

Размышления о логике планировочного регулирования и контроля с точки зрения административного действия — с обсуждением обязательного содержания и жёсткого контроля

ЧЖО Гуанъин, ЛЮ Шуцзюань

Аннотация: Дискуссии по вопросам обязательного содержания, побудительного содержания, а также разграничения жёсткого и гибкого контроля ведутся в области градостроительства уже длительное время. Для совершенствования системы территориального пространственного планирования крайне важно исследовать модель управления, объединяющую жёсткость и гибкость через обязательные и побудительные меры. Методом логического анализа с позиции административного действия в данном исследовании рассматриваются предпосылки, административная логика и институциональный дизайн обязательного содержания и системы жёсткого контроля. Исследование приходит к выводу, что обязательное содержание и требования жёсткого контроля отражают логику пространственных базовых ограничений и защиты общественных интересов, тогда как побудительность и гибкое регулирование воплощают логику стратегического руководства и структурного ориентирования. В контексте высокоуровневого управления административное действие в области планирования должно акцентировать жёсткость внешнего измерения, гибкость внутреннего измерения и системность комплексного измерения. В рамках двумерной теоретической рамки «система — технология» может быть применена ступенчатая институциональная конструкция «высокая структурная гибкость — низкая нормативная гибкость — высокая содержательная гибкость». Обязательное содержание и жёсткий контроль позволяют дифференцировать элементы планирования по обязательным показателям, принудительным границам и требованиям жёсткого контроля, тогда как побудительное содержание и гибкое регулирование дифференцируются по прогнозируемым показателям, структурным взаимосвязям и адаптивным требованиям руководства.

Ключевые слова: административное действие; обязательность; жёсткость; побудительность; гибкость

Принятые в 2019 году «Несколько мнений о создании системы территориального пространственного планирования и контроле за её реализацией» (далее — «Несколько мнений») заложили основы системы территориального пространственного планирования, нормативно закрепив понятия «обязательное содержание», «ограничительные показатели», «жёсткий контроль», «стратегическое руководство» и «руководящие требования», укрепив горизонтальную интеграцию полномочий и вертикальное согласованное управление. Фактически дискуссии в области градостроительства об обязательном и побудительном содержании, жёстком и гибком контроле ведутся уже давно [1-2]. Обсуждение обязательного содержания и жёсткого контроля неизбежно порождает ряд вопросов: требует ли содержание, не являющееся «обязательным», жёсткого контроля? Как побудительное содержание может служить

основанием административного действия? Какова внутренняя связь между обязательностью и жёсткостью, между побудительностью и гибкостью? Ответы на эти вопросы требуют анализа предпосылок, административной логики и институционального проектирования обязательного содержания и системы жёсткого контроля. Таким образом, логическое осмысление данных сложных понятий и точное определение их содержания и логики контроля является объективной необходимостью совершенствования системы территориального пространственного планирования, а также насущным требованием в условиях, когда генеральные планы основных городов в целом завершены, а составление детальных планов повсеместно ведётся.

Термин «обязательный» (mandatory) в словаре «Цыхай» определяется как «принуждение, понуждение к исполнению»; смежные понятия включают compulsory и rigidity. Mandatory подчёркивает обязательный характер законов, нормативных актов и политики, отличаясь большей формальностью; compulsory акцентирует принудительный характер деятельности — оба соответствуют «побудительному» (inductive); rigidity, часто переводимый как «жёсткость», подчёркивает авторитетность и фиксированность плановых показателей и содержания [3], соответствуя «гибкости» (flexibility). В области градостроительного проектирования «обязательное содержание» и «руководящее содержание» используются для различения значимости плановых элементов, а «жёсткость» и «гибкость» — для разграничения мер планового контроля [4-5]. В экономике «обязательный» и «побудительный» применяются для описания институциональных изменений [6-7]; в государственном управлении средства реализации политики также разделяются на обязательные и побудительные [8].

В «Нескольких мнениях» для содержания планирования используются выражения «обязательное содержание» и «ограничительные показатели», тогда как для ключевых моментов контроля — «требования жёсткого контроля» и «руководящие требования». С точки зрения эффективности разработки и административного утверждения планирования, базовое и заключительное содержание должно быть обязательным. Как «основное основание для всех видов деятельности по освоению, защите и строительству», содержание планирования должно быть определённым, конкретным и способным служить «основанием» для жёсткого контроля в управлении. Однако в условиях открытой рыночной экономики будущее неопределённо [9]; как «руководство пространственного развития страны и пространственная схема устойчивого развития» и «устройство в пространстве и времени», содержание планирования неизбежно затрагивает неопределённое необязательное содержание, которое должно реализовываться через «руководящие требования». Как «комплексное развертывание, конкретное размещение и управление реализацией социально-экономического развития городского и сельского общества, землепользования, пространственного размещения и различных видов строительства на определённый период», планирование носит упреждающий характер, и необязательное содержание является столь же важной составляющей реализации плановых намерений, обладая побудительным характером. Соответственно, с точки зрения реализации, надзора и проверки, степень строгости планового контроля также должна дифференцироваться, обеспечивая единство жёсткого и гибкого контроля. Планирование должно «определять ограничительные показатели и требования жёсткого контроля» при разработке, одновременно выдвигая «руководящие требования», тем самым выполняя

роль «стратегического руководства и жёсткого контроля». Содержание жёсткого контроля должно быть обязательным и выполняться безусловно; содержание гибкого контроля может быть обусловленным и руководящим.

Настоящее исследование направлено на рассмотрение содержания на уровне институционального строительства планирования с позиции административного действия. Поэтому с онтологической позиции разработки, реализации и надзора содержание планирования разделяется на обязательное и побудительное. С языковой позиции содержания планирования в рамках требований административного действия дифференцируются меры жёсткого и гибкого контроля в управлении и реализации. К содержанию, требующему жёсткого контроля, относятся ограничительные показатели генеральных планов, контрольные линии базового характера, а в детальных планах — назначение участков, плотность застройки, высота, коэффициент плотности застройки, коэффициент озеленения, требования к инфраструктуре и объектам общественных услуг; тогда как структурные требования генеральных планов, схемы охраны экосистем, требования к размещению базовых элементов, а также дискреционные согласования показателей участков в детальных планах, являясь обязательным содержанием, в основном не поддаются количественному определению или прямому исполнению, что создаёт условия для гибкого контроля. Среди побудительного содержания значительное число вопросов также требует жёсткого контроля для реализации; тогда как содержание, такое как характер города и цели развития, стратегии освоения и охраны, рекомендуемые показатели, цели восстановления территорий, ключевые зоны городского обновления и механизмы, требования 振兴 села, планы и руководства ближнего действия в генеральных планах, как правило, является побудительным и требует гибких руководящих требований для реализации. См. рис. 1.

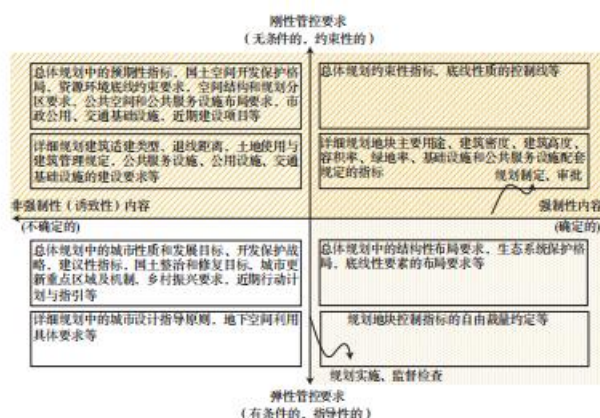


Рис. 1 Логическая взаимосвязь между обязательностью, побудительностью, жёсткостью и гибкостью планирования

1 Обязательные и жёсткие элементы в процессе развития планирования

1.1 Истоки обязательного содержания и жёсткого контроля в планировании

После основания Новой Китая на основе заимствования советского опыта была создана плановая система «образцового типа», которая постепенно трансформировалась в многомерную систему планирования, включающую стратегическое руководство, координацию генерального плана, углубление специализированных планов, реализацию детальных планов и реализацию планов ближнего действия, сформировав «комплексное планирование», охватывающее

городское и сельское строительство, экономику, общество, общественные услуги, экологию и другие измерения. По мере усложнения противоречий городского пространственного управления содержание планирования становилось всё более объёмным, и в целях повышения административной эффективности возникла необходимость адекватного разграничения содержания контроля для обеспечения передачи и реализации плановых базовых линий и ключевых намерений. Одновременно для предотвращения «беспорядков» — слепого расширения городов, произвольного изменения планов и искажённой реализации, часто возникавших в процессе быстрой урбанизации, — и нормализации порядка разработки, реализации, надзора и проверки планирования, в 2002 году «Уведомление Государственного совета об усилении надзора за городским и сельским планированием» впервые четко выдвинуло понятие и требования «обязательного содержания», после чего компетентный орган разработал «Временные положения об обязательном содержании городского планирования» (далее — «Временные положения»), чётко определив, что содержание, «касающееся регионального скоординированного развития, использования ресурсов, охраны окружающей среды, управления ресурсами живописных мест, охраны природного и культурного наследия, общественных интересов и общественной безопасности», должно быть «точно обозначено на чертежах», «чётко и нормативно сформулировано в текстовой части планирования с предложением соответствующих мер управления» и «служить основным основанием для надзора и проверки реализации планирования». В том же году «Правила передачи права землепользования государственными землями через торги, аукционы и листинг» также обеспечили институциональный выход для установления обязательного содержания. В последующих законодательных актах, таких как «Правила разработки городского планирования» (2006) и «Закон о городском и сельском планировании» (2007), понятие «обязательное содержание» было сохранено, а институциональное проектирование «жёсткого контроля» — укреплено. После вступления «Временных положений» в силу провинция Хубэй, Сучжоу, Ханчжоу и другие регионы последовательно издали соответствующие нормативные документы, в различной степени расширяющие требования обязательного содержания. В дальнейшем при разработке генеральных и детальных планов по всей стране определение обязательного содержания стало фокусом разработки и утверждения, превратившись в основную меру укрепления жёсткого контроля планирования (рис. 2).

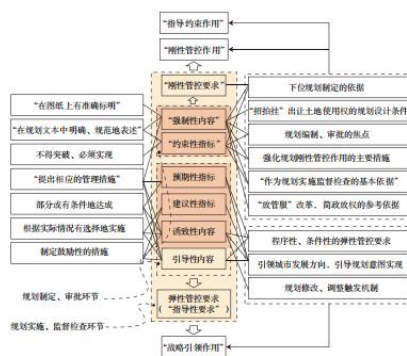


Рис. 2 Механизм действия обязательного и побудительного содержания планирования, жёсткого и гибкого управления

Примечание: Содержание и требования в кавычках упомянуты в «Нескольких

мнениях»

Кроме того, система инспекторов планирования, исследованная бывшим Министерством строительства в 2003 году, система государственного земельного надзора, установленная «Решением Государственного совета об углублении реформы и строгом управлении земельными ресурсами» 2004 года, требования сокращения функций правительства и разграничения полномочий, выдвинутые на третьем пленуме ЦК КПК 18-го созыва, и «Национальный план новой урбанизации (2014—2020 гг.)» в различной степени регламентировали соотношение обязательного содержания и планового надзора, укрепив обязательное содержание планирования. С реформой «децентрализация, регулирование, обслуживание» 2015 года, ускорившей процесс передачи полномочий, «обязательное содержание» в планировании получило беспрецедентное внимание. Таким образом, акцент «Нескольких мнений» 2019 года на «обязательном содержании», «ограничительных показателях», «жестком контроле», «стратегическом руководстве» и «руководящих требованиях» представляет собой как наследование опыта управления «обязательным содержанием», так и интеграцию соответствующих понятий, служа потребностям совершенствования системы территориального пространственного планирования. Впоследствии «Руководство по разработке генерального плана территориального пространственного планирования муниципального уровня (пробное)» Министерства природных ресурсов 2020 года вновь подтвердило требования разработки «обязательного содержания» и «ограничительных показателей».

1.2 Существующие проблемы

Несмотря на длительные исследования, сформировавшие модель управления с «обязательным» содержанием как основой, «побудительным» содержанием как дополнением и сочетанием жесткого и гибкого подходов, мощная «плановая» инерция по-прежнему ограничивает способность планирования противостоять рыночной неопределённости [10]. Недостаточный жесткий контроль «обязательного содержания» приводит к утрате контрольных базовых линий; «сбой побудительности» оборачивается низкой реализуемостью планирования, неточностью целей и позиционирования [11]; чрезмерная «гибкость» подрывает доверие к планированию [12]. Проблемы обязательного содержания и требований жесткого контроля включают недостаточную передачу системы контроля [13-14], потерю контроля над порядком строительства из-за жестких показателей и гибких координат [15], чрезмерную детализацию и объём, затрудняющие экспертизу и надзор [16-17], что серьезно влияет на научность и серьезность планирования и препятствует совершенствованию системы территориального пространственного планирования [3].

2 Опыт планирования в западных странах

Система градостроительного управления Великобритании, сочетающая планирование и административное лицензирование, отличается дискреционным характером контроля: определенные планированием функции землепользования и контрольные требования в основном служат побудительными материалами и не обладают признаками жесткого контроля [18]. Планирование требует переговоров, рассмотрения и голосования в районном плановом комитете для влияния на разрешение на планирование (planning permission). Передача содержания, касающегося общественных интересов, в основном обеспечивается через механизм

апелляций (planning appealing), инспекторов планирования (planning inspector) и систему общественных планировщиков [19-20]. Национальная рамочная основа плановой политики (national planning policy frameworks), являясь обязательной директивой, тем не менее проходит через жёсткую проверку посредством инспекции планирования (planning inspectorate) и районного планирования (neighbourhood plan) для вступления в силу [21-22]. Аналогично, градостроительные решения в Нидерландах не опираются на нисходящую передачу власти, а представляют собой децентрализованное переговорное «консенсусное государство» (consensus state) [23]. Планы землепользования на муниципальном уровне обладают жёсткими контрольными требованиями, реализация планов национального и провинциального уровня зависит от экономических инвестиций или регионального инфраструктурного строительства, а вертикальная передача планового содержания в большей степени опирается на систему планового надзора [24-25]. Однако в области экологического разрешения наблюдаются признаки жёсткой реализации [26-27].

Американская система зонирования (zoning) является репрезентативной в плане жёсткого контроля [28-29]: нормы контроля пространственной морфологии и процедуры изменений отражают жёсткий контроль, одновременно предоставляя множество адаптивных инструментов управления [30-31]. Особенности зонирования проявляются в определённости контрольных требований и гибкости процедур корректировки и углубления в особых случаях [32]. Реализация городского дизайна также характеризуется равным вниманием к жёсткости и гибкости [33]. В Японии районное планирование детально регламентирует землепользование, строительство малых общественных объектов, застройку, планирование зелёных зон с чёткими обязательными требованиями, жёсткость которых опирается на систему законодательства [34-35]. Федеральный закон о территориальном порядке (Raumordnungsrecht) Германии регламентирует пространственное управление на местном уровне через текстовые и графические документы: цели территориального порядка (Ziel) обладают жёстким контролем, тогда как принципы (Grundsatz) в основном гибки [36-37]. Шведский план зонирования (area planning) может служить основанием для подачи заявок на строительство и заменять детальный план [38-39], а районные регламенты (area regulations) охватывают территории, не покрытые детальным планированием; оба обладают жёстким обязательным действием в отношении разрешений на планирование [40].

Таким образом, Великобритания, Нидерланды и подобные страны в целом укрепили децентрализацию планирования и местное самоуправление, а жёсткость планирования проявляется главным образом через политические рамки, сопроводительные нормативные акты и системы надзора; США, Япония, Великобритания, Германия, Швеция и подобные страны в основном упрощают иерархию планирования, закрепляя макроуровневые стратегические и рамочные требования на определённых уровнях планирования для отражения жёсткости разрешений. В силу различий национальных систем управления обязательное содержание и требования жёсткого контроля в каждой стране сочетаются с потребностями административной системы, формируя дифференцированные пути реализации. На современном этапе, когда системы разработки, утверждения, реализации, надзора, нормативно-правовой политики и технических стандартов

территориального пространственного планирования Китая первоначально созданы и система освоения и охраны территорий сформирована, углублённое изучение административной логики обязательного содержания и жёсткого контроля способствует диалектическому усвоению западного опыта управления и выработке обоснованных предложений по совершенствованию системы планирования.

3 Логика административного действия в содержании и требованиях контроля планирования

Административное действие в планировании — это одностороннее действие компетентных органов планирования, осуществляющих административные полномочия в отношении конкретных граждан, юридических лиц и иных организаций, затрагивающее их права и обязанности, включающее административные принудительные меры, административное поощрение, административный арбитраж, административные договоры, административную компенсацию ущерба, административные предписания, административное изъятие, административное лицензирование, административное подтверждение и сертификацию, а также административные дисциплинарные меры. Обязательное содержание и требования жёсткого контроля отражают требования к субъекту, объекту и направленности административного действия. Субъект происходит из 授權或确认 компетентных органов планирования органами власти и законодательством; объекты включают действия или плановые элементы; обязательное содержание обращено к субъектам и объектам, обладающим субъективной инициативой и нуждающимся в административном принуждении для регулирования плановых ограничений. Поэтому планирование должно определять логическую связь обязательного содержания и требований жёсткого контроля. Элементы отражают онтологию: зелёные зоны, пахотные земли, водоохранные зоны, экологические красные линии, элементы общественных интересов существуют объективно, с различной степенью требований охраны и освоения в соответствии с ценностными ориентациями, обладая тем самым требованиями деятельности по охране, использованию или устранению; содержание, основываясь на административной власти и языке действий, отражает требования освоения, охраны и строительства элементов, являясь субъектом административного договора. Определение обязательного содержания и требований жёсткого контроля должно фокусироваться на элементах, оказывающих значительное влияние на развитие города, не способных достичь здорового устойчивого развития исключительно рыночными силами и обладающих пространственными атрибутами, на основе правовых основ и норм административного поведения.

3.1 Генеративная основа дифференцированных требований планового регулирования и контроля

Из истории возникновения современного градостроительства известно, что планирование возникло как градостроительная общественная политика, основанная на потребностях общественных интересов, в ответ на проблемы санитарии, жилищного обеспечения и другие, вызванные самоорганизационным развитием городов под влиянием рынка после Промышленной революции, отражая ген жёсткого контроля базовых ограничений. В условиях рыночной экономики планирование проявляется как макрорегулирование и ориентация социально-экономического развития; таким

образом, содержание планирования часто представляет собой единство негативного списка «обязательного» и позитивного списка «побудительного».

В Китае в условиях всё более объёмного и сложного содержания планирования, нечёткого разграничения содержания и полномочий, недостаточных жёстких ограничений и недостаточной гибкой реакции, Министерство жилищного строительства и городского и сельского развития провело в 2016 году национальный симпозиум по реформе городского и сельского планирования, выдвинув требование разделения разработки и утверждения генеральных планов для повышения эффективности утверждения [15]. В следующем году были опубликованы «Меры управления разработкой и утверждением генерального плана города (проект для обсуждения)», в которых обязательное содержание генеральных планов было адекватно расширено за счёт границ городского развития, ограничительных показателей, экологических красных линий и требований управления экологическими коридорами. Впоследствии реформы по «разделению разработки и утверждения» и «иерархическому управлению» получили широкую практику, в основном сосредоточенную на иерархическом установлении полномочий и обязательного содержания [17, 41].

Параллельно планирование землепользования также постепенно исследовало систему контроля с жёсткими показателями и гибким пространственным размещением: обязательное содержание, такое как площадь новых строительных земель, общая площадь строительных земель, площадь постоянных базовых пахотных земель, объём сохранения пахотных земель и программы консолидации, рекультивации и освоения земель, часто подвергалось модификации в различной степени [42]. Планы социально-экономического развития разрабатываются с пятилетним циклом с годовыми планами реализации. До «Шестой пятилетки» преобладало директивное планирование; впоследствии оно постепенно приобретало прогнозный характер, в настоящее время трансформировавшись в план развития, сочетающий прогнозные и ограничительные элементы [43], в основном отражающий цели развития и намерения контроля через ограничительные показатели, требующий непрерывной оценки и обратной связи через годовые планы при высокой гарантированности реализации, тогда как прогнозные показатели рассматриваются главным образом как вспомогательные факторы [44]. В области экологического планирования также были установлены аналогичные жёсткие контрольные содержания, такие как «три линии и один список» и стандарты качества водной, атмосферной, почвенной и биологической среды в функциональном зонировании окружающей среды, результаты экологической оценки обладающие жёстким контролем типа «одного голоса вето» [2].

Таким образом, будь то «обязательное содержание», «жёсткий» или «гибкий» контроль, или «ограничительные» и «прогнозные» показатели, суть заключается в реализации плановых намерений через дифференцированные средства контроля, одновременно резервируя возможности для преодоления рыночной «неопределённости». Институциональное проектирование в области планирования само следует «побудительным» и «обязательным» характеристикам институциональных изменений, представляя собой по существу государственную модель институционального проектирования «управляемую предложением» [45].

3.2 Логика пространственного управления административного действия в

планировании

Обязательное содержание и требования жёсткого контроля могут служить основным основанием административного действия, тогда как побудительное содержание и требования гибкого контроля действуют преимущественно через административные договоры, административные предписания и иные каналы. Поэтому необходимо отойти от однонаправленной архитектуры «технология — администрация», признавая планирование как «общественный договор», совместно формируемый правительством, рынком и обществом, отражающий административное договорное поведение. Следует надлежащим образом регулировать соотношение жёсткого контроля и «управленческой эффективности», поэтапно интегрируя «тактические» и «стратегические» намерения в конкретные контрольные меры.

Логика пространственного управления в ориентации высокоуровневого управления должна учитывать внешнее, внутреннее и комплексное пространственные измерения административного действия [46]. Среди них: соблюдение законности в управлении, поддержание приоритета правового мышления, составляет внешнее измерение административного действия; формальная законность как доминирующее мышление при необходимом дополнении материальной законностью составляет внутреннее измерение; adherence к законности как базовой линии с акцентом на справедливость действий, процессуальную правомерность и осуществимость составляет комплексное измерение. Пространственное управление планированием должно акцентировать жёсткость внешнего измерения, гибкость внутреннего измерения и системность комплексного измерения. В процессе разработки, реализации, надзора и проверки планирования жёсткость внешнего измерения направлена на переход от мышления, ориентированного на техническое управление, к акцентированию правового и институционального мышления, формируя систему планового управления, ориентированную на институциональное строительство. Гибкость внутреннего измерения направлена на формирование мыслительной рамки, в которой институциональная форма является основной, а институциональная сущность — вспомогательной, на основе особенностей административного действия создавая ценностную ориентацию, при которой институциональное мышление отдаёт приоритет общей соответствию, формальной соответствию и процессуальной соответствию. Системность комплексного измерения направлена на создание комплексной ограничительной системы, основанной на институциональном управлении, нацеленной на институциональную сущность, с институциональной формой в качестве гарантии.

3.3 Логика контроля административного действия в планировании

3.3.1 Административная логика обязательного содержания и требований жёсткого контроля

Академические исследования обязательного содержания и требований жёсткого контроля всегда были сосредоточены на «полезности» [16]. Таким образом, способность планирования к успешной реализации и пресечению правонарушений, «защита общественных интересов» становится ключевым критерием необходимости «жёсткого» контроля. В правовом контексте планирования отражение «процессуальной справедливости» проявляется в жёсткости «полезности», «удержания» и «исполнения». Как общественная политика, общественный характер планирования отражается в

отправной точке «вмешательства» и «справедливости» административного действия [47].

Обязательное содержание и требования жёсткого контроля являются основным содержанием административного действия в планировании, служат основными основаниями для деятельности по лицензированию, управлению, надзору и проверке, являются ключом к координации различных пространственных отношений и защите общественных интересов, отражают мышление базовых ограничений и отвечают на вопросы «что нельзя делать», «что необходимо делать» и «как это делать». Обязательное содержание обычно представлено в форме показателей, координат, контрольных линий, охранных зон и т.д., а требования жёсткого контроля — в качественной и процессуальной форме, служа основанием для административного действия компетентных органов планирования.

Обязательное содержание и требования жёсткого контроля отражают мышление пространственных базовых ограничений и логику защиты общественных интересов. С одной стороны, различные природоохранные зоны, экологические красные линии, постоянные базовые пахотные земли, границы городского развития, а также городские синие, фиолетовые, зелёные и жёлтые линии, определённые в планировании, все относятся к базовым контрольным требованиям безопасности, здоровья и устойчивого развития территории, представляя содержание, подлежащее строгому контролю, отражая «мышление базовых линий». С другой стороны, требования планирования по определению земельных участков и показателей различных объектов общественных услуг, размещению муниципальных объектов инфраструктуры и дорожной инфраструктуры, требования к отступам зданий, плотности застройки, ограничениям высоты и инсоляции — все относятся к контрольным требованиям обеспечения базовых общественных услуг и общественных интересов жителей, также подлежащим строгой защите, отражая логику «защиты общественных интересов». См. рис. 3.

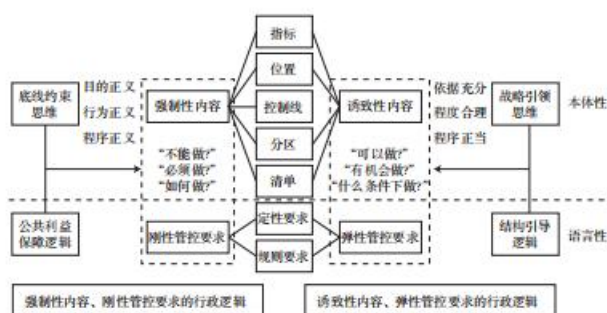


Рис. 3 Административная логика дифференцированных требований планового регулирования и контроля

3.3.2 Административная логика побудительного содержания и требований гибкого руководства

Как техническое средство адаптации к изменениям социально-экономической среды, «гибкость» получила широкое применение в области планирования [1]. К ним относятся «серые земли», «резервные земли», «земли резерва развития», структурное пространственное руководство, пороговые показатели, механизмы динамической переработки, рыночные механизмы вознаграждения, механизмы взаимодействия «сверху вниз» и «снизу вверх» плановой системы [48-49].

Побудительное содержание и требования гибкого контроля служат справочным основанием для административного действия в планировании, являясь важной опорой для успешной реализации «обязательного» содержания. Они отражают мышление стратегического руководства, отвечая на вопросы «что можно делать», «при каких условиях можно делать» и «что можно делать при определённых условиях». Побудительное содержание обычно представлено в форме качественных описаний, а содержание гибкого контроля — в форме позиционирования целей, стратегий развития, требований руководств и т.д., в основном служа дополнительными мерами реализации плановых намерений.

Побудительное содержание и требования гибкого контроля отражают мышление стратегического руководства и логику структурного ориентирования. С одной стороны, позиционирование города в региональных конкурентно-кооперационных отношениях, направление развития, использование пространственных ресурсов и способы трансформации, размещение промышленных пространств, распределение городских общественных ресурсов — все это стратегические требования достижения высококачественного городского развития, представляющие ключевую ценность планирования, отражающую мышление стратегического руководства. С другой стороны, в условиях рыночной экономики планирование оптимизации городской пространственной структуры, функционального размещения различных районов и городской промышленной структуры представляет собой важные правила и системы поддержки планирования, отражая логику структурного ориентирования, в основном требуя акцента на описании «структуры» и «каркаса», избегая конкретизации пространственных форм, резервируя больше возможностей для городской пространственной эволюции для обеспечения требований структурного руководства высококачественному городскому развитию. См. рис. 3.

4 Предложения по институциональному проектированию планирования в двумерной рамке «система — технология»

Возможность трансформации технологии в институт проистекает из собственной логической структуры технологии и организационной структуры, необходимой для её применения [50]. Переход от технического управления к институциональному требует изменения «правления людей» и «мышления сильного» в деятельности технических решений, укрепления осознания правил, возведения конкретных, содержательных административных действий и мер планового контроля в абстрактные, общие нормы поведения, а также укрепления строительства логики воздействия и механизмов регулирования технологии и института на административное действие. В целом следует изменить однонаправленную архитектуру «технология — администрация», акцентировав потребность административного действия в технологической поддержке; исследовать абстрагирование части жёстких и гибких требований контроля в общие правила для институциональной трансформации, обеспечив институциональную основу управления для административного действия; тогда как обязательное и побудительное содержание технических результатов может быть преобразовано в техническую и управленческую основу для разработки, реализации, надзора и проверки планирования через прямые административные действия. См. рис. 4.

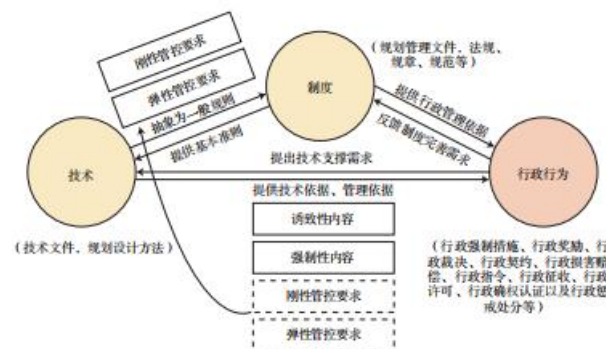


Рис. 4 Технологически-институциональный механизм административного поведения
 4.1 Построение механизма регулирования в двумерной рамке «система — технология»

В двумерной рамке «система — технология» может быть применён ступенчатый механизм регулирования «высокая структурная гибкость — низкая нормативная гибкость — высокая содержательная гибкость» для определения обязательного и побудительного содержания планирования, обеспечивая баланс жёсткого и гибкого контроля.

Во-первых, регулирование высокой структурной гибкости. Для предотвращения дилеммы управления планированием, когда «контроль ведёт к застою», а «ослабление — к беспорядку», в регионах с богатым опытом и потенциалом планового управления следует внедрить персонализированный механизм институциональной гибкости, допускающий активизацию каналов трансформации технологии в институт при сохранении базовых линий, оживление институциональной структуры при строгом процессуальном надзоре. Во-вторых, регулирование низкой нормативной гибкости. Через контроль общих объёмов, устранение завышений и смягчение показателей усилить базовые ограничения оценки плановой эффективности, выделить проектирование правил установления обязательного содержания, акцентировать документирование трансформации технологии в институт [51]. В-третьих, регулирование высокой содержательной гибкости. Планировочное управление сталкивается со сложностью и итеративностью технологических средств, с постоянным появлением новых технических инструментов и разнообразных технических решений. Поэтому при выборе содержания планового регулирования и контроля способы и принципы не могут оставаться неизменными; необходимо установить механизмы легитимизации адаптивных инноваций, предоставляя больше каналов для институционализации инструментов технического управления.

В целом «институциональная жёсткость» может усилить и усилить техническое управление, а техническое управление в свою очередь усиливает институциональную жёсткость; процедуры технического институционального проектирования должны строго соблюдаться, чтобы избежать ловушки «технологического детерминизма». Поэтому необходимо адекватно усилить проектирование «институциональной гибкости», проводить персонализированную авторизацию среды функционирования институтов, подчёркивать более комплексное и детализированное институциональное проектирование и осуществлять оптимальное распределение по Парето. Следует отметить, что «институциональная гибкость» не означает снижения серьёзности

институтов и не ограничивается проектированием верхнего уровня и программным институциональным проектированием; напротив, институциональная гибкость уделяет больше внимания проектированию сопроводительных институциональных мер, подчёркивая процессуальную жёсткость.

4.2 Предложения по институциональному проектированию планирования в системе пространственного планирования

Как отмечалось ранее, планирование само по себе обладает атрибутами публичной власти; различие «обязательного» и «побудительного» содержания представляет собой техническое дифференцирование, основанное на административной эффективности и поведенческом выборе на этапе разработки планирования [42]. В процессе реализации правового планирования как «обязательного», так и «побудительного» содержание требует разграничения через административное лицензирование «допуска проектов», принимая административные решения о запрете или разрешении [52]. Обязательное и побудительное содержание, требования жёсткого и гибкого контроля служат лишь одним из оснований суждения административного действия, функционируя совместно с соответствующими системами законов, нормативных актов и технических стандартов [53].

В отношении разработки территориального пространственного планирования «национальное территориальное пространственное планирование акцентирует стратегичность», «провинциальное территориальное пространственное планирование акцентирует скоординированность», а «муниципальное, уездное и поселенческое территориальное пространственное планирование акцентирует реализуемость». Фактически, генеральные планы территориального пространственного планирования муниципального и уездного уровня как программные документы местных органов власти по контролю пространственного использования объективно имеют стратегические потребности; районное планирование также в определённой степени несёт координационную функцию генерального плана; генеральные планы сами представляют собой особый уровень планирования, интегрирующий стратегический, координационный и реализационный аспекты; тогда как детальные планы бесспорно отражают реализационный аспект. Стратегические цели развития и контрольные требования в основном представлены как жёсткое контрольное содержание и ограничительные показатели; тогда как координационное содержание должно основываться на подходах побудительного содержания, резервируя достаточные механизмы гибкого контроля для адаптации к законам рыночной экономики и неопределённости развития. Реализационное содержание применяет сочетание обязательного содержания с жёстким контролем и побудительного содержания с гибким контролем, обеспечивая скоординированное управление базовыми линиями и возможностями развития. См. рис. 5.

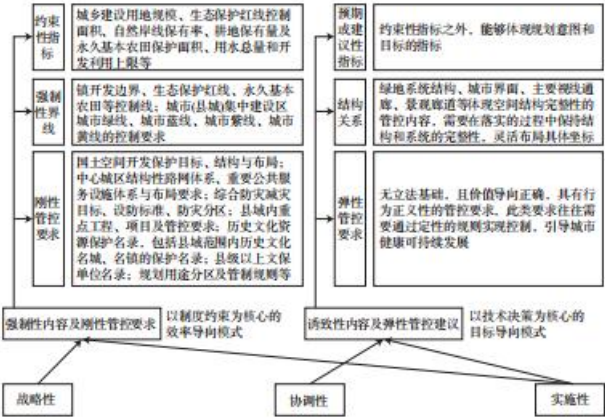


Рис. 5 Предложения по оптимизации планового регулирования и контроля в генеральных планах территориального пространственного планирования муниципального и уездного уровней

4.2.1 Предложения по обязательному содержанию и жёсткому контролю

Для территориальных пространств с чёткими границами, отражающими ключевые намерения планирования, может применяться жёсткий контроль с определением обязательного содержания и требований жёсткого контроля. На примере генеральных планов территориального пространственного планирования муниципального и уездного уровня требования контроля по значениям, правилам, контрольным линиям, зонированию, позитивным и негативным спискам и структурам могут быть разделены на три основные категории: ограничительные показатели, обязательные границы и требования жёсткого контроля.

Во-первых, ограничительные показатели. Включают площадь городских и сельских строительных земель, площадь контроля экологических красных линий, коэффициент сохранения естественной береговой линии, площадь сохранения пахотных земель и площадь защиты постоянных базовых пахотных земель, общий объём и интенсивность водопотребления и т.д. Во-вторых, обязательные границы. Включают границы городского развития, экологические красные линии, контрольные линии постоянных базовых пахотных земель; требования контроля городских зелёных, синих, фиолетовых и жёлтых линий в зонах концентрированного городского строительства. В-третьих, требования жёсткого контроля. Включают: цели освоения и охраны территории, структуру и размещение; структурные системы дорожных сетей в центральных городских районах, системы важных объектов общественных услуг и требования к их размещению; цели комплексного предотвращения и снижения катастроф, стандарты защиты, зоны предотвращения; ключевые проекты и требования контроля на уровне уезда; списки охраны историко-культурных ресурсов, включая списки охраны историко-культурных городов и посёлков на уровне уезда; списки объектов культурного наследия на уровне уезда и выше; правила зонирования назначения и управления; и т.д.

4.2.2 Предложения по побудительному содержанию и гибкому контролю

Для пространств отношений с размытыми границами, не поддающихся точному количественному определению, может применяться гибкий контроль с включением побудительного содержания. На примере генеральных планов территориального пространственного планирования муниципального и уездного уровня требования контроля по значениям, правилам, контрольным линиям, зонированию, позитивным и негативным спискам и структурам могут быть разделены на три основные категории: прогнозные и рекомендуемые показатели, структурные взаимосвязи и требования гибкого контроля.

Во-первых, прогнозные и рекомендуемые показатели. Включают показатели, выходящие за рамки ограничительных показателей, способные отражать намерения и цели планирования. Некоторые требования развития с местной спецификой могут при определённых условиях быть включены в качестве ограничительных показателей для жёсткого контроля через установленные правовые процедуры. Определение прогнозных показателей должно основываться на целях планирования и основе городского развития, тогда как рекомендуемые показатели должны определяться

исходя из ключевых противоречий местного планового управления, без обобщения контрольных показателей. Во-вторых, структурные взаимосвязи. Включают содержание контроля, отражающее целостность пространственной структуры: структуру системы зелёных зон, городские интерфейсы, основные визуальные коридоры и ландшафтные коридоры, требующие сохранения целостности структуры и системы при реализации при гибком управлении конкретными координатами. В-третьих, требования гибкого контроля. Включают требования контроля без законодательной основы, но с правильной ценностной ориентацией и поведенческой справедливостью; такие требования часто нуждаются в обеспечении контроля через качественные правила для руководства здоровым и устойчивым городским развитием.

5 Заключение

В данном исследовании методом логического анализа с позиции административного действия рассматриваются предпосылки, административная логика и институциональное проектирование обязательного содержания и системы жёсткого контроля, с целью осмысления логики планового регулирования и контроля, обязательного и побудительного содержания, а также административной логики требований жёсткого и гибкого контроля.

Исследование приходит к выводу, что обязательное содержание и требования жёсткого контроля составляют основное содержание административного действия в планировании, служат основными основаниями для деятельности по разработке, реализации, надзору и проверке, являются ключом к координации различных пространственных отношений и защите общественных интересов, отражая мышление пространственных базовых ограничений и логику защиты общественных интересов; побудительное содержание и требования гибкого контроля служат справочным основанием для административного действия в планировании, являясь важной опорой для успешной реализации «обязательного» содержания, отражая мышление стратегического руководства и логику структурного ориентирования. Логика пространственного управления административного действия в планировании в ориентации высокоуровневого управления должна укреплять жёсткость внешнего измерения, гибкость внутреннего измерения и системность комплексного измерения административного действия. В двумерной рамке «система — технология» может быть применена ступенчатая институциональная конструкция «высокая структурная гибкость — низкая нормативная гибкость — высокая содержательная гибкость». Для территориальных пространств с чёткими границами, отражающими ключевые намерения планирования, ориентация на эффективность, основанная на институциональных ограничениях, обеспечивается через ограничительные показатели, обязательные границы и требования жёсткого контроля; для пространств отношений с размытыми границами, не поддающихся точному количественному определению, ориентация на цели, основанная на технических решениях, обеспечивается через прогнозные показатели, структурные взаимосвязи и требования гибкого руководства.

Следует отметить, что обязательное содержание не обязательно означает жёсткий контроль, а побудительное содержание не всегда требует гибкого контроля. Элементы планирования также демонстрируют многообразные различия форм контроля по значениям, правилам, контрольным линиям, зонированию, позитивным и негативным спискам и структурам. Для конкретных элементов планирования выражение

обязательного содержания по-прежнему должно чётко определять, является ли оно обязательным к исполнению или обязательным к разработке, и определять форму контроля и степень строгости. Для побудительного содержания также необходимо различать различия в реализации, вызванные различными формами руководства, и целенаправленно исследовать предварительные условия для жёсткого контроля. В отношении местного управления территориальным пространственным планированием различия в уровне и этапе планового управления и различия в противоречиях социального управления существуют объективно; каждому региону по-прежнему необходимо, с учётом местных реалий управления, идентифицировать обязательное содержание и требования жёсткого контроля.

Примечания

- ① Также называется руководящим или направляющим; в социологии и политической экономии повсеместно используется термин «побудительный», понятие относительно формальное. Г-н Линь Ифу указывал, что институциональные изменения делятся на обязательные и побудительные; данное исследование использует «побудительный» для обозначения руководящего или направляющего.
- ② Данное исследование рассматривает только обязательное и побудительное содержание и жёсткий и гибкий контроль в правовом планировании.
- ③ Статья 19 «Временных мер по разработке и утверждению городского планирования» 1980 года может рассматриваться как первое упоминание обязательного содержания.
- ④ Чётко указано: «Совершенствовать национальную систему инспекторов городского и сельского планирования, с акцентом на обязательное содержание планирования, усилить надзор за реализацией планирования и осуществлять предварительный и текущий контроль за нарушениями планирования».
- ⑤ Состоит преимущественно из членов местных административных комиссий и назначенных центральным правительством законодательных консультативных органов.
- ⑥ Экологические красные линии, базовые линии качества окружающей среды, предельные уровни использования ресурсов и негативные списки экологического допуска.

Список литературы

- [1] DUAN Jin, ZHAO Min, ZHAO Yanjing, et al. Академическая дискуссия «О соотношении стратегического руководства и жёсткого контроля в системе территориального пространственного планирования» [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.
- [2] CAO Chun, LU Xiaoyu, CHEN Yahui. Обсуждение методов контроля городского дизайна на мезоуровне: на примере городского дизайна центрального делового района Цяньдао в Чжоушане [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 82-90.
- [3] LIU Kun. Возникновение и теоретическое конструирование идеи устойчивого планирования в условиях социалистической рыночной экономики: на основе практики городского планирования Шэньчжэня (1979—2011) [J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 59-64.
- [4] ZHANG You'an, ZHENG Weiyuan. Жёсткость и гибкость генерального плана землепользования [J]. China Land Science, 2004(1): 24-27.

- [5] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. Система реализации городского дизайна в США и её уроки: усиление побудительного пути реализации городского дизайна [J]. *Planners*, 2017, 33(5): 143-149.
- [6] FENG Lei, JIANG Yan, YE Jianping. Побудительные или обязательные институциональные изменения? Исследование институциональной эволюции и региональных различий в регулировании сельских земель в Китае [J]. *Economic Research*, 2013, 48(6): 4-18.
- [7] HU Jun, SHENG Junfeng. Обязательные, побудительные институциональные изменения и другие: о теоретических основах китайского метода реформ [J]. *South China Economy*, 2002(9): 19-22.
- [8] KONG Fanling. О обязательной и побудительной логике развития электронного правительства в институциональных инновациях [J]. *Journal of Beijing Administrative College*, 2009(6): 1-4.
- [9] WU Zhiqiang. О городском планировании новой эпохи и его ядре экологической рациональности [J]. *Urban Planning Forum*, 2018(3): 19-23.
- [10] SHAO Yiwen, XU Jiang. Городская устойчивость: концептуальный анализ на основе обзора международной литературы [J]. *Urban Planning International*, 2015, 30(2): 48-54.
- [11] HUANG Minghua, LIU Xu, WANG Yisong, et al. «Обязательное» и «возможное»: обсуждение «генерального плана города» в контексте территориального пространственного планирования [J]. *Urban Development Studies*, 2020, 27(9): 42-48.
- [12] QIU Baoxing. Рыночные сбои, рыночные границы и регулирование городского планирования [J]. *Urban Development Studies*, 2004, 11(5): 1-7.
- [13] CHEN Qian, LI Yanlin, ZHAO Lingjun. Обсуждение методов разработки детального плана города: обязательное содержание + регулятивный детальный план + детальный городской дизайн [J]. *City Planning Review*, 2005(5): 59-60.
- [14] DAI Ming, LI Meng. Контроль городского дизайна в системе территориального пространственного планирования: новое исследование дополнительных чертежей регулятивного планирования Шанхая [J]. *Urban Planning Forum*, 2022(6): 95-101.
- [15] HU Bin, ZENG Jiuli, TANG Peng, et al. Исследование иерархического управления обязательным содержанием генерального плана Чэнду [J]. *City Planning Review*, 2018, 42(5): 94-99.
- [16] JIANG Ling, CHEN Dingrong. Оценка эффективности и предложения по обязательному содержанию генерального плана города: к пересмотру мер разработки и утверждения генерального плана [J]. *Planners*, 2012, 28(11): 40-43.
- [17] LIU Jihua, HU Zhang, WANG Xinfeng. Инновации Чэнду в рамках реформы системы «разработка — экспертиза — надзор» генерального плана города [J]. *Planners*, 2017, 33(12): 11-17.
- [18] BOWES A. A practical approach to planning law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- [19] CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK [M]. 15th ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.
- [20] CHETWYN D, MRTPI, IHBC, FlinstLM. Neighbourhood Plans Roadmap Guide [R/OL]. London: Locality, 2018.
- [21] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National planning policy framework [EB/OL]. (2024-12-12) [2025-01-05].

- [22] Ministry of Housing, Communities & Local Government. Plain English guide to the planning system [EB/OL]. (2015-01-05) [2025-01-05].
- [23] TOONEN T A. The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands [J]. Public Administration, 1990, 68(3): 281-296.
- [24] BLANC F. Inspection reforms: why, how, and with what results [M]. Paris: OECD, 2012: 54.
- [25] Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Supervision developments in the Netherlands [EB/OL]. (2016-02-09) [2025-01-05].
- [26] NEEDHAM B. The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning [J]. Planning Practice & Research, 2005, 20(3): 327-340.
- [27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Environment and Planning Act: explanatory memorandum [EB/OL]. (2017-02-28) [2025-01-05].
- [28] FISCHER W A. Zoning and land use regulation [J]. Encyclopedia of Law and Economics, 2000(1): 403-423.
- [29] HIRT S A. Zoned in the USA: the origins and implications of American land-use regulation [J]. Journal of American History, 2016, 3(32): 1239-1240.
- [30] LI Qiang, WANG Shan. Система зонирования Нью-Йорка и её уроки [J]. Urban Planning Forum, 2005(5): 95-97.
- [31] The Department of City Planning, New York City. Zoning maps [EB/OL]. (2014-04-29) [2025-01-05].
- [32] WU Zhiling, HU Xiaoling. Исследование механизмов городского планирования и управления Чикаго [J]. City Planning Review, 2009, 33(8): 70-75.
- [33] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. Система реализации городского дизайна в США и её уроки: усиление побудительного пути реализации городского дизайна [J]. Planners, 2017(5): 143-149.
- [34] Министерство внутренних дел и коммуникаций. Распределение ролей между государством и местными органами власти [EB/OL]. (2022-04-23) [2025-01-05].
- [35] Префектура Тиба. Решения по городскому планированию [EB/OL]. (2020-09-10) [2025-01-05].
- [36] Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie das Bundesamt für Justiz. Федеральный закон о территориальном планировании (ROG): Германия [EB/OL]. (2017-07-20) [2025-01-05].
- [37] Federal Government. Проект закона о внесении изменений в положения закона о территориальном планировании [EB/OL]. (2017-01-18) [2025-01-05].
- [38] Swedish National Board of Housing, Building and Planning. Закон о планировании и строительстве (2010:900) [EB/OL]. (2016-08-01) [2025-01-05].
- [39] ATTEFALL S. Правительственное предложение: новые меры, которые могут быть реализованы без требования о разрешении на строительство [EB/OL]. (2013-03-25) [2025-01-05].
- [40] City Planning Administration. Генеральный план Стокгольма [R/OL]. Stockholm: Nordic Ecolabel Printed matter, 2019.
- [41] ZHAO Guangying. Логика разработки городского дизайна, сочетающего руководство и контроль и разделяющего разработку и экспертизу: на примере городского дизайна

основной зоны парка оздоровительной индустрии Хунань [J]. Planners, 2019, 35(5): 38-45.

[42] ZHANG Hong. Гибкое использование в условиях жёсткого планирования [J]. China Land, 2009(9): 55.

[43] ZHAO Guangying, DU Yan. Исследование скоординированного управления «14-й пятилеткой» и планом ближнего строительства [J]. Planners, 2020(19): 14-21.

[44] YANG Qingyu. Обсуждение механизма реализации пятилетних планов [J]. Macroeconomic Research, 2006(8): 20-21.

[45] LIN Yifu. Экономическая теория институциональных изменений: побудительные и обязательные изменения [M]//HU Zhuangjun. Права собственности и институциональные изменения: сборник переводов школы прав собственности и новой институциональной экономической школы. Шанхай: Шанхайское народное издательство, 2003.

[46] SHI Fenglin. Правовые дилеммы и измерения инноваций системы административного управления [J]. Administrative Law Research, 2015(5): 19-27.

[47] SUN Shiwen. Интерпретация китайского городского планирования: парадигма планирования и развитие городского планирования в Китае [J]. Urban Planning International, 2019(4): 1-7.

[48] TANG Shuang, ZHANG Jingxiang. Исследование системного контроля городских резервных пространств для гибкого управления: на основе сравнения Китая и Сингапура [J]. Urban Planning Forum, 2023(5): 29-36.

[49] WANG Zhen, YANG Zhongwei, ZHANG Cheng. Метод гибкого контроля для координации краткосрочного и долгосрочного размещения промышленности в зонах скоординированного развития: метод планирования «серых земель» [J]. Urban Planning International, 2014, 29(2): 105-110.

[50] QIU Zeqi. Взаимное конструирование технологии и организации: на примере применения информационных технологий в обрабатывающих предприятиях [J]. Sociological Research, 2005(2): 115-126.

[51] WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Замена простого расширения ориентацией на пространственную выгоду: ключевые показатели оценки городского управления [J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 15-22.

[52] WANG Guoen, GUO Wenbo. Анализ и пути решения проблем пространственного контроля в «трёх планах» [J]. Modern Urban Research, 2015(2): 33-39.

[53] ZHOU Zihang, ZHANG Jingxiang. Интеграция контроля: интеграция и реконструкция обязательного содержания в территориальном пространственном планировании [J]. Planners, 2020, 36(14): 24-32.