

К трансрегиональному управлению: инновации территориально-пространственного планирования метрополитенских регионов

ZHU Yuyu, ZHANG Shangwu, HUANG Jianzhong

Аннотация. Базовая роль территориально-пространственного планирования в трансрегиональном пространственном управлении метрополитенскими регионами необходима для стратегий Китая по координированному региональному развитию и новой урбанизации. Однако его положение, основные задачи, путь реализации и передачи, а также связь с планированием развития требуют уточнения. На основе практики Большого Шанхая статья анализирует ценность и задачи метрополитенского территориального планирования, ориентированного на трансрегиональное управление. Его ценность проявляется в пяти аспектах: пространственная основа координации, институциональные условия равных консультаций, планы действий для реализации, правовая основа трансграничного контроля и общие возможности политических инноваций. Ключевые задачи состоят в выделении административной логики и построении многоуровневых единиц управления, разработке стратифицированных стратегий вокруг центрального города, ограниченном планировании стратегических вопросов, фокусе на пограничных территориях и проникающем пространственном контроле, а также в создании многосекторных механизмов реализации.

Ключевые слова: трансрегиональное управление; метрополитенский регион; территориально-пространственное планирование; инновации планирования; новое планирование

Финансирование: Национальная ключевая программа НИОКР Китая «Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation» (2022YFC3800800); Национальный фонд естественных наук Китая «Identification, Evaluation, and Optimization of Multi-level Network Structures in Metropolitan Areas Based on Spatial Activities» (52178049).

Координированное региональное развитие является важной опорой китайской стратегической системы. Метрополитенские регионы играют центральную роль в новой урбанизации, закрепленную в национальных планах, XIV пятилетке, докладе XX съезда, Решении 2024 г. и Центральном совещании по городской работе 2025 г. Как носитель связи между центральными городами и окружением они помогают решать метрополитенские проблемы, региональные дисбалансы и барьеры административно-территориальных экономик [1].

Местные власти усилили подготовку метрополитенских планов, но функции и задачи территориально-пространственного планирования остаются спорными. Согласно документам 2019 г., метрополитенский регион - урбанизированная форма внутри агломерации, центрированная на крупном городе и организованная вокруг часового маятникового круга. С утверждением планов разных уровней и системы «три зоны и три линии» его статус трансрегионального планирования стал ключевым вопросом.

Технический регламент 2024 г. задает требования, однако практика еще должна определить, что именно должен делать такой план. Его ценность состоит не в повторении пространственных элементов, а в решении координационных проблем, которые местные планы не могут решить отдельно. Статья использует Большой Шанхай как контекст для уточнения позиционирования и задач.

1 Трансрегиональное управление и метрополитенское территориально-пространственное планирование

1.1 Теоретические основания регионального управления и китайско-западные различия

Теория регионального управления сформировалась во второй половине XX века через новый регионализм, полицентрическое и синергетическое управление [3-4]. Западные практики подчеркивали рыночную координацию, широкое участие и гибкие структуры, но критиковались за неясные цели и низкую эффективность. Джессоп описал это как провалы управления [5]. Многоуровневое управление и рескейлинг затем усилили внимание к инициативе публичной власти [6-10].

В Китае региональное управление встроено в политико-экономическую среду сильного государственного руководства. Пространственное управление, административная координация и публичное действие через план формируют его логику. При быстрой урбанизации жесткие инструменты сменяются более гибкими средствами метрополитенской координации и интеграции агломераций [11-12].

1.2 Эволюция метрополитенского понятия и ценность трансрегионального управления

Исследования признают излучающую роль центральных городов и связывают метрополитенское развитие, региональную интеграцию и пространственное управление [13-15]. Концепт эволюционировал от «центр-периферия» к пространствам потоков и глобальным город-регионам [16-21]. Полицентрические сети делают метрополитенский регион подходящей единицей для организации промышленных, снабженческих, инновационных и кадровых цепочек [22-25].

1.3 Требования практической инновации

С 2019 г. Шанхай вместе с более чем тридцатью ведомствами готовил План территориальной координации Большого Шанхая, совместно опубликованный Шанхаем, Цзянсу и Чжэцзяном в январе 2022 г. Он ввел механизмы совместной организации, подготовки, признания и реализации и использовал Эко-зеленую интегрированную демонстрационную зону дельты Янцзы как пилот [28]. В 2024 г. план Чэнду (2021-2035) стал первым планом национального уровня, утвержденным провинцией [29].

Практики сходятся в том, что метрополитенское территориальное планирование сочетает планирование и пространственное управление, выступая посредником между национальными стратегиями и местным развитием. Ограничения сохраняются: слабая связь с планированием развития, неясная передача, неравенство акторов и недостаток правовых гарантий и механизмов распределения выгод и обязанностей [26-34].

2 Базовые ценности метрополитенского территориально-пространственного планирования

Метрополитенские регионы являются важными единицами управления для координированного развития и новой урбанизации. На основе практик Шанхая, Ханчжоу, Нинбо и других городов план рассматривается как интегрированная задача системы территориального планирования.

2.1 Пространственная основа региональной координации

Координация зависит от эффективного распределения и интегрированного управления ресурсами. Система «три зоны и три линии» обеспечивает общую карту. Метрополитенский план дает городам платформу обмена данными, интегрирует дороги, рельсовый транспорт и объекты, поддерживает выявление ресурсов, моделирование и совместное принятие решений.

2.2 Институциональные условия равных консультаций

Отсутствие регулярных трансадминистративных консультаций ведет к разовым переговорам с низкой обязательностью. Метрополитенский план может организовать участие центральных и членских городов и ведомств, закрепить консенсус и стать платформой управления для решения структурных противоречий и конфликтов интересов.

2.3 Планы действий для реализации

Планы отдельных юрисдикций координируют внутренние элементы, но межрегиональная координация слаба. Нужны согласование пространственных схем, технических стандартов и графиков. Консенсус должен входить в пятилетние планы и базы ключевых проектов, чтобы схема стала практикой.

2.4 Правовая основа трансграничного контроля

Пограничные зоны концентрируют противоречия между пределами юрисдикции и движением факторов. Метрополитенский план может задавать контрольные требования, различать пространственные и управленческие объекты и использовать полные административные единицы как основу равных консультаций. В Большом Шанхае это выражено в нескольких типах единиц, формирующих многоуровневую сеть.

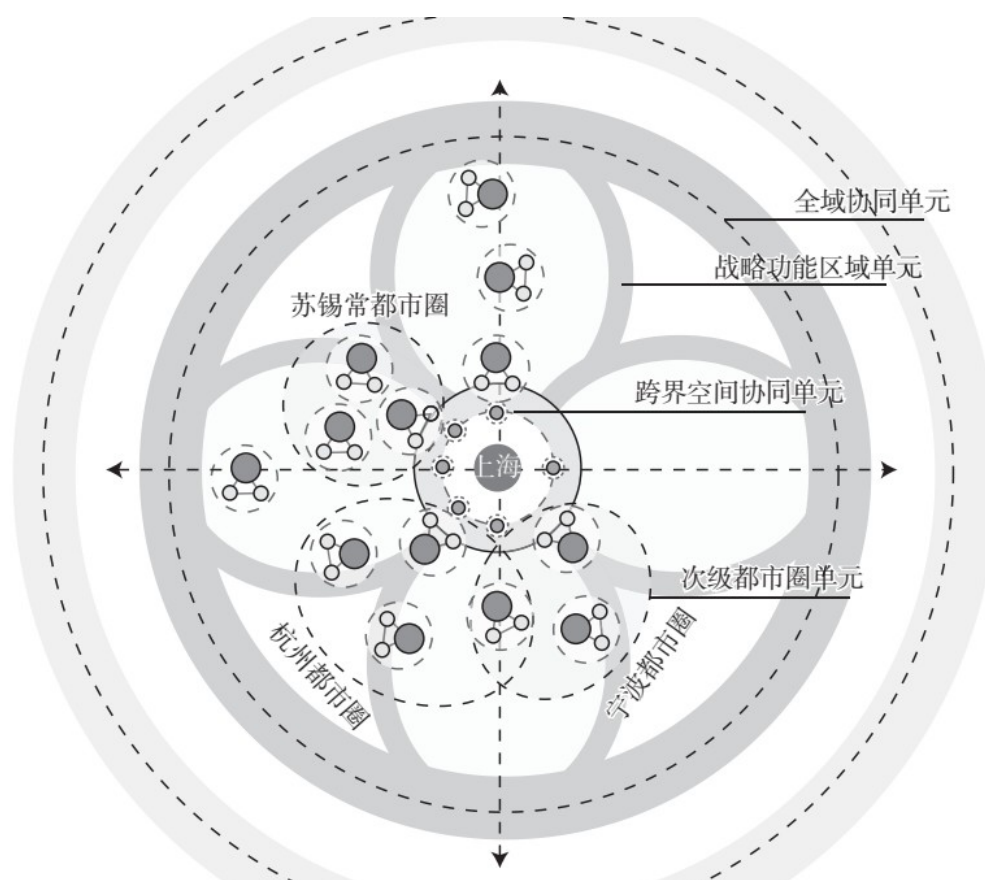


Рис. 1 Схема многоуровневых единиц пространственного управления

2.5 Общие возможности политических инноваций

Планирование создает пространство институциональной инновации. Города могут обмениваться опытом территориального восстановления, предложения земли, экологической компенсации и зон

сотрудничества, формировать общие политические запросы и добиваться пилотов. Инструменты включают межрегиональную передачу квот строительной земли, торговлю земельными индексами, экологическую компенсацию, совместное покрытие затрат и распределение доходов.

3 Ключевые задачи метрополитенского территориально-пространственного планирования

Его жизнеспособность связана с управленческой ориентацией. Подготовка должна отвечать реальным проблемам, повышать эффективность реализации, концентрироваться на стратегических вопросах и задавать целевые институты и действия.

3.1 Административная логика и многоуровневые единицы

Планирование должно быть совместимо с административной структурой. Эффективность требует административной целостности единиц и равенства акторов [36]. В Большом Шанхае используются полные уездные единицы; выделяются центральная единица вокруг Шанхая, вторичные метрополитенские единицы, стратегические функциональные единицы и трансграничные координационные единицы.

3.2 Стратифицированные стратегии вокруг центрального города

Нужно усилить излучение центрального города, но оно зависит от расстояния. В Большом Шанхае выделены три круга: 30 минут городским и пригородным рельсом для функций, услуг и экологии; 60 минут междугородним рельсом для промышленных, снабженческих, инновационных и кадровых цепочек; 90 минут высокоскоростной железной дорогой для обменов, крупной инфраструктуры и интеграции дельты Янцзы.

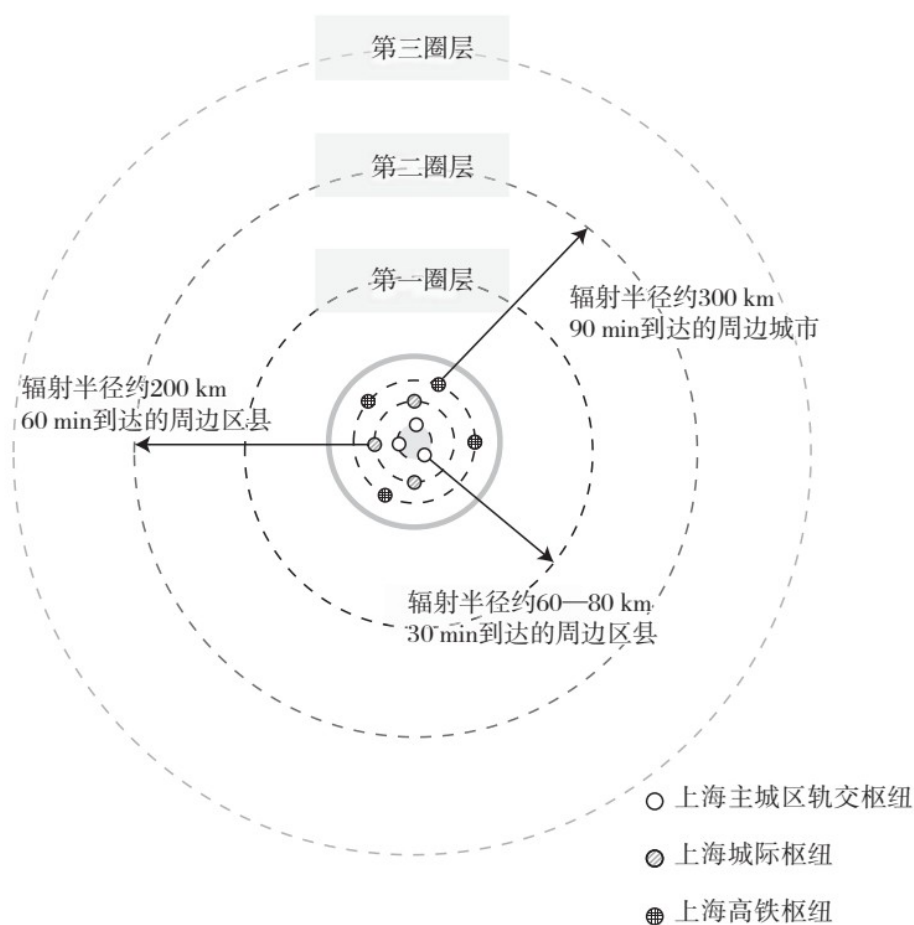


Рис. 2 Схема модели региональной координации по кругам

3.3 Ограниченное планирование стратегических вопросов

Как специальный план системы территориального планирования, метрополитенский план должен решать общие проблемы городов-членов и региональные задачи, требующие координации. Он должен избегать чрезмерного содержания и фокусироваться на стратегических миссиях, пространственных носителях национальных стратегий, крупных объектах и коридорах транспорта, экологии, энергии и информации [40].

3.4 Пограничные зоны и проникающий пространственный контроль

Зоны соприкосновения юрисдикций концентрируют конфликты: несогласованные строительные земли, тупиковые дороги, разные стандарты. План должен углублять требования в трансграничных единицах до структур, правил и руководств реализации, включая экологические коридоры, инфраструктуру, общественные услуги, транспортные узлы и ландшафтные интерфейсы.

3.5 Многосекторные механизмы реализации

Реализация требует системы передачи на основе административной логики, координации крупных пространственных действий, соединения стандартов и политических инноваций. Города-члены остаются исполнителями, поэтому региональные требования должны переводиться в конкретные ограничения и

ориентиры для каждого города и включаться в пятилетние планы и механизмы провинциальной и метрополитенской координации.

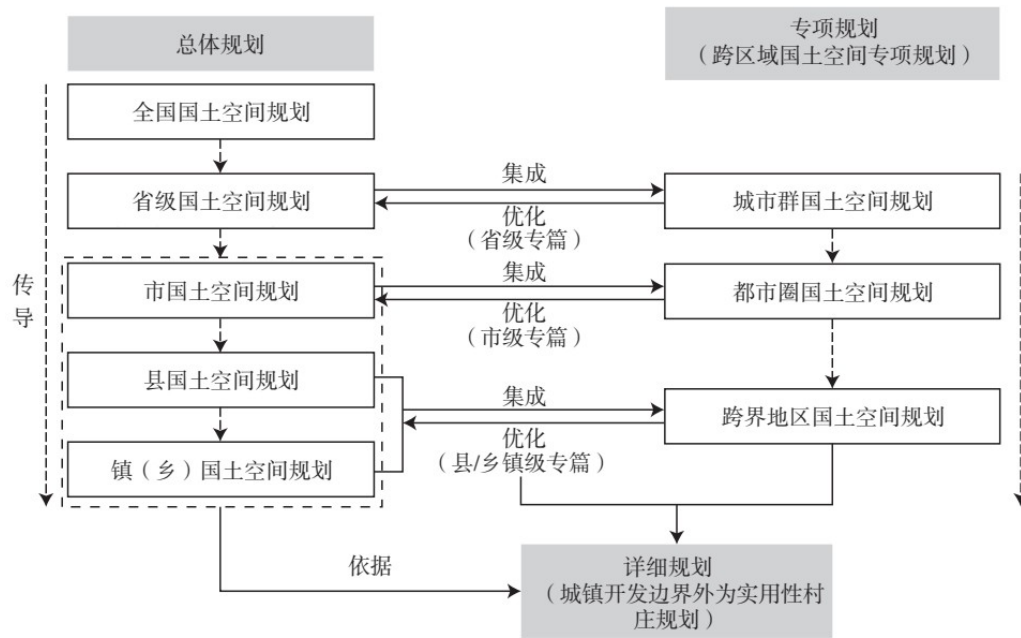


Рис. 3 Схема системы множественной передачи

4 Заключение и перспективы

Трансрегиональное пространственное управление является ключевым вопросом новой урбанизации и координированного развития Китая. Практика Большого Шанхая указывает четыре направления: усиление управленческого свойства пространственного планирования, развитие ограниченного планирования, проникающий и точный подход к пограничным зонам, а также механизм передачи региональных специальных планов.

Необходимы дальнейшие исследования и институциональные прорывы: интеграция системы планов и связь с планированием развития; механизмы повышения эффективности управления, включая фискальное распределение, экологическую компенсацию и разделение затрат; мониторинг, оценка и динамическое обслуживание, ориентированные не только на строительство проектов, но и на структуру пространства, эффективность потоков, равенство услуг и результаты управления.

Список литературы

- [1] Tang Zilai, Du Jian, Wang Kai, et al. High-quality integration in the Yangtze River Delta: what can planning do? Academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 1-11.
- [2] Cui Gonghao, Fan Jie, Wang Kai, et al. New planning trends, methods, and mechanisms for coordinated regional development: academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 1-11.
- [3] Savitch H V, Vogel R K. Paths to new regionalism [J]. State and Local Government Review, 2000, 32(3): 158-168.
- [4] Scott A J. Global City-Regions [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [5] Jessop B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development [J]. International Social Science Journal (Chinese edition), 1999(1): 31-48.
- [6] Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC [J]. The State of the European Community, 1993(2): 391-410.
- [7] Hooghe L, Marks G. Multi-level Governance and European Integration [M]. Rowman and Littlefield Publishers, 2001: 1-3.
- [8] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 [J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [9] MacLeod G, Jones M. Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a regional world? [J]. Regional Studies, 2007, 41(9): 1177-1191.

- [10] Jin Jie, Li Huanqing, Ma Lihuai, et al. Urban region governance system construction based on rescaling and multi-level governance: the Nanjing metropolitan region [J]. Resources Science, 2025, 47(2): 238-253.
- [11] Shi Nan, Wei Hang. The semantic evolution and contemporary mission of urban planning [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 18-28.
- [12] Zhang Jingxiang. Space-governance innovation supports the high-quality transformation of territorial spatial governance [J]. People's Forum Academic Frontiers, 2025(11): 1-10.
- [13] Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Urban-region development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. Economic Geography, 2023(1): 17-25.
- [14] Sun Shiwen. Research on spatial governance in regional integration [J]. Spatial Governance, 2023(2): 18-33.
- [15] Shi Xiaodong, Wang Kai, Zhang Shangwu, et al. Promoting modernization in China: transcript of a written conversation on territorial spatial governance innovation in the Fifteenth Five-Year Plan [J]. Beijing Planning Review, 2025(1): 72-81.
- [16] Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela [M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [17] Zhou Yixing. Chinese metropolitan areas and metropolitan-linked regions [J]. City Planning Review, 1995(3): 12-16.
- [18] Castells M. The Rise of the Network Society [M]. Oxford: Blackwell, 1996.
- [19] Scott A J. Global City-Regions: Trends, Theory, and Policy [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [20] Xie Shouhong, Ning Yue-min. Development of metropolitan areas and urban regions in China [J]. Urban Planning, 2005(1): 11-15.
- [21] Zhang Jingxiang, Yin Jie, He Jianyi. Development and Planning of Urban Agglomerations in the Era of Globalization [M]. Beijing: China Architecture and Building Press, 2008.
- [22] Wang Zhengwei. Innovative Space: Enterprise Clusters and Regional Development [M]. Revised edition. Beijing: Peking University Press, 2022.
- [23] Shen Mingrui, Wang Zining, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical exchanges and planning practice [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 57-66.
- [24] Ma Xuan, Zhang Zhenyu. Reflections and implications of compiling the territorial spatial plan for the Greater Guangfo Metropolitan Region [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 41-48.
- [25] Zhang Shangwu. Chinese modernization and urban-rural spatial governance planning [J]. Urban Planning International, 2023(5): 80-83.
- [26] Zhang Jingxiang, Zhang Jianshan. Metropolitan region planning is an innovation in governance models and a process of seeking common action [EB/OL]. (2021-06-15) [2024-12-19]. https://mp.weixin.qq.com/s/CV1Lm987T_7QADkGHGXrhW.
- [27] Zhang Yijing, Zhao Min. Spatial organization, development performance, and governance models of metropolitan regions [M]. Shanghai: Tongji University Press, 2025.
- [28] Xiong Jian, Fan Yu, et al. Exploration of planning innovation for spatial coordination in the Greater Shanghai Metropolitan Region under the background of regional coordination and spatial governance [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 76-82.
- [29] Yin Hong. Reflections and practice in preparing and implementing metropolitan territorial spatial planning: the Chengdu metropolitan region [C/OL] // China Urban Planning Annual Conference Proceedings, 2023 [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [30] The Yangtze River Delta has moved from '1+8' to '1+13', renewing the understanding of Shanghai metropolitan region [EB/OL]. (2024-12-10) [2025-08-24]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29604251.
- [31] Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. Written conversation on systematic territorial spatial planning construction [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 1-11.
- [32] Zhu Dajian. Professor's interview: Shanghai metropolitan region and spatial-governance innovation [EB/OL]. (2022-04-12) [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [33] Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Jiaqi, et al. Construction-thinking research on 'rescaling' and 'metropolitan spatial download' in metropolitan governance [J]. Planners, 2023, 39(4): 19-27.
- [34] Zhang Lei. Institutional logic and implications of metropolitan spatial-structure evolution: the Tokyo metropolitan region as an example [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 74-81.
- [35] Ma Xuan, Lin Changhui, Chen Yang, et al. Reflections on technical frameworks for territorial spatial planning under regional and scale perspectives: based on Shanghai metropolitan planning practice [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 83-89.
- [36] Lu Qingqiang, Long Yingquan, Ou Yangpeng, et al. Key tasks and planning concepts for effective cross-regional spatial governance in the Chinese context [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19.
- [37] Liberation Daily. The head of the Jiashan team said that more people joined and that, before Shanghai-Suzhou-Zhejiang integration, they should learn from Shanghai and rely on Shanghai: a special report on the overall plan for the Greater Shanghai Metropolitan Region [EB/OL]. (2024-12-25) [2025-08-24]. <https://www.jfdaily.com/sgh/detail?id=1484980>.
- [38] Yuan Yuan, Zhang Zhen, Xin Zhuoran, et al. Urban-region optimization strategies under the new round of Wuhan metropolitan planning: from industry to people [J]. Urban Planning Forum, 2024(1): 63-73.
- [39] Hu Gangmeng, He Yang, Huang Jianzhong, et al. Framework and strategies for territorial spatial and integrated-transportation collaborative planning in metropolitan regions [J]. Planners, 2023, 39(11): 27-33.
- [40] Zhang Shangwu, Wang Xin. Strategic reflections on planning and construction of cross-regional major infrastructure from the perspective of metropolitan-region integration [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 38-44.
- [41] Zhang Shangwu. Technical system for territorial spatial planning preparation: top-level structure and key breakthroughs [J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 45-50.

Перевод с помощью ИИ