

Переопределение положения и функциональный анализ метрополитенского планирования

ZHANG Li, GAO Runyi

Аннотация. Формирование современных метрополитенских регионов является национальной стратегией. Хотя метрополитенское планирование быстро развивается, практика характеризуется сосуществованием многих типов планов, наложением содержания и трудностями реализации. На основе обзора практики в Китае, международного опыта и реформы национальной системы планирования статья утверждает, что метрополитенское планирование должно стать комплексным макроориентированным статутным региональным планом, сосредоточенным на координации между административными границами и ведомствами. Оно должно классифицироваться как региональное планирование, совместно готовиться несколькими ведомствами и утверждаться компетентным вышестоящим народным правительством. Региональное планирование, представленное метрополитенским, должно реализовывать национальные пространственные стратегии, продвигать координированное развитие, уточнять отношения между планами, совершенствовать национальную систему, усиливать трансграничную координацию и поддерживать динамическое обслуживание местных планов.

Ключевые слова: метрополитенский регион; метрополитенское планирование; региональное планирование; система планирования

Финансирование: Национальная ключевая программа НИОКР Китая «Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation» (2022YFC3800800).

В Китае давно обсуждается, как определять и планировать метрополитенские регионы. В 1990-е гг. исследования рассматривали главным образом их экономические свойства [1]. В начале XXI века планы Нанкина, Суйчжоу и Сучжоу-Уси-Чанчжоу ввели концепт в формальную практику [2-4]. Национальный план новой урбанизации, документы 2019 г. и доклад XX съезда укрепили их роль в координированной городской системе.

Недавние исследования касаются теоретической эволюции, границ, стратегий, позиционирования, координации, пространственного управления и отраслевого планирования [5-14]. Однако внутренняя логика, цели, функции и порядок подготовки метрополитенского планирования в национальной системе все еще не ясны. Статья рассматривает типы планов, практические трудности и необходимое институциональное позиционирование.

1 Основные типы метрополитенского планирования

В существующей практике планы развития возникли раньше и продвигаются быстрее. Территориально-пространственное планирование начато лишь в ограниченном числе регионов, а отраслевое планирование остается на начальной стадии.

1.1 Планы развития метрополитенских регионов

Документы 2018 г. определили планирование развития как общий чертёж экономического и социального развития. На метрополитенском уровне такой план задает направление развития, приоритеты координации и программу совместных действий, поддерживая функции государства в экономическом регулировании, рыночном надзоре, социальных услугах и экологической охране.

После документов НКРР 2019 г. многие территории подготовили планы развития метрополитенских регионов. Они обычно включают позиционирование, пространственную структуру, ключевые области координации и механизмы реализации: транспорт, промышленность, экологическое совместное управление, общественные услуги, открытые платформы и институциональные реформы. Они имеют комплексный и стратегический характер, часто с горизонтом до 2035 г.

Таблица 1 Семнадцать планов развития метрополитенских регионов с 2020 г.

План	Утверждение	Горизонт	Межпровинц.	Базовая единица	Площадь планирования
Nanjing	2021-03	2025; прогноз до 2035	Да	район/уезд	27,000 km ² , 20.0 млн; расширено до 66,000 km ² , 35.0 млн
Fuzhou	2021-07	2025; прогноз до 2035	Нет	район/уезд	26,000 km ² , 13.0 млн
Chengdu	2021-11	2025; прогноз до 2035	Нет	город	26,400 km ² , 27.61 млн; расширено до 33,100 km ² , 29.66 млн
Changsha-Zhuzhou-Xiangtan	2022-03	2025; прогноз до 2035	Нет	район/уезд	18,900 km ² , 14.84 млн
Xi'an	2022-03	2025; прогноз до 2035	Нет	район/уезд	20,600 km ² , 18.02 млн
Chongqing	2022-08	2025; прогноз до 2035	Да	район/уезд	35,000 km ² , 24.40 млн
Qingdao	2023-10	2030; прогноз до 2035	Нет	район/уезд	21,500 km ² , 15.58 млн
Guangzhou	2023-10	2030; прогноз до 2035	Нет	район	20,000 km ² , 32.57 млн
West Bank of Pearl River Estuary	2023-10	2030; прогноз до 2035	Нет	город	21,000 km ² , 14.353 млн
Shantou-Chaozhou-Jieyang	2023-10	2030; прогноз до 2035	Нет	город	10,600 km ² , 13.75 млн
Zhanjiang-Maoming	2023-10	2030; прогноз до 2035	Нет	город	24,700 km ² , 13.27 млн
Shenzhen	2023-10	2030; прогноз до 2035	Нет	район/уезд	16,300 km ² , 34.15 млн
Jinan	2024-02	2030; прогноз до 2035	Нет	район/уезд	22,300 km ² , 18.10 млн
Wuhan*	2022-12	-	-	-	-
Shenyang*	2023-02	-	-	-	-
Hangzhou*	2023-08	-	-	-	-
Zhengzhou*	2023-10	-	-	-	-

* Формальный текст плана развития не найден, хотя имеются соответствующие сообщения.

1.2 Метрополитенские территориально-пространственные планы

Территориально-пространственное планирование распределяет пространственные ресурсы и регулирует развитие и охрану. Технический регламент 2024 г. определяет принципы, приоритеты, гарантии реализации и результаты. Задачи включают выявление пространственных условий, определение целей, планирование структуры и общественных услуг, а также координацию экологии, инфраструктуры, устойчивости, транспорта и культурно-природных ландшафтов.

Ряд провинций и городов уже начал работу: Чэнду утвержден, Чжэнчжоу провел общественное обсуждение, планы Чанша-Чжучжоу-Сянтань, Цзинань и Большой Шанхай готовятся. По сравнению с планами развития они имеют более сильную пространственную направленность, но глубина и реальное положение различаются.

1.3 Метрополитенские отраслевые планы и их связь с территориальным планированием

Понятие отраслевого плана остается неоднозначным. В системе территориального планирования оно включает планы пространственного использования и другие области, такие как восстановление экологии, земельная консолидация, наследие, жилье и транспорт. Хотя регламент относит метрополитенское территориальное планирование к трансадминистративным территориальным отраслевым планам, координация также затрагивает электроэнергию, газ, отходы, воду, железные дороги, промышленность, услуги и энергетику, требуя многоакторных консультаций.

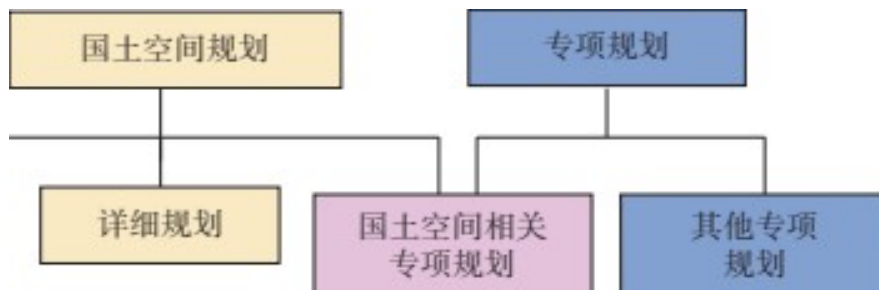


Рис. 1 Подчиненная связь между отраслевыми планами и территориально-пространственными отраслевыми планами

По содержанию и составу участников отраслевое метрополитенское планирование не может быть полностью включено в территориально-пространственное. Отдельные отраслевые планы остаются необходимыми.

2 Практические трудности метрополитенского планирования

2.1 Неясные интерфейсы между типами планов и административными уровнями

Главные планы сегодня - планы развития и территориально-пространственные планы. Национальная система ведется планированием развития, опирается на пространственное планирование и поддерживается отраслевыми и региональными планами. На метрополитенском уровне эти отношения размыты из-за разных горизонтов, наложения отраслевого содержания и сложной передачи внутри пятиуровневой системы [16-19].

2.2 Размытые содержательные границы между планами развития и пространственными планами

Метрополитенский регион выходит за пределы пригородного маятникового круга и становится трансадминистративной единицей пространственного управления [20-21]. Пространственные, экономические и социальные задачи тесно связаны, но планы развития и пространственные планы исходят из разных дисциплинарных взглядов. Транспорт, услуги, экология и интеграция часто пересекаются, порождая разные трактовки одного объекта.

2.3 Параллельная многоакторная координация и трудная реализация

Трансрегиональный характер превращает подготовку планов в переговоры между местными властями с собственными интересами. Без центрального метрополитенского координационного органа равный диалог и баланс интересов трудны. Нанкин, Ханчжоу, Чжэнчжоу и Чэнду изучали трехуровневые механизмы, а Большой Шанхай искал более высокую легитимность через совместное утверждение.

3 Переопределение метрополитенского планирования и его функций

Метрополитенское планирование не должно оставаться в рамках плана развития или территориального отраслевого плана. Его следует рассматривать в национальной системе как статутный механизм регионального планирования, координирующий типы планов и реализующий национальные пространственные стратегии.

3.1 Уроки международной практики

Токио, Нью-Йорк, Большой Лондон и Сеул показывают, что региональное планирование является совместным планированием общей территории с широким участием власти и общества, многоуровневыми переговорами и правовыми гарантиями. Законы Японии, Великобритании и Кореи обеспечивают организационную, налоговую, финансовую и политическую преемственность [24-28].

3.2 Региональное планирование в национальной системе

Решение 2024 г. подтвердило стратегическую систему, направляемую планированием развития, основанную на территориально-пространственном планировании и поддержанную отраслевыми и региональными планами. Региональное планирование должно разрешать трансрегиональные конфликты, но остается слабым институциональным звеном, поскольку не принадлежит одному ведомству.

3.3 Переопределение метрополитенского планирования

Метрополитенское планирование должно выходить за рамки административных единиц и единичных типов планов. Оно должно объединять развитие и пространство, сочетать стратегическое руководство, пространственную основу и реализуемые меры. Как комплексный статутный региональный план оно готовится несколькими ведомствами; межпровинциальные планы обычно утверждаются Госсоветом, межмуниципальные - компетентным провинциальным правительством.

3.4 Переосмысление функций метрополитенского планирования

3.4.1 Реализация национальных пространственных стратегий

Метрополитенские регионы стали ключевыми носителями новой урбанизации и национальных стратегий. Их планы должны быть стратегическими документами более высокого уровня, направляющими власти и ведомства от стратегии к строительству.

3.4.2 Уточнение отношений между планами

Интеграция метрополитенского планирования снижает административные издержки параллельных документов. Оно должно служить промежуточным узлом, передающим национальные стратегии вниз, соединяющим местные планы вверх и реализующим поддержку регионального планирования.

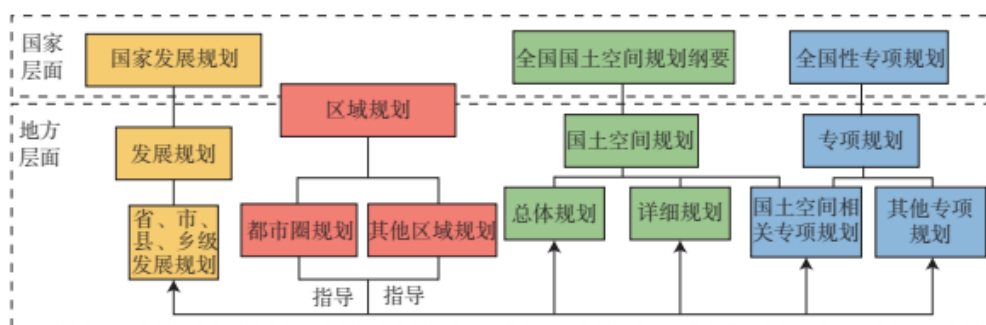


Рис. 2 Связь между планированием развития, региональным планированием, территориально-пространственным и отраслевым планированием

3.4.3 Усиление трансграничной координации и динамического обслуживания

Метрополитенский уровень не должен становиться новым вертикальным этажом. Это региональный план для конкретных проблем сотрудничества. Даже после утверждения многих местных планов он способен закрыть пробелы трансграничных конфликтов и стать основой оценки и корректировки.

4 Заключение

Метрополитенское планирование широко распространено, но его положение и функции недостаточно ясны. В системе, ведомой планированием развития, основанной на территориальном планировании и поддержанной отраслевыми и региональными планами, необходима более глубокая интеграция. Параллельные планы развития, пространства и отраслей воспроизводят сложность, которую интеграция должна была уменьшить. Метрополитенское планирование следует организовать как региональное планирование, совместно подготавливаемое министерствами и правительствами для решения конфликтов развития и пространства между административными территориями и совершенствования национальной стратегической системы.

Примечания

① Технический регламент подготовки метрополитенских территориально-пространственных планов Министерства природных ресурсов вступил в силу 1 апреля 2024 г. ② Например, Территориально-пространственный план метрополитенского региона Чэнду.

Список литературы

- [1] Shen Mingrui, Wang Ziqing, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical origins and planning practice [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 57-66.
- [2] Zhang Wei. The concept and characteristics of metropolitan regions and their planning [J]. City Planning Review, 2003(6): 47-50.
- [3] Luo Chengshu, Cheng Yushen. Spatial structure and evolutionary mechanisms of the Hangzhou metropolitan region [J]. Urban Development Studies, 2017, 24(6): 30-38.
- [4] Wang Xingping, Zhu Kai. Innovation spaces in metropolitan regions: types, patterns, and evolution, with Nanjing as a case [J]. Urban Development Studies, 2015, 22(7): 8-15.
- [5] Qian Zihua. Conceptual and spatial delimitation of metropolitan regions [J]. Planners, 2022, 38(9): 152-156.
- [6] Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. Planners, 2023, 39(4): 5-10.
- [7] Lu Qingqiang, Long Maoqian, Ouyang Peng, et al. Regional collaborative governance and contract-based collaborative planning: restructuring metropolitan governance and changing planning concepts [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19.
- [8] Zhou Y, Xu H, Wang Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas [J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 24.
- [9] Wu Zhiqiang, Yan Juan, Xu Haowen, et al. Ten key annual issues in the development of urban-rural planning, 2024-2025 [J]. Urban Planning Forum, 2024(6): 8-11.

- [10] Long Maoqian, Li Wan, Hu Ming, et al. New logic and directions of change in metropolitan governance in China [J]. *Planners*, 2020, 36(3): 12-16.
- [11] Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Qixuan, et al. Metropolitan governance in China from the perspectives of rescaling and metagovernance [J]. *Planners*, 2023, 39(4): 19-27.
- [12] Xiong Jian, Fan Yu, Zhang Zhenguang, et al. Innovations in spatial-coordination planning for the Greater Shanghai Metropolitan Region under regional coordination and spatial governance [J]. *Urban Planning Forum*, 2022(2): 76-82.
- [13] Wang Guangtao, Ye Qing, Li Fen, et al. Reflections on fostering modern metropolitan regions [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(5): 14-23.
- [14] Xiong J, Sun J, Tu Q, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai Metropolitan Area [J]. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 2024, 2(1): 19.
- [15] Wu Wenxi. Zhengzhou approved as the tenth national metropolitan region, with a high goal of international influence [N]. *21st Century Business Herald*, 2023-11-01(006).
- [16] Rong Yuefang. Research on the metropolitan-planning preparation system [J]. *Urban Planning Forum*, 2003(4): 78-84.
- [17] Zhao Min. Logic and operational strategies for constructing the territorial spatial planning system [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 8-15.
- [18] Xu Jing, Yang Xi. Territorial spatial planning transmission systems and implementation mechanisms [J]. *China Land*, 2020(8): 21-24.
- [19] Hao Qing, Yang Fan. Territorial spatial support for Chinese modernization: concluding remarks on the special issue [J]. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(11): 3033-3036.
- [20] Wang Xingping. Metropolitanization as a new stage of urbanization in China [J]. *Urban Planning Forum*, 2002(4): 56-59.
- [21] Zhang Shuangyue. Evolutionary logic, challenges, and strategies for metropolitan planning and development [J]. *Technoeconomics and Management Research*, 2024(4): 96-100.
- [22] Zhang Tinglin, Sun Bindong. Delimiting the spatial extent of current metropolitan planning in China [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(4): 104-109.
- [23] Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Metropolitan development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. *Economic Geography*, 2023, 43(1): 17-25.
- [24] Bai Zhili. Theory and practice of broad-area administration in Japan: the development of the Tokyo Capital Region [J]. *Japan Studies*, 2017(1): 10-26.
- [25] Hu Mingyuan, Gong Pu, Chen Huaijin, et al. Fostering modern metropolitan regions as the key to high-quality city-cluster development during the Fourteenth Five-Year Plan [J]. *Administration Reform*, 2020(12): 19-29.
- [26] Wu Qian. Spatial planning for foreign capital megacity regions under rescaling [J]. *Urban Planning International*, 2019, 34(2): 78-85.
- [27] Du Kun, Tian Li. Implementation framework and content of urban strategic planning: lessons from the Greater London implementation plan [J]. *Urban Planning International*, 2016, 31(4): 90-96.
- [28] Zhang Chun, He Canfei. Metropolitan regions and spatial planning: international experience [J]. *Urban Planning International*, 2010, 25(4): 85-91.
- [29] Lu Dadao. *Theory and Practice of Regional Development in China* [M]. Beijing: Science Press, 2006.
- [30] Chen Ming, Shang Jing. Evolution and future trends of regional planning [J]. *Urban Development Studies*, 2015, 22(12): 70-76.
- [31] Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. *New Urbanization*, 2023(8): 33-39.
- [32] Zhao Min, Cheng Yao. Hierarchical and categorical construction of the national planning system: the logics of zoning and systems [J]. *City Planning Review*, 2025, 49(3): 4-11.

Перевод с помощью ИИ