

“Изменение” и “Непрерывность”: Эволюция политики системы разрешений на планирование строительства в сельских районах

Тан Цзиунг, Куай Яньли, Ши Нань

Аннотация: Система разрешений на планирование строительства в сельских районах сыграла важную роль в регулировании поведения строительства в сельской местности. Однако проблемы управления строительством в сельских районах все еще возникают. С использованием метода контентного анализа и фокусом на ключевых политических текстах с момента реформы и открытости, статья на основе теоретической рамки прерывного равновесия анализирует эволюцию политики системы разрешений на планирование строительства в сельских районах. Указывается, что при взаимодействии политического ландшафта и политической сферы система разрешений прошла путь от упрощенного управления к стандартизированному управлению, а затем к комплексному пространственному контролю. Реформа административной системы и механизмов исполнения, проводимая вокруг концепции «интеграции нескольких планов», временно снизила противоречия в управлении планированием, однако не смогла в корне решить проблему «разделенного управления» в системе пространственного управления. Проблемы выполнения политики системы разрешений на строительство являются результатом совместного влияния институциональных и механических факторов системы пространственного управления. Предлагается в будущем оптимизировать систему управления центральным и местным уровнями, улучшить механизмы сотрудничества между ведомствами, создать систему контроля за использованием на всех этапах жизни, а также укрепить политическую и юридическую составляющую системы разрешений на планирование строительства.

Ключевые слова: Система разрешений на планирование строительства в сельских районах; Контроль использования земельного пространства; Эволюция политики; Интеграция нескольких планов; Теория прерывного равновесия.

С момента своего создания система разрешений на планирование строительства в сельских районах (далее – система разрешений на строительство) сыграла важную роль в стандартизации и контроле строительных действий в сельских районах. Однако на практике продолжают возникать проблемы, такие как незаконное строительство, захват сельскохозяйственных земель и разрушение экосистем. Китай прошел многолетний процесс внедрения «интеграции нескольких планов», что позволило органично интегрировать планирование использования земель, городское и сельское планирование. Создание национальной системы пространственного планирования ознаменовало новый этап продвижения «интеграции нескольких планов» и предоставило возможности для реформы системы разрешений на планирование строительства. Однако изменения в системе не должны происходить ради изменений сами по себе; необходимо выявить неизменные характеристики и закономерности в «многообразии изменений», а также

найти глубокие институциональные причины проблем, чтобы определить оптимальные направления реформ, соответствующие историческому контексту и потребностям общественных интересов в сельской местности, а также предложить полезный опыт для реализации «интеграции нескольких планов» на уровне планирования.

Достижение вышеуказанных целей тесно связано с исследованием эволюции политики системы разрешений на планирование строительства. Обзор отечественных исследований показывает, что исследования системы разрешений на планирование строительства в сельских районах сосредоточены в основном на административных лицензиях, утверждении земельных участков, управлении планированием сельских территорий, управлении жилыми зданиями и контроле за использованием национальных земельных пространств. Исследования эволюции политики системы разрешений на строительство в основном фокусируются на развитии системы административных разрешений, развитии системы административных разрешений на планирование, а также на развитии системы управления строительством в сельских и городских районах. Однако существующие исследования имеют несколько недостатков: отсутствие анализа с теоретической точки зрения публичной политики, ограниченный выбор документов, касающихся управления строительным планированием, недостаточная глубина анализа эволюции политики, а также отсутствие обсуждения институциональных причин феноменов.

Теория прерывного равновесия утверждает, что в процессе изменения политики существуют длительные периоды стабильности и резкие изменения. Через анализ взаимодействия политического ландшафта и политической сферы можно объяснить причины стабильности и изменений в процессе реализации политики. После реформы и открытия экономика Китая и социальные противоречия претерпели значительные изменения, что оказало влияние на эволюцию политики системы разрешений на планирование строительства, которая характеризуется длительной стабильностью и прерывными изменениями. В связи с этим, в статье анализируются 140 национальных политических текстов с 1978 по 2024 год в рамках теоретической рамки прерывного равновесия и методом анализа текстов, что помогает проследить эволюцию системы разрешений на строительство, выявляя закономерности в изменениях и их глубинные институциональные причины, а также указывая логические основы и направления оптимизации институциональных изменений.

1. Эволюция политики системы разрешений на планирование строительства

В рамках анализа по теории прерывного равновесия эволюция политики системы разрешений на планирование строительства может быть разделена на четыре этапа:

1. 1978–1992 годы: Этап зачатков системы разрешений на строительство
2. 1993–2007 годы: Этап подготовки системы разрешений на строительство

3. 2008–2017 годы: Этап установления системы разрешений на строительство
4. 2018–настоящее время: Этап реформы системы разрешений на строительство

Этапы прерывания включают принятие «Положений о планировании и строительстве деревень и поселков» в 1993 году, принятие «Закона о городском и сельском планировании Китайской Народной Республики» в 2008 году, а также реформу государственных органов в 2018 году.

1.1 Этап зачатков системы разрешений на строительство в сельских районах (1978–1992 годы)

1.1.1 Экономическая реформа с «двойной системой», политика «приоритета городов и пренебрежения деревнями»

В 1978 году Третий пленум 11-го Центрального комитета Коммунистической партии Китая открыл эпоху реформ и открытости. Появление цели «центра экономического строительства» означало коренной сдвиг в национальной политике. В процессе перехода от плановой экономики к рыночной экономика страны пережила период «двойной системы», что привело к значительным изменениям в развитии городов и деревень. С одной стороны, система семейных контрактов и реформа рыночной экономики в сельском хозяйстве значительно увеличили производительность сельских районов, повысив доходы фермеров и стимулируя их интерес к строительству сельских домов, что содействовало разработке системы управления сельским строительством. С другой стороны, растущая роль городов в экономике страны привела к необходимости создания эффективной системы планирования городской застройки, и городское строительство стало главным объектом планирования.

1.1.2 Планированное управление под руководством Госкомплана и политика разделения земельных ресурсов

Долгое время распределение сельских ресурсов и строительство проектов в Китае происходили через директивное централизованное планирование, при этом важную роль в этом процессе играл Госкомплан.

1.1.3 Управление использованием земельных ресурсов в сельских районах в рамках комплексного территориального благоустройства и правового регулирования

Быстрый рост численности населения привел к серьезному нарушению экологического баланса и ресурсов земли. В ответ на эту проблему государство начало продвигать работу по территориальному благоустройству, создав систему управления планированием земель по четырем уровням — национальному, межпровинциальному, автономным районам и

городам центрального подчинения. Это направлено на координацию управления земельными ресурсами сельских территорий. Органы управления земельными ресурсами ускорили разработку нормативных актов, установив систему проверки изменений назначения земель, использования земли и строительного управления, что повысило уровень правового регулирования и статус управления земельными ресурсами в сельской местности. Несмотря на то, что система управления строительным планированием в сельской местности не охватывает непосредственно управление земельными ресурсами, она через контроль за строительной деятельностью откликается на цели территориального благоустройства и усиливает связь с управлением земельными ресурсами.

1.1.4 Управление использованием сельскохозяйственных земель с акцентом на строительство в городах и строительство жилья в сельской местности

Для обеспечения потребностей государства и местных властей в земле в процессе урбанизации соответствующие нормативные акты “установили легитимность изъятия сельскохозяйственных земель для строительства, предоставив местным властям полномочия на изъятие земель”, что открыло эпоху массового изъятия земель в сельских районах. В то же время государство установило верховную систему планирования использования земли, распределяя показатели планирования по четырем уровням: национальному, провинциальному, муниципальному и районному, и установило, что коллективные сельские земли не должны забирать квоты, предназначенные для государственного строительства. Пассивная роль сельских территорий в системе распределения земельных квот не помешала процессу строительства, и на побережье было построено множество сельских домов и предприятий. Для реагирования на изменения потребностей в управлении строительством в сельской местности было создано разрешение на строительство домов в сельских районах с установлением стандартов для различных типов земельного использования. Из-за несоответствия спроса и предложения на землю в сельских районах все чаще возникают “незаконные постройки”, что делает ситуацию в управлении все более сложной.

1.1.5 Постепенное совершенствование системы городского управления и упрощенное управление планированием строительства в сельской местности

Для усиления управления основным строительством государство предложило принципы единого плана и многоуровневого управления, а также установило, что городские планировочные органы имеют полномочия проверять выбор местоположения строительных проектов в пределах городской территории, что стало основой будущей системы разрешений на городское и сельское планирование. Город как политический, экономический и культурный центр государства и региона стал более заметным, что привело к созданию системы проверки отчетов о технико-экономическом обосновании, а также к введению системы городского разрешения на строительство “два сертификата”. В отличие от этого, система управления планированием строительства в сельской местности была проще и в основном касалась проверки местоположения и масштабов использования

земель для проектов.

1.2 Этап подготовки системы разрешений на планирование строительства в сельской местности (1993-2007 гг.)

1.2.1 Быстрая урбанизация рыночной экономики и двухуровневая политика разграничения городов и сельских территорий

Установление целей реформы социалистической рыночной экономики способствовало быстрому экономическому росту. После реформы налогообложения местные власти начали постепенно трансформироваться в “предприятия”. Из-за несоответствия между финансами и полномочиями местные власти столкнулись с растущим давлением на сбалансированность бюджета. В условиях неопределенности прав на земельные ресурсы в сельской местности, контроля за их оборотом и принудительного изъятия, местные власти начали получать значительную прибыль через разницу в ценах на изъятие земель и коммерческую продажу, постепенно смещая фокус на развитие земельной застройки. Политики, такие как “полное благосостояние”, “строительство нового социалистического села” и “интеграция экономического и социального развития городов и сельских территорий”, способствовали развитию сельской местности, а быстрый рост сельской промышленности и рост сельских предприятий стали важным фактором развития сельской экономики. Однако поскольку модель экономического роста, основанная на городах, не изменилась, в сельской местности часто происходило принудительное изъятие земель, что увеличивало разрыв между городом и деревней.

1.2.2 Многосекторное управление планированием строительства в сельской местности, ослабление функциональной роли отдельных ведомств

Политика многосекторного управления планированием строительства в сельской местности постепенно оформилась, и административные органы на разных этапах реализации проектов начали устанавливать административные проверки, что привело к институционализации распределения полномочий. На этапе начального управления проектами Государственная комиссия по развитию и реформам создала систему проверки технико-экономического обоснования проекта; на этапах среднесрочного и долгосрочного управления землями органы земельных ресурсов установили систему предварительной проверки использования земли, утверждения изменений назначения земель и оформления земельных документов; на поздних стадиях строительства органы по строительству и жилищному хозяйству установили системы утверждения проектирования, выбора местоположения проекта, выдачи строительных разрешений и проверки квалификации работников. Из-за изменений в структуре внутренних органов и понижения уровня административных органов, отвечающих за строительство в сельских районах, произошло значительное изменение административной структуры как на центральном, так и на местном уровнях, и многие местные власти больше не создали отдельные органы

управления строительством в сельской местности. Хотя позже Министерство строительства создало комитет по строительству сельских и городских районов для решения сложных проблем управления, разделение функций в административных планах не было окончательно оформлено, что не позволило достичь целей по внутренней координации и внешнему сотрудничеству.

1.2.3 Комплексное управление земельными ресурсами как средство координации, управление использованием сельских земель с юридическим регулированием

С развитием работы по территориальному благоустройству удалось частично уменьшить противоречия между ресурсами, экологией и социально-экономическим развитием, однако проблемы продовольственной безопасности, экологической безопасности и несогласованности регионального развития остаются острыми. В ответ на это государство начало переходить к комплексному управлению разрешениями, включая лицензии и строительные разрешения. Однако из-за раздробленности административных функций процесс создания единой координационной системы для территориального благоустройства продвигается медленно. Ведомства, занимающиеся земельными ресурсами, начали проводить специализированные мероприятия по благоустройству территории, улучшая нормативную и законодательную базу, что укрепило их роль в управлении земельными ресурсами в сельской местности, но это также привело к более сложной координации между различными ведомствами по вопросам управления строительством в сельской местности.

1.2.4 Защита сельскохозяйственных земель и разграничение территорий городов и сельской местности в управлении использованием земли

Проблемы, связанные с беспорядочным расширением земель для городского строительства и захватом сельскохозяйственных земель, становятся все более актуальными. В ответ на эти проблемы государство начало разрабатывать строгую систему управления землей, предложив концепцию “контроля назначения” для сельскохозяйственных и не сельскохозяйственных земель. Введена политика защиты сельскохозяйственных земель через “восстановление и привязку” с определением территорий для защиты сельскохозяйственных угодий и земель для строительства в сельской местности, что эффективно контролирует захват сельскохозяйственных земель проектами строительства в сельской местности. В целях дальнейшего улучшения управления земельным рынком и оживления земельного запаса, государство официально утвердило систему “снижения и увеличения земель для городов и сельской местности”, чтобы поддерживать баланс в общем объеме земель для строительства в городах и сельских районах. Однако общий контроль за приростом не изменил систему разделения использования земель для города и сельской местности, поскольку различия в правовых режимах земельных прав остаются существенными, и в законодательстве продолжается разделение управления землей для городов и сельской местности.

1.2.5 Постоянное совершенствование управления планированием сельского строительства в рамках системы «Один закон, одно постановление»

Основные изменения произошли в государственных инвестициях, налогово-финансовой системе и системе использования земель, что сделало прежнюю систему управления, возглавляемую Государственным плановым комитетом, трудной для адаптации к нуждам рыночной экономики. Принятие Закона о городском планировании, введение новой системы разрешений на планирование с обязательным «Заключением о месте расположения» сформировало систему управления городским строительным планированием, основанную на «одном документе и двух разрешениях». В этот период все более ярко проявляется необходимость улучшения жилых условий в сельских поселениях и содействия социально-экономическому развитию сельских территорий, в то время как законодательство в этой области долгое время оставалось пустым. Принятие «Положения о планировании и строительстве деревень и посёлков» и «Методики планирования и строительства сельских посёлков» изменило эту ситуацию, установив систему управления, которая включает в себя проверку заключений о местоположении и утверждение заявок на строительство, подчеркивая важность планирования как основы для утверждения строительных проектов. В дальнейшем, на уровне провинциальных административных органов, система управления строительством была уточнена и усовершенствована, добавлены разрешения на строительство, разрешения на начало работ и строительство, что сформировало систему планирования и управления строительством сельских и городских поселений, основанную на «одном документе и N разрешениях».

1.3 Этап установления системы разрешений на планирование сельского строительства (2008–2017 гг.)

1.3.1 Новая урбанизация и строительство красивых деревень, политика сбалансированного развития городов и сельских территорий

Экономика Китая демонстрирует черты нового нормального состояния, постепенно отказываясь от интенсивной, количественной модели роста и переходя к более концентрированному, качественному развитию. В этот период городское население Китая впервые в истории превысило сельское, и страна официально вошла в общество, ориентированное на города. Развитие урбанизации сменило фокус с освоения земель на новое направление — урбанизацию, ориентированную на человека. Несмотря на отсутствие радикальных реформ в сфере финансов, земли и финансовых систем, существовали структурные проблемы, связанные с политикой роста и корпоративным поведением местных властей. Учитывая растущий разрыв между городом и деревней, «координация» становится основным подходом для решения проблем городских и сельских отношений в этот период. Вокруг создания нового типа отношений города и деревни, основанных на взаимовыгодном сотрудничестве и развитии, партия и государство значительно увеличили вложения в сельское хозяйство, сдвигая стратегическую цель с «интеграции городов и деревень» на «сбалансированное развитие». Это привело к сокращению разрыва в доходах между городским и сельским населением и значительному улучшению уровня публичных услуг, хотя проблемы в сфере управления строительным

планированием всё еще оставались.

1.3.2 Дифференциация функций управления сельскими и городскими поселениями, политика координации на уровне местных властей

Внутренние государственные органы в процессе реформы направлены на создание органичной и единой системы управления крупными департаментами. Министерство жилищного строительства и городской инфраструктуры восстановило отдел планирования и строительства сельских и городских поселений, отвечая за управление строительством на уровне районов и поселков, с целью сосредоточиться на управлении городским и сельским планированием. Однако, поскольку другие ведомства уже создали собственную систему управления, эта функция министерства была сильно разделена, что привело к проблемам с реализацией политики и координацией с другими департаментами. Местные власти, сталкиваясь с конфликтами между высшими ведомствами, начали развивать систему городских планировочных комитетов, чтобы уменьшить давление сверху. Комитеты с полугосударственным статусом сыграли важную роль в консультировании, координации, рассмотрении и принятии решений, смягчая конфликты интересов между ведомствами и способствуя развитию местного управления. Однако, Закон о городском планировании не устанавливает четких норм относительно работы таких комитетов, что вызывает правовые споры.

1.4.4 Сельское строительство и управление планированием с акцентом на контроль за использованием земель

Система территориального планирования сыграла важную роль в изменении системы разрешений на планирование, включая разработку планов, основу реализации и методы контроля. В процессе разработки планов были интегрированы различные подходы к планированию сельских территорий, что позволило создать комплексные и практические планы для деревень, что обеспечивало эффективность их использования и соответствие нормативным требованиям для разрешений. На основе этого, был подчеркивается законный статус планирования деревень как основа для выдачи разрешений на сельское строительство, с запретом на использование внутренних ведомственных протоколов и других ненормативных документов для утверждения разрешений. Внесены новые элементы управления территориальными зонами, ориентированными на использование земель, таких как «детальное планирование + разрешение» и «ограниченные показатели + зональный доступ». Это увеличивает гибкость системы разрешений на строительство и улучшает ее применение.

Система упрощения процессов и материалов для одобрения планов была оптимизирована, включая объединение процесса выбора местоположения и предварительного утверждения использования земли, а также упрощение требований для получения разрешений на строительство и сокращение административных шагов. Новая система территориального

контроля продолжает изменяться в сторону более интегрированного подхода и креативных форм обслуживания в процессе утверждения разрешений.

2 Изменение и обобщение развития системы разрешений на планирование строительства сельских территорий

2.1 Хронология развития системы разрешений на планирование строительства сельских территорий

2.1.1 Эволюция политической картины системы разрешений на планирование строительства сельских территорий

Политическая картина системы разрешений на планирование строительства сельских территорий является не только частью масштабного повествования, но и отражает коллективную волю партии и государства по стратегическому планированию развития городов и сельских территорий. Эта система влияет на развитие разрешений на планирование через три уровня: экономико-социальный контекст, отношения между городом и деревней, а также управление строительным планированием (см. рисунок 2). В периоды, когда уровень развития страны был низким, было трудно обеспечить сбалансированное развитие городов и сельских территорий. В условиях преобладания городов над деревнями, города получали большую часть ресурсов и приоритет в проектировании и разработке политических решений, в то время как сельские территории становились местом выхода ресурсов и областью, где внимание к политике было менее выраженным. Это приводило к относительно совершенному управлению городами и более упрощенной системе управления сельскими территориями. С развитием страны и повышением ее уровня, проблемы дисбаланса в развитии городов и деревень, а также недостаточного развития сельских территорий становились все более важными препятствиями на пути китайской модернизации. Новые отношения между городом и деревней изменили направления инвестиций и исследования политики, что способствовало совершенствованию системы разрешений на планирование и усилению комплексного управления в рамках системы пространственного контроля.

2.1.2 Эволюция политической области системы разрешений на сельское строительство

Политическая область системы разрешений на сельское строительство — это совокупность субъектов, отвечающих за выполнение системы и осуществление политики. Через регулирование взаимосвязей между департаментами одного уровня, перераспределение функциональных обязанностей внутри департаментов и распределение полномочий между центральными и местными органами власти формируется дифференцированная административная система и механизм исполнения, которые влияют на результаты выполнения системы разрешений (см. рисунок 3). Вертикальные корректировки полномочий в национальной административной системе («концентрация полномочий») и эволюция горизонтальных функций («распределение функций») по сути представляют

собой перераспределение полномочий по управлению сельской территорией. В результате некоторые административные субъекты укрепляют свои полномочия на определенном этапе, в то время как другие относительно ослабевают, но совместное управление в политической области остается неизменным. Сельская местность как комплексная территориальная система с многофакторной природой определяет сложность управленческих вопросов, что делает невозможным эффективное управление сельскими территориями через единую структуру или систему одного уровня, одного департамента. Это требует сотрудничества множества субъектов. Каждая волна институциональных реформ разрушает старую управленческую структуру и в ходе жесткой борьбы за власть формирует новую политическую область. После нескольких столкновений между субъектами вырабатываются правила сотрудничества и способы выполнения политики, что приводит к возникновению многопрофильных моделей исполнения в сложных административных отношениях, стимулирующих развитие управления сельским строительством.

2.2 Логика и развитие системы разрешений на сельское строительство

Политический ландшафт описывает стратегические намерения государства по развитию городов и сельских территорий, которые через цепочку факторов передаются для формирования управления системой разрешений. Политическая область поясняет административную структуру и механизм исполнения системы разрешений, предоставляя основу для выполнения политики через борьбу за власть между субъектами разных уровней. Взаимодействие политического ландшафта и политической области привело к эволюции системы разрешений, начиная от упрощенной системы, через установление стандартов разрешений, к логике комплексного пространственного регулирования.

Этап формирования системы разрешений:

Реформа экономической и социальной системы страны значительно освободила производственные ресурсы, с развитием которых они начали концентрироваться в городах. В контексте политики «группировка на города, пренебрежение сельской местностью» города стали лидерами в поиске институциональных решений и создали систему разрешений. В отличие от этого, система управления сельской местностью была относительно простой, сосредоточенной на проверке местоположения проектов и земельных индикаторов как основного элемента управленческой логики планирования. Политическая область разделения полномочий на верхнем уровне привела к независимости управленческих систем между департаментами. В этот период наблюдается рост интереса к строительству сельских домов и коллективных предприятий, что увеличивает потребность в управлении. Однако из-за отсутствия четких управленческих систем сельская местность оказалась в нижней части системы распределения земельных ресурсов, что постепенно привело местные органы власти в управленческую ловушку. В условиях дисбаланса спроса и предложения управление сельским строительством в стране стало терять контроль.

Этап подготовки системы разрешений:

Реформа налогового распределения стимулировала трансформацию местных властей в предпринимательские структуры, в то время как строительство городов продолжало хаотично расширяться. В рамках политической концепции «разделение управления городом и деревней» были созданы две отдельные системы управления городом и деревней. Сельские территории постепенно начали выстраивать институционализированные управленческие системы, направленные на координацию пространственного распределения ресурсов через планирование сельских населенных пунктов и использование земли. Проверка местоположения проектов и использования земельных ресурсов стала основой для управления. С развитием сельских управленческих полномочий, политическая область на верхнем уровне продолжала укрепляться, а изменения в внутренней управленческой системе Министерства жилищного строительства и городского развития привели к ликвидации независимых местных органов управления сельским строительством. В этот период сельское строительство продолжало развиваться, и местные органы власти получили более четкие управленческие системы, но в результате воздействия политики «разделения управления городом и деревней» и политической области «совместного управления с разделением полномочий», исполнение системы не достигло желаемых целей управления.

Этап создания системы разрешений:

Страна сделала переход к модели высококачественного экономического развития, с ключевыми проблемами сокращения разрыва между городом и деревней и разрушением двуединой городской и сельской структуры. В контексте политики «координации городского и сельского развития» был принят закон «О городском и сельском планировании», который установил систему разрешений на сельское строительство, сформировав логику управления «сначала планирование, затем разрешение, затем строительство». Это включало укрепление координации в управлении ресурсами сельской территории с применением установленных планов городского и сельского развития для оценки местоположения, масштаба, использования земли и других параметров, в конечном итоге давая разрешение на выполнение строительных работ. Новая система, несмотря на свои недостатки, была трудной для внедрения из-за разницы в управленческих целях и полномочиях между центральными и местными властями, что привело к выборочному применению политики на местах и, как следствие, к разнообразным результатам исполнения.

Этап реформы системы разрешений:

Изменение основных социальных противоречий и цели китайского модернизации потребовали решения проблемы дисбаланса развития между городом и деревней, перераспределения ресурсов и создания свободного потока ресурсов между городами и

сельскими территориями. В контексте политики «интеграции городов и сельской местности» реформирование системы национального территориального планирования дало возможность для значительных изменений в системе разрешений. Новая модель управления была основана на уникальности и законности национального территориального планирования и предусматривала применение «зонального контроля + контроля показателей + управления по спискам + разрешения» для комплексного управления сельским строительством. Это был всеобъемлющий подход к регулированию использования земель, который объединял все элементы и факторы в управление, создавая четкие границы использования земли. В результате политики интеграции функций пространственного планирования в топовой управленческой области сопротивление административного исполнения было существенно снижено, но решение исторических проблем остается в процессе наблюдения.

3. От «неизменности» к анализу причин проблем в системе и путям ее оптимизации

3.1 Анализ причин проблем системы разрешений на сельское строительство

3.1.1 Подведение итогов проблем

До введения системы разрешений на планирование управление строительством в сельской местности в основном полагалось на проверку выбора участка проекта и земельных квот, что затрудняло эффективное управление строительной деятельностью. В то время, при низком уровне управления на местах и нехватке квалифицированных специалистов, возникли такие проблемы, как захват сельскохозяйственных земель под строительство, отсутствие проектирования при строительстве, угрозы безопасности и качества зданий. В дальнейшем система управления развивалась, проекты стали проверяться в соответствии с планами деревень и городков, а также была усилена проверка квалификации строительных подрядчиков. Это оказало некоторое влияние на борьбу с незаконным строительством и улучшение качества строительства, однако возникли новые проблемы, такие как строительство на незарегистрированных участках, недостаток контроля за процессом строительства, трудности с исполнением административных наказаний, отсутствие разрешений на проектирование и строительство, захват земель предприятиями деревень и городков.

После введения системы разрешений на планирование была установлена единая система управления строительством в сельской местности. Проблемы, такие как незаконное строительство, захват сельскохозяйственных земель и строительство без разрешений и проектной документации, были в некоторой степени контролированы. Однако под воздействием множества факторов возникли новые проблемы, такие как строительство до получения разрешения, нарушение условий разрешения, неясность процедур разрешения, длительные сроки утверждения, неопределенность в основах управления, отсутствие

контроля в процессе.

В рамках реформы административной системы и механизма исполнения системы разрешений на планирование государство непрерывно издает политику и законы для ее улучшения. В Китае реформы системы пространственного управления, направленные на интеграцию различных планов, преследуют конечную цель преобразования системы управления пространством. После многих лет исследований был достигнут этапный успех в подготовке “единой карты” и управлении утверждениями, что краткосрочно уменьшило конфликты в управлении планированием, но не решило фундаментальную проблему разделенного управления пространственным планированием. Система разрешений на планирование, являясь важной частью реализации планов, имеет общие проблемы с реформой “интеграции различных планов” и исполнением самой системы разрешений.

Ключевым вопросом, на который нужно ответить, является: почему исторические проблемы в процессе эволюции системы разрешений на планирование не были эффективно решены, и почему продолжают возникать новые проблемы управления, несмотря на постоянное совершенствование процесса управления системой разрешений? Как в сложной сети изменений политики найти неизменные институциональные причины проблем, является ключом к решению этого вопроса.

3.1.2 Институциональные причины

В процессе развития политики системы разрешений на планирование в сельской местности неизменными остаются четыре ключевых элемента политики и семь ключевых политических отношений (Таблица 1). Разные участники, исходя из разных целей, выбирают соответствующие инструменты для воздействия на объекты политики, стремясь реализовать свои управленческие концепции (Рисунок 4). Что касается системы разрешений на планирование, как инструмента управления сельскими пространствами, то разные участники стремятся использовать этот инструмент для достижения своих целей, а многообразие политических отношений делает исполнение политики сложным процессом. Система разрешений, как точка взаимодействия между элементами политики и политическими отношениями, постепенно развивалась от единой системы управления строительными действиями в сельской местности к более комплексной системе пространственного контроля, но противоречия между многими субъектами и отношениями сосредотачиваются в этой точке, что приводит к трудностям в реализации системы разрешений. Это также является основной причиной того, почему в течение многих лет реформа “интеграции различных планов” не могла достичь согласования различных логик управления и поведения в сфере планирования.

Проблемы с управлением системой разрешений на планирование отражают противоречия между вертикальной передачей полномочий в “линии-области” и горизонтальной

координацией между различными административными департаментами. На протяжении долгого времени центральные функциональные департаменты и местные власти сталкивались с различиями в управленческих целях, что привело к борьбе за власть между централизацией и децентрализацией. Центральное правительство стремится к вертикальной и последовательной передаче политики, в то время как местные власти часто применяют подход “следовать, когда это выгодно, откладывать, когда это не выгодно”, что существенно снижает эффективность реализации системы разрешений на планирование. Кроме того, как независимые заинтересованные стороны, центральные департаменты часто институционализируют свои полномочия, чтобы укрепить свое положение и влияние в управлении сельскими территориями, что приводит к возникновению разных типов пространственного планирования и самостоятельных административных систем, что вызывает конфликты в планировании и управлении, такие как неясные основания для выдачи разрешений, вовлеченность множества департаментов в процесс утверждения и долгие сроки утверждения разрешений.

Проблемы с управлением механизмом системы разрешений на планирование отражают противоречия между общей координацией системы управления природными ресурсами и частичной децентрализацией. Связь и теснота элементов системы управления природными ресурсами остаются неизменными, и из-за существенных различий между природными ресурсами многодепартаментное управление имеет свое оправдание, создавая серию независимых и относительно закрытых управленческих систем. Система разрешений на планирование, с одной стороны, является инструментом для регулирования строительства в сельской местности, а с другой — для управления развитием сельских коллективных земель. Земля, как часть системы природных ресурсов, предполагает, что при разрешении на строительство на сельских землях потребуется взаимодействие с другими природными ресурсами. Из-за отсутствия верхнеуровневой институциональной организации, координированное управление трудно осуществить, что часто приводит к разным решениям по разрешениям на одно и то же заявление. Это также объясняет, почему комплексные действия по улучшению земельных ресурсов трудно реализовать, а специализированные мероприятия по улучшению земельных ресурсов часто оказываются более эффективными.

Проблемы с содержанием управления системой разрешений на планирование отражают противоречия между развитием и охраной земельных ресурсов. Система разрешений играет важную роль в координации развития и охраны сельскохозяйственных земель, и в прошлом содержание разрешений на строительство в основном фокусировалось на контроле за местоположением, размерами и внешним видом объектов, выполняя задачи управления использованием природных ресурсов, но игнорируя управление охраной этих ресурсов. Это привело к серьезным разрушениям экосистем и сельскохозяйственных земель после реализации некоторых разрешений.

Проблемы с управленческими целями системы разрешений на планирование отражают противоречия между стратегиями развития на центральном уровне и потребностями местного уровня. Система разрешений на планирование, являясь двусторонним инструментом центральной и местной власти, продолжает оставаться инструментом для реализации центральных стратегий в области сельского пространства и важным механизмом для местных властей в продвижении сельского развития. Однако из-за более широких и всеобъемлющих стратегий центрального правительства, ориентированных на координацию всех земельных ресурсов страны, его цели ориентированы на политику, общественные и социальные аспекты, в то время как на местах акцент делается на нормативные, экономические и практические цели. Это приводит к расхождению между центральными и местными целями, что может вызвать несоответствие между ожиданиями центральной власти и реальной реализацией на местах. Местные власти часто пытаются извлечь максимальную выгоду от применения политических инструментов в рамках ограниченного пространства политики и поведения, что иногда приводит к возникновению разрешений на планирование, которые хотя и являются законными и рациональными, но не всегда полностью соответствуют нормам.

Проблема логики управления системой планирования разрешений является отражением противоречий в отношениях между городом и деревней. Сложность и различия в управлении городом и деревней остаются неизменными. В прошлом, из-за различий в уровнях развития и управления в городах и деревнях, государственная дифференцированная система планирования разрешений для строительства в городах и деревнях была лишь временным стратегическим выбором. В деревнях также существуют выраженные потребности в строительстве, а их управленческие проблемы имеют уникальную сложность. Упрощенная система разрешений на планирование не может удовлетворить потребности местного управления, что приводит к трудностям в получении разрешений. Кроме того, система распределения земельных квот между городом и деревней не может удовлетворить потребности сельских жителей в улучшении материальной среды и повышении качества жизни, что приводит к проблемам с получением разрешений и строительством. Помимо этого, из-за отсутствия правильного понимания сути различий между городом и деревней в логике управления, некоторые местные власти напрямую применяют городские методы управления к сельским районам, усложняя простые проблемы и увеличивая ненужные затраты на оформление разрешений на планирование для местного строительства.

3.2 Направления для оптимизации системы разрешений на сельское строительство

Оптимизация системы управления между центром и регионами: Центральное правительство должно осуществить выборочную централизацию и частичную децентрализацию, усиливая политические и финансовые стимулы для местных властей для достижения разнообразных политических целей, чтобы гарантировать согласование инструментов политики разрешений на планирование с целями и их исполнением. С одной стороны, центральное правительство должно подчеркнуть “границы ответственности” в процессе разработки политики, четко указав пределы прав местных властей на освоение и

использование земель, строго соблюдая основные стратегические пределы развития и систему управления использованием земель с делением полномочий, передавая часть полномочий местным властям для самостоятельного управления разрешениями на планирование в рамках контролируемых зон, не затрагивающих основные ограничения. С другой стороны, необходимо реформировать систему оценки эффективности работы органов власти, поощряя местные власти использовать инструменты управления разрешениями на планирование для достижения таких целей, как экономическое и социальное развитие, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение экологических эффектов, а также награждать политическим продвижением и финансовыми субсидиями центрального бюджета за инновационные эксперименты в области управления.

Оптимизация механизма сотрудничества между ведомствами: Следует создать теоретическую систему для интеграции элементов земельных и пространственных ресурсов, уважая различия в характеристиках этих ресурсов и стремясь к органической координации и интеграции. После создания Министерства природных ресурсов функции управления планированием, землепользованием и природными ресурсами были объединены в одном ведомстве, и проблемы координации между ведомствами превратились в вопросы внутренней координации внутри одного ведомства. Реформа системы управления разрешениями на планирование должна использовать возможности институциональных изменений, на основе концепции интегрированной охраны и системного управления для гор, рек, лесов, сельскохозяйственных земель, озёр и травяных земель, чтобы создать теоретическую систему для элементов земельных и пространственных ресурсов, разъяснить внутренние механизмы этой теории, четко указать отношения между отдельными элементами и общей системой, а также различия и связи между ними. На этой основе следует уважать различия в характеристиках природных элементов и существующих систем управления, упорядочить логику сотрудничества между системами управления в контексте системного управления, найти точки пересечения для различных систем на основе теории элементов земельных ресурсов, интегрировать повторяющиеся аспекты разрешений на планирование, установить порядок управления различными системами и упростить процесс утверждения.

Управление на протяжении всего жизненного цикла проекта: Следует создать систему управления земельным использованием с замкнутым циклом, обеспечив согласование разработки и защиты земельных пространств. Необходимо изменить предыдущую практику предварительного утверждения разрешений на планирование, уточнив, что выдача разрешений на планирование — это не конечная точка управления проектом. Введение концепции управления на протяжении всего жизненного цикла усилит координацию на всех этапах управления проектом, обеспечив замкнутый цикл с начальной разработки, через получение разрешений на планирование, до строительства и эксплуатации. Кроме того, система разрешений на планирование должна координировать и сбалансировать отношения между развитием и защитой земельных пространств, и при

разработке детализированных планов следует выделить ограничения на защиту и гибкие показатели для развития, используя систему “детализированное планирование + разрешения на планирование” и “ограничительные показатели + доступ к зонам”, с гибким применением позитивных и негативных списков. Следует создать дифференцированную систему доступа в пространственные зоны и, в зависимости от характеристик природных ресурсов в различных функциональных зонах, внедрить многоуровневую систему утверждения использования и репрофилирования земельных участков, а также систему разрешений на использование пространства, учитывая вертикальные полномочия местных властей и создавая механизмы, которые постепенно уточняются и реализуются.

Единые цели управления: Необходимо создать инклюзивную управленческую логику, усилить политические и юридические основы системы разрешений на планирование, уважая различия между городом и деревней. Цели управления системой разрешений на планирование должны быть унифицированы, чтобы соответствовать идеологии партии и правительства и удовлетворять потребности народа в лучшей жизни, что укрепляет политическую основу системы разрешений. Во-первых, следует эффективно использовать систему разрешений на планирование для защиты сельскохозяйственных земель, решительно предотвращая их “неаграрное” использование. Во-вторых, в рамках создания экологической цивилизации следует усовершенствовать понятие и условия разрешений на использование всех видов нестроительных деятельностей, что обеспечит полный охват и детализированное управление природными элементами. Наконец, необходимо улучшить процесс утверждения разрешений на планирование, чтобы направить проекты сельского строительства и инфраструктуры на разумное распределение и обеспечить поддержку системы для реализации публичных услуг и муниципальных объектов. Также следует усилить юридическую основу системы разрешений на планирование, ускорив завершение законодательной работы по законам, таким как “Закон о планировании земельного пространства” и “Закон о развитии и защите земельного пространства”, определяя модель законодательства и конкретные системы, чтобы гарантировать правовую силу планирования земельного пространства и обеспечить легитимность управления разрешениями на планирование.

4. Заключение

Термин «деревня» определяет географическую область реализации системы, «строительное планирование» разъясняет объект управления системой и ее основные основания, а «разрешение» указывает на тип административного дела в рамках системы. После создания системы пространственного планирования, содержание управления разрешениями на строительство было значительно расширено. Переход от «деревни» к «территориальному пространству» означает, что область управления системой больше не ограничивается административными границами, а становится более унифицированной и систематизированной; от «строительного планирования» к «назначению» означает, что объект управления больше не ограничивается поведением, а сосредотачивается на природных ресурсах, которые поддерживают эти действия, их сущностных характеристиках;

от «разрешения» к «регулированию» отражает диверсификацию методов управления, где разрешение является лишь одним из средств регулирования, которое в сочетании с индикаторными ограничениями, проверкой доступа и другими методами позволяет достигать комплексных целей регулирования.

Таким образом, переход от системы разрешений на строительство деревни к планированию использования земельного пространства на самом деле представляет собой переход управления от единой области, субъекта, объекта, методов и результатов к более унифицированной, системной и диверсифицированной системе. То есть (единое) территориальное пространство, состоящее из различных природных ресурсов, таких как горы, реки, леса, поля, озера, пастбища и пустыни, подвергается (развитию и охране) использованию (функциональное зонирование, планировочное расположение, проверка доступа, управление изменением использования, индикаторные ограничения, определение разрешений) регулированию (процесс и результат).

Основной вывод из статьи: проблемы реализации политики системы разрешений на строительство деревни не связаны с противоречиями отдельных элементов управления, а являются результатом взаимодействия проблем в системе управления пространством, которая является комплексной и системной. Несомненно, в течение многих лет была разработана целая серия политик, направленных на улучшение системы разрешений на строительство. Однако, поскольку они не затрагивали более глубокие проблемы системы, все еще сложно осуществить комплексную реформу, которая охватывает все уровни — от центрального к местному, от одного отдела к другому, от города к деревне и от отдельных элементов к системе в целом. Это привело к тому, что исторические проблемы не были решены, а новые политики, введенные после появления новых переменных, породили новые проблемы. Поэтому реформа системы не может ограничиваться только односторонними прорывами и формальными изменениями. В многих районах Китая, в ходе реформы «слияния различных планов», слишком большое внимание уделяется «единому» плану, игнорируя важность долгосрочной координации в создании системы «согласования» (управления), что в конечном итоге приводит к тому, что «единая карта» не может быть эффективно реализована.

Создание системы пространственного планирования стало важным шагом в реализации плана «слияния различных планов» партии и государства с целью внедрения единого контроля за использованием территориального пространства. На фоне реформы госструктур и интеграции вопросов управления пространственным планированием в административной системе, система пространственного управления претерпела фундаментальные изменения, предоставив важные возможности для оптимизации системы разрешений на строительство.

В условиях нового времени и новых вызовов, система разрешений на строительство деревни должна выполнять более комплексную роль в регулировании использования территориального пространства для обеспечения комплексного возрождения деревни и развития интеграции городов и сельских территорий, поддерживая деятельность партии и государства и удовлетворяя ожидания народа о лучшей жизни в деревне.

Примечания:

- ① Исследуемый текст включает различные типы политики, включая законы, партийные внутренние регламенты, административные правила, нормативные документы Государственного совета, ведомственные постановления, регламенты и рабочие документы разных министерств и департаментов, касающиеся таких областей, как земельные ресурсы, жилищное строительство, развитие, сельское хозяйство, лесное хозяйство и водное хозяйство.
- ② Критерий разделения на этапы зависит от наличия явных событий, которые приводят к радикальному изменению стабильно работающей политической системы, вызывая значительные изменения в административной системе страны. Например, «Положения о планировании и строительстве деревень и населенных пунктов» заполнили пробел в законе, касающемся планирования и строительства деревень, создав систему управления с центром в деревнях, и «Закон о городском и сельском планировании» обеспечил законодательную унификацию городов и деревень, установив систему разрешений на строительство в законодательной форме. Реформа государственных структур стала причиной крупной реорганизации административной системы и создала важную административную основу для будущего формирования системы пространственного планирования.
- ③ В октябре 1981 года Государственный совет утвердил уведомление о проведении работ по улучшению земледовства.
- ④ В августе 1987 года Национальный плановый комитет издал «Порядок составления земельного плана».
- ⑤ В мае 1982 года Государственный совет утвердил и ввел в действие «Положения о национальном строительстве и изъятии земель».
- ⑥ В октябре 1987 года Национальный плановый комитет и Государственное управление земельных ресурсов выпустили «Временные меры по управлению планированием использования земель».
- ⑦ В феврале 1982 года Государственный совет опубликовал «Положение о регулировании использования земель для строительства деревень».
- ⑧ В апреле 1978 года Национальный плановый комитет, Национальный строительный комитет и Министерство финансов опубликовали «Уведомление о внедрении ряда правил для усиления управления основным строительством».
- ⑨ В феврале 1983 года Национальный плановый комитет издал «Временные меры по исследованию осуществимости строительных проектов».
- ⑩ В январе 1984 года Государственный совет утвердил «Положение о городском планировании».
- ⑪ В апреле 1997 года Центральный комитет КПК и Государственный совет издали «Уведомление о дальнейшем укреплении земельного управления и защите пахотных земель».

- ⑫ В январе 1990 года Министерство строительства и Государственное управление земельных ресурсов издали «Уведомление о координации и улучшении текущих работ по планированию деревень и созданию основных сельскохозяйственных земельных зон».
- ⑬ В октябре 2004 года Государственный совет издал «Решение о глубокой реформе и строгом управлении земельными ресурсами».
- ⑭ В августе 2004 года вступил в силу «Закон о земельном управлении Китайской Народной Республики» (2004 год, исправления).
- ⑮ В феврале 2016 года Центральный комитет КПК и Государственный совет опубликовали «Рекомендации о дальнейшем укреплении управления городским строительством», поддерживающие законность и соответствие местных планов.
- ⑯ В ноябре 2013 года Генеральный секретарь Си Цзиньпин прокомментировал «Решения о дальнейшем углублении реформ», предложенные Центральным комитетом КПК.
- ⑰ В апреле 2015 года Центральный комитет КПК и Государственный совет опубликовали «Рекомендации о ускорении строительства экологической цивилизации».
- ⑱ В сентябре 2016 года Министерство финансов, Государственное управление земельных ресурсов и Министерство охраны окружающей среды опубликовали «Уведомление о продвижении защиты экосистем гор, рек, лесов, полей и озер».
- ⑲ В октябре 2008 года состоялся 3-й пленум XVII съезда партии.
- ⑳ В январе 2014 года Центральный комитет КПК и Государственный совет издали «Рекомендации о полном углублении реформ в сельских районах и ускорении сельскохозяйственной модернизации».
- ㉑ В январе 2014 года Министерство жилищного строительства издало «Рекомендации по внедрению системы разрешений на строительство деревень».
- ㉒ В марте 2023 года была принята схема реформы государственного аппарата на 14-й сессии Всероссийского народного собрания.
- ㉓ В июле 2020 года состоялся телевизионный телефонный митинг по проблеме захвата пахотных земель для строительства в сельских районах; Министерство природных ресурсов и Министерство сельского хозяйства выпустили «Уведомление о запрете захвата земель для строительства в сельских районах».
- ㉔ В ноябре 2020 года Государственный совет выпустил «Рекомендации по предотвращению «неаграрного использования» пахотных земель и стабилизации производства продовольствия».
- ㉕ В сентябре 2020 года Генеральный офис Государственного совета издал «Уведомление о решительном прекращении действий, направленных на «неаграризацию»

сельскохозяйственных земель».

②6 В июне 2023 года Министерство природных ресурсов издало «Уведомление о строгом соблюдении базовых принципов в обеспечении элементов земель для экономического развития».

②7 В июле 2020 года Министерство природных ресурсов и Министерство сельского хозяйства и сельских дел издали «Уведомление о обеспечении разумного использования земли для строительства жилых домов в сельской местности».

②8 В декабре 2019 года Министерство природных ресурсов и Министерство сельского хозяйства и сельских дел издали «Уведомление о регламентировании утверждения и управления земельными участками для строительства домов в сельской местности».

②9 В июне 2019 года Государственный совет издал «Руководящие принципы по продвижению промышленного возрождения сельских территорий».

③0 В декабре 2019 года Министерство природных ресурсов и Министерство сельского хозяйства и сельских дел издали «Уведомление о вопросах управления землей для сельскохозяйственных объектов».

③1 В январе 2021 года Министерство природных ресурсов, Национальная комиссия по развитию и реформам и Министерство сельского хозяйства и сельских дел издали «Уведомление о гарантиях и регулировании использования земли для интегрированного развития сельского хозяйства, промышленности и услуг».

③2 В ноябре 2023 года Генеральный офис Министерства природных ресурсов издал «Руководство по политике использования земель для сельского возрождения (2023)».

③3 В мае 2019 года Центральный комитет КПК и Государственный совет издали «Несколько предложений по созданию системы территориального планирования и мониторингу её выполнения».

③4 В августе 2021 года Центральный комитет КПК и Государственный совет издали «Основные принципы построения правового государства (2021–2025)».

③5 В сентябре 2019 года Министерство природных ресурсов издало «Уведомление о продвижении реформы «многопланового объединения» и реформы «многократных согласований и многократных сертификатов» на основе интеграции планирования земель».

③6 В августе 2020 года Национальная комиссия по развитию и реформам, Министерство природных ресурсов и Министерство сельского хозяйства и сельских дел издали «Руководящие принципы по внедрению упрощенной процедуры для утверждения проектов строительства сельских населенных пунктов».

③⑦ В августе 2022 года Министерство природных ресурсов и семь других министерств издали «Уведомление о укреплении предварительной работы по утверждению земель и активном продвижении строительства инфраструктурных проектов».

③⑧ В ноябре 2023 года Министерство природных ресурсов издало «Уведомление о усилении и стандартизации надзора и управления в реализации планирования».

Список литературы:

[1] Пань Сяомэй, Чжоу Цзяньюнь, Ци Дунцинь, «Обсуждение административного разрешения и утверждения в градостроительном планировании», *Планировщик*, 2014(12): 54-58.

[2] Ван Юйчэнь, Лю Хэлинь, Лю Фатанг и др., «Исследование путей реформы системы планирования разрешений в условиях децентрализации утверждения земель», *Планировщик*, 2021, 37(15): 13-18.

[3] Тан Хайлу, Лю Шансяо, «Исследование операционного управления сельским планированием: на примере Ханчжоу», *Градостроительство*, 2013, 37(3): 59-65.

[4] Пань Юйцзюань, Синь Чжэнтао, Ван Чжаохуэй, «Практическое исследование разрешений на планирование сельского строительства для жилых домов: на примере сельских районов Чжухая», *Градостроительство*, 2020, 44(7): 46-51.

[5] Линь Цзянь, У Тин, Чжан Есяо и др., «Размышления о единой системе контроля землепользования на всей территории страны», *Журнал природных ресурсов*, 2019, 34(10): 2200-2208.

[6] Ши Бин, «Анализ модели «нулевого разрешения» в управлении градостроительным планированием: на примере подразделения Планировочного управления города Чжушань в провинции Чжэцзян», *Планировщик*, 2015, 31(12): 39-43.

[7] Гэн Хуизьчжи, Ху Шуфэнь, Чэнь Найдун, «Различия, проблемы и стратегии оптимизации публичности разрешений на планирование», *Планировщик*, 2021, 37(4): 5-10.

[8] Чжан Цзянь, Лю Цзяфу, Синь Хайфэн, «Размышления о совершенствовании системы административного разрешения в градостроительстве на фоне реализации Закона о градостроительном планировании», *Исследования городского развития*, 2011, 18(9): 47-50.

[9] Хэ Миньцзюнь, «Трансформация системы административного разрешения в градостроительном планировании в рамках системы территориального планирования», *Планировщик*, 2019, 35(13): 35-40.

[10] Ли Бинди, «Обзор и перспективы строительной отрасли китайских деревень и городов за 30 лет реформ и открытости», *Планировщик*, 2009, 25(1): 9-10.

[11] Чжао Цзиньсинь, «Законодательство по строительству деревень и поселков: анализ одного года применения «Регламента по планированию и строительству деревень и поселков»», *Строительство сельских и городских районов*, 1995(3): 15-16.

- [12] Цзя Хункай, Ван Сымин, Ван Шуцзин, «Процесс эволюции и опыт китайской концентрации жилья фермеров», *Сельская экономика*, 2016(12): 21-25.
- [13] Лю Сюань, Фан Хунвэй, «Исследование и практика разрешений на планирование строительства в деревнях Пудун», *Журнал городского планирования*, 2013 (S2): 25-29.
- [14] BAUMGARTNER F. R., JONES B. D., *Agendas and Instability in American Politics* (M). University of Chicago Press, 2010.
- [15] У Пейлун, «Реформа государственных органов Китая», Пекин: *Эволюция и её выводы, Реформа*, 2019(6): 20-25.
- [16] Офис Комитета по организации государственных учреждений, «Обзор организации Государственного совета Китайской Народной Республики», Шэньян: *Издательство Северо-Восточного университета*, 1989.
- [17] Инь Цзе, Чжан Цзинсян, Ло Сяолун. Развитие китайских городов в период трансформации и корпоративизация местных органов власти [J]. *Проблемы города*, 2006 (4): 36-41.
- [18] Чжоу Фэйчжоу. Десятилетие системы разделения налогов: система и ее влияние [J]. *Китайские социальные науки*, 2006(6): 100-115.
- [19] Чжан Вэньмин, Ян Сюцин, Фэн Юншэн. Сокращение, единообразие, эффективность: реформы китайских государственных учреждений и административной системы [M]. Гуйлинь: *Издательство Гуанси педагогического университета*, 1998.
- [20] Ван Чжэньде. Реформа китайского правительства на пороге нового века [M]. Пекин: *Издательство китайской экономики*, 1999.
- [21] Е Рутан. Китайская строительная летопись 1999 [M]. Пекин: *Издательство реформ*, 2000.
- [22] Хао Цинь, Мэн Сюгуан, Лю Тянькэ. Исследование комплексного улучшения земельных ресурсов [M]. Пекин: *Научное издательство*, 2018.
- [23] Чжан Цзинсян, Ло Чжэндун. Современные тенденции городского и сельского планирования в Китае [M]. Нанкин: *Издательство Юго-восточного университета*, 2013.
- [24] Ши Яцзюнь, Ши Чжэнвэнь. Некоторые размышления о проведении реформы на основе департаментной системы [J]. *Китайское административное управление*, 2008(2): 9-11.
- [25] Комитет редакторов истории и важных событий Министерства жилищного строительства и городского и сельского развития. История и важные события Министерства жилищного строительства и городского и сельского развития [M]. Пекин: *Издательство китайских городов*, 2012.
- [26] Чжу Гуанглэй. Современное китайское правительство: процесс [M]. Тяньцзинь: *Издательство Тяньцзиньского народного университета*, 2008.
- [27] Юань Цифэн, Тан Синь, Ли Журу. Городской планировочный комитет: зачем, что, и куда? [J]. *Шанхайское городское планирование*, 2019(1): 64-70.

- [28] Чжан Ли, Ли Вэньци, Чжан Шанву. Размышления о создании системы сельского планирования на фоне планирования земельных ресурсов: также о регулировании и направленности развития планирования деревень [J]. Журнал городского планирования, 2021(6): 70-77.
- [29] Тан Кай. Применение закона о городском и сельском планировании: научный подход к координации городской и сельской планировочной работы [J]. Строительство городов и деревень, 2007(12): 57-58.
- [30] Синь Цзули, Чэнь Янлин, Дэн Чаочун. 70 лет сельского и городского развития нового Китая [J]. Экономика и управление, 2024.
- [31] Чэнь Сяохуэй, Ху Цзяньшуан. Практика управления сельским пространством в провинции Цзянсу: этапы, пути и модели [J]. Журнал городского планирования, 2024(1): 38-45.
- [32] Чэнь Сяохуэй, Лю Хай. Исследование сельского пространственного планирования в рамках системы планирования земельных ресурсов: пример провинции Цзянсу [J]. Журнал городского планирования, 2021(1): 74-81.
- [33] Лю Янсуй, Чжоу Ян, Ли Юйхэн. Сельская территория Китая и стратегия возрождения сельских районов [J]. Географический журнал, 2019, 74(12): 2511-2528.
- [34] Шу Нун. Строительство жилья сотрудниками не должно в значительной степени забирать коллективные сельскохозяйственные земли [J]. Проблемы аграрной экономики, 1981(4): 64-64.
- [35] Хун Течэн. Важность проектирования сельских жилых домов [J]. Мировая архитектура, 1987(3): 11-12.
- [36] Ян Пэйци. Несколько вопросов, которые необходимо учитывать при строительстве жилья в сельской местности [J]. Рабочие строители, 1985(2): 42-43.
- [37] Хуан Цикай. Проблемы использования земель для строительства жилья сельскими жителями и пути их решения [J]. Китайская земля, 2004(3): 35-38.
- [38] Вэнь Дянь. Осуществление научного подхода к развитию, руководство здоровым и гармоничным развитием сельского жилья: исследование ситуации с жильем в демонстрационных деревнях для строительства нового сельского района в провинции Хубэй [J]. Строительство малых городов, 2007(4): 78-81.
- [39] Ду Чжицзя. Первоначальное исследование управления сельскими земельными участками [J]. Ресурсы и земли провинции Хэбэй, 2007(2): 14-15.
- [40] Ши Бинсин. Шесть запретов в строительном планировании деревень [J]. Строительство городов и деревень, 1994(5): 36.
- [41] Ся Цзян, Чжан Эршэнь. Размещение деревенских предприятий и сельские промышленные зоны [J]. Журнал Нанкинского университета (философия, гуманитарные науки, социальные науки), 1991(4): 27-31.

- [42] Гэн Хуэйчжи, Ху Шуфэнь, Сюй Етинг и др. Проблемы и пути улучшения разрешений на планирование сельского строительства [J]. Исследования по городскому развитию, 2020, 27(2): 46-53.
- [43] Тан Хайжу, Лю Шансяо. Исследование управления сельским планированием, ориентированного на практическое применение: на примере города Ханчжоу [J]. Городское планирование, 2013, 37(3): 59-65.
- [44] Се Иньтинг, Ван Вэй. От “объединения нескольких планов” к реконструкции системы пространственного планирования [J]. Журнал городского планирования, 2015(3): 15-21.
- [45] Санг Цзин, Донг Цзинчжу. Эволюция системы управления пространственным развитием, ориентированная на “объединение нескольких планов”: теория, наблюдения и перспективы [J]. Городское планирование, 2018, 42(4): 18-23.
- [46] Донг Цзоцзи, У Цифан, Е Янмэй и др. Теория и практика “объединения нескольких планов” [M]. Ханчжоу: Издательство Чжэцзянского университета, 2017.
- [47] Сюн Юнь, Гун Цзянь, Ли Ман. Анализ эволюции игры по распределению прав на развитие земельных ресурсов и оптимизация политики в системе использования земельных ресурсов и контроля за использованием [J]. Китайская наука о земле, 2023, 37(4): 11-22.
- [48] Гуань Вэйхуа, Цзян Сюань, Ян Мэнли. Методы контроля использования сельскохозяйственных земель в рамках планирования территориальных ресурсов: на примере города Нанкин [J]. Журнал городского планирования, 2023(1): 96-103.
- [49] Гэн Хуэйчжи, Ли Каймин. Стратегии управления пространством в сельских районах в рамках системы планирования земельных ресурсов: анализ на примере города Шанхай [J]. Журнал городского планирования, 2020(4): 58-66.
- [50] Сун Ин, Чжан Шанву. Проблемы управления в китайском сельском планировании: анализ содержания, обзор исследований и перспективы [J]. Журнал городского планирования, 2024(1): 46-53.
- [51] Юй Хайтао, Линь Цзянь, Пен Чжэньвэй и др. Академическое обсуждение проблемы совершенствования системы контроля использования территориальных ресурсов [J]. Журнал городского планирования, 2023(5): 1-11.