

# **Характеристики политики сельского строительства в мегаполисах, ценностные дилеммы и планировочные ответы: на примере Шанхая**

Хань Шуо, Луан Фэн

## **Аннотация**

Под влиянием Стратегии возрождения села Шанхай реализовал ряд стимулирующих мер в сфере сельского строительства, что способствовало развитию сельских территорий и повышению качества пространства. Однако по мере проявления многообразных ценностей шанхайского села действующие политики остаются недостаточно способными поддержать более высокое требование: рассматривать сельские территории как «важный носитель ключевых городских функций и стратегическое пространство для повышения городского потенциала и базовой конкурентоспособности». В практической реализации политика сельского строительства по-прежнему сталкивается с трудностями, которые снижают эффективность сельских строительных действий, затрудняют оптимизацию пространственной структуры и препятствуют притоку факторов развития в сельские районы. Исходя из перспективы создания ценности и опираясь на практические случаи сельского строительства в Шанхае, статья анализирует затруднения на трех стадиях: предварительный контроль и ограничения до строительства, межведомственная координация в процессе строительства, эксплуатация и содержание после завершения строительства. Выделены три основные дилеммы создания ценности: недостаточная локальная адаптация, слабая координация и интеграция, а также нехватка институциональной поддержки. В завершение предлагаются пути разрешения этих проблем через углубление ценностного понимания, усиление ценностной синергии и формирование ценностного консенсуса, с опорой на построение, разработку и реализацию системы сельского планирования.

## **Ключевые слова**

Мегаполисы; сельское строительство; сельские ценности; сельская политика; сельское планирование; Шанхай

## **Введение**

«Генеральный план города Шанхая (2017-2035)» (далее «Генеральный план Шанхая 2035») прямо предусматривает включение сельских районов в качестве важной части пространства мегаполиса и функциональной системы международного города. В 2018 году основные руководители Шанхая подчеркнули необходимость «с высоты строительства выдающегося глобального города и социалистического модернизированного международного мегаполиса с мировым влиянием глубоко осознать значение реализации Стратегии возрождения села в Шанхае»<sup>①</sup>. В 2022 году Шанхай далее выдвинул стратегическое требование: сделать сельские территории важным носителем ключевых городских функций.

В связи с этим Шанхай активно продвигает политику сельского строительства. Она дала заметные результаты в оптимизации сельской пространственной структуры, охране экологической среды и развитии промышленной экономики. Тем не менее исторически накопленные проблемы во

многом продолжают сдерживать создание ценности сельского пространства, а функционирование политики сельского строительства обнаруживает очевидные ограничения. Поэтому необходимо сформировать более системную, интегрированную и поддерживающую политику, а тесно связанное с ней пространственное планирование должно своевременно обновляться и играть более активную роль.

## **1 Основные характеристики и ключевые проблемы развития сельского строительства в Шанхае**

### **1.1 Ограниченность пространства развития и дефицит ресурсов строительных земель в сельских районах**

Генеральный план Шанхая 2035 установил верхний предел показателей строительных земель. В настоящее время сельское пространство занимает около 58% городской территории Шанхая [1]. Однако, согласно этому плану, строительные земли за пределами границы городского развития составляют менее 20% общего объема строительных земель, а к 2022 году требовалось сократить более 200 км<sup>2</sup> таких земель [2]. Это показывает, что пространство сельского развития в Шанхае крайне ограничено, особенно легальные и нормативно допустимые строительные земли. Именно они обычно обладают наибольшим экономическим потенциалом и непосредственно влияют на развитие сельских районов.

Одновременно Шанхай увеличил фактически охраняемую площадь постоянных базовых сельскохозяйственных земель, находящихся под ведомственным управлением, с 1,5 млн му до 2,02 млн му. При этом резерв пахотных земель, который можно использовать для баланса изъятия и компенсации, составляет менее 300 тыс. му [2]. Следовательно, пространство для перераспределения и развития остается чрезвычайно ограниченным.

### **1.2 Существенное повышение пространственного качества при медленном притоке факторов развития**

За годы экологического благоустройства и упорядочения низкоэффективных строительных земель качество сельского пространства в Шанхае заметно повысилось. Однако пространственное строительство по-прежнему недостаточно эффективно привлекает факторы развития и поддерживает многофункциональность.

Как международный мегаполис, Шанхай обладает выраженными ресурсными преимуществами в сельских районах. В 2022 году вклад научно-технического прогресса в сельском хозяйстве Шанхая достиг 80,13%, что свидетельствует о сильной технологической базе. Сельские районы города имеют также значительный потенциал рыночных услуг. По мере созревания мегаполисного региона можно ожидать обслуживания потенциальной потребительской группы Шанхайской агломерации численностью более 70 млн человек с ВВП на душу населения свыше 20 тыс. долл. США [1].

Однако, несмотря на то что после реализации Стратегии возрождения села профильные ведомства заметно усилили поддержку новых сельских отраслей и форм бизнеса, а в сельских районах появились такие функции, как сельские офисы, коллективное творчество и сельское предпринимательство, приток факторов развития в сельскую местность по-прежнему сталкивается с серьезными препятствиями. Разрыв доходов между городом и селом остается заметным.

### **1.3 Постепенная оптимизация пространственной структуры при сохраняющейся сложности системной координации**

Новое развитие села порождает новые пространственные потребности. Развитие современного сельского хозяйства, выращивание новых отраслей и форм бизнеса, а также ввод новых факторов развития требуют не только своевременного предоставления квот строительных земель, но часто и корректировки целостных пространственных фрагментов с их сопряженной оптимизацией.

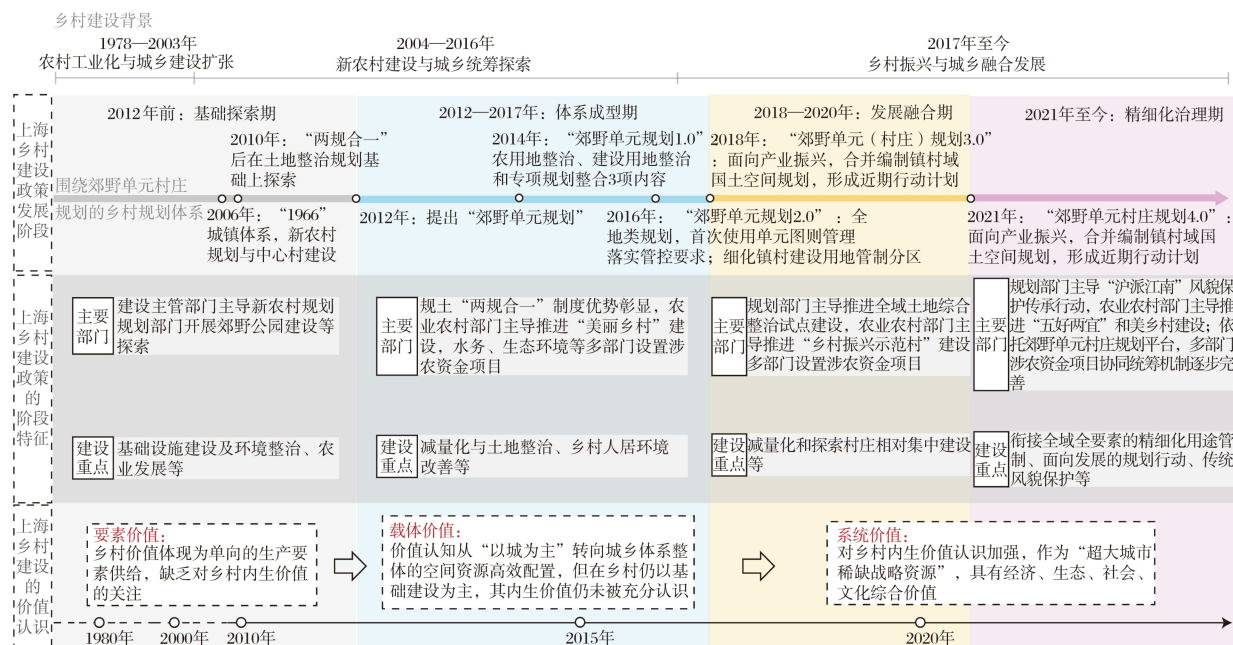
Однако сельское пространство ограничено детализированным ведомственным контролем. Системная оптимизация пространственной структуры требует согласования разных контрольных «красных линий», соблюдения ведомственных процедур и учета сельскохозяйственных сезонов при реализации. Поэтому перераспределение существующих землепользований и оптимизация размещения занимают много времени и связаны со сложными процедурами. Поддержание существующей пространственной структуры становится распространенным выбором, а фрагментарность участков, неудовлетворительное размещение и низкая эффективность использования пространства остаются трудноразрешимыми. Это дополнительно ограничивает создание ценности сельского пространства.

## **2 Основные характеристики развития политики сельского строительства в Шанхае с точки зрения создания ценности**

Политика сельского строительства является широким понятием. В данной статье внимание сосредоточено на тех политических проектах, которые непосредственно вмешиваются в развитие сельского пространства и направляют поведение участников сельского строительства. В Шанхае они затрагивают ведомства планирования и природных ресурсов, сельского хозяйства и сельских дел, жилищно-городского и сельского строительства, озеленения и городского облика, водного хозяйства и другие профильные структуры. Эти меры включают распределение пространственных ресурсов, регулирование разных видов строительной деятельности и финансовую поддержку.

В последние годы политика сельского строительства в Шанхае, следуя национальным ориентирам, прошла заметную этапную эволюцию, а представления о ценности сельского пространства существенно изменились. В годы вокруг 2012 года сельское строительство Шанхая вступило в новый этап активного реагирования на вызовы урбанизации и сельской индустриализации. Основное внимание уделялось восстановлению экологической среды, улучшению качества среды проживания и повышению качества базовых общественных услуг. В то время представления о ценности сельского пространства все еще в значительной мере оставались традиционными: обслуживание сельскохозяйственного производства и предоставление показателей строительных земель.

После XIX съезда КПК, под влиянием реализации Стратегии возрождения села, набор политических проектов сельского строительства в Шанхае стал богаче, а представления о ценности сельского пространства претерпели глубокие изменения. Сельские районы были названы «дефицитным ресурсом мегаполиса» и «носителем ключевых городских функций», а также были подчеркнуты их экономическая, экологическая, социальная и культурная ценности (рис. 1). С точки зрения создания ценности можно выделить следующие характеристики политики сельского строительства в Шанхае.



**Рисунок 1. Траектория развития политики сельского строительства в Шанхае**

## 2.1 «Снижение затрат - повышение эффективности»: ценностная ориентация политики сельского строительства в Шанхае

Конечная цель государственной политики состоит в создании общественной ценности [4]. Ценность как универсальное базовое отношение в человеческом обществе выражает значение объекта для субъекта [5-6]. Ценность села проявляется в продуктах и услугах, которые сельские территории могут предоставлять обществу. Под влиянием идей равнозначности города и села постепенно расширяется консенсус относительно многообразных сельских ценностей [7], охватывающих экономические, экологические, социальные и культурные измерения [8-9].

В аспекте создания ценности политику сельского строительства можно свести к двум основным путям: «снижение затрат» и «повышение эффективности». Регулируя количество, способы предоставления и способы использования факторов сельского строительства, а также корректируя ограничения строительного поведения субъектов, включая разрешительные и технические нормы, политика прямо влияет на направление и процесс сельского строительства. Она либо снижает затраты на строительство и последующую эксплуатацию за счет уменьшения неопределенности и негативных внешних эффектов, либо активизирует строительную деятельность, повышая эффективность использования пространства и его потребительскую ценность (рис. 2).

Достижение цели создания ценности зависит от согласованного действия многих факторов. Во-первых, «контекстный» характер создания общественной ценности [4] требует, чтобы ценностная ориентация политики соответствовала ее среде и обладала локальной релевантностью. Во-вторых, способность реализации политики, включая координацию политических инструментов и интеграцию ресурсов, выступает гарантией создания ценности. В-третьих, стабильные сети политической поддержки и институциональный дизайн составляют основу создания ценности, включая достаточное социальное доверие и поддержку разных субъектов.



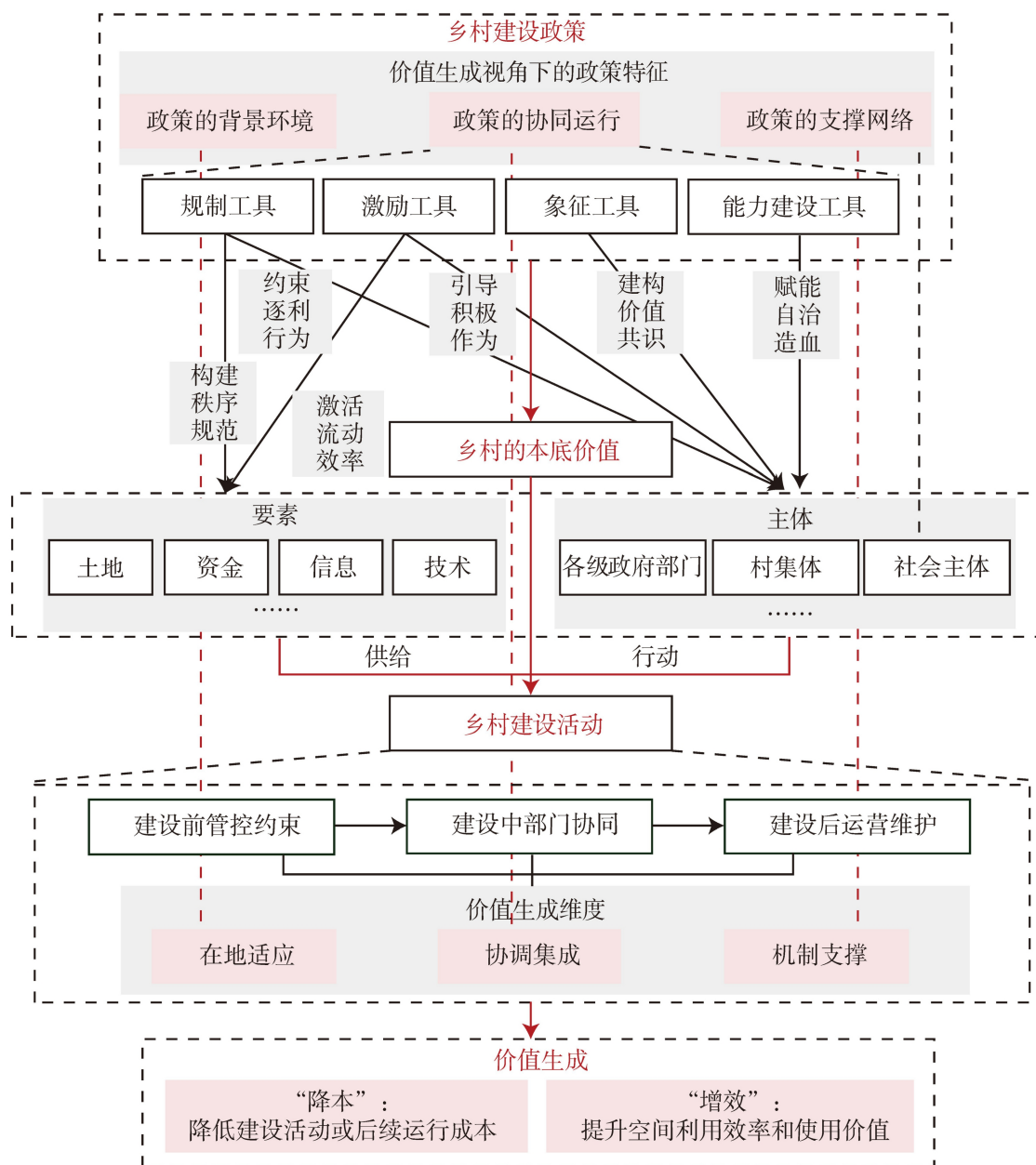


Рисунок 2. Схема создания ценности в политике сельского строительства Шанхая

## 2.2 Баланс «пороговой ценности - ценности развития»: контекст создания ценности в политике сельского строительства Шанхая

По мере того как сельские территории мегаполиса берут на себя множество функций, ключевые ценности шанхайского села включают не только пороговые ценности, такие как устойчивость экологической основы, обеспечение сельскохозяйственного производства и продовольственная безопасность, но и ценности развития, связанные с ролью «стратегического пространства повышения базовой конкурентоспособности мегаполиса». К ним относятся экономическая ценность, порождаемая все более разнообразными новыми сельскими отраслями и формами

бизнеса, а также эстетическая и культурная ценность, заложенная в традиционном ландшафтном порядке «шанхайского Цзяннани».

С традиционной точки зрения защита сельской экологической среды, традиционной ткани и историко-культурных ресурсов часто означает отказ от новых изменений. Однако создание сельской ценности настоятельно требует развития и трансформаций, приходящих как извне, так и изнутри. Поэтому ключ к устойчивому созданию ценности в сельском строительстве состоит в том, чтобы на основе защиты пороговых ценностей накладывать и рационально оптимизировать пространственную структуру, продвигать сельское строительство и развитие, а также добиваться сбалансированного сосуществования пороговых ценностей и ценностей развития. Это неизбежно предъявляет срочные требования к межведомственной координации политики сельского строительства.

### **2.3 Координация «регулирование - стимулирование - символизация - развитие потенциала»: функционирование политических инструментов в сельском строительстве Шанхая**

Комбинированное применение разных типов политических инструментов является базовой характеристикой политики сельского строительства в Шанхае. Эффективная координация между инструментами служит институциональной гарантией способности политики к реализации [10]. С опорой на модель Шнайдера - Ингрэма [11] инструменты политики сельского строительства в Шанхае можно разделить на четыре типа: регулирующие, стимулирующие, символические и инструменты развития потенциала (табл. 1).

Регулирующие инструменты используют обязательные ограничения для нормирования поведения в сельском строительстве и концентрируются главным образом в сферах контроля землепользования и управления строительством. Остальные три типа обычно действуют в комбинации в разных направлениях сельского строительства, включая оптимизацию пространственной структуры, строительство сельскохозяйственных земель и аграрное развитие, охрану экологической среды, защиту ландшафтного облика и культурное наследование. Стимулирующие инструменты, как правило, устанавливаются разными ведомствами, связанными с сельским хозяйством, и направляют сельское строительство через субсидии, премии и льготные меры. Символические инструменты формируют представления и модели поведения через руководства, рекомендации и ценностное ориентирование. Инструменты развития потенциала укрепляют профессиональные способности участников через образование и обучение. В целом просматривается межведомственная комбинация: регулирующие инструменты защищают нижний предел, стимулирующие направляют развитие, символические создают консенсус, а инструменты развития потенциала поддерживают долгосрочную устойчивость.

Кроме того, система сельского планирования играет важную интегрирующую роль в функционировании политики сельского строительства в Шанхае. Она объединяет разработку планов, управление планированием и механизмы действий [12-13], выступая не только основанием всех сельских строительных действий, но и носителем ценностных идей политики сельского строительства, а также ключевым инструментом их пространственного воплощения.

**Таблица 1. Основные политические инструменты в сельском строительстве Шанхая**

| <b>Сфера политики</b> | <b>Тип инструмента</b> | <b>Наименование политического проекта</b> | <b>Ответственное ведомство</b> |
|-----------------------|------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------|
|-----------------------|------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------|

| Сфера политики                                     | Тип инструмента         | Наименование политического проекта                                                                                     | Ответственное ведомство                                  |
|----------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Планирование сельских деревень в рамках пригородных единиц и иные территориально-пространственные планы разных уровней | Ведомство планирования и природных ресурсов              |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Выдача «заключения о сельском планировании и земле»                                                                    | Ведомство планирования и природных ресурсов              |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Выдача разрешений на перевод сельхозземель и предоставление земли                                                      | Ведомство планирования и природных ресурсов              |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Выдача «разрешения на планирование сельского строительства»                                                            | Ведомство планирования и природных ресурсов              |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Выдача «разрешения на строительство»                                                                                   | Ведомство жилищного и городского-сельского строительства |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Проверка или регистрация разбивки начала строительства                                                                 | Ведомство планирования и природных ресурсов              |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Приемка завершения со стороны планирования и природных ресурсов                                                        | Ведомство планирования и природных ресурсов              |
| Контроль использования и управление строительством | Регулирующий инструмент | Приемка завершения строительства                                                                                       | Ведомство жилищного и городского-сельского строительства |
| Контроль                                           | Регулирующий            | Выдача свидетельства о праве                                                                                           | Ведомство                                                |

| Сфера политики                               | Тип инструмента                | Наименование политического проекта                                                                                                                                 | Ответственное ведомство                                                                               |
|----------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| использования и управление строительством    | инструмент                     | недвижимости и подтверждения регистрации недвижимости                                                                                                              | планирования и природных ресурсов                                                                     |
| Комплексное строительство и развитие деревни | Стимулирующий инструмент       | Создание демонстрационных деревень «Красивой деревни», демонстрационных деревень возрождения села и пилотных «пяти хороших и двух подходящих» гармоничных деревень | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел                                                          |
| Комплексное строительство и развитие деревни | Символический инструмент       | Руководство по дизайну деревни                                                                                                                                     | Ведомство планирования и природных ресурсов                                                           |
| Комплексное строительство и развитие деревни | Инструмент развития потенциала | Система ответственного сельского планировщика                                                                                                                      | Ведомство планирования и природных ресурсов                                                           |
| Оптимизация пространственной структуры       | Стимулирующий инструмент       | Пилотное комплексное территориальное благоустройство всех земель                                                                                                   | Ведомство планирования и природных ресурсов и др.                                                     |
| Оптимизация пространственной структуры       | Стимулирующий инструмент       | Проекты относительно концентрированного проживания крестьян                                                                                                        | Ведомство жилищного и городского-сельского строительства; ведомство планирования и природных ресурсов |
| Оптимизация пространственной структуры       | Стимулирующий инструмент       | Сокращение низкоэффективных строительных земель                                                                                                                    | Ведомство планирования и природных ресурсов                                                           |
| Оптимизация пространственной                 | Стимулирующий инструмент       | Районные проекты упорядочения и рекультивации                                                                                                                      | Ведомство планирования и                                                                              |

| Сфера политики                                  | Тип инструмента          | Наименование политического проекта                         | Ответственное ведомство                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ой структуры                                    |                          |                                                            | природных ресурсов                                                                                                         |
| Строительство сельхозземель и аграрное развитие | Стимулирующий инструмент | Строительство сельхозземель высокого стандарта             | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел                                                                               |
| Строительство сельхозземель и аграрное развитие | Стимулирующий инструмент | Строительство овощных полей с инфраструктурой              | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел                                                                               |
| Строительство сельхозземель и аграрное развитие | Стимулирующий инструмент | Пилотное строительство зон современных аграрных объектов   | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел                                                                               |
| Строительство сельхозземель и аграрное развитие | Стимулирующий инструмент | Специальные проекты современного аграрного развития        | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел                                                                               |
| Новые сельские отрасли и формы бизнеса          | Стимулирующий инструмент | Проекты новых сельских отраслей и форм бизнеса             | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел; ведомство планирования и природных ресурсов; комиссия по развитию и реформам |
| Охрана экологической среды                      | Стимулирующий инструмент | Комплексное улучшение экологически чистых малых водосборов | Ведомство водного хозяйства и др.                                                                                          |
| Охрана экологической среды                      | Стимулирующий инструмент | Пилотное строительство «водно-красивых» деревень           | Ведомство водного хозяйства                                                                                                |
| Охрана экологической среды                      | Стимулирующий инструмент | Улучшение русел, включая создание новых водных каналов     | Ведомство водного хозяйства                                                                                                |

| Сфера политики                          | Тип инструмента          | Наименование политического проекта                                                                     | Ответственное ведомство                                                                                      |
|-----------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Охрана экологической среды              | Стимулирующий инструмент | Создание лесных земель                                                                                 | Ведомство озеленения и городского облика                                                                     |
| Охрана облика и культурное наследование | Стимулирующий инструмент | Пилотные действия по защите и наследованию облика «шанхайского Цзяннани»                               | Ведомство планирования и природных ресурсов                                                                  |
| Охрана облика и культурное наследование | Символический инструмент | Руководство по планированию, дизайну и строительству сельского ландшафтного облика                     | Ведомство планирования и природных ресурсов                                                                  |
| Охрана облика и культурное наследование | Символический инструмент | Историко-культурные известные поселки и деревни                                                        | Ведомство жилищного и городского-сельского строительства                                                     |
| Улучшение среды проживания              | Стимулирующий инструмент | Проекты сельских общественных жизненных кругов                                                         | Ведомство планирования и природных ресурсов                                                                  |
| Улучшение среды проживания              | Стимулирующий инструмент | Проекты сельских дорог, включая средний и капитальный ремонт в рамках «четырех хороших сельских дорог» | Транспортное ведомство                                                                                       |
| Улучшение среды проживания              | Стимулирующий инструмент | Создание красивых дворов и «трех малых садов»                                                          | Ведомство сельского хозяйства и сельских дел                                                                 |
| Улучшение среды проживания              | Символический инструмент | Руководство по управлению строительством домов сельских жителей                                        | Ведомство жилищного и городского-сельского строительства; ведомство сельского хозяйства и сельских дел и др. |

## 2.4 Совместное участие разных субъектов: сеть поддержки в функционировании политики сельского строительства Шанхая

Функционирование политики сельского строительства Шанхая и создание ее ценности опираются на сеть поддержки, которую ведут государственные ведомства и государственные предприятия, а

также совместно поддерживают поселковые и деревенские коллективы, социальные субъекты и другие участники.

По мере того как ценность шанхайского села становится все более очевидной, число участников сельского строительства растет. Это привносит новую жизненность в сельское развитие и служит важным признаком притока городских факторов развития и углубления городской-сельской интеграции. В шанхайских селах постоянно появляются инновационные практики: участие деревенских коллективов в долях и дивидендах, создание совместных компаний социального капитала и поселковых коллективов, привлечение третьих сторон к эксплуатации деревни как единого объекта.

Вмешательство разных субъектов неизбежно влияет на сложившуюся за десятилетия модель управления, в которой «решает деревенский коллектив». Оно также требует от политики сельского строительства ускоренного совершенствования механизмов распределения выгод и долгосрочной эксплуатации и содержания.

### **3 Дилеммы создания ценности в политике сельского строительства**

Несмотря на очевидные результаты прошлого строительства, политика сельского строительства Шанхая в практическом функционировании по-прежнему сталкивается с ограничениями. Ниже анализируются дилеммы создания ценности до, во время и после строительства с трех сторон: локальная адаптация, координация и интеграция, институциональная поддержка.

#### **3.1 Предстроительный контроль и ограничения: недостаточная гибкая адаптация и влияние на приток факторов развития в село**

На стадии предоставления факторов до строительства регулирующие инструменты политики сельского строительства в Шанхае играют основную роль. Их высокая нормативность и строгость защищают пороговую ценность сельских пространственных ресурсов, но при этом возникают явления вроде «переноса городских требований контроля в сельскую местность» и «упущения сельскохозяйственных сезонов из-за корректировок». Это создает заметные ограничения для сельского строительства, а высокая ограниченность и неопределенность снижают возможности повышения эффективности.

Во-первых, в содержании контроля часть требований недостаточно адаптирована к реальности сельского строительства и слабо отвечает новым тенденциям сельского развития. С одной стороны, логика регулирования внутри границ городского развития прямо переносится в сельские районы. В открытых полях механически применяются отступы зданий, коэффициенты озеленения, а для сельских зданий возле рек и прудов жестко требуются пожарные водоемы. При точечном предоставлении земли в процедурах строительного согласования предъявляются требования по плотности застройки, коэффициенту застройки и парковочным местам, что необоснованно повышает стоимость строительства. С другой стороны, игнорируется более сложная и разнообразная исходная база сельских районов. Многие традиционные сельские дома имеют кирпично-деревянную конструкцию и по действующим нормам относятся к опасным зданиям с пожарными рисками. В результате государственные средства и социальный капитал с трудом могут вкладываться в их защиту, ремонт и повторное использование. Это затрудняет не только создание экономической ценности через активное использование пространства, но и

вмешательство в процесс старения и разрушения традиционных зданий, что ведет к утрате культурной ценности.

Во-вторых, в реализации контроля жесткость регулирования и слабая гибкая адаптация, вместе со сложными и неясными процедурами согласования, затрудняют ввод факторов развития и создают большую неопределенность. Сельские строительные проекты часто невелики по инвестициям, но «малы, да полны всеми органами», поскольку затрагивают контроль многих ведомственных линий. После наложения всех требований формируются множественные пространственные ограничения, и строительство продвигается с трудом. На примере деревни ХН (рис. 3) после наложения базовых сельхозземель, управляемых водных поверхностей, участков лесоразведения, сокращаемых строительных земель и объектов с бюджетными вложениями, еще находящихся в периоде ограничений, видно, что регулируемое пространство крайне мало. Даже немногие пригодные для корректировки участки требуют сложной межведомственной координации из-за требований баланса изъятия и компенсации и дополнительных обозначений. Одно изменение затрагивает всю систему и резко повышает сложность корректировки.

Кроме того, в процедурах согласования и управления городская система с высокой детализацией, комплексностью и сложностью распространяется на сельские районы. Большинство вовлеченных ведомств недостаточно знакомы с сельскими строительными проектами, поэтому сроки существенно удлиняются и легко упускаются ценные окна сельского строительства. В проекте использования коллективной сельской строительной земли в деревне ХН, несмотря на то что корректировка планирования шла по относительно быстрой процедуре исполнительного углубления и получила полную поддержку всех сторон, весь процесс от корректировки планирования до оформления проектных процедур занял более года. В условиях создания демонстрационной деревни возрождения села график был крайне напряженным. Ограниченная ожидаемая доходность сельских строительных проектов в сочетании с высокой неопределенностью строительного согласования прямо снижает активность большинства социальных субъектов и препятствует притоку факторов развития в сельскую местность.





**Рисунок 3. Конфликты планировочных условий, выявленные после наложения требований для деревни ХН**

Источник: материалы соответствующих проектов Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd. Примечание: наложение выполнено в 2022 году.

### 3.2 Межведомственная координация в процессе строительства: недостаточная интеграция и ограничение согласования многообразных ценностей

Политика сельского строительства Шанхая характеризуется комбинированной работой множества инструментов и ведомств. Строительство одной деревни обычно включает несколько политических проектов в разных сферах и под управлением разных ведомств. Заявки и согласования обычно выполняются отдельно по каждой ведомственной линии, а реализация, выделение средств и приемка также проводятся раздельно. Детализированное ведомственное разделение усиливает профессиональность и нормативность, но объективно порождает нехватку пространственной координации и управленческой интеграции.

В пространственной координации трудно объединять строительные инвестиции, проходящие через разные ведомства и категории земель. Это ограничивает максимизацию эффекта оптимизации пространственной структуры и влияет на согласование многообразных ценностей, таких как сельскохозяйственное производство и экологическая охрана. Пространственное повышение эффективности остается ограниченным. С одной стороны, ведомственные строительные проекты с трудом преодолевают ограничения категорий земель, что мешает сопряженной реализации и не позволяет получить масштабный и интеграционный эффект. Например, крупные по вложениям проекты комплексного улучшения экологически чистых малых водосборов могут только очищать и углублять существующие русла. Из-за ограничений синих линий или защиты пахотных земель трудно соединять водные системы и устранять тупиковые протоки, поэтому коренная проблема плохой водной связности не решается. Проекты высокостандартных сельхозземель могут концентрировать постоянные базовые сельхозземли в пределах проектной территории, но не могут оптимизировать синие линии и размещение строительных земель. Соотношение полей, воды и дорог не достигает состояния, наиболее пригодного для современного сельского хозяйства. В настоящее время многие участки, отнесенные к постоянным базовым сельхозземлям, малы, раздроблены и рассеяны, что не отвечает потребностям современного аграрного производства, а пути их корректировки ограничены.

С другой стороны, широко распространена ситуация, когда «предыдущее строительство ограничивает последующее». В одной деревне комплексное улучшение экологически чистого малого водосбора было реализовано раньше, а при последующем строительстве высокостандартных сельхозземель уже нельзя было засыпать и рекультивировать полевые водные системы в зоне малого водосбора. В результате степень концентрации и непрерывности пахотных земель не была максимизирована. Хотя исходная цель этого правила состоит в недопущении повторного бюджетного вложения, на практике, из-за несоответствия реальности непрерывного сельского развития, оно привело к негативным последствиям.

В управленческой интеграции линейно-секторный способ управления повышает затраты труда и ресурсов. Если взять высокостандартные сельхозземли и экологически чистые малые водосборы, оба типа проектов имеют конкретные технические ограничения по инженерной части, но не содержат нормативных указаний по межведомственной координации полей, лесов, воды и других пространственных элементов. Из-за отсутствия координации на уровне целостной экосистемы исходная цель экологического управления трудно достигает высокого стандарта. Нынешнее комплексное территориальное благоустройство использует поселок как единицу, однако модель финансирования «каналы не меняются, каждый отвечает за свое» оставляет поселкам очень ограниченное пространство оптимизации. Отсутствие авторитетного ведущего ведомства делает согласование хода проектов разных ведомств крайне сложным. Информационные барьеры между ведомствами на практике дополнительно усиливают трудности управленческой интеграции.

Системная оптимизация пространственного размещения и интегрированное использование категорий земель являются важным путем к повышению пространственной эффективности и созданию ценности в условиях жестких ограничений. Хотя комплексное территориальное благоустройство уже активно исследует координацию всей территории и всех факторов [14], число

пилотных проектов ограничено. Для деревень без такого пилотного статуса по-прежнему трудно преодолеть ограничения категорий земель и оптимизировать размещение. Если пилотные практики будут распространены широко без соответствующей институциональной настройки, негативный эффект слабой межведомственной координации может даже усилиться.

### **3.3 Эксплуатация и содержание после строительства: недостаточное формирование механизмов и ограничение долгосрочного проявления ценности**

Функционирование политики сельского строительства в Шанхае требует не только координации государственных ведомств разных уровней, но и инициативы и поддержки поселковых и деревенских коллективов, социальных субъектов и других участников. Хорошо выстроенные механизмы помогают мобилизовать активность разных сторон, сформировать стабильную сеть политической поддержки и заложить основу создания ценности. За годы реализации политики сельского строительства в сельском пространстве Шанхая были сконцентрированы значительные ресурсы. Однако из-за недостаточности механизмов долгосрочной эксплуатации и содержания, а также механизмов распределения выгод, соответствующих правам и обязанностям, возникает типичная для многих территорий проблема постепенного угасания строительных результатов.

Дизайн механизмов долгосрочной эксплуатации и содержания после строительства является ключом к долгосрочному пространственному повышению эффективности. С одной стороны, нынешние строительные политические проекты в Шанхае в целом не имеют достаточных механизмов надзора за эксплуатационным эффектом после завершения. В некоторых деревнях появляется установка «достроить, но не добиваться эффективности». Во время строительства главным становится прохождение приемки, а собственная инициатива деревенского коллектива не раскрывается. Недостаток глубокого планирования и операционного замысла приводит к тому, что результаты строительства не входят по-настоящему в использование и не создают ценности.

С другой стороны, в политическом дизайне больше внимания уделяется материальному строительству, чем механизмам устойчивого роста доходов. Переход от «политического переливания крови» к «самостоятельному кроветворению» еще не произошел. Исследование первых пяти партий демонстрационных деревень возрождения села показало, что, несмотря на значительный рост доходов коллективной экономики деревень и повышение медианы до более чем 2 млн юаней, часть деревень по-прежнему имеет недостаточные операционные доходы. Прирост эффективности не покрывает расходы на эксплуатацию и содержание после создания (табл. 2).

**Таблица 2. Изменение ежегодных расходов на эксплуатацию и содержание в отдельных деревнях Шанхая после реализации деревенского политического проекта**

| <b>Деревня</b> | <b>Изменение ежегодных расходов на эксплуатацию и содержание</b> | <b>Основные статьи дополнительных расходов</b>                                 |
|----------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| LM             | Рост примерно до 1 млн юаней                                     | Работы по уходу за озеленением, содержание инфраструктуры, долгосрочная уборка |
| BG             | Рост до 1-2 млн юаней                                            | Уход за зеленой средой                                                         |

| Деревня | Изменение ежегодных расходов на эксплуатацию и содержание                  | Основные статьи дополнительных расходов                            |
|---------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| НМ      | Рост примерно до 1,4 млн юаней, в основном за счет деревенского коллектива | Ежедневное содержание                                              |
| НQ      | Рост более чем до 1 млн юаней                                              | Наибольший рост расходов на озеленение, также дороги и очистка рек |
| WZ      | Рост примерно до 1 млн юаней                                               | Уход за зелеными насаждениями                                      |
| ХУ      | Рост более чем до 800 тыс. юаней                                           | Уход за лесными землями и озеленением                              |
| НQ2     | Рост до 300-400 тыс. юаней, на 100-200 тыс. юаней больше прежнего          | Ежедневное содержание                                              |
| SY      | Рост более чем до 4 млн юаней, ранее более 2 млн юаней                     | Поддержание ландшафтного облика                                    |

Механизм распределения выгод, в котором права и обязанности соответствуют друг другу, является ключом к мобилизации субъектов. Через институциональное формирование он выполняет двойную функцию: защищает права и ограничивает обязанности. Это необходимо для устойчивого создания ценности в сельском строительстве. В настоящее время совместные инвестиции поселковых коллективов, деревенских коллективов, предприятий и социальных субъектов становятся все более распространенными, однако зрелый дизайн таких механизмов явно отстает. За этим стоят опасения утраты государственных или коллективных активов. Иногда государственные органы и коллективы предпочитают избегать ответственности, а не активно стремиться к развитию, тогда как социальные субъекты опасаются убытков из-за неясности имущественных прав.

В исследовании проекта создания демонстрационной деревни возрождения села TW было установлено, что финансирование проекта поступало от правительства поселкового уровня, право собственности на проект принадлежало правительству, а ежедневное управление также осуществлялось государством. Деревенский коллектив получал арендную плату за землю и здания, но не имел права голоса в привлечении инвестиций и операционном управлении. Впоследствии возникли заметно высокие расходы на ежедневное содержание, а деревенский коллектив не был заинтересован активно участвовать в нем. Поэтому эффект повышения эффективности от строительных результатов оказался ограниченным.

Наряду с защитой прав важно усиливать ограничения ответственности. В некоторых деревенских коллективах или среди жителей недостаточны ценностный консенсус и понимание долгосрочной

ценности. Как только доходность проекта повышается, отдельные жители многократно требуют увеличения арендной платы и используют угрозу возврата земли как переговорный инструмент, создавая множество трудностей и неопределенности для эксплуатации проекта.

В последние годы политика сельского строительства в Шанхае постепенно усиливает внимание к «мягким» ценностям, таким как рост доходов деревенских коллективов и формирование общественного уклада. Необходимо как можно быстрее отказаться от мышления «важны вложения в строительство, но не последующая эксплуатация», ускорить создание механизма оценки ценности сельского строительства и на этой основе продвигать разнообразные механизмы участия и соответствующие правила, адаптированные к разным сценариям.

#### **4 Планировочные ответы, ориентированные на создание ценности в политике сельского строительства**

В процессе создания ценности через политику сельского строительства сельское планирование также должно адаптивно обновляться и играть роль в поддержке этого процесса. С точки зрения профессии планирования можно предложить следующие ответы.

##### **4.1 Углубление ценностного понимания и усиление локальной адаптивности сельского планирования**

Следует укрепить роль планирования в понимании сельской ценности. На основе глубокого осознания уникальной роли села в строительстве Шанхая как международного мегаполиса необходимо далее признать существенные различия между сельским и городским пространством. К ним относятся две базовые функции: обеспечение сельскохозяйственного производства и устойчивой экологической основы, а также предоставление дифференцированного пространства для размещения ключевых функций. В частности, следует ускорить следующие направления работы.

Во-первых, в планировочных действиях необходимо учитывать сложность прав собственности на пространственные ресурсы в сельских районах. В сочетании с полномочиями и обязанностями, предоставленными государством ведомствам планирования и природных ресурсов, а также с процессом планирования и строительства, следует ускорить инвентаризацию прав собственности и оценку ресурсов, включая биологические виды, ландшафт, историю, фольклор и культуру. Это позволит глубже понять «культурные гены» и смыслы, лежащие за сельским пространством [15], и продолжить их развитие в планировании и дизайне.

Во-вторых, на основе полного понимания ценности сельского пространства нужно активно продвигать действия по его защите и повышению. Особенно при формировании соответствующей нормативной системы следует учитывать явные различия между селом и городом по плотности строительства и пространственной ткани. Требования должны быть усовершенствованы так, чтобы избежать простого переноса норм высокоплотной застроенной среды в сельские районы, но также не создавать искусственно новую нормативную городско-сельскую двойственность.

##### **4.2 Продвижение ценностной синергии и усиление координационной роли сельского планирования**

На уровне ценностной синергии трудности ведомственной координации в политической реализации отражают вызов согласования ценностей в нынешнем сельском строительстве. Внимание каждого ведомства к собственным «пороговым требованиям контроля» является



проявлением противоречия между инерцией современной административной системы, где «каждый отвечает за свой участок», и сложностью многообразных ценностей сельской строительной практики. Уникальность и интегральность пространства делают необходимым, чтобы ведомства планирования и природных ресурсов координировали требования разных ведомств через пространство.

Во-первых, на уровне системы планирования необходимо признать существенные различия в масштабе и способах использования сельскохозяйственных, лесных, водных и других земельных категорий, а также особенности существующей ведомственной системы управления. Нужно избегать возвращения прежней идеи о ненужности пространственного планирования в сельских районах, но также не следует усложнять простые вопросы, например чрезмерно детализированным делением земельных категорий и участков, которое делает систему сельского планирования слишком сложной и заметно повышает расходы от разработки планов до их реализации и управления. При сохранении пространственного порядка и передаче ключевых требований сверху вниз необходимо оставлять гибкость для неопределенных потребностей развития [16-17].

Поэтому важно углубить понимание связи между двумя функциями сельского планирования: «контроль текущего использования земли» и «ориентация будущего развития». Содержание, которое должно быть гибким и направляющим, не следует превращать в жесткое ограничение. Исходя из базовых условий и управленческих характеристик сельского строительства, нужно укреплять пороговые требования текущего контроля землепользования, такие как защита пахотных земель и экологического пространства, но для разных видов строительных земель применять гибкие меры: контроль общего масштаба и сохранение планировочной эластичности.

Во-вторых, в процессе реализации планирования необходимо активно связываться с государственными ведомствами, участвующими в строительстве, и внимательно учитывать их предложения, чтобы планирование могло координировать и интегрировать разные ценности. На уровне пространственной основы подготовка деревенского плана должна служить платформой для формирования «единой базовой карты» строительства, а также способствовать совместному использованию и динамическому обновлению «единого набора данных» и «единого набора стандартов» между ведомственными линиями. Это повысит согласованность межведомственного сотрудничества. На уровне использования пространства планирование должно взять на себя ответственность за координацию всех типов территориально-пространственных элементов в деревне. Ориентируясь на общую цель и долгосрочную ценность, оно должно активно взаимодействовать с профильными ведомствами, согласовывать стандарты и требования разных политических проектов, предлагать способы их интеграции и совместного использования средств, а также искать «наилучшее возможное решение» для максимизации создания ценности в целостной пространственно-временной перспективе.

#### **4.3 Усиление ценностного консенсуса и внимание к институциональной связке сельского планирования**

На уровне ценностного консенсуса в прошлом недостаточно внимания уделялось воспитанию согласия вокруг ценностей и проектированию механизмов совместного распределения ценности в сельском строительстве. Это привело к несоответствию между «аппаратной частью» материального строительства и «программной частью» институционального формирования.

Укрепление связи сельского планирования с механизмами требует усилить роль планирования в достижении и поддержании консенсуса.

Во-первых, в процессе разработки планов следует придавать большое значение мобилизации и консультациям, вовлекать все стороны сельского строительства в активное участие и совместный поиск развития. Необходимо глубоко входить в деревни и выслушивать желания жителей, но также уважать позиции социальных субъектов. В пространственном планировании следует продвигать согласование разработки и реализации планов с функционированием политики [18], побуждая планировщиков переходить от роли «чертежников» к роли «управляющих».

Во-вторых, нужно усилить долгосрочный, открытый и устойчивый характер процесса планирования, подчеркнув роль планирования в помощи деревням при формировании долгосрочных путей развития и механизмов эксплуатации и содержания, обеспечивающих устойчивый рост доходов. Следует продумывать, как использовать пространственный носитель для создания ценности и устойчивого развития, а также активно помогать деревенским коллективам искать соответствующие политические пути. Появившиеся в последние годы практики «сельского планировщика» и «сопровождающего планирования» должны именно в этом процессе демонстрировать ценность сельского планировочного труда.

## **5 Заключение**

С формированием системы территориально-пространственного планирования сельские районы вступают в новую эпоху, где сначала осуществляется планирование, а затем строительство. Реализация Стратегии возрождения села задала направление создания ценности в сельском строительстве. Уникальность мегаполиса неизбежно требует, чтобы он шел впереди времени в реализации этой стратегии и в раскрытии ценностного потенциала политики сельского строительства.

Ведомства планирования и природных ресурсов, а также сельское планирование могут внести активный вклад в создание ценности политики сельского строительства на многих уровнях. Для планировщиков и профессионального сообщества это означает глубокую трансформацию.

Во-первых, необходимо активно продвигать адаптацию норм разработки планов, их реализации и управления, которые прежде были в основном ориентированы на высокоплотную застроенную среду, к условиям сельских районов. Следует создать более инклюзивные нормативные положения, различающие высокоплотную и низкоплотную застроенную среду, чтобы добиться городско-сельской координации в соответствующих нормах.

Во-вторых, в целях планирования необходимо сохранять мышление порогового контроля, но еще важнее укреплять мышление, ориентированное на создание ценности. Нужно переходить от «ограничения развития» к поиску «рационального и долгосрочного развития».

В-третьих, в способах планирования необходимо создать более открытые, инклюзивные и консультативные механизмы разработки, реализации и управления. Адвокация, консультации и коммуникация станут основными методами сельского планирования, а гибкость и инклюзивность станут его заметными характеристиками.

Наконец, работа сельских планировщиков также существенно изменится по роли и способам действия. Через «сопровождающую» поддержку они будут помогать разным сторонам согласовывать действия и совместно стремиться к реализации ценности в процессе развития.

## Благодарности

В процессе подготовки статьи авторы получили значительную поддержку руководителей и экспертов Шанхайского бюро планирования и природных ресурсов, Комиссии по сельскому хозяйству и сельским делам, Центра водных дел при Управлении водного хозяйства, правительств различных поселков, а также помощь коллег из Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd. Авторы выражают им искреннюю благодарность.

## Примечания

① Из выступления Ли Цяна, тогдашнего секретаря Шанхайского городского комитета КПК, на выездном совещании Шанхайского городского комитета КПК и правительства Шанхая в поселке Чжуцзяцзяо района Цинпу в 2018 году, посвященном продвижению реализации Стратегии возрождения села. [https://www.shanghai.gov.cn/nw44745/20200824/0001-44745\\_1325774.html](https://www.shanghai.gov.cn/nw44745/20200824/0001-44745_1325774.html).

## Список литературы

- [1] Чэнь Линь, Шэнь Гаоцзе. Пространственное планирование сельских и пригородных территорий: инновационная практика Шанхая, ориентированная на управление через действия [J]. Форум городского планирования, 2022(2): 90–95.
- [2] Гу Шоубай, Шэнь Гаоцзе. О построении системы территориального пространственного планирования сельских территорий Шанхая: практика и размышления [J]. Строительство малых городов, 2023, 41(9): 15–21.
- [3] Ян Гуйцин. «Интеграция города и деревни»: обсуждение инновационной модели сельского возрождения в мегаполисе Шанхай [J]. Сельская экономика Шанхая, 2021(12): 8–10.
- [4] Moore M. H. Создание общественной ценности: стратегический менеджмент в государственном управлении [M]. Кембридж, Массачусетс: Harvard University Press, 2001.
- [5] Чжан Шугуан. Конструирование и преодоление теории субъективной ценности: проблемы и развитие философии ценностей [J]. Журнал социальных наук, 2019(4): 5–14.
- [6] Ян Яни. Осмысление ценностей и оптимизация практик сельского строительства в Китае [J]. Форум городского планирования, 2021(4): 112–118.
- [7] Е Хун, Тан Шуан, Пэн Юэян и др. Городско-сельская эквивалентность: новый путь развития сельских территорий в новую эпоху [J]. Форум городского планирования, 2021(3): 44–49.
- [8] Шэнь Минжуй, Чжан Цзинсян. Трансформация и возрождение сельских территорий Китая в условиях новой урбанизации [J]. Городское планирование, 2015, 39(1): 30–34.
- [9] Лан Ю, Ван Гуйся. Механизмы капитализации экологических ресурсов в поддержку сельского возрождения: логика и пути реализации [J]. Журнал природных ресурсов, 2024, 39(1): 29–48.
- [10] Moore M. H. Создание общественной ценности: стратегический менеджмент в государственном управлении [M]. Кембридж, Массачусетс: Harvard University Press, 2001.
- [11] Шнайдер А., Ингрэм Х. Поведенческие предпосылки инструментов государственной политики [J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510–529.
- [12] Чжан Шанву, Ли Цзиншэн, Луань Фэн и др. Вопросы планирования и развитие дисциплины сельского возрождения [J]. Городское планирование, 2022, 46(10): 18–24.
- [13] Сун Ин, Чжан Шанву. Сельское строительство как процесс управления: предложение политики



и реакция деревень [J]. Форум городского планирования, 2019(6): 114–119.

[14] Пан Кэ, Сан Цзинь. Комплексная интеграция территориального планирования: трудности, инновации и практика Нинбо [J]. Форум городского планирования, 2025(1): 40–45.

[15] Луань Фэн, Пэй Цзоцюань, Цао Шэн и др. Практическое планирование сельского ландшафта: методы разработки и практические исследования [J]. Форум городского планирования, 2022(3): 65–71.

[16] Цзян Хунбо, Дуань Дэган, Чжан Бин. Как разрабатывать практические планы деревень: наблюдения и выводы на основе неформального оборота земель [J]. Городское планирование, 2019, 43(11): 103–111.

[17] Гэн Хуичжи, Ли Каймин. Стратегии пространственного контроля сельских территорий в системе национального территориального планирования: опыт Шанхая [J]. Форум городского планирования, 2020(4): 58–66.

[18] Пэн Чжэнвэй, Чжан Ли, Дун Шутин и др. Необходимость, позиционирование и ключевое содержание комплексного территориального планирования на уровне волостей [J]. Форум городского планирования, 2020(1): 31–36.

Вспомогательный перевод