

© Ян Ни

доцент кафедры государственного
управления
Пекинского административного института,
заведующий кафедрой управления
городским хозяйством,
заместитель директора Научно-
исследовательского института
управления столичным мегаполисом,
доктор менеджмента,
Пекин, 100044

Yang Ni

Associate Professor of the Department of
Public Administration
Beijing Administrative Institute,
Head of the Department of Urban
Management,
Deputy Director of the Research Institute
management of the metropolitan metropolis,
Doctor of Management,
Beijing, 100044

ПРАКТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ТОНКОМУ УПРАВЛЕНИЮ МЕГАПОЛИСАМИ В КИТАЕ

Practical models and theoretical approaches towards the fine management of metropolis in China

*Проект фонда: данная статья является промежуточным результатом ключевого
проекта 21GLA006 Фонда общественных наук города Пекина.*

Аннотация. В течение последних лет внутренние драйверы, действующие на этапе развития, и внутренние требования, сформированные основными социальными противоречиями, привели к формированию в Китае пяти основных моделей тонкого управления мегаполисами: на уровне географического положения, на уровне решений, на уровне управления, на уровне прав и обязанностей и на уровне потребностей. Перечисленные модели в полной мере реализовали свой очевидный полезный эффект в деле углубления трансформации, обновления и качественного развития китайских мегаполисов. Существующие практические модели проявляют характерные признаки концепции направленного сверху вниз управления «встраиваемого типа». Но при взгляде в будущее становится очевидным, что необходимо, исходя из глубокого анализа, опирающегося на внутренние качества и движущие механизмы, продолжать движение к модели тонкого управления «взаимопроникающего типа», которая характеризуется координированностью верхнего и нижнего уровней.

Annotation. Over the past years, internal drives acting on the present stage of development and internal requirements formed by major social tensions have led to the formation in China of five main models of fine management of metropolises: at the level of geographical location, at the level of decisions, at the level of management, at the level of rights and duties and at the level of demand. These models have fully realized their obvious beneficial effect in deepening the transformation, renewal and qualitative development of Chinese metropolises.

Existing practical models exhibit the characteristic features of top-down built-in type management. But looking to the future, it becomes obvious that it is necessary, based on a deep analysis that is relied on inner qualities and driving mechanisms, to continue moving towards “an interpenetrating type” fine control model that goes towards the coordination of the upper and upper levels.

Ключевые слова: городское управление, детализация, практические модели.

Keywords: urban management, detailing, practical models.

Город в качестве основного субъекта государственного и общественного управления формулирует определение городского пространства как продукта взаимосвязи государственной политики, экономики и общества и проявляет взаимодействие между государственной властью, экономическим развитием и обществом. В течение последних лет по мере серьезного укрупнения и стремительного развития урбанизации китайские города на фоне своих значительных успехов сталкиваются и с многочисленными вызовами, наиболее ярким примером которых можно считать «болезнь урбанизации» крупных мегаполисов, таких как Пекин и Шанхай. После XVIII съезда КПК Центральный комитет партии уделяет повышенное внимание «болезни урбанизации» и прикладывает силы для модификации и обновления моделей развития мегаполисов и моделей их управления. Были выдвинуты важные идеи, в том числе о том, что «процесс городского управления должен быть таким же тонким, как процесс вышивки. Чем крупнее мегаполис, тем более тонким должно быть управление». Кроме этого на рабочей конференции Центрального комитета по проблемам городов, состоявшейся повторно через 37 лет, было четко определено, что «правительство должно создавать новые подходы в управлении городами, уделяя особое внимание усилению тонкого городского управления». Действительно, центр стратегии развития мегаполисов в Китае смещается от модели городского строительства с «экстенсивным расширением вовне» к более новой, ориентированной на внутренние качества модели «тонкого» управления. Исходя из этого, в данной статье главным образом рассматривается три вопроса: 1) почему на данном этапе возникает потребность в тонком управлении мегаполисами Китая; 2) какие практические модели в сфере тонкого управления мегаполисами в Китае представлены в течение последних лет; 3) каким должен быть баланс между направленным сверху вниз тонким управлением «встраиваемого типа» и интенсивностью энергии независимых инноваций на низовом уровне? Как в будущем будет осуществляться переориентация городов на тонкое управление «взаимопроникающего типа»?

I. Потребности китайских мегаполисов в тонком управлении в условиях современной эпохи.

Исходя из закономерностей текущей фазы развития городов, тонкое городское управление становится эндогенным выбором на этапе развития запасов мегаполисов. Одновременно с этим изменения в основных социальных противоречиях новой эпохи требуют применения более тонких

методов для управления на низовом уровне, адресного отклика на запросы городского населения и предоставления точных и адресных услуг.

1. Этапные требования в рамках закономерности развития городов.

В течение 40 лет продвижения политики реформ и открытости города как проводники стремительного роста китайской экономики демонстрируют всесторонний подъем и стремительное развитие. В 2011 году коэффициент урбанизации в Китае превысил ключевую отметку в 50 %, что ознаменовало переход китайского общества от сельской модели к городской и начало стремительного развития процесса урбанизации. Согласно данным седьмой общенациональной переписи населения за 2020 год, в течение менее 10 лет количество мегаполисов¹ с населением городских районов более 10 млн. человек достигло 7, в том числе 2 города на севере: Пекин и Тяньцзинь, и 5 городов на юге: Шанхай, Шэньчжэнь, Чунцин, Гуанчжоу и Чэнду. Таким образом, Китай стал страной с самым большим количеством мегаполисов в мире. В 2021 году рассчитанный на основе численности постоянно проживающего в городах населения коэффициент урбанизации в Китае составил 64,72 %. В том числе в таких мегаполисах как Шэньчжэнь, Шанхай и Пекин коэффициент урбанизации составил соответственно 99,54 %, 89,3 % и 87,5 %.

За короткий промежуток времени «эффект расширения» стремительно развивающихся мегаполисов и «эффект сифона» ресурсов населения создал серьезные вызовы для городского развития и трансформации моделей управления. Если проанализировать закономерности процесса урбанизации в разных странах, то можно заметить, что превышение коэффициентом урбанизации значения в 50% наряду с заметными успехами в развитии также подводит города к ключевому моменту, когда продолжают накапливаться и вспыхивать экологические кризисы, городские проблемы и социальные конфликты. Развитие городов нуждается во внедрении новых концепций развития, трансформации и обновлении. Например, когда в 1851 году Великобритания опережающими темпами достигла коэффициента урбанизации в 50 %, а ее города переживали расцвет благодаря промышленной революции, бурное расширение больших городов, таких как Лондон, оказало негативное влияние на природную среду и превратило их в «туманные города» с серьезным загрязнением воздуха. США, Япония и другие страны после определенных ключевых периодов стремительного развития их городов также столкнулись с серьезными экологическими кризисами, с обострением общественной эпидемиологической обстановки и ухудшением уровня безопасности на производстве. Основной причиной является то, что на данном этапе после исчерпания «дивидендов» от концентрации городских ресурсов чрезмерное скопление производства и населения создают эффект

¹ В соответствии с опубликованным Госсоветом КНР в 2014 году «Извещением касательно внесения поправок в критерии классификации масштабов городов» к мегаполисам относятся города, постоянно проживающее население в городских районах которых превышает 10 млн. человек. Города, постоянно проживающее население в городских районах которых составляет от 5 до 10 млн. человек, относятся к городам-гигантам.

«давки», расширение производственных мощностей провоцирует резкое увеличение объемов потребления источников энергии и чрезмерное повышение выбросов загрязняющих веществ. Это приводит к обострению экологической ситуации в городах и неблагоприятно сказывается на их устойчивом развитии [1]. Кроме этого в большинстве случаев расширение городского пространства уже превышает фактические запросы городов, то есть темпы урбанизации земель явно превышают темпы урбанизации населения [2, с. 206]. Немало ученых полагают, что города Китая в целом уже утратили потребность в продолжающемся широкомасштабном расширении, накопленные противоречия в сфере экономики, экологии и общества уже сформировали ограничения для устойчивого развития городов. Расширение городов, в котором доминирует общая «доктрина роста» будущего городского строительства, завершается [3]. По этой причине на рабочей конференции Центрального комитета по проблемам городов 2015 года было определено, что «правительство должно создавать новые подходы в управлении городами, уделяя особое внимание усилению тонкого городского управления» [4, с. 01]. Это говорит о том, что после завершения этапа крупномасштабного расширения городов в условиях новой эпохи должен наступить этап углубленного тонкого интенсивного развития. Эта потребность особенно заметна на фоне вызовов, с которыми сталкиваются Пекин и другие мегаполисы, включая острый дефицит экологических ресурсов, запрос на срочное восстановление экологической среды и наступление этапа новой нормальности в экономическом развитии. Мегаполисы должны отказаться от моделей развития прошлого, основанных на экстенсивном разрастании городов и отсутствии учета расходов на сохранение окружающей среды, которые должны уйти с исторической сцены, и встать на путь развития на основе детализации и качественного обновления. Ключевым пунктом эволюции городского пространства также должен стать переход от модели количественного роста по типу «увеличения внешних границ» к модели тонкого высококачественного роста по типу «внутренней оптимизации и развития внутренних качеств». Тонкое городское управление становится эндогенным выбором в развитии мегаполисов.

2. Внутренние требования, сформированные основными социальными противоречиями в новой эпохе.

Урбанизация фактически «является изменением структуры промышленности, изменением структуры общества, изменением структуры городского пространства, коренным преобразованием аграрного общества и аграрной культуры в передовую культуру» [5]. За сорок с небольшим лет Китай из аграрной страны, большую часть населения которой составляли 800 млн. сельских жителей, превратился в крупную державу, большую часть населения которой составляют 800 млн. городских жителей. Городские жители продолжают «отрываться» от прежнего высокоорганизованного сообщества хорошо знакомых друг другу сельских жителей и городской системы управления на низовом уровне, в которой доминирует «система закрепления населения за предприятиями». Происходит дробление общего

быта на индивидуальные составляющие, утрата его важности по мере индивидуализации частных запросов. Отмечается непрерывный процесс трансформации запросов и потребностей народных масс от «количества» к «качеству». Все это говорит о наступлении в городах «поздней эпохи недвижимости», основным признаком которой является повышение качества жизни.

В отношении этого на XIX съезде КПК было рассмотрено и определено, что основные противоречия, имеющиеся в китайском обществе в условиях новой эпохи, переживают глубокие изменения от «противоречий между возрастающими материально-культурными потребностями народа и отсталым общественным производством» к «противоречиям между постоянно растущими потребностями народа в прекрасной жизни и неравномерностью и неполнотой развития». Такая серьезная трансформация становится еще более заметной в мегаполисах. Особенно ярко это проявляется на фоне процесса глобализации, где под значительным влиянием международного культурного обмена требования «потребностей народа в прекрасной жизни» из разных слоев талантливых кадров, которых в больших масштабах концентрируются в мегаполисах, становятся все более многочисленными и разнообразными. Потребности населения отражают необычайную сложность в межгрупповых отношениях, расслоении общества и стремлении к срочной удовлетворенности [6], а в отношении городского управления отражают запрос на более плотное чувство вовлеченности, чувство правосознания, защиты права, ответственность налогоплательщика и чувство контроля через интернет. В отношении городской жизни появляется запрос на разнообразие, индивидуализацию и высокое качество. Появляется желание видеть города более красивыми и отвечающими требованиям науки, функционирование города – более высокоэффективным и доступным, общественные услуги города – более адресными и эргономичными.

По указанным причинам Си Цзиньпин и делает упор на том, что «процесс городского управления должен быть таким же тонким, как процесс вышивки; чем крупнее мегаполис, тем более тонким должно быть управление» [7, с. 10]. Только глубокая трансформация посредством детализации имеющихся моделей развития и моделей управления, следование «духу мастерства на пути постоянного совершенствования» позволят улучшить резервы, оптимизировать рост, повысить качество городского развития и вступить в эпоху качества. Это в высшей степени соответствует предложению, выдвинутому на 4-м пленарном заседании ЦК КПК 19-го созыва, о построении новой структуры социального управления на низовом уровне с «перемещением основных элементов общественного управления и обслуживания на низовой уровень, оседанием большего объема ресурсов на низовой уровень и более качественным предоставлением адресных и точечных услуг» [8, с. 1], которое отражает как направленные сверху вниз «политические потребности» правительства, так и направленные снизу вверх «социальные потребности» населения [9].

II. Практические модели тонкого управления мегаполисами в Китае.

В течение последних лет в Китае повсюду ведется поиск путей тонкого управления городами. Сформированы уникальные практические модели, которые имеют прогрессивное значение для работы тонкого управления городами. На основе существенных признаков практических методов можно обобщить и выделить пять моделей тонкого управления мегаполисами в Китае.

1. Управление «с разбивкой на зоны»: модель тонкого управления с пространственным делением на географическом уровне.

Тонкое управление городом испытывает насущную потребность в точной детализации объектов и пространства управления, поэтому управление «с разбивкой на зоны», которое уменьшает единицу городского управления в географическом масштабе, стало изначальным вариантом тонкого управления городом. В 2004 году в районе Дунчэн города Пекина опережающими темпами разработали и на экспериментальной основе внедрили модель управления «с разбивкой на зоны», которая впоследствии стала внедряться по всей стране и стала важным инструментом тонкого управления в любом большом городе. Основной метод этой модели заключается в зонировании административного района города на определенное количество квадратов сетки с размером стороны 10000 м. В результате формируется переведенная на электронную основу карта с координатной сеткой, на которую можно накладывать разную информацию об общественных ресурсах и базовые данные, включая данные о населении и организациях. Для каждого квадрата сетки назначается руководитель и персонал, которые осуществляют контроль и передачу на вышестоящий уровень данных о состоянии коммунальной инфраструктуры, санитарно-гигиенической обстановке и общественном порядке в пределах своего квадрата, а в случае возникновения проблем своевременно докладывают в центр управления и передают соответствующие решения для исполнения в функциональные административные органы. Метод управления «с разбивкой на зоны» оказался чрезвычайно полезен в таких сферах как сбор общественного мнения, устранение противоречий, презентация и популяризация политических мер, охрана общественной безопасности, наблюдение за особыми группами населения, мониторинг и предоставление отчетов о важных событиях и экстренное управление. Это продемонстрировало, что правительство начало уделять внимание малым и микроединицам в управлении городским хозяйством, органично сочетая субъекты и объекты управления на низовом уровне в условиях небольших пространств, усилило градус восприятия и меры по контролю и управлению проблемами городов.

2. Реформа интеллектуализации: модель тонкого управления на основе детализации на стратегическом уровне.

По мере увеличения объемов социальных дел и тенденций к их усложнению и многообразию методы управления малыми и микроединицами «с разбивкой на зоны» стали сопровождаться увеличением потребления человеческих ресурсов и стоимости капитала и неудовлетворительным уровнем эффективности и адресности. Как в тонком управлении городами, так

и в сфере общественного управления назрела необходимость в совершении прорыва на технологическом уровне. На волне бурного развития технологий обработки больших данных на местах начало появляться стремление к реформе интеллектуализации, активный запрос на строительство умных городов, развитие практического применения больших данных в низовом управлении городами, безопасной эксплуатации, общественных услугах и других сферах; сформировался запрос на совместимость технологических возможностей с возможностями низового управления. В 2016 году в Шанхае были опубликованы «Замечания касательно развития и внедрения технологий больших данных в городе Шанхай», которые сыграли ключевую роль в повышении точности и уровня научного подхода в таких сферах как правительственные решения, управление обществом и экстренное управление. В 2017 году в городе Ханчжоу был представлен проект «Мозг города», который предоставил возможность на основе технологий искусственного интеллекта использовать данные как вспомогательный инструмент при выработке стратегий и саморегуляции города, а также для благотворного взаимодействия с человеком. Например, интеллектуальная регулировка работы уличных светофоров позволила на 11 % повысить скорость движения автомобильного транспорта на некоторых участках дорог [10]. Впоследствии проект «Мозг города» сумел поднять инновационную волну на территории всей страны. В 2018 году в районе Цзиньань Шанхая сделали еще один шаг и разработали «Мозг сообщества». Анкетирование и опросы уличных и районах жилищных комитетов, создание ресурса больших данных о материальных условиях и условиях быта населения по коду каждого двора и хозяйства с применением приложения «Журнал бытовых условий» позволили эффективно создать ресурс больших данных о жителях, хозяйствах и домах сообщества. А последующий отбор нужной информации из ресурса больших данных и сопоставимый анализ позволил сформировать портрет жителя сообщества. Такой подход предоставил мощную поддержку государственным служащим первичного звена в оказании инициативных и адресных услуг и позволил одновременно с реализацией адресного и интеллектуального функционирования города повысить точность общественного управления.

3. Реформа стандартизации: модель тонкого управления на основе стандартизации на уровне управления.

Реформа стандартизации является ключевым инструментом регламентирования института тонкого управления и обязательной мерой для принципиального предотвращения управленческих услуг «экстенсивного», «эмпирического» или «произвольного» типов. С точки зрения типа практики, реформа стандартизации главным образом включает в себя сферу тонкого управления и обслуживания городов. В 2009 году правительство района Дунчэн города Пекина создало показательную зону стандартизации городских общественных услуг государственного значения, на базе которой была сформирована общая система стандартизации городских общественных услуг, система стандартов второго уровня по показательным проектам и

«демонстрационные окна»; общим итогом было реализовано 2468 стандартов. В районе Шанчэн города Ханчжоу в 2013 году была создана система стандартизации государственного управления и общественных услуг районного (уездного) уровня, включающая в себя одну главную систему, 4 системы второго порядка, 31 систему третьего порядка и 3 вспомогательные прикладные системы. В 2018, 2019 и 2021 годах в двух мегаполисах, Шанхае и Пекине, были последовательно опубликованы замечания касательно усиления мер по реализации работ, связанных с детализацией городского управления, трехлетняя программа действий и план тонкого управления городами в период 14-й пятилетки, в которых был сделан упор на ведущую роль и ключевое содержание процесса стандартизации. В городах Ханчжоу и Чэнду были опубликованы «Нормы управления муниципальными пунктами административного обслуживания» и «Стандарты детализации городского управления». Это ознаменовало начало процесса всесторонней трансформации тонкого управления городами на институциональном уровне в направлении научности и регламентирования. Регламентирование института стандартизации сформировало гарантии высококачественного развития городов. Власть и полномочия принимающих управленческие решения чиновников, правоприменителей и служащих из среды городского управления оказались заперты «в клетке институционального режима». Это уменьшило пространство для свободы действий административных низовых органов и позволило претворить в жизнь концепцию управления страной и городского управления на основе закона. В развитии городов будущего применение стандартизации для продвижения тонкого городского управления является долговременной и эффективной точкой приложения силы.

4. Реформа системы прав и обязанностей: модель тонкого управления на основе детализации уровня прав и обязанностей

Успешность детализации и степень ее реализации на географическом, стратегическом и управленческом уровнях в большой степени зависят от более глубокой проработки пространства прав и обязанностей. Реформа уровня прав и обязанностей главным образом реализуется в двух размерностях: повышение эффективности горизонтальной интеграции и передача полномочий вниз. Горизонтальная интеграция прав и обязанностей главным образом решает проблемы согласованности и целостности работы органов городского управления. После XIX съезда КПК правительственные и государственные структуры принимают меры по углублению интеграции и дальнейшему устранению зазоров в горизонтальном межведомственном взаимодействии. В Пекине и других районах реализована «унификация норм и стандартов» и другие меры по созданию шаблона высокоэффективного функционирования города. «Решение ЦК КПК касательно углубления реформы партийного и государственного аппарата», опубликованное в 2018 году, определило требование в «создании компактной системы высокоэффективного управления на низовом уровне». В начале 2019 года в Пекине были опубликованы «Замечания касательно усиления работы с организациями уличных комитетов в условиях новой эпохи», представившие

«Реформу системы гигантских ведомств квартально-уличных властей». В рамках этой реформы изначально функционирующие более 20 административных организаций уличных комитетов, относящиеся к ориентированным на вышестоящие административные функциональные органы, были преобразованы в институциональную структуру «6+1+3», ориентированную на обслуживание населения, которая включила 6 внутренних организаций (партийно-массовая работа, строительство общины, гарантии материальных условий жизни людей, обеспечение благополучия и безопасности, городское управление и комплексное обеспечение), 1 общий правоохранительный отряд уличного комитета и 3 вида подведомственных организаций уличного комитета (организации, постоянно находящиеся в контакте с массами, организации типа площадки и организации для проведения мероприятий). Такая структура сфокусирована на формировании партии на низовом уровне, оказании общественных услуг, процессе городского и общественного управления. В результате организации уличных комитетов претерпели трансформацию на уровне организационной структуры от управленческой формы «докладов в вышестоящие инстанции» к обслуживающей форме «ответственности за низовой уровень».

А вертикальное опускание прав и обязанностей главным образом происходит на фоне требований в полном охвате сфер тонкого городского управления и наращивания нервных окончаний государственных служб. Процесс непрерывного усиления запроса народных масс в тонком городском управлении и услугах наблюдается уже в течение длительного времени, однако наличие «барьеров» в системе низового городского управления между подведомственными территориями и функциональными подразделениями городского управления, рассогласование их полномочий и ответственности привели к непрерывному обострению проблемы, когда «невозможно контролировать то, чего видно, и не видно того, что невозможно контролировать». Глубокое продвижение детализации требует передачи большего объема полномочий на низовой уровень городского управления и более четкого определения ответственности всех субъектов управления на низовом уровне. В связи с этим в 2018 году по инициативе организационного отдела правительства города Пекина с применением энергии формирования партии в качестве значительной и мощной движущей силы в городском управлении и управлении на низовом уровне был развернут первый этап реформы «мгновенного реагирования администрации на проблемы улиц и селений», в рамках которого началось смещение центра тяжести и силы управления вниз, активное преодоление проблемы «последнего километра», усиление мер по управлению с оперативным воздействием на нервные окончания городских властей. В 2019 году был опубликован законодательный акт местного значения «Правила функционирования уличных комитетов в городе Пекин», в рамках которых уличным комитетам было предоставлено право участия, право внесения замечаний и рекомендаций, право управления и распоряжения, право классификации и аттестации, право координации, наблюдения и контроля и право единого планирования фондов и кадров. В

этих Правилах определено, что «под руководством рабочих комитетов партии уличных комитетов необходимо усилить управление сообществами и общинами; с целью решения основных проблем низового уровня рабочим административным отделам народного правительства, осуществляющим общую координацию, управление и распоряжение районом, а также их уполномоченным организациям, компаниям, бюджетным учреждениям, отвечающим за оказание общественных услуг, необходимо обеспечить соответствующее реагирование на требования народных масс, сфокусироваться на основных направлениях работы, комплексном правоприменении, экстренных мерах и сложных проблемах и гарантировать надлежащее выполнение работ по управлению обслуживанием в подведомственных районах».

5. Реформа гибкости: модель тонкого управления драйверного типа на основе запросов населения в адресном сопряжении на уровне потребностей.

С 2019 года в городе Пекине непрерывно углубляется реформа «мгновенного реагирования администрации на проблемы улиц и селений с использованием энергии формирования партии в качестве направляющей силы». Запущена реформа «мгновенного решения проблемы по факту получения жалобы», чтобы расширить сферу реагирования на «проблемы улиц и селений» до реагирования на «проблемы населения». За счет запуска в работу «горячей линии несрочной помощи 12345» расстояние между административными службами городского правительства и требованиями населения удалось сократить с «последнего километра» до «последнего сантиметра»; эта мера позволила объединить услуги отделов всех районов города в единую горячую линию и направлять требования и жалобы населения напрямую в соответствующий уличный комитет, поселок или соответствующий функциональный орган и сократить количество промежуточных звеньев. Внедрен ряд критериев оценки, включающий эффективность реагирования на проблему, а также коэффициент положительного решения и коэффициент удовлетворенности, на основе которых руководителями города и районов в ежемесячном порядке проводится аттестация работы уличных комитетов, селений, правительственных органов и предприятий коммунального обслуживания, формируются рейтинги и отчеты об оценке; создана эффективная система адресного реагирования городского правительства на запросы населения. Далее, на основе этого в течение последних лет дополнительно создан механизм «одна проблема в месяц», в рамках которого применяется проектно-ориентированная форма управления списком в отношении наиболее острых и ключевых проблем с самым большим объемом обращений граждан, непрерывно продвигается трансформация в направлении модели опережающего решения проблемы до возникновения жалоб, модели инициативного и гибкого управления. В период с 1 января 2019 года по 30 ноября 2021 года Пекинская горячая линия 12345 получила и обработала 31,34 млн. обращений, коэффициент положительного решения жалоб граждан повысился с 53 % до 89 %, коэффициент удовлетворенности повысился с 65 %

до 92 %. Механизм «одна проблема в месяц» в 2021 году позволил решить 27 конкретных проблем в 12 категориях, включая споры в сфере сетевого потребления и сложности с оформлением документов о праве собственности на недвижимость. По состоянию на конец ноября 2021 года решено 570 задач из общего списка задач, что составило 94,52 %; разработано и опубликовано 105 законодательных политических мер, реализация которых составила 90,52 %. В то же время в городе Пекин были впервые в стране опубликованы региональные правила, регламентирующие порядок работ по мгновенному решению проблемы по факту получения жалобы «Правила проведения работ по мгновенному решению проблем по факту получения жалоб в городе Пекине», которые стимулировали отход от маневренной модели управления и переход к управлению на основе закона, дальнейшее активное сокращение расстояния между городским правительством и народными массами, дальнейшее увеличение точности и гибкости реагирования на запросы граждан, последовательную оптимизацию и преобразование правил реализации административных мер на основании жалоб от городского населения, формирование модели тонкого управления мегаполисами на основании жалоб от городского населения.

III. Теоретические подходы и будущие перспективы.

Практические модели тонкого городского управления на уровне географического положения, на уровне решений, на уровне управления, на уровне прав и обязанностей и на уровне потребностей в полной мере реализовали свой очевидный полезный эффект в деле углубления трансформации, обновления и качественного развития китайских мегаполисов. Тем не менее в перспективе будущего развития проблемы динамических механизмов и социальные последствия детализации мегаполисов в Китае по-прежнему требуют дальнейших инноваций и изысканий.

1. Теоретическое переосмысление существующих практических моделей.

Управление «с разбивкой на зоны» на географическом уровне играет важную роль в совершенствовании эффективной организационной структуры городского низового уровня и повышении его стабильности. Однако область и эффективность его применения по-прежнему находятся под действием разных факторов и проявляют определенную ограниченность. Во-первых, в некоторых районах наблюдаются ограничения в финансовых возможностях и человеческих ресурсах; установлен слишком большой размер сетки, который превращает ее в чистую формальность. Даже если управление на основе сетки является относительно эффективным, влияние системы межведомственных и межрегиональных барьеров сохраняет пересечения и ограничения функции взаимного срабатывания между сетью и городскими районами. Во-вторых, совместное использование данных и стандартное строительство по-прежнему сложно продвигать в качестве основы управления «с разбивкой на зоны», что обуславливает ограничение распространения модели городского управления «с разбивкой на зоны» в более крупных и более глубоких масштабах. В-

третьих, не до конца определены права и обязанности персонала по управлению квадратами сетки и права и обязанности новых команд, сформированных в результате инноваций в сфере управления на низовом уровне в течение последних лет, что усложняет задачу по объединению сил в управлении на низовом уровне. В составе сотрудников некоторых уличных комитетов, включая персонал квадрата сетки, разных ассистентов управляющих, сотрудников по безопасности и волонтеров, насчитывает более 20 отрядов. Однако различия в подчиненности разных сил, переименование обязанностей, высокая себестоимость человеческих ресурсов делают сложным своевременное реагирование на проблемы низового уровня. Еще более важным является то, что «управленческое» мышление и «тактика атаки людскими волнами», применяемые в парадигме модели управления «с разбивкой на зоны», делают сложным широкую мобилизацию инициативности и вовлеченности широких масс населения в многочисленных общественных городских делах; присущая этой модели односторонняя логика распоряжения и контроля все больше обнажает ее ограниченность [11].

На уровне решений реальная эффективность больших данных и других технологических средств пока в целом реализована не полностью; кроме этого такие технологические средства имеют разный уровень развития в зависимости от региона. Несмотря на то, что реформа больших данных и интеллектуализации уже заслужила расположение в разных регионах, тем не менее, с точки зрения развития в течение последних лет, некоторые местные власти увлекаются «спекуляцией концепций» и «развертыванием больших экранов». За короткий период в течение нескольких лет одна за другой появились концепции «цифрового города», «интеллектуального города», «умного города», появляются различные базы данных и системные платформы. Тем не менее ключевой проблемой остается то, как передать полномочия по управлению этими данными на низовой уровень, решить проблему цифровой изолированности и системных барьеров низовых административных отделов, по-настоящему обеспечить для кадров низшего звена возможность «освоить использование, полюбить использование и эффективно использовать» свои навыки. Проблемы реализации открытого доступа к данным и согласованной оптимизации систем по-прежнему остаются в повестке.

На уровне управления часть регионов сохраняют однобокое понимание теоретического содержания детализации, возникают признаки ошибочного понимания и чрезмерной детализации или недостаточной детализации на уровне практики. Концепцию «детализации» в некоторых районах приравнивают к понятию «измельчения», что приводит к чрезмерному дроблению процессов на лишние звенья и несоответствию стандартам и в конечном итоге к разбазариванию ресурсов, формализму и бюрократии и чрезмерному применению шаблонов, которые, в свою очередь, создают сложности и неудобства в получении населением надлежащего обслуживания. Органы низового управления в некоторых городах отличаются чрезмерно мелким распределением труда, что приводит к сложности и низкой

эффективности координации в городском управлении и формирует такие ошибки как «чрезмерная детализация». Одновременно с этим продолжает сохраняться проблема недостаточного проектирования общей городской системы и ее неплотной увязки с системой регламентов и стандартов. Действие на субъекты регионального управления в разных административных районах мегаполиса таких факторов как присущее им периферийное расширение, сложности в координации и экономическая норма прибыли, а также фрагментация управления приводят к недостатку озеленения, общественного транспорта и других общественных благ в отсталых городских районах [12, с. 411-413].

На уровне прав и обязанностей и уровне потребностей, несмотря на непрерывное сокращение расстояния власти между правительством и населением и непрерывное разрушение неоднозначных информационных барьеров на пути обращения граждан, которые происходят по мере продвижения детализации городского управления, тем не менее цена этих мер реализуется за счет механизма передачи ответственности зависимых территорий сверху вниз. Сформированная модель является моделью, ориентированной на задачи географического уровня и уровня прав и обязанностей, которая сжимает пространство для самостоятельного обучения и инновационных возможностей на низовом уровне. Это происходит потому, что развитие города опирается на потребности горожан как на исходный пункт и опору, а способность города удовлетворить эту потребность имеет три размерности: способность в идентификации потребностей, способность в оказании услуг и способность в обучении и росте [13]. Но инструменты стимулирования тонкого управления городами способны лишь заставить города обрести способность в идентификации потребностей и способность в предоставлении услуг, в то время как способность и силы в самообучении и росте долговременного и эффективного управления на низовом уровне по-прежнему остаются нереализованными. Это создает предпосылки для появления признаков «пассивного управления» и «пассивного реагирования» у некоторых кадров низшего звена и риски возникновения у народа настроений «монополизации власти».

2. Тонкое управление, ориентированное в будущее.

Становится заметно, что имеющиеся модели тонкого управления городами в большей степени проявляют характерные признаки усиления на исполнительном уровне и направленного сверху вниз управления «встраиваемого типа»; возникает потребность в дальнейшем анализе научного содержания и динамических механизмов детализации.

В середине и конце XX века японская Toyota, компании США и другие корпоративные системы создали ряд ключевых концепций и методических систем бережливого управления (Lean Management), такие как «ориентированность на клиента», «устранение избыточности», «непрерывное совершенствование» и «управление на основе данных и фактов», которые были быстро абсорбированы и улучшены разными отраслевыми сферами и административными органами городского управления. Например, в 1994 году

в США была представлена модель развития разумного роста, а в 2000 году был создан Американский союз разумного роста (Smart Growth America), в рамках которых было определено, что сутью разумного роста города является наличие достаточного резервного городского пространства и уменьшение слепого расширения; необходимо усилить меры и координированность в сфере экономики, экологии и общества, включая реконструкцию и разработку имеющихся микрорайонов и создание городов с относительно централизованным смешанным функционалом используемых земель, контролировать расползание городских территорий. Стокгольм и другие европейские страны в конце XX века также выдвинули решения по «созданию городов с развитием внутренних качеств» и созданию «компактных городов». С 2016 года Пекин посредством рассредоточения нестоличных функций сумел отфильтровать и сфокусироваться на конкретных целях и функциях развития города, определил стратегическое позиционирование для четырех основных центров: общенационального политического центра, культурного центра, центра международных связей и центра научно-технических инноваций, представил стратегию «высококачественного развития с сокращением размера» и разработал систему планирования и контроля «реализации первоначально начерченного плана до последнего штриха». Многие мегаполисы предложили свои концепции и цели тонкого управления, включая интенсивное развитие, зеленое развитие, умное развитие, «благоразумное развитие в ограниченных условиях» и полицентричное развитие глобальных городских агломераций.

Нетрудно заметить, что тонкое управление мегаполисами включает в себя четыре ключевых элемента: его ценностную ориентацию и оценочную шкалу, которые основываются на потребностях горожан, «народные города строят люди, народные города строятся для людей»; основу, которая представляет собой сокращение и оптимизацию функционального позиционирования, регламентацию устранения избыточности и упрощение процедур ведения дел; метод, который представляет собой количественное измерение научного подхода, детальную оптимизацию и последовательное улучшение всего процесса решений, исполнения и контроля; цель, которая заключается в том, чтобы одновременно обеспечить удовлетворенность населения и экономическую выгоду. То есть, ориентируясь на человека в городе и используя запросы народных масс в качестве ценностных ориентиров, происходит рафинирование и улучшение городского функционала, оптимизация запасов, совершенствование прироста. Используя гуманизацию, стандартизацию, интеллектуализацию и устойчивость в качестве основных концепций, на всех этапах развития города от разработки стратегических целей и стратегических решений по проектам до реализации надзора, контроля, обратной связи и реагирования осуществляется тщательное и детальное проектирование городского планирования и технологических средств, включая систему управления, процедуры, стандарты и использование больших данных. Точно и строго реализуются работы по городскому строительству, управлению эксплуатацией и оказанию общественных услуг;

создается рафинированная, управляемая на основе законов, доступная для совместного регулирования современная система управления городом.

Ввиду этого в рамках идеи «управления» следует углубить процесс ревизии текущих практических моделей тонкого управления городами и, опираясь на критику устоявшихся экстенсивных, эмпирических моделей управления, моделей «принудительного и слабого управления», сконцентрироваться на высокой точности целевых значений, профессиональной научности процедуры механизмов управления, на ценностных ориентирах и векторе результата, чтобы повысить социальное участие, степень чувствительности и детализации управления. Это позволит реализовать переход от традиционной интеграции, унификации, объединения и структуризации к многопрофильности, дифференцированности, индивидуализации и иммерсивности, переход от пассивного реагирования к активной адаптации, чтобы достичь цели в адресном, тонком и тщательном управлении. Позитивная трансформация от направленного сверху вниз тонкого управления «встраиваемого типа» к модели детализированного управления «взаимопроникающего типа» с высокой координированностью работы верхнего и нижнего уровней. С одной стороны, происходит трансформация роли городского правительства в процессе развития города и возбуждение жизненной энергии низового уровня, ее преобразование из «гребца» в «рулевого», разумное разделение социальной ответственности с бизнесом и городским населением, совместное участие в делах по управлению городом. Благодаря гибким инструментам формирования партии, происходит более качественное взаимопроникновение логики административной работы с логикой рынка и логикой общества, рациональное разграничение и позитивное взаимодействие между государством и рынком на низовом общественном уровне [14]. Особенно это касается усиления активного участия, признания и поддержки народных масс и субъектов рынка в аспектах позиционирования городских функций, проектной планировки и управленческих услуг. С другой стороны, наблюдается дальнейшее улучшение применимого процедурного законодательства, позволяющее на правовой основе обеспечить народным массам соответствующие гарантии эффективного участия в каждом сегменте процесса развития города, включая принятие решений, исполнение и контроль. Благодаря направляющей роли формирования партии реализуется рациональное разделение и предоставление полномочий на уровне города в разных размерностях, включая субъекты прав и полномочий, динамические механизмы, методы и инструменты, отношения между верхним и нижним уровнями власти и энергию инноваций. В результате инновации низового уровня из обусловленного задачами экзогенного давления трансформируются во внутреннюю мотивацию, движимую общими целями. Формируется структура согласованного сотрудничества и целостных инноваций с высокой координированностью работы верхнего и нижнего уровней; создается система тонкого управления мегаполисами с системной длительной эффективностью и китайской спецификой.

Список литературы

1. Чжан Чжидун, Цинь Шуюе. Влияние промышленных кластеров на экологическую эффективность городов: на примере 108 городов экономического пояса реки Янцзы // Проблемы города. – 2018. – Вып. 7.
2. Законы городского развития – знания и действия / Китайский институт исследований в области городского планирования и проектирования. – Китайская строительная промышленность, 2016.
3. Цзоу Бин. Переход от планирования прироста к планированию запасов: теоретическое объяснение и практический ответ // Журнал городского планирования. – 2015. – Вып. 5.
4. В Пекине прошла центральная городская рабочая конференция // Жэньминь жибао. – 2015. – 23 декабря.
5. У Ляньюн. Научные проблемы развития городов в Китае // Исследования развития городов. – 2004. – Вып. 1.
6. Чжао Мэнъин. Управление мегаполисом: изменение курса на новую эру государственного управления // Исследование социализма с китайской спецификой. – 2018. – Вып. 4.
7. Дун Шаодун. Следуя указаниям генерального секретаря Си Цзиньпина, «процесс городского управления должен быть таким же тонким, как процесс вышивки» // Пекинская газета. – 2017. – 16 октября.
8. Решение Центрального комитета Коммунистической партии Китая касательно некоторых важных проблем в отношении приверженности и совершенствовании социалистического строя с китайской спецификой и продвижении модернизации национальной системы управления и возможностей управления // Жэньминь жибао. – 2019. – 6 ноября.
9. Янь Цзижун. Управление сообществами и инвестиции в социальный капитал – теоретическое объяснение инноваций в области управления сообществами в Китае // Социальные науки Тяньцзиня. – 2010. – Вып. 3.
10. Чжу Мэй. Используемый в Ханчжоу в течение года «Мозг города» создал новый опыт для всей страны // Новости Чжэцзяна. – 2017. – 9 октября.
11. Хуан Цзюньяо. Инновации в городском управлении на низовом уровне, ориентированные на детализацию – практика и логика общества «приближающейся эры» страны // Академический журнал Чжэцзян. – 2019. – Вып. 1.
12. Соренсен А., Оката Дж. Мегаполисы: форма, управление и устойчивость города. – Токио : Springer, 2011.
13. Хэ Яньлин, Чжэн Вэньцян. Ответ на потребности горожан»: основа оценки возможностей городских властей // Журнал Университета Тунцзи (издание по общественным наукам). – 2014. – Вып. 6.
14. Чэнь Хуэй. Исследование управления в городах Китая на низовом уровне: трансформация парадигмы и логика надлежащего управления // Журнал Шанхайского административного института. – 2018. – Вып. 3.