

Интеграция планирования, строительства и управления: инновационная практика и методы оценки планирования и развития Ханчжоу

Ключевые слова: оценка планирования и развития; оценка реализации планирования; «городской чекап» (мониторинг состояния города); интеграция планирования, строительства и управления; Ханчжоу.

Аннотация

После того как в докладе на XX съезде КПК был выдвинут тезис о «повышении уровня городского планирования, строительства и управления, а также ускорении трансформации моделей развития мегаполисов», парадигма сугубо внутриведомственного проектирования сменилась холистическим подходом, объединяющим планирование, реализацию и долгосрочное управление в единый цикл. В условиях, когда основанный на индикаторах ежегодный «городской чекап» стал рутинной практикой, а методология пятилетних стратегических оценок еще формируется, авторы на примере Ханчжоу предлагают и концептуализируют рамку «оценки планирования и развития» (*planning and development assessment*). В статье раскрываются сходства, различия и ценностные ориентиры данной модели в сравнении с традиционным аудитом генеральных планов.

Опираясь на триаду «планирование — строительство — управление», предложенный подход базируется на системном понимании законов урбанизации, долгосрочных прогнозах и фокусе на критических узлах городского развития. Он позволяет не просто выявлять диспропорции, но и генерировать комплексные стратегии и операциональные дорожные карты. Выходя за рамки механического контроля выполнения показателей и узковедомственных полномочий, данная гибкая инновация предлагает проблемно-ориентированный, междисциплинарный механизм среднесрочного аудита. Это позволяет «преодолеть ограничения самого планирования, ведомственных границ и статичных результатов», внося вклад в модернизацию систем городского администрирования.

1. Эволюция институтов оценки и мониторинга городов в Китае

Институт оценки городского развития берет свое начало в процедурах аудита реализации генеральных планов, что отражает понимание планирования как ключевого инструмента публичной политики. Данный институт прошел путь от ведения Министерством жилищного, городского и сельского строительства (MOHURD) до

параллельного развития под эгидой Министерства природных ресурсов (MNR) и MOHURD. Исторически выделяются два этапа.

1.1. Оценка реализации планов: прерогатива предпроектного анализа в эпоху стремительной урбанизации (до 2017 г.)

До закрепления этой процедуры в Законе КНР о городском и сельском планировании (2008 г.) аудит носил фрагментарный характер и проводился лишь в таких пионерных мегаполисах, как Шэньчжэнь, Шанхай, Гуанчжоу и Нанкин. Закон 2008 года придал оценке статутарный характер, обязав местные правительства регулярно отчитываться перед собраниями народных представителей и утверждающими органами. Изданный в 2009 году Порядок оценки реализации генеральных планов регламентировал периодичность (раз в 2 года) и сделал аудит обязательным условием для запуска корректировки планов.

Постепенно практика распространилась на детальные планы, зоны охраны культурного наследия и городской дизайн. Научный дискурс сместился от простого сопоставления «план — факт» к анализу латентных факторов городского функционирования с использованием больших данных (LBS и др.).

1.2. «Городской чекап» (City Health Check): комплексный индикаторный мониторинг для борьбы с «болезнями городов» (с 2017 г.)

С переходом урбанизации к фазе качественного роста и накоплением структурных дисбалансов («болезней городов») возникла потребность в динамическом контроле. В 2017 году Председатель КНР Си Цзиньпин инициировал создание механизма регулярного «городского чекапа». Была утверждена формула «ежегодный мониторинг, пятилетняя глубокая оценка».

После реформы госаппарата 2018–2019 гг. сформировались два параллельных трека:

1. Пространственный аудит (под эгидой MNR): нацелен на контроль реализации территориально-пространственных планов, соблюдение экологических «красных линий» и оптимизацию землепользования.
2. Муниципальный мониторинг (под эгидой MOHURD): сфокусирован на качестве городской среды, безопасности, инфраструктурных дефицитах на четырех уровнях (жилье — квартал — микрорайон — город). К 2023 году география проекта расширилась с 11 пилотных до 297 городов окружного значения и выше.

Хотя «городской чекап» стал эффективным инструментом цифровизации муниципальной статистики, он обнаружил ограничения: ведомственную разобщенность, дублирование индикаторов и дефицит механизмов конвертации сухих цифр в управленческие решения.

2. Новые вызовы и переосмысление парадигмы

2.1. Триада «планирование — строительство — управление» как ключ к тонкой настройке города

Город представляет собой сложную суперсистему. Изолированный анализ проектных метрик без увязки с механизмами их строительной реализации и правового администрирования не позволяет искоренить глубокие инфраструктурные пороки. Современный аудит должен совершить транзит от одномерной фиксации выполнения показателей к сквозному анализу жизненного цикла управленческих решений. Существующие отчеты часто остаются внутренними документами ведомств, слабо влияя на реальное распределение ресурсов и бюджетное планирование.

2.2. Заполнение методологического вакуума среднесрочных (пятилетних) оценок

Если система ежегодных экспресс-чекапов технически отлажена, то методология «пятилетней оценки» в новой системе координат пространственного планирования все еще находится в стадии поиска. Среднесрочный аудит призван не просто агрегировать статистику, а соотносить итоги пятилетки со стратегическими целями социально-экономического развития, инвестиционными циклами и динамикой демографических сдвигов. В этой связи предлагаемая авторами модель «оценки планирования и развития» призвана стать гибким интегратором (Таблица 1).

Таблица 1. Сравнительный анализ моделей оценки городского развития

Тип оценки	Сущность и ключевое содержание	Нормативно-правовой базис / Источник
Оценка реализации планирования	Сопоставление утвержденного генплана с фактическим состоянием. Качественно-количественный анализ исполнения проектных решений.	*Порядок оценки реализации генеральных планов городов(MOHURD, 2009)
Территориально-пространственный чекап	Формула «1 год / 5 лет». Мониторинг этапов развития и эффективности пространственной структуры, соблюдения регламентов.	*Правила проведения городского чекапа пространственного планирования(MNR, 2021)
Муниципальный «чекап»	Масштабируемый аудит (жилье — квартал — город)	*Руководство по всестороннему

	для выявления острых социальных дефицитов и планирования программ реновации.	развертыванию городского чекапа(MOHURD, 2023)
Оценка планирования и развития	Проблемно-ориентированный, междисциплинарный аудит среднесрочного горизонта, объединяющий проектирование, стройку и администрирование.	Предложено авторами в настоящем исследовании

3. Теоретическая рамка «оценки планирования и развития»

В отличие от ортодоксального контроля пространственных параметров, «оценка планирования и развития» фокусируется на трех фундаментальных принципах:

1. Сквозная логика жизненного цикла: Анализируется не жесткая «картинка» будущего, а траектория движения идеи от чертежа через строительные барьеры к эффекту от ее эксплуатации населением. Это позволяет выявить, на каком этапе происходит сбой — в силу ошибочности проектных гипотез, инвестиционных ограничений или регуляторных тупиков.
2. Преодоление ведомственных колодцев: Проблемы современных мегаполисов интердисциплинарны. Традиционный аудит упирается в границы ответственности конкретного бюро. Новый подход формирует единую платформу, где оцениваются не ведомственные KPI, а комплексное качество жизни, экономическая эффективность использования дефицитных земель и устойчивость систем.
3. Мягкое управление и стимулирование действий: Оценка трактуется не как карательный аудит, а как интерактивная платформа для согласования интересов стейкхолдеров (бизнеса, жителей, ведомств). Результатом становится не статический отчет, а динамический пакет регуляторных, финансовых и градостроительных мер.

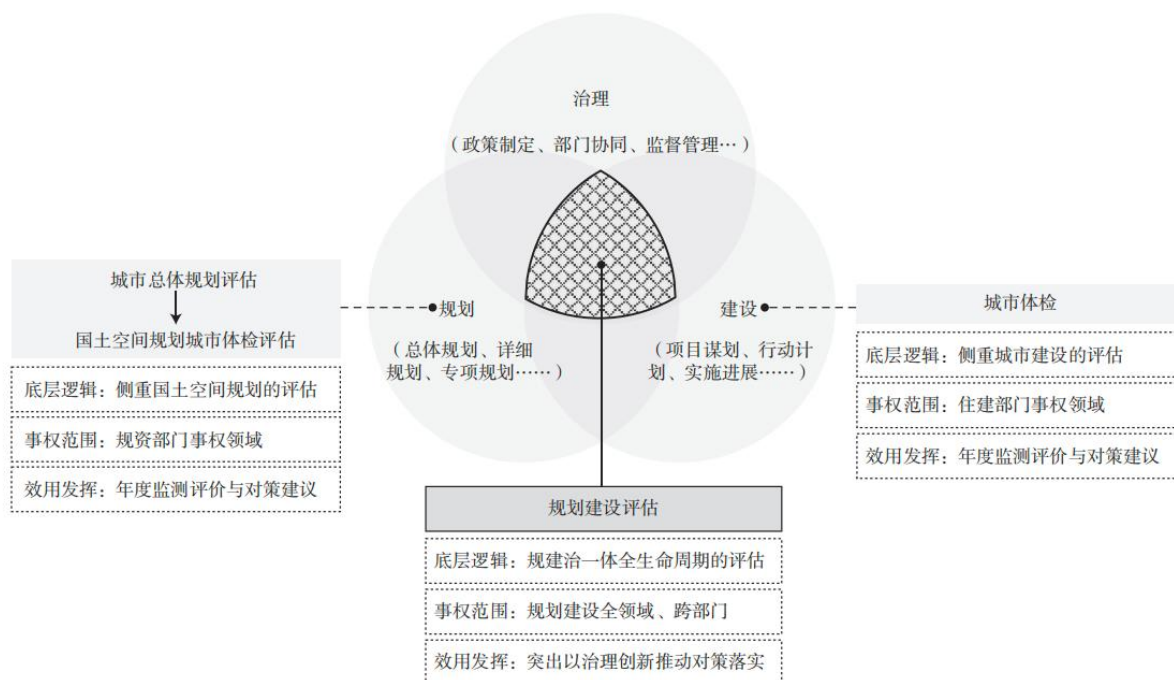


Fig.1 Relationship between "planning and development assessment" and existing health assessment practices

4. Практика внедрения модели в Ханчжоу

Ханчжоу перешагнул исторический рубеж: его ВВП превысил 2 трлн юаней (2023 г.), а по численности населения город официально вошел в категорию сверхкрупных мегаполисов. Проведение Азиатских игр дало мощный импульс инфраструктурному строительству, однако обострило проблемы транспортных заторов, дефицита доступного жилья для молодежи и утраты идентичности исторических зон.

В 2022 году муниципальное руководство инициировало разработку принципиально новой системы оценки, призванной протестировать модель «Ханчжоу — образец китайской модернизации». Исследование охватило 6 ключевых треков: «Население, жилье и социальная инфраструктура», «Пространственная и экономическая эффективность земель», «Охрана и использование культурного наследия», «Экологическая устойчивость и стресс-тесты безопасности», «Транспортное поведение жителей» и «Механизмы трансмиссии планирования».

4.1. Цифровой базис: точное профилирование города (*Precision Profiling*)

Для преодоления статичности градостроительного анализа была создана трехмерная аналитическая платформа, объединившая геометрию застройки, треки перемещения 12 миллионов человек и реестр финансово-экономической активности 80 тысяч предприятий.

Трансформация пространства (от 2D к 3D): Двумерные карты функционального зонирования не фиксируют пространственную плотность и силуэт застройки. Интеграция 3D-данных позволила установить, что в пределах объездной дороги Ханчжоу более 50% участков имеют коэффициент плотности застройки (FAR) в диапазоне 1.0–2.5, что соответствует комфортной средне-высокой плотности. Однако аудит выявил дефицит высотного контроля и пространственной координации на стыке новых деловых кварталов и исторических осей.

Трансформация оценки земель (от объемов к эффективности): Совмещение кадастровых границ с экономическими показателями юрлиц позволило локализовать кластеры «неэффективных промзон». Вместо валовых показателей площади введен критерий добавленной стоимости и плотности рабочих мест на гектар.

4.2. Пример сквозного анализа: кейс доступного жилья

Аудит зафиксировал приток квалифицированных кадров в ряд новых технологических зон Ханчжоу, но объемы строительства субсидируемого (арендного) жилья там критически отставали от спроса, создавая маятниковую миграцию.

Вектор «Планирование»:Выявлена слабая увязка локаций социального жилья с узлами рельсового транспорта.

Вектор «Строительство»:Сроки ввода объектов затягивались из-за дефицита бюджетного софинансирования.

Вектор «Управление» (Глубинная причина):Квоты на социальное жилье спускались городом на уровень районов. Районные администрации, максимизируя доходы от продажи земли, отдавали наиболее ликвидные участки у метро под коммерческий девелопмент, сдвигая социальные объекты на периферию промзон.

*Решение:По итогам оценки была принята новая стратегия — доля арендного и социального жилья в новых проектах у ТПУ законодательно зафиксирована на уровне не менее 40%, а распределение квот увязано с динамическим мониторингом создания рабочих мест в конкретном районе.

4.3. Кросс-ведомственная координация

До 64% городов Китая заявляют о трудностях координации ведомств при проведении градостроительного аудита. Модель Ханчжоу де-факто перестроила эту работу под эгидой Муниципального комитета по планированию и строительству. Был внедрен механизм «совместной экспертизы и соавторства» (Рис. 1).

Пример:При подготовке планов регенерации исторических кварталов внедрен регламент совместной верификации Департамента культурного наследия и Департамента планирования и природных ресурсов («Бюро наследия + Бюро ресурсов»), что исключило ситуации, когда охранные зоны утверждались без учета инженерных коридоров.



Fig.2 Technical framework of Hangzhou's planning and development assessment

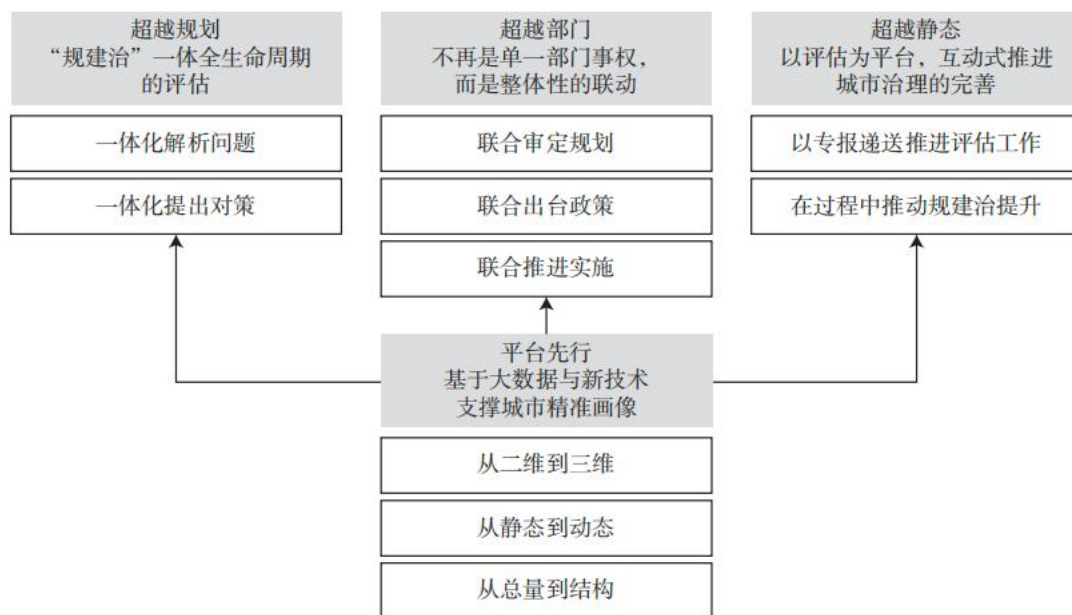


Fig.3 Logical framework of planning and development assessment

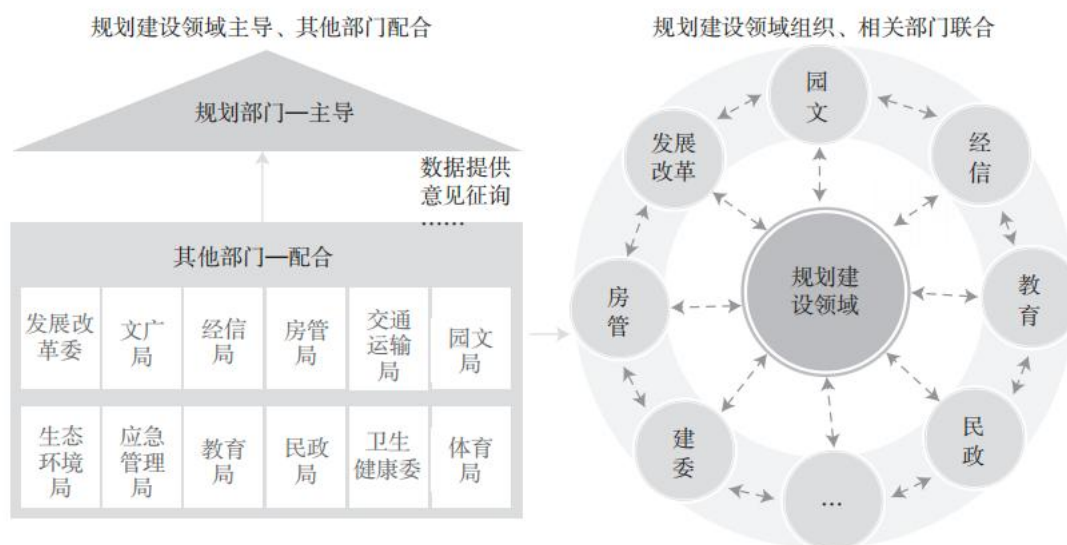


Fig.4 Illustration of cross-departmental coordination in planning and development

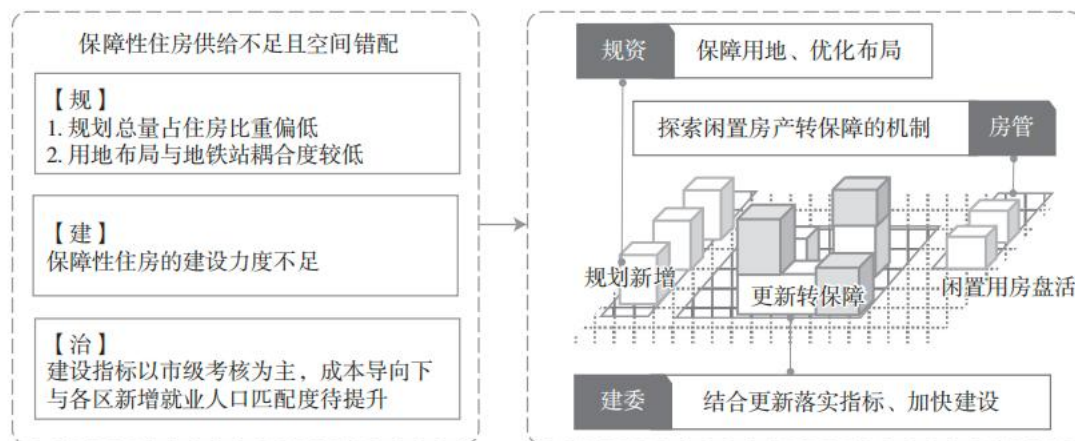


Fig.5 Integrated "planning-development-governance" approach: multi-departmental strategies

for developing affordable housing

5. Выводы и системный эффект

Опыт Ханчжоу доказывает, что «оценка планирования и развития» способна выступать эффективным медиатором городского управления. По итогам работы был сформирован не просто отчет, а «Перечень 32 ключевых мер и операционных задач», распределенный по пяти корзинам: разработка новых проектных регламентов, прикладные исследования, строительные инвестиционные программы, институциональная оптимизация и пакеты местных нормативных актов. Своевременная подача целевых аналитических записок (*Executive Briefs*) напрямую руководству города позволила оперативно скорректировать лимиты выделения земельных долей под приоритетные отрасли промышленности и утвердить стандарты развития пешеходной и велосипедной инфраструктуры мегаполиса.

Литература / References

1. Сунь Шивэнь, Чжоу Юй. Теория и методы оценки реализации городского планирования // Вестник городского планирования. 2003. № 2. С. 15–20.
2. Чжоу Кэхуэй, Цзян Цзиньсун. Обзор зарубежных исследований в области оценки городского планирования // Журнал городского планирования. 2013. № 1. С. 104–109.
3. Лю Сяобэй, Ву Вэй. Предварительное исследование механизмов оценки реализации городского планирования // Городское планирование. 2006. № 11. С. 41–45.
4. Чжао Минь, Чжан Сюйчэнь. Эволюция и эффективное функционирование систем городского «чекапа»: в контексте анализа публичной политики // Городское планирование. 2022. Т. 46. № 8. С. 65–74.
5. Чжао Минь. О реализации городского планирования // Вестник городского планирования. 2000. № 4. С. 28–31.

6. Тан Хайжу, Чэнь Вэй, Чэнь Тяньмин. Разработка методологии отчетов об оценке реализации контролирующих детальных планов // Городское планирование. 2015. Т. 39. № S1. С. 86–90.

7. Чэнь Юэ. Методы оценки процесса реализации планов защиты исторических и культурных деревень: на примере Нинбо // Журнал городского планирования. 2020. № 5. С. 98–104.

(AI 辅助翻译)