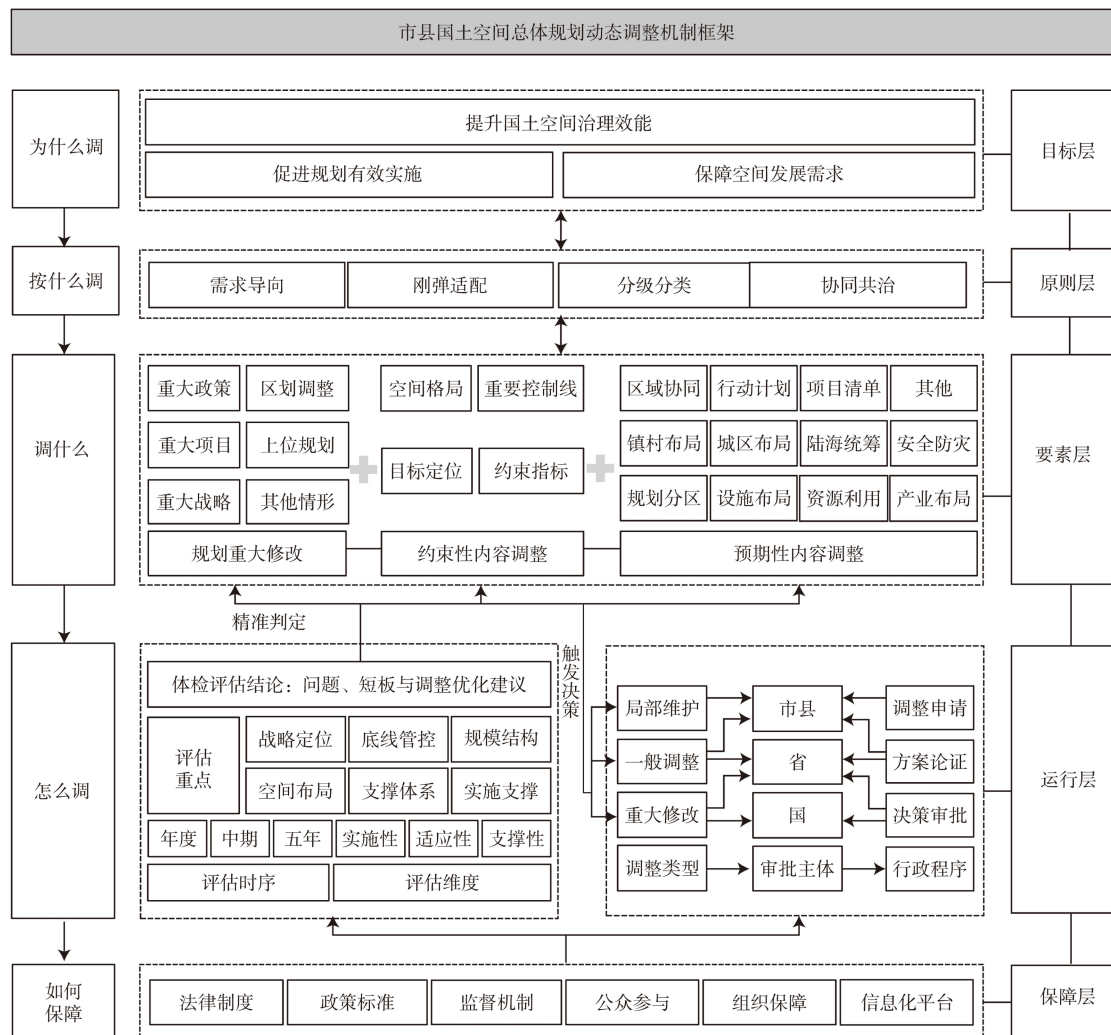


Рисунок 2. Логика построения механизма динамической корректировки генеральных планов территориального пространства городов и уездов

3.2.1 Целевой уровень: повышение эффективности территориально-пространственного управления

Реализация генеральных планов городов и уездов напрямую сталкивается с главным противоречием между планировочным чертежом и реальностью развития и является ключевым носителем воплощения целей территориально-пространственного управления. Создание механизма динамической корректировки направлено на повышение эффективности пространственного управления через содействие результативной реализации планов и обеспечение потребностей пространственного развития. С одной стороны, не влияя на общую структуру целей, он оптимизирует локальные пространственные узкие места, формирует траектории реализации, соответствующие фактическим потребностям, сохраняет гибкость и

адаптивность плана и поддерживает общее эффективное выполнение стратегического руководства и контроля нижних пределов. С другой стороны, он активно обслуживает планы социально-экономического развития, обеспечивает четкий путь включения ключевых проектов в планирование и раскрывает роль планирования как инструмента пространственного обеспечения и координации.

3.2.2 Уровень принципов: сочетание соответствия жесткости и гибкости с системной оптимизацией

Во-первых, корректировка должна быть ориентирована на спрос и предваряться оценкой. Реализация национальных и региональных стратегий, промышленное развитие и обеспечение благосостояния населения должны служить базовыми ориентирами. Оценочное «обследование» должно выступать предварительной процедурой динамической корректировки, точно выявлять проблемы и определять направления оптимизации, а институционализированная системная оценка должна обеспечивать научность и разумность решений.

Во-вторых, жесткий контроль и гибкая адаптация должны быть едины. Необходимо органично соединять «жесткий контроль» и «гибкие потребности». «Три зоны и три линии» и обязательные показатели должны строго соблюдаться. При условии стабильности пространственной структуры и недопущения снижения количества и качества охраняемых целей динамическая корректировка должна проводиться ради повышения эффективности использования пространства, решения противоречий реализации и улучшения среды проживания.

В-третьих, корректировка должна быть градуированной, классифицированной и системно оптимизированной. В зависимости от масштаба влияния, уровня риска и интенсивности контроля должны применяться разные процедуры. Исходя из идеи комплексного учета всей территории и всех элементов, следует усиливать согласованную оптимизацию экологического, сельскохозяйственного и городского пространства и предотвращать фрагментарные корректировки.

В-четвертых, полномочия должны соответствовать ответственности, а совместное управление должно усиливаться. Следует строго соблюдать требования планировочных полномочий «кто утверждает, тот контролирует» и «кто управляет, тот утверждает», четко разделять вертикальные полномочия утверждения и надзорную ответственность. Необходимо усиливать межведомственную координацию и общественное участие, комплексно балансировать интересы сторон и обеспечивать нормативный и упорядоченный характер оценки и корректировки.

3.2.3 Содержательный уровень: формирование точной системы управления элементами корректировки

Динамическая корректировка затрагивает контрольные элементы разных уровней, типов и степеней влияния. С учетом практической применимости городского и уездного планирования и разнообразных управленческих потребностей необходимо сформировать детализированную систему управления элементами корректировки. Эти элементы можно разделить на три категории: крупное изменение плана, корректировка обязательного содержания и корректировка ожидаемого содержания. Крупное изменение плана относится к ситуациям, когда из-за крупных национальных стратегий, важных политик, крупных проектов, изменения административных границ или корректировки вышестоящего плана в план вносятся существенные изменения. Корректировка обязательного содержания направлена на позитивную оптимизацию жестких

контрольных элементов, включая городские стратегические цели, функциональное позиционирование, пространственную структуру, три зоны и три линии, а также четыре городские линии. Ее суть состоит в оптимальной адаптации, которая совмещает строгий контроль и достаточное развитие [25]. Корректировка ожидаемого содержания включает планировочные зоны, городское функциональное размещение, использование ресурсов и энергии, систему городов и деревень, инфраструктурную планировку, планы действий и перечни ключевых проектов. Она гибко направляет пространственное развитие городов и уездов через схемы пространственного размещения, показатели и правила развития и охраны, а затем уточняет контроль в нижестоящих или специальных планах.

3.2.4 Операционный уровень: механизм совместного управления, связывающий «оценку» и «корректировку», с классификацией, уровнями и вертикальным взаимодействием

Во-первых, необходимо создать жесткий механизм связи между оценкой и корректировкой. На основе глубокой взаимной логики оценочного «обследования» и динамической корректировки следует усилить их связь как на техническом, так и на административном уровне, открыв три звена: преобразование результатов, задание условий и процедурное соединение. Сначала результаты оценочного «обследования» должны превращаться в конкретные и операциональные планы действий по корректировке и совершенствованию. На основе перечня проблем, перечня рисков и предложений пространственной оптимизации, сформированных оценкой, следует одновременно предлагать действия, прямо направляющие динамическую корректировку, чтобы результаты оценки имели непосредственную ориентацию на запуск корректировки. Затем необходимо разработать критерии, по которым оценка запускает корректировку плана. Следует задать ясные и дифференцированные условия или случаи, например безопасность нижних пределов, стратегическое обеспечение и отклонение реализации, а также количественные стандарты и процедуры признания, чтобы запуск корректировки имел надежное основание. Наконец, должна быть создана процедура связи между оценочным «обследованием» и динамической корректировкой. Результаты оценки следует определить как законное предварительное условие начала динамической корректировки и открыть путь «утверждение оценки - обоснование потребности - план корректировки - утверждение и реализация - обратная итерация», уточнив правила и требования для каждого звена и каждого субъекта. Эффекты реализации после корректировки должны включаться в ключевой мониторинг следующего раунда оценочного «обследования», формируя положительный цикл непрерывной оптимизации.

Во-вторых, необходимо унифицировать правила классифицированной корректировки и технические стандарты. По интенсивности контроля и сложности реализации корректируемые вопросы можно разделить на три случая: крупное изменение, общая корректировка и локальное поддержание, с соответствующими техническими правилами. Крупное изменение относится к корректировкам, затрагивающим пространственную структуру, направление развития, целевое позиционирование, пространственные нижние пределы, функциональную структуру или прорыв обязательных контрольных целей и задач. Общая корректировка означает позитивную оптимизацию таких планировочных элементов, как три зоны и три линии, четыре городские линии, планировочные зоны, общественные услуги, крупные объекты и перечни ключевых проектов. Она может частично затрагивать жесткое контрольное содержание, но не влияет на городскую пространственную структуру и функциональную планировку. Локальное поддержание означает

мелкую корректировку или исправление контрольных линий, пространственного положения и границ землепользования по техническим причинам, связанным с реализацией проектов, стыковкой планов, межеванием или уточнением точности. Для крупных изменений следует детализировать случаи изменения плана и процедуры оценочного обоснования, строго соблюдая первоначальную процедуру утверждения. Общие корректировки и локальное поддержание соответствуют позитивной оптимизации обязательного содержания и локальной корректировке ожидаемого содержания; они технически детальны и профессионально сложны, поэтому необходимо разработать единые технические стандарты и операционные правила, а также через позитивные перечни уточнить допустимые случаи и границы корректировки и оптимизации.

В-третьих, следует разумно распределить полномочия утверждения в соответствии с местными правами и ответственностью. Следуя требованиям «один уровень правительства - один уровень полномочий» в утверждении планов и реформы «упрощение управления, делегирование полномочий, совершенствование регулирования и повышение качества услуг», необходимо создать вертикально связанную систему административного утверждения. С точки зрения субъектов утверждения, изменение плана остается полномочием первоначального органа утверждения, тогда как общая корректировка и локальное поддержание должны относиться к местной самостоятельной компетенции. Иными словами, изменение плана должно проходить юридическую процедуру пересмотра генерального плана, а общая корректировка, поскольку она не прорывает требований центрального контроля, может быть передана местам; иначе сложные процедуры утверждения затруднят быструю реакцию на разнообразные потребности развития. Локальное поддержание относится к микропланировочным вопросам и должно непосредственно утверждаться городами и уездами, что повысит эффективность утверждения. В административных процедурах следует строго соблюдать подачу заявки на корректировку, обоснование проекта и утверждение решения, усиливать проверку необходимости и реализуемости корректировки и обеспечивать ее объективность, разумность, нормативность и порядок.

3.2.5 Обеспечивающий уровень: усиление политических механизмов полного процесса

Во-первых, следует совершенствовать правовую и нормативную систему корректировки планов. Необходимо ускорить принятие Закона о территориально-пространственном планировании, включить субъектов, полномочия, процедуры и ответственность оценки и корректировки в правовую рамку, уточнить юридическую силу оценки и корректировки и восполнить верхнеуровневый институциональный пробел. Следует рассмотреть выпуск ведомственных правил, например «Мер управления динамической корректировкой территориально-пространственного планирования», которые системно определяют условия запуска, технические стандарты, процедуры утверждения и управление результатами, предоставляя местной практике единый нормативный ориентир. Одновременно необходимо обеспечить согласование с Законом об управлении земельными ресурсами, Законом о городском и сельском планировании и другими связанными законами, чтобы корректировки осуществлялись в правовом поле.

Во-вторых, следует продвигать местные инновации в управлении динамической корректировкой. Провинции и города должны, с учетом реальных условий, разрабатывать местные регламенты, правила реализации или операционные процедуры, уделяя особое внимание конкретным применимым случаям динамической корректировки, требованиям технического обоснования и процедурам публичности и слушаний. Следует поощрять местные пилотные эксперименты и

институциональные инновации, чтобы накопить опыт для совершенствования национальной системы.

В-третьих, необходимо усилить политическое обеспечение, сопряженное с динамической корректировкой. Динамическая корректировка не является изолированной технической оптимизацией пространственного размещения; это системная работа, тесно связанная с текущим планировочным контролем, землепользованием, распределением факторов и целым рядом планировочно-земельных политик. Нужно усиливать связь механизма динамической корректировки с планировочной и земельной политикой. Ведущим ориентиром должна быть оптимизация функционального размещения территориального пространства; следует открыть интерфейсы между корректировкой пространственной структуры, политикой контроля «трех линий», передачей и согласованием планов, управлением показателями планов землепользования, утверждением и предоставлением земель и другими областями, чтобы повысить эффективность распределения пространственных факторов.

В-четвертых, следует строго реализовывать надзор и оценку корректировок. Необходимо создать прозрачную систему раскрытия информации на всем протяжении процесса. Обоснование необходимости корректировки, проекты планов корректировки и результаты утверждения должны публиковаться в соответствии с законом. На основе платформы мониторинга территориального пространства следует в реальном времени отслеживать и предупреждать нарушения и прорывы нижних линий, а также регулярно проводить специальные проверки. Реализация динамической корректировки должна включаться в систему оценки деятельности местных органов власти и в содержание инспекций природных ресурсов. За незаконные корректировки, включая нарушение процедур, прорыв нижних пределов и фальсификацию, должна наступать строгая ответственность.

4 Заключение

Динамическая адаптивность территориально-пространственного управления требует, чтобы территориально-пространственное планирование перестало быть статичным инструментом чертежного контроля и стало «механизмом пространственного управления», способным к постоянной оптимизации и самонастройке, поддерживая баланс между жестким контролем и гибким развитием. Из-за неясного понимания ценности динамической корректировки и отставания институционального обеспечения реализация генеральных планов городов и уездов с трудом отвечает на неопределенность и адаптируется к реальности пространственного управления. Динамическое совершенствование планов на основе результатов оценки пока остается на уровне национального верхнеуровневого замысла; срочно требуется создать координационный механизм оценочного «обследования» и динамической корректировки, чтобы содействовать эффективной реализации планов. На основе взаимной логики «диагностика - лечение» и непрерывной коррекции в оценке и корректировке эта статья выстраивает рамку механизма динамической корректировки генеральных планов городов и уездов, включающую целевой, принципиальный, содержательный, операционный и обеспечивающий уровни. С целью повышения эффективности территориально-пространственного управления рамка подчеркивает соответствие жесткости и гибкости и системную оптимизацию. Через точное управление элементами корректировки, создание жесткой связи между оценкой и корректировкой, единые классифицированные правила, полномочия утверждения, соответствующие ответственности, и

полное политическое обеспечение она формирует институционализированный механизм «оценка - корректировка - перепланирование», направленный на повышение адаптивности и гибкости системы планирования и на реализацию динамического управления территориально-пространственным планированием.

Создание механизма динамической корректировки территориально-пространственного планирования является сложным системным проектом. Необходимо учитывать отношения между государством и рынком, центром и местами, подготовкой и реализацией планов, а также балансировать границу между «неопределенностью» и «определенностью» [26]. С одной стороны, нужно последовательно реализовывать национальные стратегические намерения на всех уровнях; с другой - избегать чрезмерного административного вмешательства, подавляющего местную жизнеспособность развития. Кроме того, необходимо комплексно учитывать социально-экономическую ситуацию, тенденции изменения природной структуры, макрополитическую корректировку и другие факторы, продолжая дальнейшие теоретические и практические исследования.

Список литературы

- [1] Сунь Шивэнь. Базовое исследование системы надзора за реализацией территориально-пространственного планирования. *Urban Planning Forum*, 2024(2): 12-17.
- [2] Хуан Сюэфэй, Лю Цзэ, Лю Вэй и др. Методика оценочного «обследования» реализации межрегионального территориально-пространственного планирования: на примере Генерального плана территориального пространства демонстрационной зоны экологически зеленой интеграции дельты Янцзы (2021-2035). *Planners*, 2025, 41(8): 39-47.
- [3] Ли Сяонань, Жэнь Фэн. Исследование и инновации оценочного «обследования» территориально-пространственного планирования на муниципальном и уездном уровнях: пример Шэньяня. *Planners*, 2022, 38(5): 95-100.
- [4] Чэн Мин, Сяо Хань, Чан Ци. Исследование системы оценки реализации генеральных планов территориального пространства городов и уездов. *Planners*, 2020, 36(Suppl. 1): 5-9.
- [5] Хэ Чжэнго, Чжоу Фан, Ху Хай. Оценочное «обследование» территориально-пространственного планирования Гуанчжоу. *Planners*, 2020, 36(22): 60-64.
- [6] Ло Цзи, Ван Цзинжу, Се Лайжун и др. Построение технической рамки и системы показателей для оценки реализации провинциального территориально-пространственного планирования. *Planners*, 2025, 41(3): 17-24.
- [7] Жун Вэньчи, Цуй Ин, Ван Синь. Построение механизма мониторинга и раннего предупреждения для муниципального оценочного «обследования» территориально-пространственного планирования: пример Даляня. *Planners*, 2025, 41(3): 110-117.
- [8] Ван Нань, Чжу Пэйцзюань, Ху Тао и др. Теоретическая рамка и практический путь оценки реализации территориально-пространственного планирования, ориентированной на высококачественное развитие. *Planners*, 2025, 41(3): 9-16.
- [9] У Цзобинь, Чэн Цихан, Хуа Вэньцзин. Возвращение к пространственному управлению: взаимные траектории оценочного «обследования» территориально-пространственного планирования и управления реализацией. *Planners*, 2025, 41(3): 1-8.

- [10] Цянь Цзин, Тан Синь, Ю Яньян и др. Координационный путь территориально-пространственного планирования и городского оценочного «обследования» на основе системного мышления: пример Шэньчжэня. *Planners*, 2025, 41(3): 25-32.
- [11] Юэ Вэньцзэ, Ван Нань, Чжан Жуй и др. Обсуждение механизма динамической корректировки пространственного планирования через комплексное упорядочение земель всей территории. *China Land*, 2025(12): 14-17.
- [12] Ван Синьчжэ. Динамическое поддержание генеральных планов территориального пространства: практический поиск, управленческая координация и оптимизация механизма. *Journal of Urban Studies*, 2025, 3(3): 41-47.
- [13] Чжан Сюэюань, Лю Цян, Сюй Цзинцюань и др. Использование оценки и корректировки для динамической калибровки планирования развития и территориально-пространственного планирования: трехмерная интеграция времени, содержания и институтов. *Urban Development Studies*, 2025, 32(8): 11-18.
- [14] Ху Хайбо, Ся Лу. Механизмы оценки и поддержания генеральных планов территориального пространства с точки зрения пространственного управления. *Urban and Rural Planning*, 2023(3): 17-24.
- [15] Ван Фухай, Сунь Шивэнь, Чжоу Цзяньюнь и др. Городское планирование: от окончательного чертежа к динамическому планированию; практика и теория динамического планирования. *City Planning Review*, 2013, 37(1): 70-75.
- [16] И Сяосян. Динамичность городского планирования и гибкий механизм реализации. *Academic Exchange*, 2016(11): 138-143.
- [17] Гу Дачжи, Гуань Цзаолинь. Теория и практика «динамического планирования» в Великобритании. *City Planning Review*, 2013, 37(6): 81-88.
- [18] Дин Гошэн, Сун Янь, Чэнь Яньпин. Механизм, концептуальная рамка и путь, через которые оценка планирования продвигает динамическое планирование. *Planners*, 2013, 29(6): 5-9.
- [19] Сунь Шивэнь. От городского и сельского планирования к территориально-пространственному планированию. *Urban Planning Forum*, 2020(4): 11-17.
- [20] У Чжицян, Шэнь Цинцзи, Ван Яцзюань и др. Новая парадигма планирования: концепция, методологическая система и практический путь. *Urban Planning Forum*, 2025(6): 11-17.
- [21] Юэ Вэньцзэ, Ван Тяньюй. Размышления об основных вопросах контроля использования территориального пространства в Китае. *China Land Science*, 2019, 33(8): 8-15.
- [22] Чжан Бин. Знание и действие в территориально-пространственном планировании. *Urban Planning Forum*, 2022(1): 10-17.
- [23] Цю Баосин. Наука о сложности и трансформация городского планирования. *City Planning Review*, 2009, 33(4): 11-26.
- [24] Ван Синьчжэ, Ян Юйхань, Цзун Ли и др. Пространственная передача от генерального к детальному планированию в территориальном пространстве: практические трудности, базовая логика и меры оптимизации. *Urban Planning Forum*, 2023(2): 96-102.
- [25] Чжао Гуаньин, Лю Шузюань. Переосмысление логики планировочного руководства и контроля с точки зрения административного поведения: обязательное содержание и жесткий контроль. *Urban Planning Forum*, 2025(5): 31-38.

[26] Чжан Шанъю. Техническая система подготовки территориально-пространственного планирования: верхнеуровневая архитектура и ключевые прорывы. Urban Planning Forum, 2022(5): 45-50.

Перевод при содействии ИИ