

Механизм синергетического взаимодействия между планами действий и процессом проверки и оценки с точки зрения реализации замкнутого цикла: исследование ключевой зоны столицы Пекина

Ян Бин; Ли Нань; Ван Лян; Сунь Сюэ; Донг Бонин

Аннотация

В рамках новой системы территориального пространственного планирования Китая планы действий служат эффективным инструментом для преобразования долгосрочных стратегий в поэтапную реализацию, а процесс проверки и оценки играет ключевую роль в мониторинге результатов реализации и предоставлении обратной связи. По мере перехода реализации планов к более систематичному, иерархическому и динамичному подходу к управлению пространственным развитием взаимодействие этих двух инструментов имеет решающее значение для эффективности всей системы планирования. Существующие исследования в целом призывают к улучшению координации, однако редко уточняют внутреннюю взаимосвязь между планами действий и процессами проверки и оценки или предлагают системный механизм для её укрепления. В данной статье анализируются существующие институциональные механизмы и обсуждается необходимость и практическое значение синергетического механизма взаимодействия с трёх точек зрения: требований высокопоставленной политики, совершенствования системы планирования и путей реализации. С точки зрения реализации плана и пространственного управления, он формирует механизм, охватывающий три аспекта: субъекты управления, объекты управления и благоприятная среда. На примере основной зоны столицы Пекина в качестве эмпирического случая статья выделяет шесть ключевых характеристик эффективного взаимодействия: интегрированную организацию работы; согласованность содержательных аспектов; эффективное преобразование и внедрение результатов оценки; комплементарную интеграцию данных и информации; интеллектуальное управление на основе платформы; а также единый долгосрочный технический поддержка.

Ключевые слова: реализация плана; план действий; проверка и оценка; синергетическое взаимодействие; институциональный механизм; основная сфера деятельности столицы

Единообразное и последовательное применение единого плана на всех этапах стало общепринятым принципом при реформе системы территориального пространственного п

ланирования Китая. Для достижения этой цели были проведены масштабные эксперименты в области разработки, реализации и управления планами. Планы действий стали важным инструментом поэтапной реализации,[1] а процедуры анализа и оценки — эффективным средством контроля за ходом выполнения и сбора обратной связи. Оба элемента являются неотъемлемыми компонентами системы реализации. Их интеграция в единый аналитический контекст, уточнение взаимосвязей между ними и создание механизмов взаимного усиления способствуют повышению эффективности реализации и дальнейшему совершенствованию системы территориального пространственного планирования.

1 Пересмотр существующих систем

1.1 Планы действий

В ходе многолетних экспериментов в условиях быстрой урбанизации краткосрочные планы и программы реализации постепенно решали повторяющуюся проблему: после утверждения планов городское развитие часто отклонялось от утверждённых целей, контрольных показателей и пространственных координат.[1–3] Ежегодные или циклические (на сроки три–пять лет) планы действий стали распространённой моделью реализации.[4] Координация с ежегодными планами экономического и социального развития, а также с государственными инвестиционными программами позволяет эффективно обеспечить согласованность действий. Они способствуют улучшению пространственной координации, направляют государственные инвестиции и городское строительство, а также обеспечивают эффективное выполнение планов.[5] Например, Шэньчжэнь ещё в 2005 году внедрил ежегодную систему планов реализации краткосрочного строительного планирования, что сделало её важным инструментом для реализации общего городского плана.[6] В Пекине Списки задач для первой и второй фаз нового общего плана также способствовали более чёткому распределению по времени и эффективному достижению целей общего планирования.[7]

1.2 Оценка результатов экзамена

Исторически оценка результатов реализации мер обычно проводилась каждые пять–десять лет, что ограничивало её способность предоставлять своевременную обратную связь.[8] После реформирования системы территориального пространственного планирования Пекин в 2018 году стал первым городом, внедрившим программу городской проверки и оценки.[9] Приблизительно в то же время Министерство природных ресурсов и Министерство жилищного и городского-сельского развития организовали масштабные национальные программы проверки. Каждый из них имеет свой особый акцент.[10] Как ключевой элемент контроля за реализацией,[11] проверка и оценка отслеживают результаты планирования, сосредотачиваются на ключевых показателях и основных задачах, выявляют проблемы и узкие места в городском функционировании и реализации,[3] а также о

беспечивают институциональную поддержку для трансформации методов планирования, обеспечения надежной реализации планов и укрепления их стратегического руководства и обязательного контрольного характера.[10]

1.3 Исследовательская проблема

Планы действий разбивают долгосрочные цели на выполнимые этапы, уточняют путь и реализации и повышают осуществимость поставленных целей. Процесс проверки и оценки позволяет самому процессу реализации подвергаться анализу, способствует повышению качества его выполнения и обеспечивает динамическое обновление планов.[12] В обеих областях было проведено значительное количество практических и научных исследований. Многие исследования выступают за комплексный цикл подготовки, реализации, оценки и контроля [13–16] и призывают к согласованию краткосрочных планов, годовых программ и процедур диагностики и оценки [17–19]. Однако большинство исследований ограничиваются общими рекомендациями; подробные исследования того, как должна функционировать координация на практике, остаются редкими. Несколько исследований были посвящены этой проблеме: Чэнь Юлань и др.[20] изучили согласованную подготовку процессов оценки результатов и территориального пространственного планирования с точки зрения промышленного развития в Мэйчжоу; Зань Мэйсю и др.[21] предложили интегрировать проекты, выявленные в ходе оценки в Гуанчжоу, в корректировки годовых планов и программы реализации проектов.

По мере продвижения реформы территориального пространственного планирования пространственное управление всё больше характеризуется системной, иерархической и динамической логикой.[22] Поэтому необходимы практические примеры для создания комплексного механизма взаимодействия между планами действий и процессами анализа и оценки. Цель состоит в создании двусторонней замкнутой системы, включающей «обратную связь по реализации (мониторинг и оценка) — корректировку и улучшение (применение результатов на практике)», что позволяет перейти от параллельной координации к интегрированному сотрудничеству.

2 Создание синергетического механизма взаимодействия для реализации планов и пространственного управления

2.1 Необходимость и практическое значение

2.1.1 Направление определяется национальной политикой, законодательством и нормативными актами

В «Мнениях Центрального комитета КПК и Государственного совета о создании системы территориального пространственного планирования и контроле за её реализацией» прямо предусмотрено регулярное оценочное анализирование и динамическая корректировка территориальных пространственных планов с учётом результатов таких анализов

в. Поскольку планы действий превращают территориальные пространственные планы в конкретные процессы реализации, процедура проверки и оценки должна взаимодействовать с ними и обеспечивать надёжную поддержку их адаптации. Муниципальное законодательство укрепило это требование. Пересмотренные в 2019 году Правила городского и сельского планирования Пекина и Правила территориального пространственного планирования Нанкина, вступившие в силу в 2023 году, предусматривают регулярную проверку и оценку и требуют разработки краткосрочных планов реализации и ежегодных программ реализации с учётом результатов оценки.

2.1.2 Важный инструмент совершенствования системы реализации

Новая система реализации территориального пространственного планирования представляет собой непрерывный процесс, в котором реализация, оценка, обратная связь и корректировки тесно взаимосвязаны, а в координированном улучшении участвуют различные стороны.[22] Тем не менее сохраняются пробелы на уровнях управления и слабая вертикальная передача информации. Поэтому институциональные механизмы необходимо оптимизировать с целью устранения недостаточной межведомственной координации, неясности в распределении обязанностей и пересечения полномочий[23], а также для улучшения взаимодействия между планами на различных уровнях и в разных секторах. В отличие от традиционных пространственных планов, планы действий и процедуры проверки и оценки в первую очередь не предусматривают детальное пространственное планирование, функциональное использование земель или ограничения их использования. Их технико-пространственный контент относительно ограничен; вместо этого они организуют политику, институты и механизмы реализации на уровне всего города, профессиональных секторов и административных уровней. Благодаря этому их взаимодействие позволяет объединить ранее фрагментированные элементы и уровни системы реализации и повысить её общую эффективность.

2.1.3 Рациональный путь для последовательного внедрения единого проекта

Условия и институциональная среда неизбежно различаются на разных этапах реализации, а непредвиденные проблемы могут сказаться на ходе работы и достижении поставленных целей. Поэтому необходимы своевременные меры реагирования и постоянная корректировка для поддержания правильного направления и темпа реализации. Взаимодействие между планами действий и процессом анализа и оценки позволяет сочетать долгосрочные планировочные цели с результатами диагностических исследований, способствует поэтапной адаптации планов действий и повышает гибкость и открытость процесса реализации. Это означает переход от статического планирования на основе проектных схем к динамическому планированию процессов. Например, анализ основной зоны Пекина в 2022 году показал, что финансирование сохранения исторических районов требует

более тесной координации. Поскольку данная проблема не была учтена в действующем плане действий, она была добавлена при определении конкретных задач на 2023 год.

2.2 Проектирование механизма

2.2.1 Основной подход

Планирование по своей сути представляет собой крайне сложный и чувствительный процесс государственной политики, а также форму пространенного управления.[24] Теория систем государственной политики подчёркивает взаимосвязь между её этапами. Ласвелл и другие авторы[25–26] делят процесс формирования политики на следующие стадии: сбор информации, продвижение и разработка рекомендаций, их внедрение, применение, завершение и оценку. Другие подходы разделяют процесс разработки политики на этапы её разработки и реализации, дополнительно делись его на выявление проблем, формулирование стратегии, распределение задач ответственным подразделениям и конкретную реализацию. В отличие от этого теория пространенного управления акцентирует внимание на комплексном анализе системы и взаимосвязях между её компонентами. Сунь Шивэнь [27] утверждает, что основа пространенного управления заключается в интеграции секторов и ведомств, а также в координации различных элементов и действий. Оуян Пэн и др.[28], опираясь на концепцию целостного управления, анализируют механизмы реализации территориальных пространственных总体规划ов муниципального и уездного уровней с точки зрения целей, участников, уровней, инструментов и процессов. Чжоу Мин и др.[14] предлагают систему «координации трёх цепочек»: пространственную цепочку для передачи информации между различными масштабами, временную цепочку для передачи данных в ходе реализации и цепочку обратной связи для многонаправленного контроля.

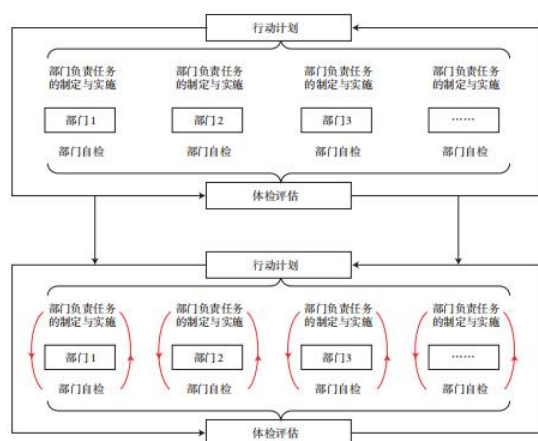
Учитывая подходы государственной политики и пространенного управления, планы действий, а также процессы анализа и оценки должны быть интегрированы в конкретные контексты управления и поддерживаться соответствующими полномочиями, ресурсами и технологиями.[14] В рамках существующей системы территориального пространственного планирования их взаимодействие может организовываться по трём измерениям.[29] Первое измерение — это взаимодействие участников, включающее коммуникацию, сотрудничество и решение проблем между различными участниками в разных сценариях. Обьективная dimенсия касается существенного согласования элементов и содержания обо их инструментов; экологическая dimенсия — внешних условий, необходимых для устойчивой деятельности.

2.2.2 Эффективная координация между участниками управления

Реализация плана по-прежнему осуществляется под руководством правительства, а обеспечение высокого качества его выполнения зависит от тесной координации на высо

ком уровне и межведомственного сотрудничества. Взаимодействие между планами действий и процессами проверки и оценки должно быть интегрировано в повседневную деятельность правительства[1], поддерживаться высшим руководством и межведомственным сотрудничеством и использоваться для преодоления фрагментации и департаментализма[30]. Их организационные структуры, как правило, схожи: муниципальные органы власти выполняют руководящую роль, а органы планирования играют ведущую роль. а также в совместной работе участвуют департаменты, ответственные за развитие и реформы, статистику, ландшафтное оформление, транспорт, муниципальные услуги и другие сферы.

Координация должна охватывать все этапы подготовки, проверки, реализации, мониторинга, оценки и корректировок. Во-первых, задачи, связанные с обоими инструментами, должны быть согласованы в каждой участвующей организации для обеспечения внутренней согласованности и завершенности процесса (Рисунок 1). Во-вторых, обязанности по реализации и самопроверке должны четко распределены и координироваться между организациями. Сильное руководство высшего звена и эффективная организационная ст



руктура укрепляют авторитет, снижают недовольство внутри отделов, способствуют формированию общего консенсуса в вопросах управления и повышают организационную эффективность как реализации планов действий, так и их проверки и оценки. Такие механизмы позволяют снизить вертикальные разрывы и слабую преемственность, а также горизонтальное многопосадочное управление и плохую координацию, которые часто возникают в результате бюрократических переговоров и неясного распределения полномочий.[14]

Рисунок 1. Изменения в организационной структуре отделов в условиях синергетического взаимодействия планов действий и процессов проверки и оценки.

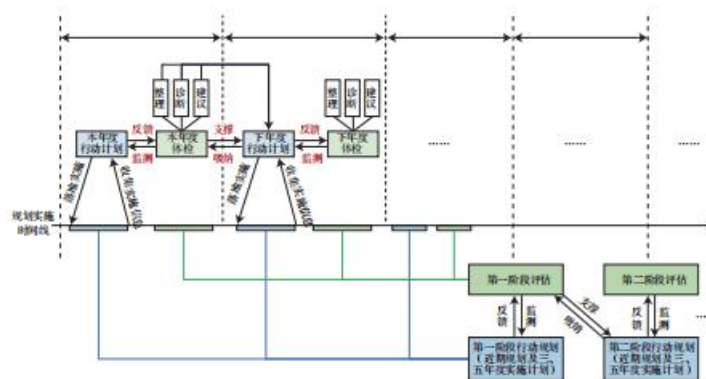
2.2.3 Точное выравнивание объектов управления

Точное согласование объектов управления предполагает соответствие «того, что необходимо сделать», и «того, что следует проверить», а также преобразование полученных

х результатов в конкретные действия по реализации. Это заменяет поверхностную последовательность этапов — «общее описание проблемы – общее направление – ограниченные источники информации – продолжение работы по привычной схеме – приблизительная обратная связь» — более глубокой последовательностью: «уточнённые узкие места — целевые стратегии — корректировки и улучшения — конкретная реализация — всесторонняя обратная связь».

Отчёты о проверке и оценке отражают ход реализации на основе ежегодных обзоров и поэтапных анализов; планы действий преобразуют содержание реализации в ежегодные задачи и этапные мероприятия. Полное субстантивное согласование требует трех видов последовательности. Во-первых, пространственная последовательность: общий объем и приоритетные направления диагностики и реализации должны совпадать. Во-вторых, временная согласованность: ежегодные проверки должны соответствовать годовым задачам плана действий, а оценки на трёх- или пятилетнем периоде — общей структуре плана действий. В-третьих, тематическая согласованность: приоритетные задачи и темы оценки должны быть сосредоточены на одних и тех же ключевых вопросах, включая старение населения, городскую реконструкцию, промышленную трансформацию, устойчивость и безопасность.

Возвратная связь, диагностика, корректировка и внедрение также должны быть эффективными (рисунок 2). Оценка результатов проверки должна выявлять проблемы с точки зрения координации общего плана действий, учитывать как долгосрочные цели, так и текущие условия реализации, а также предлагать меры оптимизации, позволяющие скорректировать или разработать задачи на следующий год или даже разработать конкретные проекты. Напротив, задачи годового плана действий должны превращать полученные



результаты и рекомендации в секторальные, пространственные и специфические для конкретных участников механизмы реализации: ключевые вопросы становятся приоритетными направлениями; области, где концентрированы проблемы, — приоритетными зонами вмешательства; а департаменты с наибольшей нагрузкой — приоритетными получателями поддержки. Таким образом финансирование, земельные ресурсы и политические

ресурсы могут быть распределены более точно. Информация о процессе внедрения и возникшие проблемы следует подробно собирать и передавать в следующий цикл проверки.

Рисунок 2. Абсорбция и преобразование между планами действий и процессом проверки и оценки.

2.2.4 Сильная среда, способствующая развитию

Поскольку оба инструмента используются на протяжении длительного времени и в рутинном режиме, их взаимодействие требует постоянной внешней поддержки в виде данных, платформ для совместного управления и команд технического обслуживания.

Точные и полные данные являются основой для точной диагностики и рационального распределения задач. Процесс оценки результатов проверок постепенно развил интегрированную модель сбора данных, сочетающую официальную статистику с интернет-базируемыми большими данными; планы действий, в свою очередь, позволяют получать детальные данные на передовой на основе конкретных задач и проектов. Интеграция этих взаимодополняющих источников в единую территориальную пространственную систему позволяет получить как общую картину развития города, так и наглядное представление на основе конкретных примеров, что способствует пониманию процессов городского развития и эффективности его реализации как в общей, так и на уровне отдельных объектов.[31]

Интеллектуальные совместные платформы стали стандартным инструментом управления цифровым планированием. Управление планами действий и проведение анализа и оценки на единой платформе позволяет цифровизировать передачу данных, обмен информацией, ход обсуждений на собраниях и официальную корреспонденцию. Кроме того, это позволяет создать авторитетную, стабильную, непрерывную и открытую «единую картографическую» платформу, поддерживающую динамическое обновление, автоматизированные расчёты и стандартизированные графики, что повышает своевременность и снижает операционные издержки.

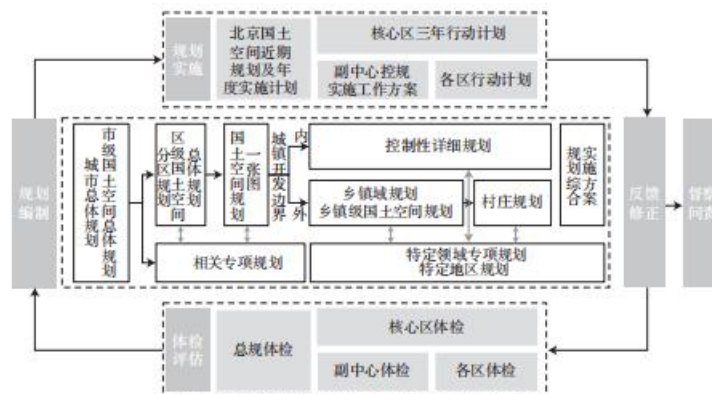
Стабильные технические команды имеют не меньшее значение. Квалифицированный персонал должен обеспечивать долгосрочный мониторинг результатов, а технические команды, отвечающие за оба инструмента, должны быть интегрированы. Специалисты могут назначаться в зависимости от отдела, задачи или исследовательской области, что позволяет избежать плохой коммуникации и неэффективного преобразования данных, вызванного разрозненными техническими процессами. Для расширения и углубления исследований также следует привлекать внешние аналитические центры и экспертов.

3. Практика в ключевой зоне столицы Пекина

3.1 Обзор

Система территориального пространственного планирования Пекина продолжает совершенствоваться.[32] После того как в 2020 году Центральный комитет КПК и Государственный совет утвердили Детальный регуляторный план для основной зоны столицы (на уровне блоков) на период 2018–2035 годов, данная зона активно изучала взаимодействие между планами действий и механизмами проверки и оценки (рисунок 3). При разработке регуляторного плана одновременно был подготовлен Трёхлетний план действий по детальному регуляторному плану основной зоны столицы на период 2020–2022 годов; в результате был учреждён трёхлетний цикл реализации планов действий. Первый план уже завершён, второй — подготовлен и опубликован.

Начиная с 2021 года Основная зона провела ежегодные проверки за 2020, 2021 и 2022 годы. Процесс развивался от разработки правил до бесперебойной работы и последующего расширения, постепенно формируя комплексный механизм, соответствующий трёхлетнему плану действий. Второй трёхлетний план более чётко определяет годовые задачи



и проекты по сравнению с первым, создавая модель «трёхлетнего плана с ежегодным списком задач». Он также определяет задачи на следующий год на основе результатов реализации предыдущего года, тем самым повышая соответствие с ежегодным обзором.

Рисунок 3. Систематические связи между экзаменом по основной области, трёхлетним планом действий и более широкой системой реализации планирования в Пекине.

3.2 Интегрированная организация работы: единое руководство высокого уровня и участие нескольких отделов

Через Комиссию по планированию и строительству капитала система управления городским планированием в Пекине обеспечивает единое руководство на высшем уровне.[34] Трёхлетний план действий для основной зоны, а также его проверка проводятся под координацией Комиссии и при руководстве муниципального правительства. Управление Комиссии по планированию и строительству столицы, входящее в состав Муниципаль

ной комиссии по планированию и природным ресурсам, отвечает за организацию, координацию, обобщение данных, проведение исследований, подготовку документов, консультирование и представление отчетов.

Органы центрального правительства, соответствующие муниципальные ведомства и учреждения, а также правительства районов Дунчэн и Сичэн совместно участвуют в разработке, реализации и проверке плана (рисунки 4 и 5). План действий реализуется по следующей последовательности: выпуск рабочего programa, представление предложенных задач отдельными ведомствами, комплексная координация, консультации и проверка. Процесс проверки следует строго параллельной последовательности: установление требований к самопроверке, представление отделами отчетов о самопроверке, комплексная диагностика, консультация и повторная проверка. Эти параллельные процессы взаимосвязаны внутри отделов и координируются с внешними сторонами, что обеспечивает четкое распределение обязанностей и минимизирует перекрытие или упущения. Также была создана специальная группа по реализации, в которую входят центральные подразделения, муниципальные департаменты и правительства двух районов.

Процедуры проверки также аналогичны: как трёхлетний план действий, так и отчет о проверке последовательно рассматриваются исполнительным заседанием муниципального правительства и Постоянным комитетом Пекинского городского комитета КПК, после чего результаты передаются на пленарное заседание Комиссии по планированию и строительству столицы. В соответствии с центральным контролем над планированием капит

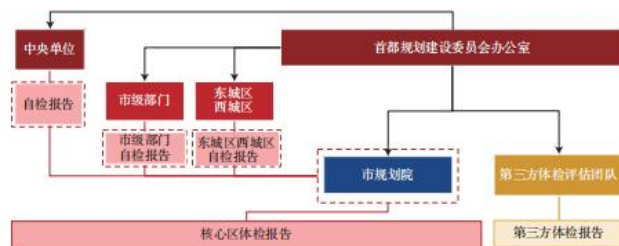


图4 核心区体检编制工作组织示意图

Fig.4 Organization of the examination preparation of the core area of the capital



ала ежегодно представляется отчет о проверке основной зоны Центральному комитету КПК и Государственному совету вместе с отчетами по Планированию развития Пекина и плану регулирования подцентра. Рассмотрение на высоком уровне укрепляет авторитет, серьезность подхода и потенциал реализации мер.

Рисунок 4. Структура процесса проверки основной зоны.

Рисунок 5. Структура процесса разработки трёхлетнего плана действий для основной зоны.

3.3 Соответствие между процедурой проверки и её практическим применением: контентная структура, основанная на плане и его утверждении

После трёх лет экспериментов оценка основной области разработала трёхуровневую систему показателей, задач и направлений. На уровне показателей анализируются годовые изменения 39 показателей, установленных в регуляторном плане, с целью выявления внешних проявлений реализации (таблица 1). На уровне задач прогресс оценивается по сравнению с годовыми задачами, ответственными организациями и графиками, прописанными в трёхлетнем плане действий. На уровне реализации достижения, проблемы и узкие места анализируются по восьми параметрам, включая «шесть приоритетов», систему планирования капитальных инвестиций и управление городской средой (рисунок 6). Полученный анализ позволяет сформулировать рекомендации для следующего этапа.

Первый план действий включал четыре категории — подготовку к планированию, ключевые области и функциональные зоны, задачи специального управления и механизмы политики — и охватывал 80 проектов. Второй план был разработан в соответствии с шестью приоритетами и содержал 72 задачи, разделённые на 125 пунктов. Хотя структурные основы отличались, содержание задач тесно соответствовало требованиям анализа. Например, в сфере ухода за пожилыми людьми второй план действий предусматривает создание дополнительных учреждений социального обслуживания, увеличение числа мест для пациентов, расширение точек предоставления питательных услуг и повышение качества обслуживания. В ходе анализа также оцениваются условия строительства объектов и стандарты предоставления услуг; выявлены такие проблемы, как высокие расходы на уход за пожилыми людьми с ограниченными возможностями и недостаточность услуг по питанию.

Таблица 1. Выбранные показатели из системы индексов регуляторного планирования основной области

Индикатор	2018	2019	2020	2021	2022	Цель на 2035 год	Оценка
Объекты культурного наследия, защищённые на уровне муниципалитета и выше; доля	54	54	57	57	57	Увеличить	Стабильный

открытых объектов (%)							
Количество книжных магазинов на каждые 10 000 жителей	0.48	1.11	1.66	1.73	1.91	2.5	В целевом направлении; хороший прогресс
Доля зеленых поездок (%)	73	74	75	75.9	76.5	≥85	В целевом направлении; хороший прогресс
Площадь земельных участков для объектов базового образования на 1000 жителей (м²)	1,759	1,842	1,952	2,022	2,135	2,218	В целевом направлении; хороший прогресс
Количество кроватей для ухода за пожилыми людьми на дому и в институциональных кроватях на каждые 1000 жителей	2.68	3.52	4.63	5.44	6.70	Примерно 10,4	В целевом направлении; хороший прогресс
Доля населения, проживающего в радиусе 10 минут от пункта ухода за пожилыми людьми в сообществе (%)	96.4	96.8	97	Цель была достигнута.	100	100	99

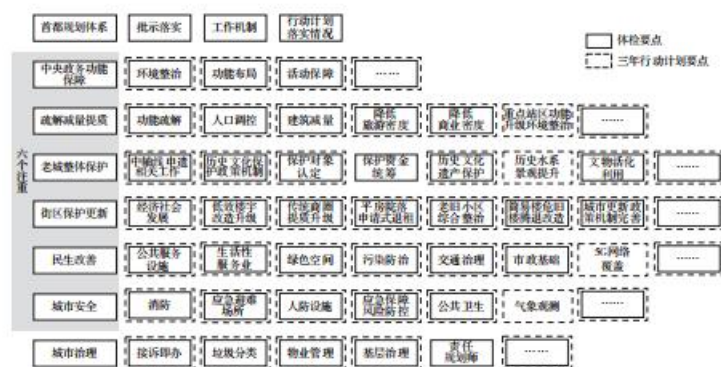


Рисунок 6. Соответствующие темы в экзамене по основной области и трёхлетнем плане действий.

3.4 Эффективная конвертация и интеграция: связывание диагностических результатов и рекомендаций с списками задач

Каждый год отделы выполняют назначенные задачи и проводят самоанализ, представляя отчеты о ходе работы, возникающих трудностях, рекомендациях, типичных случаях и перечнях данных. Анализ ключевой области сначала обобщает годовой прогресс в целом, а затем анализирует распространенные и специфические проблемы с точки зрения в сей системы. Например, в ходе анализа за 2022 год были рассмотрены вопросы комплексного обновления старых жилых районов, переселения жителей из домов с внутренними дворами на основе заявок, а также сноса недостаточно качественных жилых зданий (таблица 2). Сопоставление результатов реализации этих мер с структурой финансирования позволило выявить чрезмерную зависимость бюджета от инвестиций в городскую реконструкцию. На этой основе были определены приоритетные проблемы и предложены целенаправленные, осуществимые меры.

Результаты проверок и рекомендации преобразуются в списки для соответствующих отделов и прилагаются к утверждённому отчёту о проверке. При разработке следующего трёхлетнего плана или определении задач на предстоящий год отделы обязаны включать в них поставленные им задачи. Основной отдел контролирует выполнение этих требований при консолидации годовых задач и проводит необходимые проверки. Второй трёхлетний план действий включил восемнадцать результатов проверок. В ходе проверки также анализируются меры, принятые для решения проблем, выявленных в предыдущем году, что обеспечивает постоянный контроль за их выполнением.

После подтверждения и внедрения скорректированных задач отделы предоставляют квартальные отчёты о ходе работы, полугодовые и годовые сводные отчёты. В конце года проводится систематический анализ, который запускает следующий цикл и обеспечивает поэтапное внедрение изменений.

Таблица 2. Выбранные результаты выполнения задач на 2022 год в рамках трёхлетнего плана действий по основной области

Нет.	Тип задачи	Название задачи	Завершение в 2022 году
34	Улучшение на основе приложений	Усовершенствовать специальное регулирование жилья в внутренних дворах и улучшить условия проживания.	В районе Дунчэн было запущено шесть проектов по переселению на основе заявок, включая второй этап в районах Цзиншань и Хизонгбу-Хутун; в районе Сичэн был реализован проект Лисюэ-Хутун. Работы начались в окрестностях Башен колоколов и барабанов, Запретённого города, Саньяньцзиня и Сицаоши. За год переселение на основе заявок было завершено для 2209 домохозяйств.
35	Комплексное обновление	Досрочное обновление старых жилых комплексов	В программу обновления были включены ещё 124 сообщества; также был опубликован Комплексный план работы по обновлению старых жилых сообществ, принадлежащих центральному государственному предприятиям Пекина.

3.5 Интеграция дополнительных данных: сочетание расширения на основе множества источников с практической проверкой

Испытание по основной области постепенно расширяло как источники данных, так и аналитические сценарии. Для описания экономического и социального развития используются публичные данные, включая статистические ежегодники. Веб-базируемые большие данные позволяют анализировать взаимосвязи между занятостью, жилищным фондом и передвижением населения, концентрацию жилых и рабочих мест, баланс инфраструктурных объектов, а также динамику городской деятельности. Специальные опросы предоставляют полевые данные по ключевым вопросам, таким как система ухода за пожилыми людьми и спрос с предложением парковочных мест в старых районах. Департаменты также предоставляют секторальную информацию и перечни данных по конкретным задачам; например, органы жилищного хозяйства составляют подробные перечни старых

жилых комплексов, домов с внутренними дворами, неэффективно используемых зданий и старых промышленных объектов. Междисциплинарная проверка данных статистических источников, веб-известок, опросов и департаментальных материалов повышает надёжность диагностики, полноту информации и научный уровень анализа.

В ходе подготовки отчетов и самопроверки руководящий офис регулярно проводит детальную коммуникацию по телефону, на собраниях и в официальной переписке. Для устранения ключевых проблем организуются специальные семинары и полевые исследования. Эти меры позволяют проверять и дополнять данные из различных источников, компенсировать недостаточную статистическую детализацию, неполные выборки данных с интернета, а также неясную или неverified информацию от отделов, тем самым повышая достоверность и точность данных.

3.6 Управление на основе интеллектуальной платформы: общая платформа с синхронизированными модулями

Платформа для реализации и обслуживания плана регулирования основной зоны включает специализированные модули для трехлетнего плана действий, а также для проверки и оценки результатов. В неё интегрированы данные из различных источников для поддержки управления задачами и диагностики процессов. Платформа способна отслеживать уровень выполнения задач и выдавать предупреждения. Например, цель по сносу не соответствующих стандартам зданий и реконструкции опасных и ветхих сооружений составляла почти сто объектов; однако по имеющимся данным лишь немного более десяти из них были завершены в первый год. Платформа предупредила, что достижение этой цели при текущих темпах будет затруднено, и одновременно передала эту информацию модулю проверки.

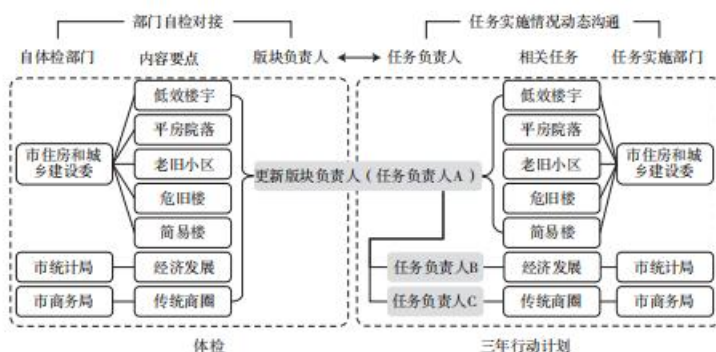
С развитием сетевых технологий платформа интегрирована с административными системами отделов, что позволяет быстро передавать отчёты по самооценке и своевременно предоставлять информацию о ходе реализации и ключевых показателях. Интегрированная офисная платформа Jingban в Пекине также обеспечивает безопасную коммуникацию и возможность проведения совещаний и обсуждений. Рутинное использование позволило отделам ознакомиться со стандартами отчетности и коммуникации, углубить понимание поставленных задач, обучить специализированного персонала и способствовать постоянному совершенствованию платформы.

3.7 Единая и долгосрочная техническая поддержка: интегрированная команда с чётко определёнными обязанностями

Пекинский муниципальный институт градостроительного планирования оказывает техническую поддержку как трёхлетнему плану действий по основной зоне, так и процессу проверки, обеспечивая глубокое интегрирование профессионального технического уч

реждения в общую систему работы. Команда по реализации плана действий использует структуру «координационная группа плюс руководители по задачам», а команда по проверке — структуру «координационная группа плюс тематические руководители» (рисунок 7). Координационные группы отвечают за общее управление работой. Задачи и тематические направления определяются в соответствии с профессиональными компетенциями; в большинстве случаев одну из двух ролей выполняет одна и та же persona, которая обеспечивает долгосрочный взаимодействие с подразделением и отслеживает ход реализации.

С момента утверждения плана регулирования основной зоны ключевые участники, отвечающие за проведение трёх ежегодных проверок и разработку двух циклов трёхлетних планов действий, остаются относительно стабильными, что обеспечивает непрерывность работы. Параллельно с этим проводится независимая оценка третьими сторонами



для расширения перспектив наблюдения. С самого начала и на этапе подготовки проект а приглашаются эксперты из соответствующих областей для обсуждения годовых приоритетов и предоставления внешней экспертной рекомендации. Ожидается, что аналогичные механизмы будут укреплены в ходе будущей подготовки и реализации планов действий.

Рисунок 7. Соответствующая структура технических команд для экзамена по основной области и трёхлетнего плана действий: модуль городской реконструкции.

4 Заключение и рекомендации

4.1 Выводы

Планы действий и процедуры проверки с последующей оценкой являются ключевыми элементами комплексного управления и реализации территориального пространственного планирования на всех этапах. В основной зоне Пекина их взаимодействие формирует замкнутый цикл: от реализации до анализа результатов, корректировок и улучшений. Процедура проверки всё больше сосредотачивается на эффективности выполнения планов, в то время как подготовка и реализация планов действий подкрепляются более надёжными доказательствами. Оба инструмента теперь направлены в одну сторону и направ

лены на достижение одной и той же цели, что снижает несоответствия и значительно улучшает целостность и научную обоснованность их применения.

Их взаимодействие также объединяет различные административные уровни и фрагментированную информацию в тесно взаимосвязанную систему управления. Пространственное управление в столице перешло от децентрализованного подхода к централизованному, от частичного подхода — к комплексному подходу, а от фрагментарности — к интеграции.[5] что способствует согласованным действиям на уровне всего города и продвигает модернизацию системы пространственного управления и повышение соответствующих возможностей.

4.2 Рекомендации

Учитывая особое политическое и функциональное положение основной зоны, взаимодействие между трёхлетним планом действий и механизмом проверки и оценки необходимо постоянно совершенствовать в качестве ключевой институциональной структуры для реализации плана.

Во-первых, необходимо углубить механизмы координации между центральным уровнем и местными органами власти, а также взаимодействия между муниципальными и районными структурами. Система реализации и оценки планов должна обеспечивать согласованность действий на различных уровнях, опираться на междисциплинарные знания и способствовать широкому участию общественности. Планы действий и платформы для оценки должны стать важными инструментами, позволяющими заинтересованным сторонам участвовать в управлении пространственным развитием столицы, выражать свои потребности, формировать консенсус и превращать намерения в конкретные действия.

Во-вторых, социальное восприятие следует рассматривать как ключевой фактор при оценке эффективности управления и выявлении операционных проблем.[35] Необходимо создать дополнительные каналы сбора общественного мнения. Сочетание объективных статистических данных с опросами субъективного восприятия позволяет выявить расхождения между формой предоставления политики и пользовательским опытом на практике, что способствует корректировке методов реализации и направления деятельности.

В-третьих, необходимо усилить сбор данных на всех этапах цикла и внедрить интеллектуальные методы работы. Более надежная информационная база позволит лучше разрабатывать планы действий, проводить анализ и диагностику, снизить затраты на повседневную деятельность и обеспечить быстрое реагирование на потребности в принятии решений.

Благодарности

Авторы благодарят Отдел планирования ключевых зон Управления по планированию и строительству столицы за активную поддержку. Хань Зэюй и Син Цзыбо также внесли свой вклад в подготовку данной статьи.

Примечания

1. Рассмотренные здесь планы действий в основном относятся к краткосрочным планам реализации и годовым программам реализации, связанным с общими планами, районными планами и детальными регуляторными планами на уровне блоков. Терминология в практике может различаться; примером служит Трёхлетний план действий по регуляторному плану основной зоны.
2. Основная зона столицы включает районы Дунчэн и Сичэн, занимает площадь 92,5 км² и служит ключевым пространственным центром национального политического, культурного и международного обменного центров. План регулирования на уровне кварталов на практике выполняет функции, аналогичные малому общему плану или районному плану.
3. Региональные экзамены и трёхлетние планы действий в районах Дунчэн и Сичэн являются неотъемлемой частью общей системы основной зоны.
4. Первый трёхлетний план действий был разработан одновременно с регуляторным планом по основной области ещё до начала процесса анализа и оценки; поэтому в данном обсуждении в основном рассматривается второй трёхлетний план действий.
5. Шесть приоритетов, определённых при утверждении плана регулирования основной зоны, следующие: обеспечение административных функций центрального правительства; содействие децентрализации, сокращению бюрократических процедур и повышению качества управления; защита старого города в целом; продвижение сохранения и реконструкции городских кварталов; улучшение уровня жизни населения; а также повышение уровня безопасности в городе.
6. Jingban — это интегрированная платформа совместной работы Пекина, охватывающая муниципальный, районный, подрайонный и общинный уровни. Она представляет собой единый портал государственного управления и предоставляет служебные услуги для сотрудников органов власти по всему городу.

Справочные материалы

- [1] 陈宏军, 施源. 城市规划实施机制的逻辑自治与制度保证: 深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J]. 城市规划, 2007(4): 20-25.
- [2] 邹兵. 实施性规划与规划实施的制度要素[J]. 规划师, 2015(1): 20-24.
- [3] 石晓冬, 王亮. 加快构建城市总体规划实施体系的思考: 以北京为例[J]. 城市规划 2019(6): 71-77.
- [4] 陈玮玮. 行动规划: 完善城市近期建设规划的方法探索[J]. 规划师, 2007(9): 85-88.

- [5] 何子张, 旺姆, 魏立军. 基于城市空间治理体系的厦门空间实施规划探索[J]. 北京规划建设, 2019(6): 73-80.
- [6] 刘永红, 刘秋玲. 深圳规划制度改革: 从近期建设规划到近期建设规划年度实施计划[J]. 城市发展研究, 2011(11): 65-69.
- [7] 和朝东, 黄晓春, 陈科比, 等. 新时期国土空间近期规划创新思考: 以北京为例[J]. 城市发展研究, 2023(10): 1-7.
- [8] 杨浚. 从空间维度到时间维度的规划体系和实施机制重塑: 北京总规实施总体制度设计的初步构想[J]. 北京规划建设, 2018(4): 9-14.
- [9] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73.
- [10] 杨明, 王吉力, 谷月昆. 改革背景下城市体检评估的运行机制、体系和方法[J]. 上海城市规划, 2022(1): 16-24.
- [11] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [12] 丁国胜, 宋彦, 陈燕萍. 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径[J]. 规划师, 2013(6): 5-9.
- [13] 张超, 胡雪峰, 谢萌秋, 等. 市级国土空间规划编制的技术逻辑和管理逻辑[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 235-240.
- [14] 周敏, 林凯旋, 王勇. 基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J]. 自然资源学报, 2022(8): 1975-1987.
- [15] 张尚武, 刘振宇, 张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 12-17.
- [16] 张尚武, 汪劲柏, 程大鸣. 新时期城市总体规划实施评估的框架与方法: 以武汉市城市总体规划(2010—2020年)实施评估为例[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 33-39.
- [17] 石晓冬, 黄晓春, 和朝东. 北京国土空间近期规划: 新时期国土空间近期规划编制与实施的逻辑构建[J]. 北京规划建设, 2022(3): 10-13.
- [18] 伍江, 王信, 陈烨, 等. 超大城市城市体检的挑战与上海实践[J]. 城市规划学刊, 2022(4): 28-34.
- [19] 胡继元, 王建龙, 邱李亚, 等. 城乡建设用地减量的规划实施机制优化探索: 《北京基于“两规合一”的城乡建设用地评估方法研究》思考[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 56-64.
- [20] 陈玉兰, 陈军腾, 袁源琳. 产业发展视角下的城市体检评估与国土空间规划联动编制探索与实践: 以梅州市为例[C]//2022/2023 中国城市规划年会. 中国湖北武汉, 2023.
- [21] 詹美旭, 李飞, 董博, 等. 市级国土空间规划实施与运行机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 32-39.
- [22] 谭迎辉, 王伟, 金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J]. 规划师, 2024(6): 16-22.
- [23] 寇科奇. 国土空间规划管理措施研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(28): 13-15.
- [24] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [25] Даниэль Л., Лассвелл Х. Д. Политика
- [26] Лассвелл Х. Д., Каплан А. Мощность
- [27] 孙施文. 中国城市规划微信公众号《治理规划| 孙施文: 为空间治理的规划》[EB/
- [28] 欧阳鹏, 刘希宇, 郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 1-8.

- [29] 王世营, 程大鸣, 孔卫峰, 等. 基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017
- [30] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.
- [31] 曹春华, 卢涛, 李鹏, 等. 国土空间规划监测评估预警: 内涵、任务与技术框架[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 88-94.
- [32] 杨浚, 边雪. 从规划编制到实施监督的贯通与协同: 兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019(4): 10-14.
- [33] 石晓冬, 徐勤政, 王吉力. 城市空间治理的底层逻辑与首都规划治理实践[J]. 城市规划, 2023(6): 4-12.
- [34] 石晓冬, 徐勤政, 曹祺文, 等. 规划治理的新内核: “最初一公里”与“最后一公里”: 以首都北京为例[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 18-24.
- [35] 甘霖, 杨明, 王良, 等. 基于民生感知的北京城市体检评估技术框架探索[J]. 规划师, 2022(4): 64-70.
- Ai 辅助翻译