

# Семантическая эволюция и современная миссия городского планирования

SHI Nan, WEI Hang

**Аннотация.** Для точного понимания городского планирования необходимо рассматривать его в трех измерениях: как государственную функцию, профессиональную практику и академическую дисциплину. Каждое из них прошло собственный путь развития. На протяжении длительного периода городское планирование в Китае характеризовалось «трехмерным изоморфизмом» этих измерений. Такая конфигурация способствовала быстрой урбанизации, однако сегодня уже не отвечает задачам китайской модернизации и вступает во внутреннее противоречие с модернизацией управления — прежде всего в вопросах ценностной ориентации и оценки результативности. Выходя за рамки трехмерного подхода, современное городское планирование следует понимать как инструмент управления, посредством которого Партия и государство продвигают масштабный проект китайской модернизации. Его эффективность определяется реконструкцией производственных отношений между заинтересованными сторонами, учетом институциональных условий и основ управления до предоставления планировочных ресурсов, а также оценкой устойчивости и результативности последующей реализации и эксплуатации. Совершенствование системы городского планирования требует формирования человекоцентричного механизма городского управления, основанного на правах граждан.

**Ключевые слова:** городское планирование; государственная функция городского планирования; дисциплина городского планирования; профессия городского планировщика; городская работа

Классификация Китайской библиотечной классификации: TU984. Код документа: А.

DOI: 10.16361/j.upf.202405003.

Номер статьи: 1000-3363 (2024) 05-0018-11.

## 1 Три измерения городского планирования и дилемма «трехмерного изоморфизма»

### 1.1 Эволюция базового значения понятия «городское планирование»

Как и многие другие понятия, значение термина «городское планирование» непрерывно менялось с момента его появления. Эта эволюция отражает общественные потребности различных исторических периодов и постепенное обогащение научного содержания данной области.

До настоящего времени происхождение китайского термина, обозначающего городское планирование, достоверно не установлено. У Тинхай [1] считает, что фраза из «Биографии Юйвэнь Кая» в «Истории династии Суй» — «все замыслы исходили от Кая» — может быть самым ранним китайским выражением идеи городского планирования. Слово *guihua* (规画) означало одновременно «замышлять» и «устраивать». Оно относилось не просто к строительству, а к переходу от земли к городу, объединявшему выбор места и создание города. Размещение поселений и функциональных зон должно было учитывать географические и природные условия; планирование тем самым выступало конкретным средством управления страной.

С конца XIX века введение западных муниципальных институтов и знаний о городском управлении привело к распространению в китайском языке понятий «планирование», «план», «метрополия» и «город». После первого зафиксированного употребления термина «муниципальный план» в 1914 году

появилось более шестидесяти выражений, связанных с планированием; многие из них были новыми или впервые применялись к городскому строительству [2]. Основным термином в новое время стало «планирование метрополии» (都市计划, также в вариантах написания), наряду с «городским планированием». Возникший в условиях разделения города и деревни подход рассматривал проектирование «материальной структуры среды» города и другие городские проблемы. Основное внимание уделялось гражданскому строительству, архитектуре, окружающей среде, санитарии и иным общественным вопросам [3], то есть строительству и улучшению физической городской среды, а не ключевым проблемам государственного управления.

После начала реализации Первого пятилетнего плана в 1953 году термин «городское планирование» сменил «планирование метрополии». Городское планирование стало обслуживать планы развития, и вместе они превратились в базовые институты молодой Народной Республики. Оно сохранило содержание прежних планов, но дополнительно потребовало предварительного размещения зданий, детальной проработки сроков строительства и программ использования, с самого начала включив проектирование в круг своих задач [4]. Тесное взаимодействие городского и экономического планирования сформировало фундаментальную политико-экономическую структуру государственного управления; этот период впоследствии называли «первой весной» китайского городского планирования [5].

В годы Культурной революции городское планирование было фактически прекращено, но вернулось после начала политики реформ и открытости. В соответствии с «Положением о городском планировании» 1984 года оно определялось как цели и план развития города на установленный период, комплексное развертывание городского строительства и основание для управления им. Как вид деятельности городское планирование подразделялось на генеральное и детальное [6-7], что отделило его административную функцию от профессиональной практики. Для устранения дефицита стратегического позиционирования городов Китай включил в систему городского планирования разработанное внутри страны планирование системы городов.<sup>①</sup> Характерной чертой того времени было подчинение принципу «развитие — безусловный приоритет»: планирование поддерживало экономический рост и привлечение инвестиций на региональном, общегородском и внутригородском уровнях, став важным рычагом и катализатором реформ и открытости.

В начале нового века стремительная урбанизация и расширение городских земель побудили центральное правительство усилить макрорегулирование рынка недвижимости. Для интегрированного развития города и сельской местности система городского планирования была преобразована в систему городского и сельского планирования. В правовом отношении «городское планирование» стало одним из уровней пятиступенчатой системы, включавшей национальное, провинциальное, муниципальное, поселковое или волостное и деревенское планирование. Таким образом, оно вернулось к масштабу города и стало означать «планирование города» [8]. В этом контексте академическая дисциплина получила название «Городское и сельское планирование».<sup>②</sup> Центральное правительство прямо определило его как основной инструмент государственного руководства и регулирования городского и сельского строительства и развития [9], подчеркнув, что это важная обязанность народных правительств всех уровней, а мэры и главы уездов несут административную ответственность за реализацию планов.

В новую эпоху Генеральный секретарь Си Цзиньпин неоднократно подчеркивал стратегически направляющую и жестко регулирующую роль городского планирования. Центральная конференция по работе городов 2015 года потребовала от городских партийных комитетов и органов власти формулировать конкретные цели и программы действий, определять этапы реализации и гарантии, укреплять руководство планированием, строительством и управлением городами и обеспечивать

необходимое финансирование [11]. На XX съезде Коммунистической партии Китая (КПК) Си Цзиньпин призвал придерживаться принципа «города строятся народом и для народа» и повышать уровень городского планирования, строительства и управления [12]. Следовательно, городское планирование уже не является лишь ведомственной административной работой или техническим документом. Оно стало обобщающим понятием для всех планов городского уровня, важнейшим инструментом городской работы КПК в новую эпоху и базовым способом реализации управленческой концепции «Народного города», при которой первичную ответственность несет партийный комитет.

Итак, значение понятия «городское планирование» перемещалось между институциональным, техническим и операционным уровнями (табл. 1). Эта семантическая трансформация не сводится к лингвистике: она отражает изменения политических институтов Китая, циклы экономического развития, динамику масштабов и темпов урбанизации, а также рост понимания городской проблематики в обществе, особенно среди органов управления.

Чтобы глубже раскрыть семантическую эволюцию и уточнить миссию и статус городского планирования в разные периоды, авторы предлагают рассматривать его в трех измерениях: как государственную функцию, профессиональную практику и развитие научной дисциплины.

Таблица 1. Историческая эволюция значения понятия «городское планирование» в Китае

| Период      | Термин                  | Позиционирование                                              | Основное содержание                                                                                 |
|-------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Древность   | Guihua (规画)             | Часть системы государственного управления                     | Назначение чиновников и управление населением; выбор места; строительство города                    |
| Новое время | Планирование метрополии | Городское строительство в системе разделения города и деревни | Строительство города; городской дизайн                                                              |
| 1950-е годы | Городское планирование  | Институциональная опора плановой экономики                    | Генеральное планирование; строительство новых городов и реконструкция                               |
| 1980-е годы | Городское планирование  | Технический рычаг экономического роста                        | Планирование системы городов; генеральное планирование; детальное планирование (регулятивные планы) |
| 2000-е годы | Городское планирование  | Административная функция городского правительства             | Генеральное и детальное планирование                                                                |
| Новая эпоха | Городское планирование  | Ключевой инструмент концепции «Народного города»              | Все виды планов городского уровня                                                                   |

## 1.2 Городское планирование как государственная функция

«Чжоу ли» («Чжоуские ритуалы») — первое в Китае систематическое изложение устройства государственных институтов и распределения функций. Сосредоточенный на укреплении централизованной власти и решении задач управления огромной страной [12], этот источник служит отправной точкой для понимания функциональной природы городского планирования. В него входит «Каогун цзи» («Записки о ремеслах»), где описаны формы и структурные модели построенных городов [13], а также подробно представлена система должностей, организованная по пространственному

принципу [14]. Идеальный пространственный порядок требовал соответствующих должностных лиц, способных воплотить его, обеспечить политическое управление обширными территориями и укрепить власть над страной. Городские институты и планировочные системы, соответствовавшие политическому строю, включались в систему государственного управления как политические инструменты, высшей целью которых был ритуальный порядок.

Институциональная система основания городов постепенно сложилась в начале эпохи Западной Чжоу [15]. Строительство столицы возглавляли высшие придворные сановники, а иногда главный административный чиновник. Планирование и строительство других городов обычно координировал руководитель местной администрации, после чего проекты утверждались центральным правительством. В имперскую эпоху институты городского планирования обслуживали потребности единого феодального государства. Ранние системы основания городов были критически унаследованы и встроены в имперский порядок, сформировав так называемую систему Цинь. Пройдя развитие в эпохи Западной Хань, Суй и Тан, Сун и Юань, эта система достигла высшего уровня в китайском феодальном обществе при династиях Мин и Цин [16]. Городское планирование как государственная функция неизменно оставалось в центре внимания правителей и служило важным средством управления государством.

В новое время западное вторжение принесло в Китай понятия муниципального устройства и городского управления, изменив многовековую традицию единого управления городом и деревней. Представления о полномочиях в области муниципального строительства и управления появились в шанхайских концессиях в 1845 году. С 1894 года в Пекине, Тяньцзине, Цзинане, Шанхае и других городах создавались первые муниципальные органы, ставшие прообразом системы управления городским планированием. Принятое правительством Цин в 1909 году «Положение о местном самоуправлении городов, поселков и волостей» впервые юридически разграничило город, поселок и сельскую местность, учредило местное самоуправление и возложило на местные органы широкий круг общественных работ: строительство школ и библиотек, дорог и мостов, устройство канализации, общественных зданий, трамваев, уличного освещения и водоснабжения. В 1921 году Бэйяньское правительство издало «Систему городского самоуправления» и правила ее применения. Гуанчжоу стал первым официально учрежденным городом Китая и создал муниципальную администрацию, в ведение которой вошли налоги и финансы, муниципальное строительство, коммунальные услуги, транспорт и связь, общественная безопасность, санитария, культура, образование и связанные с ними планирование и строительство. Принятые национальным правительством в 1930-е годы «Закон о строительстве» и «Закон о городском планировании» ознаменовали институционализацию городского планирования и строительства [16]. Современное разделение города и деревни и сосредоточение планировочных функций в инженерно-технической сфере бросили серьезный вызов китайской традиции планирования как искусства государственного управления.

В первые годы Народной Республики городское планирование и планирование народного хозяйства совместно составляли основу политической системы [17] и сыграли важную роль в формировании нового политико-экономического строя и социально-экономическом развитии. Функция городского планирования частично унаследовала современную ориентацию на физическое пространство, однако как элемент политической системы постоянно находилась в повестке высшего руководства. От восьми ключевых городов и 156 крупных строительных проектов до жилищных стандартов, подготовки и утверждения генеральных планов крупных городов, экологического оздоровления и планирования важнейших районов — за планировочной техникой всегда стояло выраженное политическое содержание, а авторитет планирования прежде всего опирался на политическую власть.

В 1980-е годы рыночная экономика и ведомственные интересы поставили под сомнение комплексность и авторитет городского планирования. Оно постепенно исчезло из центральной политической повестки и стало восприниматься главным образом как местное дело и техническая функция ведомств. В 2000-е годы центральное правительство вновь обратилось к планированию, реагируя на недостаточность государственного регулирования, конфликты ведомственных полномочий, рост расхождений между центральными и местными задачами, противоречия интересов, вызванные коммерциализацией планировочного проектирования, несовершенство рынка и неэффективность планировочного контроля. Был выдвинут призыв «существенно усилить комплексное регулирование посредством городского и сельского планирования» [10]. В 2018 году ЦК КПК принял важное решение объединить различные планы в единую систему территориально-пространственного планирования, централизовав полномочия по контролю использования территории, экологической охране и восстановлению [18-19]. На этом этапе ядром городского планирования как государственной функции стало регулирование государством взаимосвязи «население — земля — пространство» для достижения целей управления соответствующего периода.

### **1.3 Городское планирование как профессия**

В древнем Китае не существовало профессии под названием «городской планировщик», однако имелись сопоставимые профессиональные практики. Ремесленники координировали работы, связанные с территорией, дорогами и водными сооружениями, городскими и сельскими поселениями, обеспечивая техническую основу гармоничной и упорядоченной среды обитания. Они действовали в соответствии с волей правителя и установленной иерархией. Ученые-чиновники и мастера совместно формировали городское и сельское пространство: первые определяли строительные программы, планировку и формы, вторые воплощали их техническими средствами. Планирование стремилось к состоянию, в котором мастерство приближается к Пути, а планировочная техника становилась важной частью государственного искусства [16].

В новое время вернувшиеся из-за рубежа специалисты, в том числе Чжань Тянью и Сунь Кэ, содействовали развитию инженерных основ городского планирования и муниципального управления; профессиональная практика иностранных экспертов в Китае также стимулировала формирование национального сообщества планировщиков. Появились специализированные планировочные организации и нормативные акты. Министерство внутренних дел требовало от городов создавать комиссии по планированию метрополий, совмещавшие подготовку планов, консультации и часть административных полномочий. «Закон о городском планировании», «Правила управления строительной отраслью» и «Правила управления деятельностью архитекторов» сформировали институциональную среду профессии. Практика быстро расширялась: в 1928 году Комиссия по городскому дизайну Гуанчжоу начала разрабатывать «Проект общего очерка городского дизайна Гуанчжоу» и открыто набирала специалистов, ускорив профессионализацию; опубликованный национальным правительством в 1929 году «Столичный план» считается первым системным и комплексным современным планом, подготовленным под руководством китайских специалистов [16]. Как и в развитых странах, миссия профессии состояла в улучшении качества среды обитания и содействии социальным преобразованиям посредством специализированной технической практики. Однако она еще не была ни традиционным китайским ремеслом, ни самостоятельной профессией, отделенной от гражданского строительства и архитектуры.

После 1949 года китайское планировочное сообщество расширялось сложным и неравномерным путем. До 1980 года его основу составляли сотрудники административных органов планирования, отвечавшие за подготовку, утверждение, реализацию и контроль планов. В условиях плановой экономики

профессионализация главным образом означала превращение ведомства в отрасль, что постепенно вело к замкнутости и защите собственных интересов [20]. После принятия в 1989 году «Закона о городском планировании» две национальные конференции определили требования к организациям, подготовке кадров и профессиональным работникам, а также постепенно сформировали отдельную систему квалификационных званий городских планировщиков, отличную от инженерной и архитектурной. После вступления Китая во Всемирную торговую организацию городское планирование стало самостоятельной профессией в международно признанной сфере технических услуг, а статус специалистов был преобразован в регулируемую допуском профессиональную квалификацию [21]. Одновременно была введена аттестация планировочных организаций и сложилась многоуровневая система допуска, отличная от систем технических услуг и консалтинга в большинстве рыночных экономик.

Таким образом, профессия прошла путь от административной и профессиональной зависимости к самостоятельной организации и профессионализации. Сильный публично-политический характер городского планирования отличает его развитие как от обычных инженерных профессий, так и от исследований и консультаций в сфере политики. Вместе с развитием рыночной экономики планировочные институты, ранее близкие к квазигосударственным административным организациям, проходили корпоратизацию и структурную реформу. Их заказчики сместились от исключительно государственных органов к рыночным и многообразным субъектам. Тем не менее сами организации оставались ограничены квалификационными системами, основанными на логике плановой экономики и защите отраслевых интересов. Эти изменения глубоко повлияли на профессию. Соблюдение профессиональной этики и защита общественных интересов стали важнее, чем когда-либо. Разнообразие заказчиков, ограниченная техническая ответственность и рыночные механизмы все больше определяют профессиональное развитие; одновременно в центре внимания находятся реформа квалификационной системы и разумное упрощение двойных административных ограничений — институциональных лицензий и индивидуальных квалификаций — для оживления рынка планирования, проектирования и консультаций.

#### **1.4 Городское планирование как научная дисциплина**

В древнем Китае не существовало современной дисциплины городского и сельского планирования, однако имелись связанные с ним культурные и интеллектуальные традиции. Эти знания были распределены между государственными учреждениями, выполнявшими функции управления, и отражали принцип «учение находится при государстве» и специализированную официальную ученость. Они включали знания о ритуальном пространственном порядке, геомантии, управлении городом и деревней, городском строительстве и институтах основания городов [16].

Традиция знаний древнекитайского городского планирования заложила в доциньскую эпоху, оформилась от Цинь и Хань до Суй и Тан и трансформировалась в периоды Сун, Юань, Мин и Цин. Она сочетала целостное мышление и общий баланс с единством материальной функции и духовной опоры, обладая структурой комплексной науки. Система знаний формировалась путем обобщения, анализа и синтеза практического опыта и передавалась вместе с другими знаниями через официальное образование. Соединяя ритуал и музыку, она стремилась не только к истине, но также к добру и красоте [16].

В процессе проникновения западного знания в Китай официальная система образования постепенно уступала место профессиональному обучению. Инженерные школы, созданные в рамках Движения за самоусиление, содержали первые современные планировочные знания; дискуссии о местном самоуправлении вводили западные теории городского планирования и муниципального управления. По мере расширения практики, возглавляемой городскими властями, элементы планирования, развивавшиеся в разных областях, были объединены в архитектуру, что непосредственно сформировало

академическое и общественное понимание городского планирования [22]. Планировочное знание прошло путь от «городского планирования как инженерии» и «городского планирования как муниципальной науки» к «городскому планированию как архитектуре». Функционализм, рационализм и позитивистские представления о городе, обществе и пространстве, выраженные в сциентистских и гуманистических течениях, ограничивали развитие местной традиции планировочного знания.

В 1950-е годы создание плановой экономики и системы планирования впервые институционализировало городское и сельское планирование как самостоятельную дисциплину. Оно полностью восприняло теории и методы Советского Союза и утвердило независимый дисциплинарный статус через систему знаний, основанную на архитектуре, ориентированную на физико-пространственное проектирование и профессиональные потребности. С одной стороны, нисходящий подход, прямое распределение ресурсов государством и поиск рациональных связей между элементами составляли научное ядро планирования при плановой экономике. С другой — техническая и инструментальная рациональность закрепили зависимое, а порой подчиненное положение дисциплины.

После реформ и открытости городское и сельское планирование было восстановлено и вобрало знания географии, экологии и других смежных областей, развиваясь в направлении научной систематизации. Структура знаний и технические методы постоянно обновлялись. В дальнейшем дисциплина интегрировала материалы десяти смежных дисциплин первого уровня, добилась значительного прогресса в двенадцати областях знания и в 2011 году была признана самостоятельной дисциплиной первого уровня. Как междисциплинарная область, городское и сельское планирование упорядочивает, уточняет и систематизирует существующие и новые знания — процесс, который науковедение во многом характеризует как «интеграцию знаний» [22]. Однако оно по-прежнему остается в инженерной категории и не достигло фундаментального изменения дисциплинарной парадигмы.

### **1.5 Внутренние взаимосвязи и дилеммы трех измерений**

Функция, профессия и дисциплина — три предложенных авторами измерения анализа городского планирования. Они развивались неравномерно: профессиональное измерение обычно опережало другие, дисциплина постепенно укреплялась, а государственная функция менялась вместе с институтами. Городское планирование как государственная функция существовало с древности и усиливало свое значение по мере активного вмешательства современного государства в урбанизацию и модернизацию. Как профессия оно появилось лишь в новое время и непрерывно расширялось, сформировав модель «планировочная функция, поддерживаемая отраслью» и «профессионально ориентированное планировочное образование». Подготовка планов, формулирование планов и само «выполнение планирования» нередко становились синонимами городского планирования. Как дисциплина оно официально утвердилось в первой половине XX века на фоне ускорения индустриализации, накапливало опыт решения городских проблем и заимствовало знания из смежных областей, постепенно превращаясь в относительно самостоятельную область с целостной системой знаний.

Эти три измерения рассматривают городское планирование с точки зрения его основных субъектов и образуют необходимую когнитивную рамку для здорового развития области. Они тесно связаны (рис. 1), но подчиняются различной внутренней логике. Государственная функция в целом следует логике политического соответствия и административного подчинения; профессия — законам рынка, защите отраслевых интересов и технологическим инновациям; дисциплина — производству и распространению знаний. Поэтому административную логику нельзя использовать для предписания развития дисциплины и профессии, дисциплинарной логикой нельзя полностью объяснить административное или

профессиональное поведение, а профессиональная логика не должна подменять развитие государственного управления или науки.

Практическая направленность городского планирования с самого начала придавала ему двойственный характер общего интеллектуального происхождения и общей профессии. Знания передавались через освоение навыков, навыки формировались в практическом применении знаний, и оба процесса обслуживали государственные потребности. Это обеспечивало внутреннее движение знаний и умений между функциональными ведомствами, профессиональными организациями и университетами. Одновременно масштабная быстрая урбанизация, регулируемые квалификационные требования и технические барьеры породили внутреннюю циркуляцию специалистов между теми же тремя сферами. Авторы называют эту циркуляцию знаний, навыков и кадров «трехмерным изоморфизмом» городского планирования; именно она стала основанием для критики закрытости отрасли [23].

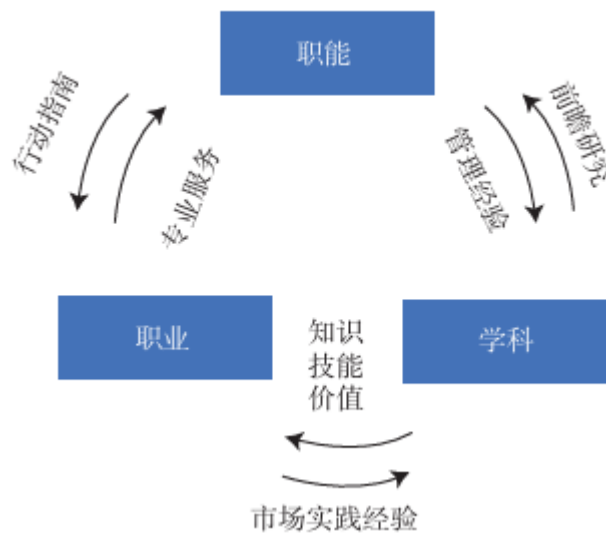


Рисунок 1. Логические взаимосвязи трех измерений городского планирования

Однако на более фундаментальном уровне отношения между функцией, профессией и дисциплиной определяются не внутри замкнутой системы городского планирования, а общественным спросом и действующими субъектами. Создание и эффективность планировочной функции зависят от политико-экономической системы, философии управления, административного потенциала и уровня понимания. Масштаб отрасли, типы продуктов и модели услуг профессии определяются социально-экономическим спросом, уровнем и моделью урбанизации, институциональными и политическими тенденциями и рыночной поддержкой. Рост и совершенствование дисциплинарной системы знаний зависят от научно-технического развития, институциональной среды, практического опыта и междисциплинарной интеграции [24-25].

## 2 Внутренние противоречия между «трехмерным изоморфизмом» и модернизацией управления

Исторически трехмерный изоморфизм имел двойственную природу. В период дефицита политических, кадровых, технологических и интеллектуальных ресурсов эта модель эффективно поддерживала быструю индустриализацию и урбанизацию и помогла Китаю избежать многих проявлений хаоса, с которыми столкнулись другие развивающиеся страны. Китайский опыт планирования получил международное признание и нашел отражение в «Новой программе развития городов» — основном политическом

документе Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) [26]. Однако, даже если модель была неизбежным выбором конкретного исторического периода, ее нельзя считать универсально оптимальной и закономерной.

### **2.1 Ориентация планирования: от распределения ресурсов к отношениям «предложение — спрос»**

Плановая экономика уделяла основное внимание распределению ресурсов, но не располагала достаточной теоретической и практической базой для анализа спроса, особенно разнообразного и индивидуализированного. В условиях экономической отсталости структура трех секторов, ориентированная на базовое выживание, породила антиурбанистический подход к регулированию землепользования. Чрезмерный акцент на продовольственном обеспечении естественным образом подавлял спрос на другие товары и услуги. Эгалитарное мышление также нивелировало индивидуальные потребности: статистические показатели землепользования на душу населения и удельного потребления муниципальных и социальных услуг превращались в нормативы предложения земли, пространства и общественных услуг в городском планировании.

После достижения обществом всестороннего среднего достатка планирование уже не могло ограничиваться государственным распределением ресурсов; оно должно было изучать отношения спроса и предложения. Спрос на землю и пространство становился более разнообразным, комплексным, индивидуализированным, персонализированным и качественным, все чаще переходя от материальных потребностей и выживания к духовным запросам и самореализации. Усредненный спрос постепенно утрачивал значение [26]. Изменения породили новые способы землепользования, потребительские сценарии и пространственные форматы, что особенно заметно по росту экономики интернет-популярности, ночной экономики и культурно-туристических практик.

Изменение спроса привело и к переходу от единственной оценки ресурсов к признанию множества ценностей. В аграрной цивилизации распределение земли и других ресурсов следовало единственной траектории удовлетворения жизненных потребностей. Индустриальная цивилизация разрушила одностороннюю оценку: в стремлении к массовому производству и обеспеченной жизни ВВП заменил сельскохозяйственный выпуск как главный критерий ценности ресурсов. Однако накопление богатства ценой их потребления не отвечает требованиям экологической цивилизации. Поэтому оценка ресурсов расширяется до экологической, эмоциональной и иных ценностей, совмещая цели эффективности и справедливости.

Общественный спрос — фундаментальный фактор, определяющий статус и роль городского планирования [25]. В 2015 году ЦК КПК и Государственный совет приняли «Комплексный план реформирования системы экологической цивилизации», повысив статус планирования от задачи городского строительства до одной из основ национального институционального строя. Как компонент пространственного планирования городское планирование претерпело значительную трансформацию статуса и функций [27], а его объект расширился от физического пространства до всей территории, всех элементов и множества измерений.<sup>③</sup> Изменились компетентные органы и способы реализации: государство перешло от прямого распределения ресурсов к роли «привратника» и организатора платформы. Профессиональная ориентация сместилась от распределения земельных и пространственных ресурсов к управлению спросом и ценностному направлению поведения пользователей. Состав субъектов расширился от профессиональных планировщиков до технических специалистов, инвесторов и предпринимателей и обычных граждан. Система дисциплинарных знаний, сохраняя внимание к физико-пространственным изменениям, стала поворачиваться к государственному управлению, социологии, психологии и другим гуманитарным и общественным наукам. К сожалению, органы управления, отрасль и

дисциплина в то время не в полной мере осознали эту трансформацию и не адаптировались к ней (табл. 2). Институциональная реформа 2018 года и наступление эпохи городского обновления окончательно вернули планирование к рациональному состоянию неизоморфности функции, профессии и дисциплины.

Таблица 2. Изменение общественного спроса при переходе от городского и сельского к пространственному планированию: сопоставление функционального, профессионального и дисциплинарного измерений

| Измерение / элемент                               | Городское и сельское планирование до 2015 года                                                                                                 | После введения центральным правительством пространственного планирования в 2015 году                                                                               |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Общественный спрос — базовое позиционирование     | Стратегическое развертывание и детальная организация пространственного развития города                                                         | Одна из институциональных опор экологической цивилизации                                                                                                           |
| Общественный спрос — объект планирования          | Городские и сельские поселения и их внутреннее физическое пространство                                                                         | Вся территория и все ресурсные элементы                                                                                                                            |
| Общественный спрос — базовая система              | Инструментальная рациональность                                                                                                                | Ценностная рациональность                                                                                                                                          |
| Общественный спрос — основная логика              | Логика планирования: цели, процессы, интеграция, координация и связанные принципы                                                              | Логика планирования: цели, процессы, интеграция, координация и связанные принципы                                                                                  |
| Планировочная функция — компетентный орган        | Министерство жилищного строительства и городского и сельского развития — провинциальные департаменты — городские или уездные бюро планирования | Министерство природных ресурсов — провинциальные департаменты природных ресурсов — бюро природных ресурсов и планирования / бюро планирования и природных ресурсов |
| Планировочная функция — система подготовки планов | На основе административной иерархии и пространственного масштаба                                                                               | На основе административной иерархии и пространственного масштаба                                                                                                   |
| Планировочная функция — путь реализации           | Освоение и строительство                                                                                                                       | Механизмы передачи, контроль использования, освоение и строительство                                                                                               |
| Профессия — отраслевое регулирование              | Допуск на основе квалификации организаций и индивидуальных сертификатов                                                                        | Допуск на основе квалификации организаций и индивидуальных сертификатов                                                                                            |
| Профессия — разработчики планов                   | Институты городского планирования                                                                                                              | Институты городского планирования, землеустройства и компании информационных технологий                                                                            |
| Профессия — профессиональный состав               | Зарегистрированные городские и сельские планировщики                                                                                           | Участники планирования, включая зарегистрированных городских и сельских планировщиков и других субъектов                                                           |

| Измерение / элемент           | Городское и сельское планирование до 2015 года | После введения центральным правительством пространственного планирования в 2015 году                                                                                      |
|-------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Дисциплина — основные области | Городское и сельское планирование              | Городское и сельское планирование, науки о природных ресурсах, экономика земли, океанология, государственное управление, лесоведение, науки о пастбищах и смежные области |

## 2.2 Ценностные основания планирования: от инструментальной к ценностной рациональности

Прямым следствием трехмерного изоморфизма стало преобладание практической направленности и инструментальной рациональности при серьезном пренебрежении ценностной рациональностью. Этот дефицит уже не соответствует ценностным ориентирам модернизации управления. Главное изменение при переходе от городского и сельского планирования к территориально-пространственному заключается в трансформации лежащей в его основе ценностной рациональности.

Принятые в 2019 году «Мнения ЦК КПК и Государственного совета о создании системы территориально-пространственного планирования и надзоре за ее реализацией» (далее — «Мнения») провозгласили построение человекоцентричной экологической цивилизации. Территориально-пространственное планирование должно следовать новой философии развития, ставить человека в центр, исходить из реальных условий и осуществлять верхнеуровневое проектирование в соответствии с требованиями качественного развития, достигая гармоничного сосуществования человека и природы на основе устойчивого развития человечества [28]. При такой ценностной ориентации необходимо реконструировать профессиональную этику городского планирования. Наука и профессиональное поведение должны быть сосредоточены на общественном интересе; базовая теория пространственного планирования — исходить из уважения к природе и защиты биоразнообразия; правила и процедуры — принимать уважение к истории, сохранение и развитие культуры как обязательный минимум. Объекты планирования и вопросы сбалансированного развития следует пересмотреть на основе множественной инклюзивности и социальной справедливости [29].

Трехмерный изоморфизм и недостаток ценностной рациональности не позволяют выполнить задачи территориально-пространственного планирования и удовлетворить потребности городского планирования новой эпохи. Оно охватывает всю территорию, все элементы и полный процесс, ориентируясь на охрану, справедливость и экологию. Города одновременно сталкиваются со сложным обновлением существующей застройки, требующим ювелирной точности и тонкого управления. Поэтому расширились функциональный диапазон планирования, исследовательская база административных решений и масштаб их воздействия; необходимо включать знания большего числа дисциплин. Еще важнее участие предприятий и общественности в условиях управления, основанного на совместном создании, совместном управлении и совместном использовании результатов. Успех городского планирования зависит от того, смогут ли все больше субъектов управления понимать город, укреплять городское и планировочное сознание, повышать мотивацию и формировать собственную планировочную способность. Ценностная рациональность становится новой опорой дисциплины и профессии и соответствует ожиданиям Партии и государства.

### 2.3 Реализация планирования: от технического авторитета к авторитету верховенства права

Трехмерный изоморфизм размывал источник авторитета планирования и порождал ошибочную зависимость от технической, ведомственной или административной власти. Современное городское планирование возникло на основе модернистской мысли, одним из ключевых элементов которой был рационализм, заложенный в принципах модерности [30]. В ходе модернизации инструментальная рациональность, направленная на максимизацию эффективности, стала доминирующим идеалом. Планировщики, обладавшие технической рациональностью, воспринимались как носители истины и наделялись техническим авторитетом [31]. Однако такой авторитет зависит от технических инструментов и часто слепо стремится к оптимизации по единственному стандарту, превращаясь в универсальное средство решения любых проблем. Именно это может привести к провалу планирования.

Часть планировщиков работает в государственных ведомствах и располагает значительными административными ресурсами, объективно входя в структуры власти; поэтому их легко воспринимать как носителей административного авторитета в сфере планирования. В то же время многие из них не могут избежать зависимости как «группа знания», лишаются профессионального достоинства и научной самостоятельности и оказываются в положении безусловного подчинения руководству.

Кроме того, планировочные ведомства как компетентные органы власти не только управляют общественными делами, но и формируют собственный ведомственный интерес: стремятся создавать условия для выживания и расширения подведомственной отрасли или организации [32]. Ведомственный авторитет способен превращать ведомственные полномочия в законодательство, а ведомственные интересы — в цели планирования; подобное было широко распространено в периоды быстрого роста и адаптации институциональных реформ.

Сегодня городское управление является важной частью модернизации национальной системы и потенциала управления, а планирование — существенным путем этой модернизации. Городское планирование уже не является технической специальностью, основанной на профессиональных навыках и ответственности; не является самозащитным ремеслом с ограниченным доступом; и тем более не представляет собой властную корпорацию, допускающую обмен интересами. Это политический процесс с выраженной ориентацией на общественное благо, механизм формирования общих ценностей на основе мышления о предельных ограничениях и консультативная платформа с участием множества субъектов. Иными словами, это социальный проект модернизации управления, выполняющий базовую функцию предоставления общественных благ и минимальную функцию коррекции провалов рынка. Поэтому уровни планировочных решений становятся более явными и значимыми. Технические решения должны обеспечивать рациональность, согласованность и эстетическое качество; экономические — рост, эффективность и реализуемость; политические — законность, справедливость и инклюзивность. Планирование, опирающееся на технический, ведомственный или административный авторитет, сталкивается с глубоким вызовом.

Городское планирование переходит от ведущего положения в плановой экономике к роли платформы управления в контексте китайской модернизации [22]. Городское управление стало центральной темой социального управления, а планирование — ключевым механизмом решения разнообразных проблем. В рамках концепции «Народного города» знания и навыки планирования должны выйти за пределы архитектуры и дизайна и включать как минимум четыре группы: методы социальной работы — коммуникацию для достижения консенсуса и мобилизацию ради общественного интереса; методы разработки политики — в частности коммуникацию для согласования планов; компетенции в сфере ресурсов и окружающей среды — оценку ценности и результативности; а также планировочно-проектные

навыки, ориентированные на качество и индивидуальные решения [29]. Для полноценной реализации концепции «Народного города» необходимо отказаться от привычной опоры на технический, ведомственный и административный авторитет и признать, что легитимность планирования происходит из авторитета порядка, основанного на объективных закономерностях, политического авторитета, основанного на консенсусе, и правового авторитета, основанного на институтах.

#### 2.4 Полезность планирования: от единственной к многоуровневой

Основная полезность планирования состоит в координации элементов. С точки зрения государственных функций планирование подчиняется различной базовой логике в разных ведомственных контекстах. Департаменты развития и реформ, природных ресурсов, а также жилищного строительства и городского и сельского развития — три сферы, наиболее тесно связанные с пространственным планированием, — существенно различаются по внутренним процессам, ценностным ориентирам, объектам и ядру контроля, затрагиваемым правам, техническим основам и формам пространственного выражения (табл. 3).

В контексте управления планирование не ограничивается распределением ресурсов. Оно обращается к потребностям и интересам людей — индивидуальным, групповым и общественным — и стремится максимизировать социальную полезность. Однако разные субъекты по-разному понимают эту полезность. В традиционном городском и сельском планировании местные органы власти, предприятия, жители и специалисты могут придерживаться различных оценок. Под влиянием объективных и субъективных факторов заинтересованные стороны легко забывают конечную полезность и останавливаются на непосредственных и промежуточных выгодах, проявляя собственную ограниченность и эгоистические интересы (табл. 4).

На Центральном совещании по вопросам урбанизации в декабре 2013 года Си Цзиньпин отметил, что макроуправление урбанизацией отстает, микроуправление городами остается слабым, реформа системы городского планирования запаздывает, а механизмы упорядоченного участия в городском управлении не сформированы, что снижает качество урбанизации [33]. Эта оценка точно обозначила проблемы полезности планирования как государственной функции и профессии в условиях модернизации управления. Нельзя идеализировать конечную полезность и считать ее непосредственной и единственной. Важно рассматривать планирование как политический процесс, понимать и уважать обоснованные требования разных заинтересованных сторон и посредством институционального и организационного проектирования направлять их к реализации конечной полезности. Так планирование как механизм управления способно находить наибольший общий знаменатель. Упрощенное объяснение неудачной реализации ошибками руководства или эгоизмом предприятий, равно как попытка снять проблему «провала планирования» через возложение технической ответственности, — уроки прежней практики, которые необходимо исправить в новую эпоху.

Таблица 3. Логика полезности планирования в различных ведомственных контекстах

| Элемент                  | Контекст развития и реформ                                                      | Контекст природных ресурсов                                            | Контекст жилищного строительства и городского и сельского развития |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Инструменты планирования | Прежние планы народного хозяйства и планы экономического и социального развития | Прежние планы землепользования и территориально-пространственные планы | Прежние городские и сельские планы                                 |

| Элемент                    | Контекст развития и реформ                           | Контекст природных ресурсов                                        | Контекст жилищного строительства и городского и сельского развития               |
|----------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Рабочий процесс            | (Развитие) сфера — проект — инвестиции               | (Ресурсы) выявление — использование — надзор                       | (Среда обитания) планирование — строительство — управление                       |
| Ценностная ориентация      | Макроэкономическое и социальное развитие             | Сохранение ресурсов и устойчивое использование                     | Потребности пользователей ресурсов                                               |
| Объект контроля            | Инвестиции: инвестировать ли, в каком объеме и когда | Освоение: осуществлять ли, каким способом и с какой интенсивностью | Инженерная деятельность: строительное поведение, масштаб и технологии            |
| Ядро контроля              | Полезность инвестиций                                | Вид землепользования и контроль его преобразования                 | Функция землепользования и перевод двумерной земли в трехмерное пространство     |
| Инструменты контроля       | Утверждение проектов и негативные списки             | Квоты землепользования и земельный надзор                          | Заключения о выборе площадки, разрешения на строительство и пресечение нарушений |
| Затрагиваемые права        | Повторное формирование собственности                 | От собственности к праву пользования                               | От права пользования к имущественному праву                                      |
| Техническое ядро           | Операции с капиталом и создание богатства            | Признание, сохранение и увеличение ценности                        | Оценка спроса и распределение богатства                                          |
| Пространственное выражение | Регион                                               | Структура                                                          | Компоновка                                                                       |

Таблица 4. Потребности заинтересованных сторон и уровни полезности городского планирования

| Субъект                                      | Непосредственная полезность            | Промежуточная полезность   | Конечная полезность        |
|----------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Местное правительство                        | Политические достижения и имидж города | Экономический рост         | Справедливость             |
| Девелоперские предприятия                    | Продажи и прибыль                      | Рыночный бренд             | Социальная ответственность |
| Жители                                       | Новизна и рост стоимости недвижимости  | Прекрасный дом             | Будущее города             |
| Специалисты по планированию и проектированию | Контракты и деловые показатели         | Техническая обоснованность | Общественный интерес       |

### **3 Возвращение к традиции государственного искусства во имя китайской модернизации**

История городского планирования развитых стран показывает, что в разные эпохи оно принимало на себя конкретную историческую ответственность: от решения санитарных проблем на заре современного планирования до послевоенного восстановления и оживления экономики, ответа на экологические вызовы и содействия социальной справедливости. В древнем Китае планирование в значительной степени было средством, с помощью которого правители управляли страной. Заимствование западных идей, индустриализация и урбанизация впоследствии сузили его до технических или ведомственных функций. Когда в развитых странах планирование на уровне политики стало обращаться к человеку, согласованию интересов и социальной справедливости, в Китае под влиянием рыночной и ведомственной логики оно все больше обслуживало строительство и развитие. Несмотря на многочисленные исследования, подчеркивавшие его публично-политический характер, общая модель трехмерного изоморфизма не обладала внутренним импульсом для преобразования.

#### **3.1 Историческая ответственность китайской модернизации**

XX съезд КПК обозначил грандиозный проект всестороннего строительства современного социалистического государства и продвижения национального возрождения посредством китайской модернизации. Планирование обращено к неопределенному будущему, а его поведенческой характеристикой является выбор: на основе определенных ценностей с помощью различных компетенций отбираются предпочтительные видения и возможности. Планирование несет историческую ответственность за поддержку научно обоснованных решений и будет играть незаменимую роль в китайской модернизации. Руководство экономическим и социальным развитием посредством планирования — важный способ управления Партии и характерная черта модели социализма с китайской спецификой [34].

«Комплексный план реформирования системы экологической цивилизации» вновь включил пространственное планирование в институциональную систему. Реформа национальной системы планирования и создание системы территориально-пространственного планирования еще больше укрепили его институциональную роль в экологической цивилизации. Земля и пространство больше не рассматриваются как природные ресурсы, которые можно неограниченно изымать; они являются базовыми носителями урегулирования отношений человека и природы и реализации китайской модернизации.

История доказала незаменимую роль городского планирования в продвижении урбанизации нового типа, следовании принципу «города строятся народом и для народа» и создании пригодных для жизни, устойчивых, инновационных, умных, зеленых и культурно насыщенных городов. В частности, оно позволяет различным видам городских ресурсов полноценно реализовывать свои функции, формирует благоприятные циклы и направляет устойчивое развитие. Одновременно планирование сопровождало важнейшие достижения и исторический опыт столетней борьбы КПК, способствуя формированию подходов к городской работе новой эпохи [35].

Одновременно координация планирования становится как никогда важной для балансирования ресурсов, окружающей среды и развития. Три ключевых документа — «Мнения о дальнейшем усилении планирования, строительства и управления городами» 2016 года [11], «Мнения об унификации системы планирования и более полном использовании стратегически направляющей роли национального планирования развития» 2018 года [34] и «Мнения» 2019 года — совместно сформировали национальную систему планирования Китая новой эпохи. Она включает национальное планирование развития,

территориально-пространственное планирование и различные специализированные планы, а также механизмы их согласования, корректировки и дополнения. Это фундаментальная институциональная основа координации планов в системе управления и краеугольный камень точного понимания современного содержания городского планирования.

Новая философия и новая модель развития требуют более сбалансированных и доступных базовых общественных услуг, повышения их качества и удовлетворения разнообразных, многоуровневых и многоплановых духовных и культурных потребностей населения. В эпоху обновления существующей городской ткани, ориентированного на человека и использующего управление активами как важный инструмент, городское планирование должно исходить из более полного удовлетворения человеческих потребностей и «оставлять лучшие ресурсы народу» [36]. Оно должно находить новые точки роста, продвигать совместное создание, совместное управление и совместное использование благ «Народного города», защищать общественный интерес, устранять недостатки, повышать качество и укреплять чувство приобретений и благополучия граждан [41].

### **3.2 Понимание городского планирования с позиции дела Партии**

#### **3.2.1 Возрастающее внимание Партии к городскому планированию**

Современное управление и модернизация управления — неразрывные стороны единого процесса. Внутренние характеристики китайской модернизации означают, что ее управление проявляется прежде всего как управление большой страной, цивилизационное, справедливое, экологическое и ориентированное на развитие управление [42]. Руководство Партии определяет фундаментальное направление и природу китайской модернизации. Как важный инструмент превращения ее проекта в реальность, городское планирование получает все большее внимание и в новую эпоху наделяется новыми ценностями и требованиями.

Во время инспекции планирования и строительства Пекина в 2017 году Си Цзиньпин отметил, что городское планирование играет важную направляющую роль в развитии города. Тем самым были особенно подчеркнуты его стратегическое руководство и жесткий контроль, а качественное планирование признано первоочередной задачей каждого города. Си Цзиньпин также сформулировал четкие ценностные требования: в ходе поездки в Гуандун в 2018 году он подчеркнул необходимость уделять особое внимание охране историко-культурного наследия; во время инспекции Шанхая в 2019 году заявил, что и городское планирование, и строительство, как новых районов, так и обновление старых, должны быть ориентированы на человека и потребности населения. Тогда же он в полной форме выдвинул принцип «города строятся народом и для народа» [52]. Этот подход выходит далеко за рамки обычных административных правил и относится к уровню управленческой философии КПК.

В результате городское планирование вышло за пределы государственной администрации и ведомственных функций и стало важной частью программы управления КПК. В «Резолюции ЦК КПК об основных достижениях и историческом опыте Партии за столетний период» 2021 года усиление городского планирования, строительства и управления названо важным достижением и опытом; при этом «городское планирование» оказалось единственным упомянутым видом планирования [35]. В 2022 году XX съезд КПК призвал повысить уровень городского планирования, строительства и управления [12]. Принятое затем третьим пленумом ЦК КПК XX созыва «Решение о дальнейшем всестороннем углублении реформ для продвижения китайской модернизации» [39] прямо потребовало совершенствовать систему городского планирования. Эти положения подтверждают его значение в новую эпоху и возлагают на него новую историческую ответственность.

По мере вступления Китая в городскую эпоху, направляемую китайской модернизацией, КПК в полной мере осознала ценность и ответственность городского планирования. Оно стало важным инструментом городской работы Партии и планированием для народа, а не только ведомственным или профессиональным планом либо техническим документом.

### **3.2.2 Новое толкование городского планирования для новой эпохи**

В 2015 году Организация Объединенных Наций опубликовала «Международные руководящие принципы городского и территориального планирования» — первый международный технический стандарт в этой области. В документе городское и территориальное планирование определяется как процесс принятия решений для достижения экономических, социальных, культурных и экологических целей посредством пространственных концепций, стратегий и планов с использованием политических принципов и инструментов, институциональных и партисипаторных механизмов и регулирующих процедур [40]. Многие развитые страны также подразделяют городское планирование на этапы и циклы политики в соответствии с теорией публичной политики. Это классическое определение показывает, что преобразование планирования в политический процесс соответствует международной тенденции [20, 41].

На раннем этапе китайское городское планирование во многом совпадало с муниципальным проектированием и долго существовало как специализированная работа. После образования Народной Республики и в первые годы реформ и открытости оно главным образом относилось к деятельности государственных ведомств. Принятый в 2007 году «Закон КНР о городском и сельском планировании» обозначил новый этап: он вернул понятие «городское планирование» с национального, регионального, городского и сельского уровней к конкретному уровню планирования города и усилил его публично-политический характер путем стандартизации административных процедур. Центральная конференция по работе городов 2015 года сформулировала требования научного планирования, рациональной пространственной организации и устойчивого развития; многие из них значительно вышли за пределы ведомственной функции, административной работы или традиционных профессиональных планов. Тем самым городское планирование окончательно закрепились как политическая рамка «планирования города» и фактически превратилось в «различные планы города». Его содержание расширилось: на городском уровне оно стало включать планирование развития как стратегическое руководство управлением, пространственное планирование как основу развития и ведомственные и специализированные планы, связанные с городским строительством и управлением.

Таким образом, городское планирование можно толковать тремя способами. Во-первых, в широком и обобщенном смысле к нему относится вся работа, связанная с городским строительством, архитектурными проектами или обликом города [42]. Такое понимание тесно связано с древней традицией ведомства общественных работ и заметным вкладом современной инженерии и архитектуры. Во-вторых, термин может обозначать планы, разрабатываемые городскими властями, подчеркивая официальный и функциональный характер. В него могут входить не только генеральные планы, но и транспортные, жилищные, инфраструктурные, экологические планы и планы общественных услуг. Это толкование частично восходит к плановой экономике и укрепилось после 1990-х годов, когда многочисленные ведомственные планы требовалось включать в генеральный план города. В-третьих, в новую эпоху Партия усилила всеобщее и единое руководство всеми сферами. Городская работа связана с долгосрочным развитием страны и положением Партии как правящей силы; городское планирование стало важным инструментом и стратегическим ориентиром городской работы и ключевым носителем концепции «Народного города». Его политическое содержание очевидно.

Современное содержание городского планирования включает по меньшей мере три аспекта. Во-первых, оно должно служить модернизации управления. Как местная платформа реализации государственного управления планирование не ограничивается техническим согласованием на уровне участка или проекта и не сводится к контролю исполнения центральной политики. Его ядро — реконструкция производственных отношений в ответ на развитие производительных сил. Во-вторых, это процесс регулирования отношений между заинтересованными сторонами. Необходимо учитывать институциональный контекст и основу управления до предоставления планировочных элементов, а после — оценивать устойчивость и результативность реализации и эксплуатации, избегая как внезапных выгод, создаваемых планированием, так и разорительных потерь затронутых групп [43]. В-третьих, следует сформировать человекоцентричный механизм городского управления, основанный на правах граждан, включая равное право пользования пространством и право участвовать в принятии решений. Согласно направляющую роль политики развития, ценностную рациональность использования ресурсов и пространственно-технические решения, городское планирование способно направлять рациональное рыночное распределение пространственных ресурсов и создавать комфортную среду, повышающую благополучие, безопасность и удовлетворенность людей.

С точки зрения спроса планирование поддерживает соответствие между КПК и потребностями народа по двум различным направлениям.

Первое направление — ответ на уже существующие общественные потребности. Планирование активно участвует в их выявлении, согласовании и удовлетворении. Партия и государство углубляют исследования спроса и обусловленного им поведения, на основе закономерностей поведения жителей эффективно определяют жизненные потребности разных уровней и сфер<sup>④</sup> и рассматривают удовлетворение растущей потребности народа в лучшей жизни как основную цель управления [44-45]. Общество неоднородно и сложно, поэтому потребности групп многообразны и различаются. На этапе обновления существующего пространства ограниченность земельных и пространственных ресурсов может порождать противоречия и конфликты. Городское планирование должно координировать спрос посредством коммуникации, переговоров и согласования, упорядочивать отношения между объектами и субъектами управления, искать наибольший общий знаменатель и эффективно отвечать на разнообразные и комплексные потребности.

Второе направление — формирование ориентации общественного спроса. Планирование играет важную роль в создании, направлении и удовлетворении потребностей. Партия и государство несут широкую ответственность за политическую стабильность, экономический рост, культурное процветание и экологическое развитие. Общие и частные, долгосрочные и краткосрочные потребности не всегда могут быть согласованы автоматически. Посредством информирования и мобилизации, распространения знаний и ценностного руководства — включая институт общественных планировщиков, процедуры участия граждан, собрания, семинары и мастерские [44-45] — планирование может поощрять более зеленый и низкоуглеродный образ жизни, повышать осведомленность об устойчивом развитии и участии в общественном управлении и с помощью пространственного проектирования и регулирования переводить макроуровневые решения в повседневные жизненные сценарии.

Внимание Партии к городскому планированию обусловлено управленческой философией служения народу и удовлетворения потребностей эпохи, требованиями устойчивого социально-экономического развития городов и экологической цивилизации, а также исторической миссией направлять изменение поведения пользователей ресурсов. Как важнейший инструмент городской работы планирование не просто непосредственно распределяет ресурсы и не ограничивается ведомственным контролем

строительных земель или строительной деятельности. Позволяя рынку играть базовую роль в распределении ресурсов, оно обеспечивает координацию более высокого уровня через целевую ориентацию, ценностное руководство и регулирование поведения, тем самым целостно выражая философию управления. Поэтому настало время комплексно реконструировать систему городского планирования, преобразовать ее ценности, институты, механизмы и техническую поддержку в соответствии с новыми требованиями и сформировать «систему дисциплин, академическую систему и систему дискурса» с китайской спецификой, стилем и духом [46].

### **3.3 Совершенствование системы городского планирования**

Третий пленум ЦК КПК XX созыва выдвинул требование «совершенствовать систему городского планирования». Оно продолжает последовательную политику Партии в сфере городской работы и планирования, отражает глубокую оценку и переосмысление нынешней практики и представляет собой стратегическую установку на предстоящий период.

Совершенствование системы не означает простого отрицания огромного вклада городского планирования за более чем семь десятилетий существования Народной Республики. Необходимо заново оценить его роль и статус с позиции преемственности лучших традиций Партии и углубить реформы, чтобы отвечать потребностям новой эпохи. Как минимум следует работать по четырем направлениям.

#### **3.3.1 Следование объективным закономерностям и служение потребностям народа**

Необходимо правильно выстроить отношения между государственной функцией, профессиональным развитием и формированием дисциплины под руководством Партии. Особого внимания требуют следование объективным закономерностям и реализация концепции «Народного города». Эта концепция является общей основой городского планирования и системно отвечает на фундаментальные вопросы: кому принадлежит город, для кого и на кого он опирается. Народ — главный субъект и ядро городской власти, конечная цель планирования и строительства. «Сохранение ведущей роли широких народных масс в строительстве и развитии городов и обеспечение народного характера города — сущностная черта городского строительства с китайской спецификой и отличительная черта Народного города» [47]. Это также политическая основа управления КПК.

Руководство Партии — фундаментальная система руководства Китая, определяющая характеристика модернизации китайского управления и необходимая предпосылка совершенствования системы городского планирования. Преодоление ведомственных, отраслевых и профессиональных привычек мышления и поведения и понимание планирования новой эпохи с позиции дела Партии — вызов для государственных органов, общества и всех специалистов. Требования административных функций, профессионального развития или дисциплинарных интересов не могут подменять институциональные решения Партии в сфере городского планирования.

В регулировании отношений между государственной функцией, профессиональным развитием и формированием дисциплины можно опираться на мудрость китайской традиции государственного искусства: административную модель «управления посредством Пути», профессиональную цель «орудие несет Путь» и ценностный принцип «Путь следует природе». Возвращение к этой традиции позволяет соединить интересы правящей Партии и народа [48].

#### **3.3.2 Оптимизация функций и качественное планирование города**

Необходимо мобилизовать инициативу как центральных, так и местных властей. Возвращение городского планирования к городскому уровню уточняет отношения между центром и регионами,

государством и рынком и соответствует требованиям дальнейших реформ. Оно охватывает промышленное развитие, среду обитания, инфраструктуру, общественные услуги и экологическую защиту конкретного города, поэтому носит выраженный местный характер. Местные жители — главные заинтересованные стороны. При соблюдении национальной политики и планов верхнего уровня решения должны приниматься местными партийными комитетами, собраниями народных представителей и органами власти с учетом изменяющихся условий [49].

После периода быстрой урбанизации и крупномасштабного строительства многие развитые страны прошли широкие дискуссии и пришли к общему пониманию: городское планирование в основном относится к местной компетенции. Местные органы принятия решений — советы или правительства — определяют направление, масштаб и темпы развития, формулируют пространственные стратегии и конкретные шаги реализации и мобилизуют общественные ресурсы для достижения планировочных целей. Различия политических и правовых систем не меняют этой базовой позиции. Поэтому документы ООН выделяют пять уровней пространственного планирования: трансграничный, национальный, городских регионов и агломераций, городской и районный [26, 40].

Это не отрицает ответственности центрального правительства за целостное видение страны. Даже государства с полноценной рыночной экономикой подчеркивают приоритет национальных и региональных интересов, которые должны быть полностью учтены и защищены в городском планировании. «Новая программа развития городов» рассматривает национальную городскую политику как фактор, равный по значению стратегическому планированию городского развития [26]. В Китае планы и политические ориентиры национального уровня оказывают существенное направляющее воздействие на местное развитие, прежде всего через пятилетние планы экономического и социального развития и Национальный план урбанизации нового типа.

### **3.3.3 Ориентация на управление и продвижение совместного создания, управления и использования благ**

Необходимо осуществить переход от администрирования к управлению. Различие между формулами «городское планирование, строительство и администрирование» и «городское планирование, строительство и управление» не сводится к словам; за ним стоят глубокие исторические и политические изменения. По своей сути городское планирование является инструментом правящей силы: при строительстве и управлении застроенной и природной средой оно переводит ее намерения в решения и реализацию. Управление — совокупность способов, которыми государственные и частные институты и отдельные лица ведут общие дела, непрерывный процесс согласования конфликтующих или различных интересов и совместных действий. Оно включает как формальные институты и правила, обязательные для соблюдения, так и неформальные договоренности, принимаемые людьми или отвечающие их интересам [50-51].

Сильная государственная модель Китая исторически обусловила путь административного управления. Государство было главным субъектом, а администрирование представляло организованный внутренний процесс под руководством органов власти и мэров, основанный на четких предписаниях и процедурах и направленный на максимизацию эффективности. Его объектами были использование земли, контроль развития, строительная деятельность и связанные вопросы. Управление, напротив, является совместным усилием государства, предприятий и общества под руководством Партии. Его объект — общественные дела в политической, экономической, социальной, культурной и экологической сферах. Оно включает не только разрешительное администрирование внутри государственной структуры, но и комплексное руководство городской социальной системой, координацию ведомств и интерактивные процессы

сотрудничества, консультаций и обмена в неформальных организациях и сетях. Государство — не единственный субъект управления и само может становиться его объектом. Поэтому централизованное и единое руководство Партии и социалистическая демократическая система имеют ключевое значение для современного управления.

### **3.3.4 Повышение уровня и институционализация регулярной координации множества планов**

Интеграция множества планов не является самоцелью и не означает существования единственного плана. Важнее координация между планами. Интеграция относится к государственным функциям и направлена на устранение противоречий и взаимных ограничений между планами различных органов. Корни проблемы лежат не в планировании как таковом, а в эволюции социально-экономического развития и урбанизации, которая породила пересечение и дублирование функций ведомств, их смещение или отсутствие, несоответствие полномочий и ответственности и нерациональное распределение ресурсов. По существу, производственные отношения перестали отвечать развитию производительных сил. Основной путь решения — усиление коммуникации между ведомствами, то есть координация планов. Их интеграция — особая мера для периодов острого конфликта; сосуществование множества планов является нормой, а взаимная увязка — базовым принципом и рабочим методом.

Для профессии и дисциплины, привыкших к трехмерному изоморфизму, межведомственная практика и развитие будут все больше следовать собственной внутренней логике. Профессия не должна стремиться монополизировать все планировочные услуги, соответствующие функциям одного компетентного ведомства; она может выходить за его границы и предоставлять технические услуги множеству органов. Дисциплина не должна ограничиваться исследованием потребностей одной планировочной функции, а должна охватывать весь спектр планирования, вести научно-технические исследования, обобщать опыт разнообразной практики и формировать интегрированную систему знаний обо всех видах планов. Компетентные ведомства несут важную ответственность за здоровое развитие профессии и дисциплины, но это не превращает планировочную отрасль или систему знаний в их ведомственную собственность.<sup>⑤</sup>

Итак, преодоление трехмерного изоморфизма требует эффективной работы административных функций в правовых и политических рамках, повышения административной эффективности, поддержки устойчивого развития профессии и укрепления автономии и потенциала дисциплины. Для этого необходимо выйти за пределы трехмерной рамки и институционализировать межведомственную координацию планов как нормальный рабочий механизм.

## **4 Заключение**

Значение городского планирования в Китайской Народной Республике пережило две крупные трансформации. Во-первых, система городского и сельского планирования, созданная «Законом о городском и сельском планировании» 2007 года, прямо отнесла городское планирование к городскому уровню. Из собирательной категории, включавшей национальные и провинциальные планы систем городов, а также планы поселков и деревень, термин превратился в более узкое «планирование города». Во-вторых, Центральная конференция по работе городов признала качественную городскую работу, включая планирование, строительство и управление, важной обязанностью партийных комитетов всех уровней, выведя ее за пределы прежней государственной или ведомственной функции. Третий пленум ЦК КПК XX созыва далее определил городское планирование как систему, а не специализированный план. Концепция Си Цзиньпина «Народный город» усилила политическое содержание городского планирования и стала общим ориентиром реконструкции этой системы.

Значение понятия «городское планирование» менялось вместе с эпохой и принимало на себя различную историческую ответственность. Сегодня это планирование города. Система городского планирования — городское выражение национальной системы планирования; конкретная практика человекоцентричного управления при строительстве и управлении «Народным городом»; система, состоящая из различных городских планов под руководством национальной системы; и механизм координации множества планов на городском уровне. Ее содержание шире инженерно ориентированного планирования традиционной строительной отрасли, поскольку охватывает разнообразные формы планирования города. Одновременно она более интегративна: включает и реализует общий замысел национальной системы, сохраняет вертикальную преемственность и выступает обобщающим понятием для планов всех городских отраслей и сфер.

Городское планирование вернулось от вертикальной системы, охватывавшей несколько административных уровней в начале реформ, к местным делам. Под руководством национального планирования и национальной городской политики, при соблюдении национальных интересов и экологических и финансовых пределов, оно задает стратегическое направление и программу действий для развития города и интегрирует все виды планов городского уровня. Это важный инструмент, посредством которого городские партийные комитеты и органы власти реализуют концепцию «Народного города» и ведут городскую работу, а также средство разрешения противоречий между центром и местами и между ведомствами. Поэтому укрепление системы и служение потребностям городского управления — одна из наиболее срочных трансформаций планирования новой эпохи.

В рамках модернизации городского управления все планы городского уровня совместно охватывают полный процесс от управления спросом до использования ресурсов и регулирования поведения, обеспечивая подлинную координацию множества планов. Тем самым городское планирование принимает большую историческую ответственность за вертикальное и горизонтальное согласование. Само планирование эволюционировало от полицейской власти, вмешивающейся в права частной собственности, к общественной платформе модернизации управления. Под руководством городских партийных комитетов оно формирует образ будущего города, направляет современные ценности и регулирует социальное поведение. Оно ищет баланс и оптимальные решения между властью, правами и капиталом; развитием, безопасностью и окружающей средой; историей, настоящим и будущим. Оно обеспечивает принятие решений до действий и согласует базовую карту с проектом развития. Для этого требуются пространственное планирование и координация строительных проектов, управление спросом различных социально-экономических групп для балансирования предложения и потребности в базовых общественных услугах, общественных пространствах и доступном жилье, а также коммуникация и переговоры между субъектами управления для достижения консенсуса как по долгосрочной городской стратегии, так и по насущным вопросам жизни.

Успех этой трансформации зависит от обновления представлений планировочных ведомств, законного администрирования и помощи различным заинтересованным сторонам в поиске наибольшего общего знаменателя. Необходимы также профессиональные инновации, более широкое участие других отраслей в планировании и укрепление технической поддержки научно обоснованных решений. Наконец, дисциплина должна продолжать накапливать знания и обслуживать практику, одновременно принимая ответственность за повышение городского и планировочного сознания лиц, принимающих решения, и общества в целом.

## Примечания

- ① Планирование системы городов рассматривает регион и сеть его городов и поселков как объект исследования и обеспечивает научную основу для генеральных планов. Постепенно оно расширилось от муниципального уровня к провинциальному и национальному, включило землепользование, размещение инфраструктуры, экологическую защиту и другие факторы и перешло к охвату всей территории и всех элементов. Это расширение заложило предпосылки пересечения и даже конфликтов с функциями других ведомств, особенно с появившимися позднее территориальными планами, планами землепользования и планами зон основных функций.
- ② При корректировке классификатора дисциплин в 2011 году «Городское планирование», ранее являвшееся дисциплиной второго уровня в составе архитектуры, было повышено до самостоятельной дисциплины первого уровня «Городское и сельское планирование». Название отражает зависимость дисциплины от административных функций и отличается от распространенных в мире выражений city/urban planning и urban/city and regional planning.
- ③ О соотношении функциональной сферы, сферы воздействия и исследовательской области планирования см. источник [27].
- ④ На встрече с представителями СМИ Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК в ноябре 2012 года Си Цзиньпин отметил, что люди любят жизнь и ожидают лучшего образования, более стабильной занятости, более удовлетворительных доходов, надежного социального обеспечения, качественной медицинской помощи, более комфортного жилья и более красивой окружающей среды, а также надеются, что их дети смогут лучше расти, работать и жить.
- ⑤ Согласно «Каталогу дисциплин ученых степеней», изданному Комитетом по ученым степеням Государственного совета (редакция апреля 2018 года), из 111 дисциплин первого уровня в 13 категориях 26 дисциплин семи категорий связаны с территориально-пространственным планированием. Согласно «Каталогу специальностей бакалавриата обычных высших учебных заведений» Министерства образования (редакция 2020 года), из 703 специальностей в 12 категориях 54 специальности восьми категорий связаны с территориально-пространственным планированием, в том числе 38 — тесно. Сходная широта характерна и для планировочных функций других государственных ведомств.

## Литература

- [1] WU Tinghai. «Планирование» города Дасин Юйвэнь Каем в эпоху Суй с позиции теории ситуации [J]. City Planning Review, 2009(12): 39-47.
- [2] TIAN Yuan. Эволюция терминологии и концепций современного китайского городского планирования [D]. Нанкин: Юго-Восточный университет, 2015.
- [3] HUANG Shimeng. Толкование и систематизация профессиональной терминологии планирования метрополий [M]. Тайваньская ассоциация городского планирования, 1990.
- [4] LIU Jinhua. Понимание «планирования»: лингвистическое исследование планирования и смежных терминов [J]. City Planning Review, 2024, 48(4): 85-94.
- [5] ZHOU Ganzhi. Навстречу третьей весне городского планирования [J]. City Planning Review, 2002(1): 9-10.
- [6] Государственный совет. Положение о городском планировании (1984) [S]. 1984-01-05.
- [7] Университет Тунцзи. Основы городского планирования [M]. Пекин: China Architecture & Building Press, 1981.
- [8] Закон Китайской Народной Республики о городском и сельском планировании [S]. 2007-10-28.

- [9] Государственный совет. Уведомление об усилении надзора и управления городским и сельским планированием (документ Государственного совета № 13 [2002]) [R]. 2002-05-15.
- [10] ЦК КПК и Государственный совет. Мнения о дальнейшем усилении планирования, строительства и управления городами (документ ЦК № 6 [2016]) [R]. 2016-02-06.
- [11] Xi Jinping. Высоко нести великое знамя социализма с китайской спецификой и сплоченно бороться за всестороннее строительство современного социалистического государства: доклад XX съезду Коммунистической партии Китая [R]. 2022-10-16.
- [12] GUO Lu. Порядок Поднебесной и устройство полиса: сопоставление ранней китайской и западной планировочной мысли в «Чжоу ли» и «Политике» [J]. City Planning Review, 2023, 47(12): 32-38.
- [13] SUN Shiwen. Система городского планирования древнего Китая в «Чжоу ли» [J]. City Planning Review, 2012, 36(8): 9-13.
- [14] GUO Lu, WU Tinghai. Определение направлений, установление позиций, устройство государства и упорядочение полей: система пространственного планирования и технические методы древнего Китая в «Чжоу ли» [J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2017, 32(6): 36-54.
- [15] HE Yeju. История городского планирования древнего Китая [M]. Пекин: China Architecture & Building Press, 1996.
- [16] Китайское общество городского планирования. История дисциплины городского и сельского планирования в Китае [M]. Пекин: China Science and Technology Press, 2018.
- [17] ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. Современные тенденции городского и сельского планирования в Китае [M]. Нанкин: Southeast University Press, 2013.
- [18] ЦК КПК и Государственный совет. Национальный план урбанизации нового типа (2014-2020) [R]. 2014.
- [19] Центральное правительство запускает пилотную интеграцию множества планов в 28 городах и уездах [N]. 21st Century Business Herald, 2014-11-19.
- [20] SHI Nan. Политика планирования и планирование, ориентированное на политику [D]. Пекин: Пекинский университет, 2005.
- [21] Министерство кадров и Министерство строительства. Уведомление об опубликовании Временных положений о системе профессиональной квалификации зарегистрированных городских планировщиков и Порядка признания их профессиональной квалификации (кадровый документ № 39 [1999]) [R]. 1999.
- [22] SHI Nan. Дисциплинарные исследования городского и сельского планирования и система планировочного знания [J]. City Planning Review, 2021, 45(2): 9-22.
- [23] LI Tie. Кто должен нести ответственность за городское планирование? [EB/OL]. 2024-09-29. <https://new.qq.com/rain/a/20200117A0J6MV00>.
- [24] SHI Nan. Спрос [J]. City Planning Review, 2019, 43(12): 1.
- [25] SHI Nan. Факторы, влияющие на социальные функции городского планирования: анализ его общественного статуса [J]. City Planning Review, 2005(8): 9-18.
- [26] Конференция ООН по жилью и устойчивому городскому развитию. Новая программа развития городов [J]. City Planning Review, 2016, 40(12): 19-32.
- [27] ЦК КПК и Государственный совет. Комплексный план реформирования системы экологической цивилизации [R]. 2015-09-11.

- [28] YANG Baojun, DONG Ke. Продвижение экологической цивилизации посредством системы территориально-пространственного планирования [ЕВ/ОЛ]. 2024-11-04.  
<https://www.planning.org.cn/news/view?id=9692&cid=0>.
- [29] SHI Nan. Научный симпозиум по развитию дисциплины в условиях реформы системы пространственного планирования [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 1-11.
- [30] CAO Kang, WANG Hui. От инструментальной к коммуникативной рациональности: изменения интеллектуального ядра и теории современного городского планирования [J]. City Planning Review, 2009, 33(9): 44-51.
- [31] ZHANG Tingwei. От «говорить истину власти» к «участвовать в принятии решений»: тенденция современной американской теории планирования — коммуникативное планирование [J]. City Planning Review, 1999(6): 33-37.
- [32] SHI Nan. Об общественном интересе в городском планировании [J]. City Planning Review, 2004(6): 20-31.
- [33] Институт истории и литературы Партии при ЦК КПК. Избранные высказывания Си Цзиньпина о городской работе [М]. Пекин: Central Party Literature Press, 2022.
- [34] ЦК КПК и Государственный совет. Мнения об унификации системы планирования и более полном использовании стратегически направляющей роли национального планирования развития [R]. Документ ЦК № 44 [2018], 2018-11.
- [35] ЦК КПК. Резолюция ЦК КПК об основных достижениях и историческом опыте Партии за столетний период [R]. Пекин, 2021.
- [36] CCTV.com. Городское обновление делает жизнь лучше [ЕВ/ОЛ]. 2024-08-17.  
<http://politics.people.com.cn/n1/2024/0817/c1001-40300739.html>.
- [37] SHI Nan. Историческая ответственность планирования в устойчивом городском и сельском развитии и модернизации управления: рецензия на книгу «Устойчивое возрождение сельских территорий и его планировочное управление» [J]. China Land Science, 2023, 37(7): 135-136.
- [38] CHEN Weiguang. Китайская и мировая модернизация с точки зрения управления [J]. Journal of Renmin University of China, 2024, 38(2): 44-55.
- [39] ЦК КПК. Решение о дальнейшем всестороннем углублении реформ для продвижения китайской модернизации [R]. 2024-07-21.
- [40] SHEN Jianguo. ООН-Хабитат: Международные руководящие принципы городского и территориального планирования [J]. City Planning Review, 2016, 40(12): 9-18.
- [41] ZHAO Min. Публично-политическая ориентация городского планирования и управление в соответствии с законом [J]. City Planning Review, 2007(6): 21-27.
- [42] SHI Nan. Формирование системы технических стандартов планирования на основе контроля элементов и процедур [J]. Urban Planning Forum, 2009(2): 1-19.
- [43] HAGMAN D. G., MISCZYSKI D. J. Windfalls for Wipeouts: изъятие прироста стоимости земли и компенсация [М]. 1-е изд. Routledge, 1979: 187-202.
- [44] YIN Dongshui, ZHOU Guanghui. Национальное планирование направляет национальное развитие: политический анализ на основе китайских пятилетних планов [J]. CASS Journal of Political Science, 2022(5): 99-112.
- [45] ZHANG Lizhen, LI Ruomeng. Исторический процесс и основной опыт КПК в продвижении согласованного развития «двух цивилизаций»: взгляд через пятилетние планы [J]. Decision Science, 2023(4): 5-14.

- [46] XI Jinping. Выступление на 39-й коллективной учебе Политбюро ЦК КПК XIX созыва 27 мая 2022 года [R]. 2022.
- [47] YAN Bo. Истоки, планировочно-управленческая рамка и практика концепции «Народного города» [J]. Planners, 2024, 40(5): 9-17.
- [48] FANG Zhaohui. Исследование значения «государственного искусства»: к 125-летию со дня рождения Цянь Му [J]. History of Political Thought, 2020, 11(4): 1-21.
- [49] Исследовательская группа. Реформа и инновации в подготовке генеральных планов городов [J]. City Planning Review, 2014, 38(S2): 84-89.
- [50] WU Jia, ZHANG Jingxiang. Трансформация китайского городского планирования в контексте изменения государственного искусства [J]. Urban Development Studies, 2006(2): 64-68.
- [51] HE Yanling. Путь к Народному городу [M]. Пекин: People's Publishing House, 2022.
- [52] Шанхайский исследовательский центр идей Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой для новой эпохи. Продвижение городского развития на основе человекоцентричного подхода [EB/OL]. 2024-11-04. <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0616/c40531-31747831.html>.
- Переработано: сентябрь 2024 г. Перевод выполнен с использованием ИИ.