

Реформа планирования и дисциплинарный отклик, ориентированные на интенсивное развитие: практика трансформации пространственного управления в мегаполисе Гуанчжоу

Авторы

Дэн Маоин

Аннотация

В новую эпоху мегаполисы должны придерживаться траектории интенсивного и качественно ориентированного развития, перестраивать логику управления через реформу планирования и формировать новые движущие силы городского развития. На материале урбанизации Гуанчжоу и его практик планировочной реформы статья системно прослеживает эволюцию городского планирования от планово-директивной, ростовой и экспансионистской моделей к модели, ориентированной на управление. Анализируются взаимные адаптации между задачами планирования, институциональными функциями, спросом на кадры и развитием дисциплины. На этой основе предлагается рамка трансформации пространственного управления в эпоху интенсивного развития, построенная вокруг трех ориентаций: на реализацию, на интеграцию и на рынок. На примере последних практик Гуанчжоу рассматриваются переходы от составления хороших планов к их эффективному использованию, от поэтапного администрирования к интегрированному управлению и от государственного контроля к рыночному распределению. Статья утверждает, что планирование должно выступать "дирижером" рыночного распределения факторов, обеспечивая точное выявление и эффективную операционализацию пространственной стоимости. С позиций управленцев и пользователей планирования обосновывается необходимость преобразования дисциплины в операционно ориентированную, междисциплинарную и инклюзивную систему знаний, способную готовить комплексных специалистов, понимающих пространство, отрасли, финансы, операционное управление и политику, тем самым поддерживая высококачественное развитие городов.

Ключевые слова

интенсивное развитие; мегаполис; трансформация пространственного управления; территориально-пространственное планирование; развитие дисциплины

Введение

Центральное совещание по городской работе 2025 г. подчеркнуло, что городское развитие Китая перешло от масштабного приростного расширения к этапу, на котором повышение качества и эффективности существующего фонда приобретает равную значимость. Строительство современного народного города через интенсивное развитие стало поэтому ключевой задачей текущей городской трансформации [1]. В существующих исследованиях содержание интенсивного городского развития раскрывается через компактный и эффективный пространственный рост [2-3], человекоцентричность [4-5], оптимизацию пространственной структуры и модернизацию управления [6-7], а также переход от приростного расширения к качеству и эффективности, от физического строительства к координированному "созиданию города", от ресурсозатратного

роста масштаба к развитию, движимому качеством, инновациями и благосостоянием мобильности [8-9].

Эти дискуссии показывают, что интенсивное развитие включает четыре крупных сдвига. Во-первых, ценностный фокус переносится с "инвестирования в землю" на "инвестирование в человека" [5]. Во-вторых, пространственная логика меняется с приростного расширения на интенсивное повышение качества [6]. В-третьих, управленческое мышление переходит от краткосрочной логики освоения и строительства к долгосрочной логике эксплуатации и управления [7-8]. В-четвертых, модель роста меняется с "земля в обмен на рост" на "инновации в обмен на стоимость", а рыночные и социальные инновации становятся важными источниками городской жизнеспособности [9-11]. В этих условиях планирование должно выйти за пределы традиционной роли инструмента приростного пространственного расширения и стать средством управления качеством, координации интересов и долгосрочной эксплуатации города.

Исследования планировочных ответов на высококачественное и интенсивное развитие уже затрагивают реконструкцию логики планирования [12-15], технические инновации [16-17], системное строительство [18-19], институциональные изменения [20] и прорывы в механизмах реализации [11,21]. Однако сравнительно мало работ рассматривает эти вопросы с позиции управляющих планированием и его повседневных пользователей. Системы реализации, интеграция планирования с земельной политикой и реакция на рыночных акторов остаются недостаточно теоретизированными. Слабой остается и обратная связь между теорией, практикой и обновлением дисциплины. Гуанчжоу предоставляет особенно ценный материал для такого анализа. Это единственный в Китае муниципальный пилот реформы территориально-пространственного планирования; город сталкивается с типичными вызовами мегаполиса, обслуживающего около 24 млн человек. В октябре 2025 г. Гуанчжоу принял первый среди китайских мегаполисов местный нормативный акт о территориально-пространственном планировании, предложив локальную модель для реформы пространственного управления национального уровня. Исходя из трансформации планировочного управления в Гуанчжоу, статья формирует рамку пространственного управления и соответствующую дисциплинарную систему знаний для интенсивного развития китайских мегаполисов.

1 Эволюция задач городского планирования и институциональных функций в Гуанчжоу с момента образования КНР

С момента образования КНР фокус планировочной работы в Гуанчжоу динамично менялся вместе с потребностями урбанизации. Задачи планирования прошли путь от выполнения национального экономического плана к поддержке экономического роста и регионального баланса, а затем к нынешнему стремлению к высокому уровню охраны и высококачественному развитию. Соответственно, функции планирования последовательно принимали форму планово-директивного планирования, обслуживавшего промышленное производство, ростового планирования, обслуживавшего пространственное расширение, и экспансионистского планирования, поддерживавшего быструю урбанизацию [22-23]. На этапе интенсивного развития планирование Гуанчжоу трансформируется в управленчески ориентированное: центр планировочного управления переносится с подготовки планов на их реализацию, городское управление и эксплуатацию. Этот сдвиг показывает, что центр тяжести планировочного управления постоянно отвечал социально-экономическому развитию и потребностям

урбанизации, тогда как междисциплинарная интеграция и подготовка кадров разных профилей становятся все более значимыми.

1.1 1949-1977 гг.: планово-директивное планирование, обслуживавшее промышленное производство

С первых лет КНР до начала реформ и открытости главной задачей городского развития было выполнение национального экономического плана, обслуживание индустриализации, восстановление нормального функционирования города и строительство производственного города. Гуанчжоу последовательно подготовил тринадцать вариантов городского генерального плана. Эти документы можно рассматривать как продолжение национального экономического плана: они концентрировались на размещении промышленных земель и крупной инфраструктуры, формировали четыре крупные промышленные зоны на периферии города, улучшали транспортную структуру вокруг порта и продвигали развитие вдоль рек. Следовательно, планирование этого периода явно обслуживало производство [22].

Институциональные функции в основном сводились к управлению строительными проектами, что соответствовало планово-директивной модели, обслуживавшей промышленное производство. В 1953 г. планировочные функции находились в группе планирования при Комитете городского строительства; в 1958 г. был создан отдельный комитет планирования и строительства; в 1977 г. в Гуанчжоу появилось самостоятельное Бюро городского планирования. Обязанности постепенно концентрировались вокруг городского планирования, управления капитальным строительством и изысканий, с акцентом на размещение промышленных проектов и базовой муниципальной инфраструктуры. Поскольку работа планировщиков была сосредоточена на инженерном строительстве и выборе площадок, ранний кадровый состав городского планировочного бюро почти на 80% состоял из специалистов инженерного профиля, тогда как управление и право вместе составляли лишь около 4%. Дисциплина планирования в то время опиралась главным образом на архитектуру и инженерное дело, а ее знания были сосредоточены на городском планировании и городском строительстве; она представляла собой типичную инженерную профессию.

1.2 1978-2000 гг.: ростовое планирование, обслуживавшее пространственное расширение

После начала реформ и открытости фокус городского развития сместился к экономическому строительству, а население и застроенная территория быстро росли. Планирование Гуанчжоу в этот период было ориентировано на пространственное расширение и обслуживание городского строительства. Город подготовил первый генеральный план, утвержденный Государственным советом, на период 1984-2000 гг., а также первый в Китае стратегический план 2000 г. В них была предложена стратегия "расширения на юг, оптимизации севера, продвижения на восток и связи с западом", заложившая основу полицентрической сетевой пространственной структуры и подтолкнувшая переход городского образа от формулы "гора Байюнь и Жемчужная река" к более широкому сочетанию "горы - город - поля - море". В 1984-2000 гг. постоянное население Гуанчжоу ежегодно увеличивалось более чем на 100 тыс. человек, а застроенная территория росла примерно на 6 кв. км в год.²

Планировочное управление становилось более нормированным и интегрированным, охватывая социально-экономическое развитие, городское и сельское строительство, а также управление земельными ресурсами. Это была ростовая модель планирования, обслуживавшая

пространственное расширение. После создания Государственного управления земель и затем Министерства земель и ресурсов Гуанчжоу в 1986 г. сформировал муниципальное земельное бюро на базе планировочного бюро, постепенно интегрируя функции управления недвижимостью и минеральными ресурсами для обеспечения контроля и предложения земель. В 1992 г. муниципальное земельное бюро и жилищная администрация стали работать в совместном офисном режиме, образовав параллельную модель управления планированием и землей. Планировочное бюро отвечало за подготовку и управление планами, а земельное бюро - за земельное планирование и землепользование. В кадровой структуре инженерные специальности оставались ведущими, составляя почти 60%, но появились специалисты в области географии, экономики, управления и права; доля управления и права поднялась примерно до 15%. На этом этапе городское планирование стало относительно самостоятельным по отношению к архитектуре и инженерии, расширилось в сторону дизайна, жилья и охраны наследия, а также начало интегрировать управление земельными ресурсами, географию и экономику.

1.3 2001-2018 гг.: экспансионистское планирование, поддерживавшее быструю урбанизацию

С углублением реформы налогового распределения и жилищной системы Китай вступил в стадию быстрой урбанизации, когда расширение и повышение качества стали совместными приоритетами планирования и строительства крупных городов. В 2001-2018 гг. постоянное население Гуанчжоу ежегодно увеличивалось примерно на 500 тыс. человек, а застроенная территория - примерно на 46 кв. км.² Однако непрерывное расширение усилило проявления "болезней большого города". В этой ситуации Гуанчжоу дополнил свою стратегию "внутренней корректировкой" и перешел к этапу высококачественного развития с полицентрической сетевой структурой.

В этот период функции планирования переместились от городской к городско-сельской охватности, от управления отдельным планом к интеграции планирования и земельного администрирования, а затем к комплексному контролю природных ресурсов на всей территории. Тем самым завершился переход от процедурного административного управления к замкнутому, полнопроцессному и секторально детализированному управлению. Кадровые потребности также расширились в сторону сельского планирования, "интеграции множества планов" и смежных сфер, повысив спрос на знания о сельском хозяйстве, деревне, крестьянах и управлении землей. К 2012 г. доля специалистов с подготовкой в естественных науках, праве и управлении превысила 30%. В дисциплинарном отношении планирование стало сосредотачиваться на региональной координации, управлении пространством всей территории и интеграции множества планов; это привело к формированию городского и сельского планирования как дисциплины первого уровня, подчеркивающей междисциплинарную систему знаний, где ядром выступает городское и сельское планирование, а география, управление, экология и другие области интегрируются в него.

1.4 С 2019 г.: управленчески ориентированное планирование, нацеленное на высококачественное развитие

После XIX съезда КПК урбанизация Китая вступила в новую стадию высококачественного развития, а городской рост сместился от приростного расширения к оптимизации существующего фонда и интенсивному обновлению. В 2020-2024 гг. постоянное население Гуанчжоу увеличивалось лишь примерно на 80 тыс. человек в год.² В ответ на проблемы чрезмерной ориентации на масштаб, избыточной концентрации функций и чрезмерной агломерации населения в мегаполисах

Гуанчжоу подготовил первый генеральный план, координирующий все территориальное пространство и все элементы. В качестве ядра он использует строгий контроль приростных земель и оптимизацию всего территориального пространства, формируя структуру концентрированного развития "один пояс, одна ось, три ядра и четыре полюса" и углубляя интегрированное территориально-пространственное управление.

Планировочные институты также повернулись к интеграции множества планов и начали раскрывать преимущества полного управленческого цикла, связанные с "двумя унификациями" в администрировании природных ресурсов. Муниципальное бюро планирования и природных ресурсов Гуанчжоу перенесло рабочий фокус с подготовки планов на их высококачественную реализацию. В 2025 г. бюро скорректировало внутреннюю структуру и изменило соотношение подразделений подготовки планов и подразделений управления реализацией с 6:4 на 4:6.3 Были созданы четыре функциональных подразделения неразрешительного типа, включая реформы, морскую экономику, отраслевые услуги и городско-сельскую интеграцию, чтобы усилить интеграцию политики, проектную подготовку и сервис для предприятий. Одновременно бюро продвигало ротацию кадров между планировочными и земельными позициями, чтобы выращивать специалистов, способных к управлению планированием всей территории, всех факторов и всего процесса. Сейчас специалисты инженерного профиля составляют около 40%, естественные науки, право и управление вместе превышают 40%, а экономика достигает примерно 5%. Такая перестройка отражает острый спрос на повышение управленческой эффективности, усиление экономических сервисов и реализацию, ориентированную на жителей и предприятия; она подтверждает неизбежный переход территориально-пространственного управления к более комплексной и составной модели.

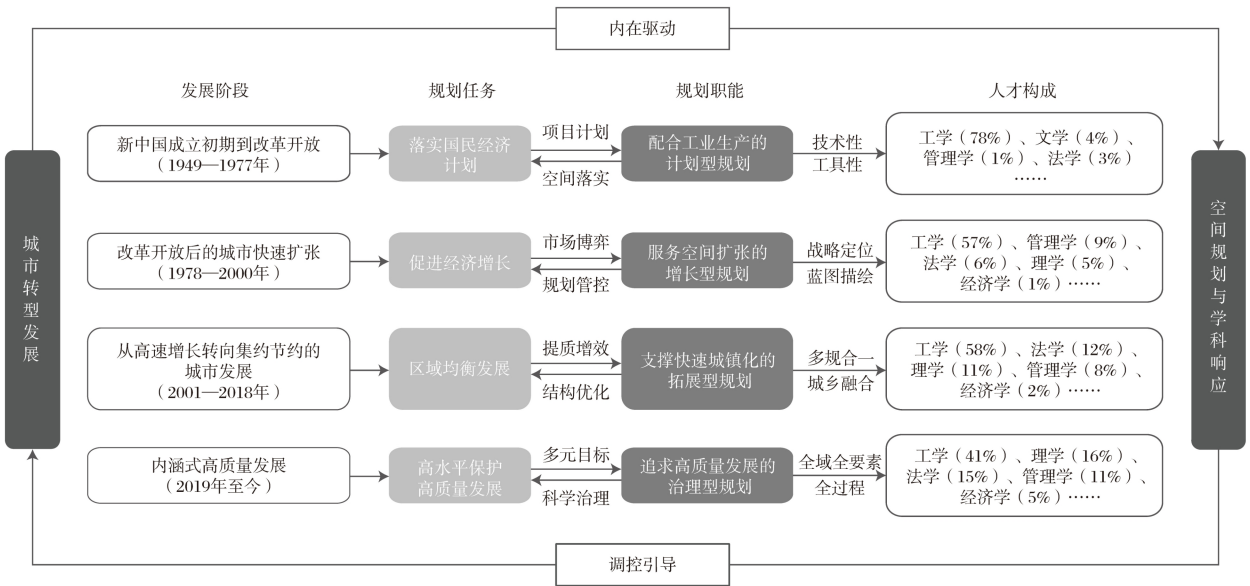


Рисунок 1. Эволюция задач планирования и институциональных функций на разных этапах городского развития

На этом этапе дисциплина планирования уделяет все больше внимания полному циклу управления всеми факторами и процессами. Некоторые университеты на базе городского и сельского планирования развивают программы территориально-пространственного планирования,

включая в них знания о природно-ресурсном управлении, сельском хозяйстве, лесном хозяйстве, геодезии и картографии, морских исследованиях и пространственных информационных технологиях.

2 Рамка трансформации пространственного управления в эпоху интенсивного развития

С момента образования КНР городское развитие Китая последовательно прошло этап строительства производственных городов, этап комплексного экономического строительства и пространственного расширения, а затем этап, движимый быстрой урбанизацией, на котором одновременно преследовались расширение и повышение качества. Сейчас оно входит в стадию интенсивного развития. Движущие силы городского развития глубоко изменились, что привело к комплексным сдвигам в управленческом мышлении, пространственной логике, ценностной ориентации и моделях роста.

Логика пространственного управления должна адаптироваться к этой новой стадии. Она должна перейти от ориентированного на предложение пространственного роста к управлению и эксплуатации, ориентированному на спрос. Через три трансформации - ориентацию на реализацию, интеграцию и рынок - планирование способно точнее поддерживать высококачественное социально-экономическое развитие. Во-первых, ориентация на реализацию отвечает переходу от логики освоения к логике эксплуатации: фокус планирования должен сместиться от подготовки планов к управлению их реализацией, чтобы поддержать устойчивую городскую эксплуатацию. Во-вторых, ориентация на интеграцию отвечает переходу от приростного расширения к интенсивному повышению качества: глубокая интеграция планирования и земельной политики способна раскрыть потенциал ресурсных факторов и повысить пространственную стоимость. В-третьих, ориентация на рынок отвечает переходу ценности от "инвестирования в землю" к "инвестированию в человека" и модели роста от "земля за рост" к "инновации за стоимость": планирование должно приспосабливаться к меняющимся потребностям предприятий и жителей и повышать эффективность распределения пространственных ресурсов через точное сопоставление спроса и предложения.

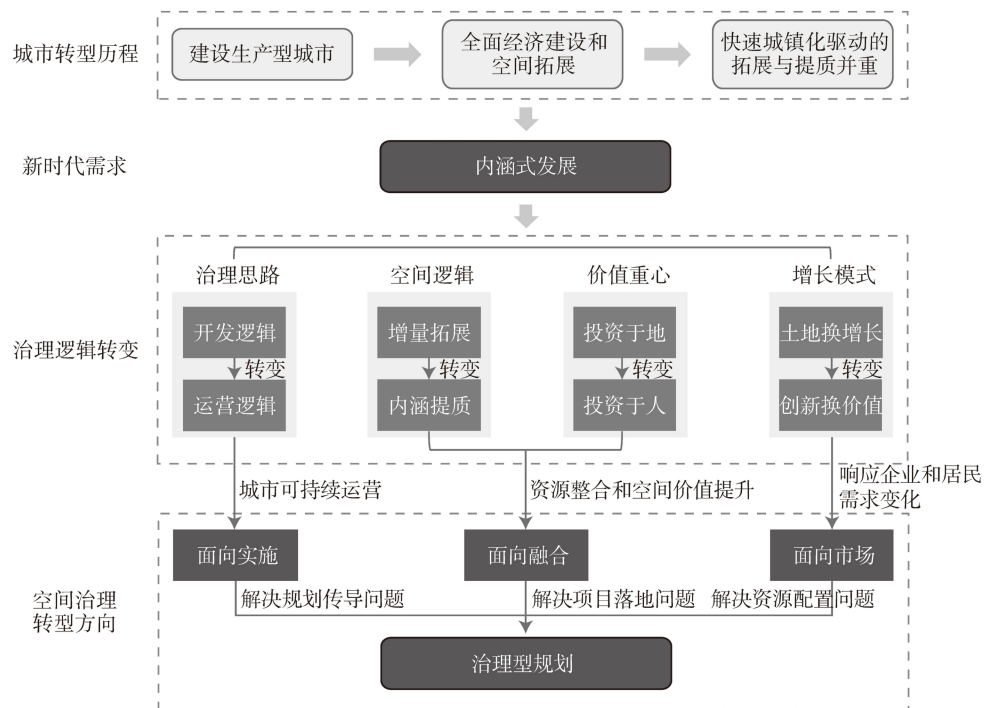


Рисунок 2. Рамка трансформации городского пространственного управления в эпоху интенсивного развития

С помощью этих трех ориентаций может быть создана рамка управленчески ориентированного планирования в эпоху интенсивного развития. Ее практическая цель - хорошо реализовывать планы, хорошо координировать ресурсы и хорошо связывать рынки, тем самым превращая планирование из технического инструмента в инструмент управления и предоставляя основу для модернизации пространственного управления мегаполисом в условиях интенсивного развития.

3 Практика трансформации пространственного управления в Гуанчжоу как мегаполисе

Мегаполисы обычно сталкиваются со слабой передачей планов, неэффективным распределением факторов и недостаточным сопоставлением спроса и предложения. Опираясь на рамку трех ориентаций, Гуанчжоу первым начал эмпирическое экспериментирование.

3.1 Ориентация на реализацию: от подготовки хороших планов к их эффективному использованию

По мере вступления урбанизации в средние и поздние стадии центр планировочного управления должен перейти от подготовки планов как "чертежей" к их реализации и эксплуатации города, отвечая новым требованиям многообразного пространственного управления и оптимизации ресурсов. Чтобы обеспечить передачу планировочного замысла каждому ведомству, каждому проекту и каждому земельному участку, Гуанчжоу построил систему реализации и передачи планирования, характеризующуюся вертикальной связностью, горизонтальной координацией, упорядоченным внедрением, точной обратной связью и замкнутым циклом. Под руководством территориально-пространственного генерального плана город оптимизирует вертикальный механизм передачи между генеральными и детальными планами, усиливает горизонтальную координацию специальных планов, согласует временные горизонты планирования с пятилетними и годовыми планами, интегрирует городской дизайн во весь процесс планирования, усиливает

обратную связь мониторинга, "медосмотра" и оценки, а также создает три опорные базы: пространственно-временные данные, законы и политику, технические стандарты. Такой замкнутый цикл подготовки, реализации, оценки и обратной связи, поддержанный законодательными гарантиями, иерархической передачей, интегрированной оценкой и динамической обратной связью, помогает обеспечить реализацию планов и дает научную и нормативную основу городскому управлению.

3.1.1 Законодательные гарантии: запуск первого законодательства о пространственном планировании для мегаполиса

Сфера территориально-пространственного планирования сегодня сталкивается с фрагментацией законодательства и отсутствием единой рамки верхнего уровня. В Гуанчжоу действует более 70 нормативных актов, связанных с пространственным планированием и распределением ресурсов. Поскольку они были приняты в разных контекстах и регулируют разные вопросы, между ними нет эффективной связки, что приводит к конфликтам планов и к тому, что отдельные планы остаются без реализации. Эти проблемы серьезно ограничивают функционирование системы реализации и передачи территориально-пространственного планирования.

Гуанчжоу последовательно объединял реформу и верховенство права. Город первым начал разработку пространственного планировочного законодательства для мегаполиса и принял "Положение о территориально-пространственном планировании города Гуанчжоу". Этот акт закрепляет правовой статус опыта Гуанчжоу по интеграции множества планов, устанавливает единую систему законных планов и правила планировочного управления, а также обеспечивает системность, координированность и согласованность территориально-пространственного планирования. Он помогает преодолеть повторяющуюся нестабильность планов в управлении мегаполисом и служит ориентиром для местного законодательства.

Положение отвечает требованиям управления полным жизненным циклом территориально-пространственного планирования. Используя общие законодательные полномочия, оно интегрирует логику Закона об управлении земельными ресурсами и Закона о городском и сельском планировании, связывает вышестоящие законы с подзаконными актами и координирует специальные акты одного уровня. В этом смысле оно выполняет роль "малого основного закона", направляющего городско-сельское строительство и пространственное управление. Управленческий цикл расширяется от разработки, реализации и надзора за планами до всего процесса пространственного управления. Положение создает систему контроля всей территории и всех факторов "от вершины горы до моря" и вводит инновации, такие как смешанное предложение земли и "три объединения" для оптимизации законных процедур согласования, существенно повышая нормативность и эффективность пространственного управления.

3.1.2 Передача планов: создание системы "генеральный - специальный - детальный" и временно упорядоченной реализации

Будучи мегаполисом с полным набором природных элементов и выраженными внутренними пространственными различиями, Гуанчжоу нуждается в высокоточной планировочной системе. Поэтому город построил систему передачи, связывающую генеральные, специальные и детальные планы, а также временно упорядоченную реализацию. Ее ядро состоит в многомерной передаче по пространству, времени и факторам, чтобы пространственные факторы

распределялись оптимально, а сроки реализации планов были эффективно связаны. Так формируется рамка передачи планирования с особенностями мегаполиса.

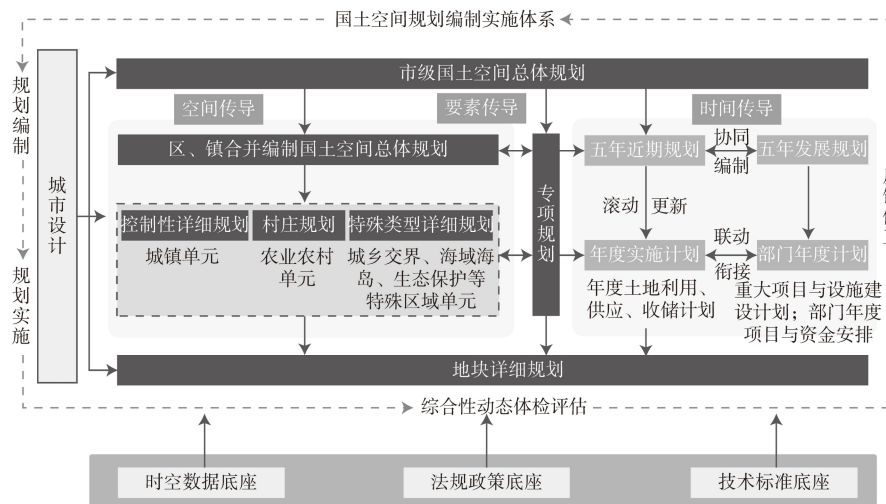


Рисунок 3. Подготовка и реализация территориально-пространственного плана: система передачи планов и политики

Во-первых, Гуанчжоу создал институты передачи между генеральными и специальными планами, включая перечни подготовки планов и пространственные разделы, чтобы элементы специальных планов включались в систему "одной карты" территориально-пространственного планирования. Город ввел каталог подготовки специальных территориально-пространственных планов, уточнил правила управления каталогом и детализировал требования к разработке, стандарты экспертизы и нормы внесения в базу данных для разных видов специальных планов. Кроме того, были разработаны шаблоны пространственных разделов специальных планов, определяющие глубину схем размещения земель для ближайшего строительства в соответствии с требованиями детального планирования и нормирующие процедуры экспертизы, утверждения, загрузки в базы и публикации в сети.

Во-вторых, Гуанчжоу сформировал систему передачи от генерального к детальному планированию на основе соответствия полномочий, координации по единицам, уровневому и классифицированного управления. Город отказался от прежнего подхода, при котором детальные планы сразу готовились на уровне участка. Вместо этого детальное планирование используется как важный уровень передачи планов и обратной связи по реализации. С учетом границ полномочий поселков, улиц и промышленных парков более 1000 единиц детального планирования разделены на три крупные категории: городские, сельскохозяйственно-сельские и специальные территории. Детальные планы готовятся по категориям на принципах ограничения общего объема, гибкого контроля и динамической подготовки по потребности. Внутри границы городского развития устанавливаются четыре типа наложенных единиц: приоритетное развитие, городское обновление, историческая охрана и стратегический резерв. Они координируют интенсивное использование приростных и существующих земель и связывают кратко- и долгосрочное развитие. За пределами границы развития выделяются специальные единицы, включая зоны городско-сельской интеграции, морские акватории и острова, чтобы через

дифференцированные стратегии усилить управление ресурсами всей территории и пространственное повышение качества.

В-третьих, Гуанчжоу использует планы ближайшей реализации и годовые планы для координации проектов, земли и средств, формируя своего рода "пространственный бюджет". В ответ на частые потоки факторов и неопределенность реализации проектов в мегаполисе город связывает пятилетние планы ближайшего периода, пятилетние планы развития, годовые планы реализации, годовые ведомственные планы, землепользование, земельное предложение, земельный резерв, крупные проекты и планы строительства объектов. Это улучшает согласование территориально-пространственного планирования с реальными договоренностями развития.

В-четвертых, Гуанчжоу создал механизмы интегрированной оценки и динамической обратной связи. Комплексный мониторинг, "медосмотр" и оценка служат не только научной основой корректировки планов, но и ключевым рычагом постоянного улучшения управленческих правил. Чтобы преодолеть дублирование индикаторов, несогласованность стандартов и фрагментацию механизмов оценки, Гуанчжоу разработал комплексный и динамический механизм оценки реализации территориально-пространственного планирования. При координации высокого уровня между ведомствами различные потребности пространственного мониторинга и оценки включаются в единую рамку, формируя комплексный пул индикаторов и модульную модель оценки. Этот подход решает проблемы множественной оценки и разрыва данных, одновременно поддерживая позитивную оптимизацию планирования, выработку политики и ведомственную реализацию.

3.2 Ориентация на интеграцию: от поэтапного администрирования к интегрированному управлению

Ключ интегрированного управления состоит в переходе от планов-"чертежей" к управлению через интеграцию политики. Планирование должно отвечать новым запросам, связанным с новыми качественными производительными силами и демографическими изменениями, использовать изменения спроса для определения политической ориентации и соединять пространственную политику с планировочным намерением, чтобы факторы могли точно адаптироваться. Гуанчжоу активно продвигает глубокую интеграцию планирования, промышленности и политики. Город принял 37 мер, обслуживающих полный жизненный цикл промышленных земель: усиление руководящей роли планирования, укрепление планировочной поддержки, многообразие земельного предложения и оптимизацию услуг подготовки и строительства. Эти меры улучшают весь процесс управления промышленной землей и обеспечивают более точное соответствие ресурсных факторов потребностям промышленного развития.

3.2.1 Связка политики и планирования для точной адаптации факторов

В тонком управлении промышленным пространством Гуанчжоу использует линии промышленных блоков, выделенные планированием и превышающие 600 кв. км, как носитель дифференцированной земельной политики. Город разработал четыре набора инструментов: стабильность, агломерация, увеличение емкости и гибкость. Они отвечают пространственным потребностям новых качественных производительных сил. Через уровневый контроль и динамическую оптимизацию, основанные на балансе сокращения и компенсации и на корректировке только после компенсации, Гуанчжоу стабилизирует нижнюю границу промышленного пространства. Город продвинул переход согласования изъятия и резервирования

промышленных земель от проектного уровня к уровню парка, что заметно усилило промышленную агломерацию. Коэффициент застройки промышленных земель повышен до 2,0-4,0 на уровне промышленных блоков, чтобы удовлетворить трехмерные пространственные потребности новых отраслей. Кроме того, создан "меню"-механизм разнообразного земельного предложения, включая долгосрочную аренду и передачу прав на гибкий срок, а также введены политики для комплексной промышленной земли, или MAB, и земель смешанного использования для вторичного и третичного секторов, допускающие гибкое изменение функций в соответствии с потребностями новых бизнес-моделей и полного жизненного цикла предприятий.

3.2.2 Координация контроля и распределения для раскрытия стоимости существующих земель

Существующее пространство характеризуется смешанными функциями, сложными правами собственности и высокой неопределенностью развития. Поэтому ему требуется большая гибкость в пространственном контроле и распределении ресурсов, а также более сильные механизмы совместимого контроля и рыночного распределения, чтобы лучше раскрывать земельную стоимость. В последние годы Гуанчжоу принял пакет мер, включая 31 меру по рыночному распределению земельных факторов и руководство "1+11" по редевелопменту низкоэффективных земель. Эти документы предлагают серию мер совместимого контроля, создающих операционную гибкость для активизации существующего пространства и раскрытия стоимости пространственных активов.

Например, для активизации существующих коммерческих и офисных пространств Гуанчжоу смягчил условия вывода на рынок аренды принадлежащих муниципальным госпредприятиям коммерческих и офисных объектов, а также поддержал преобразование существующих коммерческих и офисных зданий в промышленных блоках и возле железнодорожных станций в доступное арендное жилье, сочетая рыночное распределение с потребностями жизнеобеспечения. Для использования стоимости подземного пространства город продвинул реформу послойного подтверждения прав на подземные гаражи и поощрил размещение коммерческих и бытовых сервисов в зарезервированных пространствах у станций, что помогает решать проблемы правового оформления и стимулирует социальный капитал. В редевелопменте низкоэффективных земель Гуанчжоу создал инновационный инструментарий, соединяющий общие политики с районными решениями. Он уточняет 12 сценариев применения, включая совместимость землепользования, расчет цены земли и земельную замену, и через точечные меры решает узкие места реализации. Так, в сценарии земельной замены уточняются сфера применения, условия и принципы оформления, а процедуры согласования упрощаются, что на практике помогает преодолевать фрагментацию земли.

3.3 Ориентация на рынок: от государственного контроля к рыночному распределению

В прошлом рынок отличался логикой "рынка продавца", ориентированной на сторону предложения. Распределение ресурсов в основном зависело от обязательных планов, ведущую роль в которых играло государство; акцент делался на жестких показателях и контроле использования. Сейчас рынок постепенно переходит к логике "рынка покупателя", ориентированной на спрос. Поэтому планировочное управление должно двигаться от традиционных жестких ограничений к динамической адаптации и обслуживанию рынка. Планирование должно выступать инструментом переговоров между государством и рынком,

работать одновременно со стороны предложения и спроса, разрушать информационные барьеры, точнее связывать две стороны и добиваться более эффективного распределения ресурсов.

3.3.1 Обслуживание спроса: создание платформ консультации спроса и предложения и раскрытие информации о планировании и ресурсах

Со стороны спроса информационные барьеры и фрагментация между планированием и рынком повышают издержки предприятий на получение сведений о земельных участках и удлиняют циклы земельных сделок и согласований. Это порождает двойную проблему: проекты ждут земли, а земля простаивает. С точки зрения новой институциональной экономики, рыночный сбой, вызванный неблагоприятным отбором при информационной асимметрии и чрезмерными транзакционными издержками, является ключевым препятствием эффективного распределения земельных ресурсов. Для решения этой проблемы Гуанчжоу опирается на геоинформационный центр, интегрирует данные планирования, земли и сценариев применения и создает две платформы: "Супермаркет земельных инвестиций" и "Гуанхайхуэй". Через многомерное раскрытие информации и оптимизацию процессов сделок эти платформы обеспечивают точное сопоставление спроса и предложения.

"Супермаркет земельных инвестиций" снижает асимметрию через интеграцию информации и сокращает транзакционные издержки через перестройку процессов. В раскрытии информации платформа выходит за пределы традиционной точечной модели передачи земли, объединяя базовые сведения о местоположении участка, планировочных показателях и правовом статусе, а также добавляя требования отраслевого доступа, параметры затрат и выпуска, данные окружающего рынка. Через VR-панорамы и онлайн-вопросы она предоставляет панорамное представление информации и снимает барьеры для предприятий. В оптимизации транзакционных издержек интеллектуальные алгоритмы сопоставления уменьшают издержки поиска, стандартизированные процессы сокращают переговорные циклы, а связи с системами государственных услуг позволяют проводить согласования онлайн и параллельно. Это заметно снижает издержки полного процесса и способствует переходу земельного предложения от пассивной передачи к проактивной адаптации.

3.3.2 Обслуживание предложения: решение рыночных узких мест и усиление проактивных сервисов

Со стороны предложения потребности развития предприятий и жителей постоянно меняются. Планирование должно перейти от пассивного утверждения к проактивному сервису, постоянно отслеживать узкие места в развитии предприятий и улучшении условий жизни и укреплять услуги всей цепочки. В последние годы Гуанчжоу выпустил восемь пакетов из 203 мер, благоприятных для предприятий и жителей, охватывающих всю деловую цепочку: планировочное согласование, земельное предложение, строительное оформление и регистрацию недвижимости.

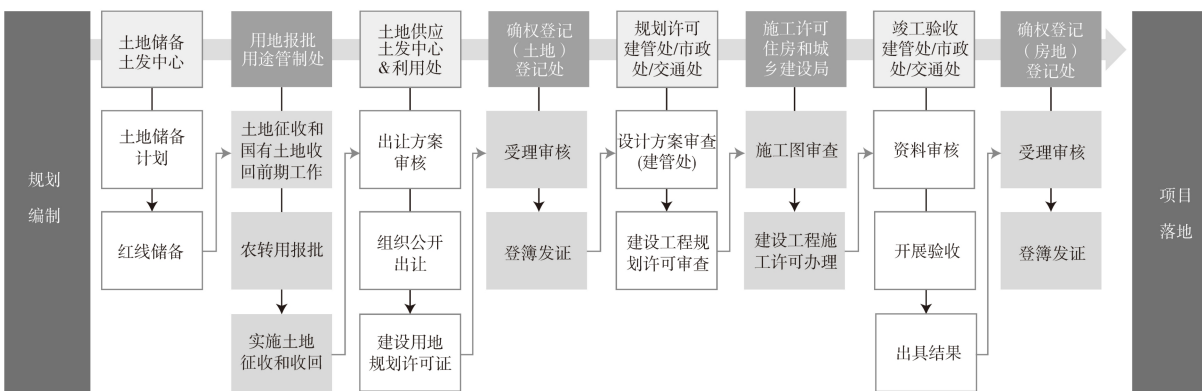


Рисунок 4. Полный рабочий процесс от подготовки плана до реализации проекта на площадке (на примере социальных инвестиционных проектов)

Например, чтобы помочь предприятиям воспользоваться рыночными возможностями, Гуанчжоу внедрил модель "пяти разрешительных документов одновременно" и сделал нормой начало строительства сразу после получения земли. Разрешение по планированию, строительное разрешение и сопутствующие предстроительные процедуры продвигаются синхронно, что резко сокращает раннюю стадию проекта. В процедурах согласования город продвигает принцип "одна сеть для всех услуг", открывая быстрый канал для строительства проектов. Онлайн-обмен данными и материалами, онлайн-запрос ведомственных заключений и онлайн-получение результатов согласований позволяют параллельное межведомственное оформление и экономят предприятиям два-три месяца. Кроме того, для массового и эффективного решения вопросов жизнеобеспечения Гуанчжоу первым в стране ввел централизованное пакетное согласование схем установки лифтов в группах существующих жилых домов. Процесс перешел от подачи заявок собственниками к проактивной передаче правительством схем лифтов для целых смежных зон. Районные лифтовые офисы координируют подготовку таких схем, и число жителей, получивших выгоду, уже превышает один миллион.

4 Размышления о развитии дисциплины планирования в ответ на требования времени

История и практика планировочной реформы показывают, что дисциплина планирования всегда резонировала с судьбой государства и темами эпохи [25]. Она прошла четыре стадии: самостоятельное развитие внутри инженерной системы, междисциплинарное сопряжение под руководством инженерии, многонаправленное расширение и междисциплинарная интеграция.

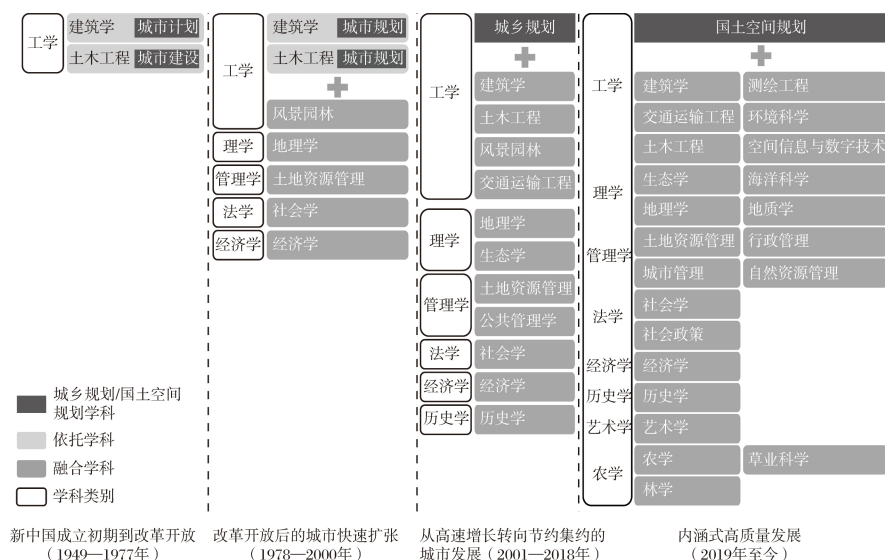


Рисунок 5. Эволюционная траектория системы знаний в планировании

Перед лицом интенсивного развития и интегрированного управления, вытекающего из "двух унификаций", дисциплина должна уловить пять сдвигов городского развития, углубить интеграцию множества планов и трансформироваться в операционно ориентированную, междисциплинарную и инклюзивную форму. Она должна готовить комплексных специалистов "пяти пониманий", которые понимают пространство, отрасли, финансы, операционное управление и политику, тем самым придавая устойчивый импульс высококачественному городскому развитию.

4.1 Операционно ориентированная дисциплина: от руководства строительными мероприятиями к поддержке развития и эксплуатации города

Чтобы ответить на реализационно ориентированную трансформацию пространственного управления, планирование должно адаптироваться к критическому периоду, когда города стремятся к повышению качества существующего фонда и интенсивному развитию. Фокус городского развития смещается к активизации существующих активов, формированию промышленных экосистем и поддержанию долгосрочного финансового баланса. Дисциплина планирования срочно нуждается в выходе за пределы "чертежного" градостроительства и переходе к устойчивой эксплуатации города. Ей следует укреплять ключевые модули знаний в области городской экономики, проектной эксплуатации и финансового управления, концентрируясь на практических проблемах финансовой устойчивости и контроля проектов на протяжении всего процесса реализации и эксплуатации планов. В подготовке кадров центральной целью должны стать специалисты по городской эксплуатации. Они должны уметь координировать государство, рынок и общество, владеть логикой и путями превращения ресурсов в активы и капитал, а также обладать практической способностью решать операционные проблемы. Это позволит лучше отвечать требованиям тонкой городской эксплуатации в новую эпоху.

4.2 Междисциплинарная дисциплина: система знаний, объединяющая пространственное управление и земельную политику

Чтобы ответить на интеграционно ориентированную трансформацию пространственного управления, планирование должно укрепить политическую адаптивность развития, охраны и использования территориального пространства через координацию ресурсов всей территории и управление, интегрированное с политикой. Дисциплина должна быть ориентирована на соединение пространственного управления и политики, объединяя знания управления землей, геодезии и картографической географии, публичной политики и экологической безопасности. Ей необходимо построить рамку, охватывающую реализацию планов, управление ресурсами и оптимизацию политики, формируя междисциплинарную область с ясными профессиональными особенностями. В подготовке кадров нужны и специалисты, и универсалы. С одной стороны, следует углублять ключевые технологии, такие как цифровое территориально-пространственное управление и экологическая реставрация, выращивая технических экспертов. С другой стороны, необходимо готовить комплексных управленческих специалистов, способных координировать пространственную структуру, разработку политики и управление реализацией. Более тесное практическое взаимодействие с органами государственного управления обеспечит всестороннюю кадровую поддержку модернизации городского управления [26].

4.3 Инклюзивная дисциплина: ориентация на ощутимые результаты для жителей, предприятий и общества

Чтобы ответить на рыночно ориентированную трансформацию пространственного управления, городское управление должно вернуться к человекоцентричным ценностям. Потребности населения, промышленное развитие и общественные выгоды должны проходить через весь процесс пространственного управления, а пространственные права и выгоды должны разделяться инклюзивно. Развитие дисциплины следует ориентировать на то, что жители, предприятия и общество способны реально ощущать. Необходимо включать такие системы знаний, как социальные обследования и анализ пространственно-временного поведения, укреплять подготовку в полевой работе и многосторонних консультациях, переводя дисциплину от технологического доминирования к инклюзивному сервису. Подготовка кадров должна сосредоточиться на комплексных способностях к социальным исследованиям, координации и коммуникации, анализу данных. Нужно готовить управленчески ориентированных планировщиков, способных точно выявлять потребности предприятий в распределении факторов, координировать интересы множества акторов и мобилизовать социальное участие, поддерживая выравнивание общественных услуг и достижение пространственной справедливости.

5 Заключение и перспективы

В эпоху интенсивного развития трансформация пространственного управления мегаполисов является ключевой темой городских исследований и имеет важное значение для продвижения китайской модернизации. С момента образования КНР трансформация пространственного управления Гуанчжоу постоянно адаптировалась к меняющимся движущим силам городского развития. Она прошла четыре стадии: планово-директивное планирование, ростовое планирование, экспансионистское планирование и управленчески ориентированное планирование. Этот опыт имеет более широкое значение для Китая. На основе перехода Гуанчжоу к интенсивному развитию и с позиции управляющих планированием статья предлагает рамку

управленчески ориентированного планирования, построенную вокруг ориентации на реализацию, интеграцию и рынок. Она помогает закрыть пробелы существующих теоретических исследований и формирует рамку трансформации пространственного управления в условиях интенсивного развития. Кейс Гуанчжоу также демонстрирует реализуемость трех ориентаций и дает ориентиры для трансформации планирования и повышения эффективности управления в китайских мегаполисах.

На базе этих трех путей управленческой трансформации статья далее обсуждает будущее развитие дисциплины планирования с позиции планировочных управленцев. Она утверждает, что дисциплина должна трансформироваться в операционно ориентированную, междисциплинарную и инклюзивную форму и готовить комплексных специалистов "пяти пониманий", понимающих пространство, отрасли, финансы, операционное управление и политику. Эти выводы могут быть полезны для реформы планировочного образования в китайских университетах.

В перспективе города столкнутся с ростом сложных кризисов и неопределенности, воздействием технологической революции искусственного интеллекта и глобальным изменением климата. Поэтому планирование должно способствовать построению более дальновидной, системной и человекоцентричной рамки "нового планирования" [27]. Ориентируясь на строительство современных народных городов, оно должно уделять больше внимания изменению моделей и движущих сил городского развития, устойчивой эксплуатации пространственных активов и переосмыслению ценностей планирования, тем самым усиливая строительство систем городского пространственного управления.

Примечания

1. Сайт муниципального правительства Гуанчжоу. "Город с экономикой в три триллиона юаней: Гуанчжоу заново создает код потока". (2024-10-15) [2025-11-08]. https://mp.weixin.qq.com/s/HsTQHCofaroe2ty2I-zZYw?color_scheme=light.
2. Данные о населении Гуанчжоу взяты из статистических ежегодников; данные о застроенной территории - из Статистического ежегодника Гуанчжоу, сайта муниципального бюро жилищного и городско-сельского строительства и сайта муниципального бюро планирования и природных ресурсов.
3. "Соотношение планирования и управления" означает соотношение подразделений подготовки планов и подразделений управления реализацией во внутренней структуре Муниципального бюро планирования и природных ресурсов Гуанчжоу. Данные получены с официального сайта бюро. К подразделениям подготовки планов в основном относятся отделы генерального планирования, районного планировочного управления и городского дизайна, связанные с обследованием и мониторингом, пространственным планированием и контролем использования. К подразделениям управления реализацией относятся отдел управления морскими ресурсами, отдел отраслевых услуг, отдел городско-сельской интеграции, отдел охраны пахотных земель и экологической реставрации, отдел надзора за правоприменением, отдел политики и нормативных актов, связанные с обеспечением ресурсов, освоением и использованием, охраной и восстановлением, надзором за правоприменением и реформенной политикой.

Список литературы

- [1] У Чжицян, Ван Гуантао, Ян Баоцзюнь и др. "Опора китайской модернизации на города: пути и миссия": академическая дискуссия. Urban Planning Forum, 2025(3): 1-8.

- [2] Ван Цзяньго, Чан Цин, Ли Сяоцзян и др. Дискуссия "Планировочные размышления от пространственного расширения к интенсивному развитию". Urban Planning Forum, 2016(2): 1-9.
- [3] Сунь Иминь. Оптимизация структуры, интенсивное развитие и инновация механизмов: осмысление "городского интенсивного развития". (2025-07-28) [2025-11-17].
<https://www.planning.org.cn/news/view?id=17389>.
- [4] Ли Чжиган. Ориентируясь на "интенсивное развитие", хорошо строить китайский "современный народный город". (2025-08-08) [2025-11-17].
<https://www.planning.org.cn/news/view?id=17470>.
- [5] Си Цянминь, Ли Гопин. Обзор и перспективы исследований масштаба мегаполисов и эффектов пространственной структуры. Economic Geography, 2018, 38(1): 61-68.
- [6] Ван Цзявэнь, Е Юйминь, Дун Кэ. От приоритета эффективности к человекоцентричности: размышления о ценностной ориентации территориально-пространственного планирования на основе теории "городского человека". Urban Planning Forum, 2020(6): 19-26.
- [7] Ван Кай, Линь Чэньхуэй, У Чэньюэ. Тенденции и планировочные выборы после достижения Китаем 60-процентного уровня урбанизации. City Planning Review, 2020, 44(12): 9-17.
- [8] Чжу Цзе. Ошибки и реконструкция системы оценки реализации генерального плана в логике городской эксплуатации. Modern Urban Research, 2019(10): 49-55.
- [9] У Чжицян, Янь Цзюань, Сюй Хаовэнь и др. Десять ключевых годовых вопросов развития дисциплины городского и сельского планирования, 2024-2025. Urban Planning Forum, 2024(6): 8-11.
- [10] Цао Сяошу. Территориально-пространственное преобразование на основе связанной системы "человек - земля". Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2051-2059.
- [11] Люй Сяо, Ван Янань, Ню Шаньдун и др. Территориально-пространственное планирование и рыночное распределение земельных факторов: механизмы взаимодействия и пути интеграции. China Land Science, 2022, 36(12): 10-19.
- [12] Дин Чжиган, Ши Нань, Чжоу Лань и др. Трансформация пространственного управления и отраслевые изменения. City Planning Review, 2022, 46(2): 12-19.
- [13] Цзоу Бин. Переход от приростного планирования к планированию существующего фонда: теоретический анализ и практические ответы. Urban Planning Forum, 2015(5): 12-19.
- [14] Чжао Яньцзин. О базовой архитектуре территориально-пространственного планирования. City Planning Review, 2019, 43(12): 17-26.
- [15] Ван Вэй, Чжу Сяочуань, Лю Цянь и др. Ответ обществу риска: смена парадигмы и инновация путей в управлении территориально-пространственным планированием. Urban Development Studies, 2021, 28(3): 50-57.
- [16] Чжэнь Фэн, Ли Чжисюань. Представление о дата-ориентированной рамке городского пространственного управления в Китае. Economic Geography, 2023, 43(5): 26-35.
- [17] Дэн Маоин, Дэн Цэфан. Практика интеллектуального территориально-пространственного планирования, усиленного данными: пример Гуанчжоу. Tropical Geography, 2023, 43(12): 2311-2320.
- [18] Чжоу Сяопин, Чжао Мэн, Цянь Хуэй. Осмысление и построение системы пространственного планирования с позиции совместного управления. Chinese Public Administration, 2017(10): 10-15.

- [19] Чжан Шанью. Вопросы и перспективы реформы пространственного планирования: размышления о подготовке планов и развитии дисциплины. Urban Planning Forum, 2019(4): 24-30.
- [20] Чжао Минь, Ван Ли. Теоретический анализ и институциональная реформа трансформации существующих городских промышленных земель: пример Шанхая. Urban Planning Forum, 2018(5): 29-36.
- [21] Сун Минцзе, Лу Синьхай, Пань Фанцзе. Построение интеллектуальной рамки территориально-пространственного планирования на основе геоизайна: пример генерального территориально-пространственного плана уездного уровня. Journal of Natural Resources, 2022, 37(11): 2990-3004.
- [22] Дэн Маоин. Исследование планирования, ориентированного на пространственное управление, с позиции трансформации мегаполиса: практика генерального территориально-пространственного плана Гуанчжоу. Urban Planning Forum, 2024(4): 51-57.
- [23] Дэн Маоин. Исследование и практика стратегического планирования Гуанчжоу в ответ на высококачественное развитие. City Planning Review, 2024, 48(Suppl. 2): 4-14.
- [24] Чжу Хун, Хо Цзывэнь, Ли Даньни и др. Генеральный территориально-пространственный план Гуанчжоу: размышления об оптимизации пути передачи детального планирования. Planners, 2024, 40(7): 32-40.
- [25] Ван Кай. Практика как основа: открытие обновленного пути трансформации образования в области городского и сельского планирования. City Planning Review, 2025, 49(8): 11-19.
- [26] У Чжицян, Го Жэньчжун, Чжан Бин и др. "Системное построение национальной системы пространственного планирования": академическая дискуссия. Urban Planning Forum, 2024(5): 1-11.
- [27] Редакция Urban Planning Forum. Десять ключевых слов развития дисциплины городского и сельского планирования, 2025-2026. (2025-10-27) [2025-11-20].
<https://mp.weixin.qq.com/s/mLtfkw8VDPIM0aSAaXbDbg>.

Перевод выполнен при содействии ИИ