

Распределение прав и интересов: инновации в регулировании землепользования для развития новых качественных производительных сил

Авторы

Сан Цзинь, Хуан Цзяньчжун, Шао Исси, Фу Хао, Хуан Данькуй, Ши Цзяньнин

Аннотация

Развитие новых качественных производительных сил привнесло в городское развитие новую пространственно-временную логику. Растущий спрос на смешанное землепользование и пространственную гибкость все сильнее ставит под вопрос традиционную систему регулирования землепользования, основанную на единственной функции участка и фиксированном сроке пользования. В ответ местные органы власти запустили ряд институциональных инноваций, однако практика по-прежнему сталкивается со сложными цепочками реализации, слабой исполнимостью и ограниченной реакцией рынка. Глубинная причина состоит в том, что эти инновации уже затронули перестройку пространственных прав, тогда как политика и исследования еще не выработали системного понимания логики распределения прав и интересов. С этой позиции статья сначала прослеживает, как традиционное регулирование землепользования закрепляет вещные права, а затем анализирует три широко апробируемых инструмента политики - смешанное землепользование, гибкий срок пользования и модель аренды с последующей передачей, а также соглашения о промышленном надзоре. Показано, что эти инструменты надстраивают над вещными правами интерактивные переговорные и обязательственные механизмы. Они повышают гибкость и точность регулирования, но одновременно порождают неполные права собственности и новые институциональные напряжения. На основе многофакторного анализа кейсов в Шанхае статья подтверждает новую пространственно-временную логику новых качественных производительных сил и выявляет реальное существование этих напряжений. В завершение предложены пять направлений оптимизации политики: классифицированная регистрация пространственных прав, прогрессивная система вещных прав, многоуровневое раскрытие информации и рыночные механизмы выхода для соглашений о промышленном надзоре, гибкий механизм совместной экспертизы, сочетающий комплексную стандартную землю с интегрированной координацией проектов, и процедурное разведение ролей государства.

Ключевые слова

новые качественные производительные силы; регулирование землепользования; пространственно-временная логика; распределение прав и интересов; институциональное напряжение; неполные права собственности

Введение

Новые качественные производительные силы движимы инновациями и формируются через революционные технологические прорывы, инновационное распределение факторов производства и глубокую промышленную трансформацию и модернизацию [Примечание 1]. Инновационная деятельность сегодня обнаруживает новую пространственно-временную логику. Во временном измерении ускоренная технологическая итерация сокращает жизненные циклы

продуктов и предприятий, требуя более частой трансформации землепользования [Примечание 2]. В пространственном измерении усиливается интеграция различных функций. Поэтому традиционное регулирование землепользования, построенное вокруг единственного назначения и фиксированного срока пользования, сталкивается с новыми пространственными и временными требованиями.

В ответ такие города, как Пекин, Шанхай и Гуанчжоу, в последние годы интенсивно выпускают политики инновационного регулирования землепользования [Примечание 3]. В основном они развиваются по трем направлениям: смешанное землепользование, гибкий срок пользования и аренда с последующей передачей, а также соглашения о промышленном надзоре. Однако практика выявила устойчивые проблемы. Новые промышленные земли со смешанными функциями могут порождать планировочную неупорядоченность и регуляторные сбои [1-4]. Политика аренды с последующей передачей сталкивается с нестабильными инвестиционными ожиданиями предприятий [5]. Соглашения о промышленном надзоре ограничены спорами об их правовой природе и практическими трудностями распоряжения землей предприятий, не выполняющих установленные требования [6-7].

С точки зрения прав эти проблемы не являются лишь техническими дефектами проектирования политики. Они проистекают из структурных противоречий управления. Все три инструмента политики вмешиваются в исходное статичное распределение вещных прав. Смешанное землепользование переводит содержание вещных прав от статической фиксации к динамическому согласованию. Гибкий срок пользования, аренда с последующей передачей и соглашения о промышленном надзоре прикрепляют к вещным правам обязательственные требования, включая промышленную ориентацию и уровень выпуска. Между тем и исследования, и разработка политики уделяют недостаточно внимания тому, что инновации в регулировании землепользования по сути являются перераспределением прав. В результате действующие политики часто следуют логике согласования спроса и предложения. Хотя они вводят новые инструменты управления для ответа на новые потребности, они одновременно высвобождают неожиданные институциональные напряжения и создают описанные выше трудности.

В данной статье институциональное напряжение понимается как структурное противоречие, возникающее тогда, когда инновационные политики землепользования повышают регуляторную гибкость, но одновременно создают новые ограничения и неопределенность для государственного управления и рыночных ожиданий. Поэтому статья вводит аналитическую рамку распределения прав и интересов, чтобы заново рассмотреть правовую логику инноваций в регулировании землепользования: как традиционное регулирование закрепляет статичные вещные права; как три инновационные политики вмешиваются в это закрепление; и как такое вмешательство порождает три формы неполных прав собственности - неопределенные, переходные и ограниченные права, - тем самым создавая институциональное напряжение. На этой основе статья опирается на углубленные полевые исследования предприятий, местных органов власти и платформ развития в Шанхае, проверяет практическое проявление этих напряжений и предлагает рекомендации по оптимизации политики, ориентированные на их разрешение. Цель состоит в том, чтобы дать теоретическое основание и политический ориентир для инноваций в регулировании землепользования, соответствующих развитию новых качественных производительных сил.

1 Состояние исследований и пробелы

1.1 Пространственные потребности инноваций и принципы управления ими в целом признаны

Классическая география инноваций достаточно ясно выявила внутреннюю связь между инновационным выпуском и пространственными характеристиками. Теория инновационных районов показывает, что многофункциональная интеграция является ключевым пространственным условием стимулирования инноваций [8]. Теория креативного класса дополнительно раскрывает выраженное предпочтение инновационных акторов к разнообразным, инклюзивным и функционально смешанным городским пространствам [9]. Такие примеры, как Silicon Alley, показывают и явную временную гибкость инновационной деятельности: пространство быстро меняется вместе с технологическими итерациями и с трудом поддается предвидению или удовлетворению посредством долгосрочного статичного пространственного предложения [10].

В китайских исследованиях сформировался относительно ясный консенсус относительно пространственных потребностей новых качественных производительных сил. Обычно подчеркивается, что исходные инновации обладают высокой неопределенностью, а технологические инновации требуют глубокой интеграции знаний, капитала и рынков. Пространственно это означает необходимость сильной функциональной связки исследований и разработок, опытно-промышленных испытаний, производства и услуг. Во временном плане это выражается в сокращении жизненных циклов предприятий и быстрой итерации пространственного спроса. Вместе эти характеристики формируют ключевые требования к промышленному пространству для новых качественных производительных сил: необходимы высокоинтегрированные смешанные пространства, тогда как долгосрочные и фиксированные модели предложения трудно адаптируются. Если планирование опирается на априорные методы, оно часто не успевает соответствовать динамически меняющимся технологиям и рыночным потребностям [11-13]. Поэтому такие принципы пространственного управления, как многоуровневое управление, точное предложение, функциональное смешение и гибкое предоставление земли, получили широкое признание в литературе [14-16].

1.2 Исследования регулирования землепользования с позиции прав остаются несистемными

На уровне исследований политики города предложили множество инноваций вокруг пространственных потребностей новых качественных производительных сил и постепенно сосредоточились на трех ключевых инструментах: политиках смешанного землепользования, отвечающих спросу на пространственную интеграцию; гибком сроке пользования и аренде с последующей передачей, отвечающих быстрой временной итерации; а также соглашениях о промышленном надзоре, поддерживающих управление жизненным циклом [17-19]. Однако существующие исследования чаще рассматривают эти политические инновации через призму согласования спроса и предложения. Они меньше обращают внимание на то, что данные политики по существу являются корректировкой пространственных прав [20] и реконструкцией традиционного закрепления вещных прав.

Исследования пространственных прав также фрагментарны. В правовой теории пространственные права сравнительно рано были определены как новый тип имущественных прав [21], а в системе вещных прав - как типичное право пользования, основанное на общественной собственности на землю [22]. В исследованиях сельских земель некоторые авторы начали обсуждать теоретическую логику, через которую реформа прав собственности на сельскохозяйственные угодья может

поддерживать новые качественные производительные силы в аграрной сфере [23]. Однако в области городских земель под строительство исследования, рассматривающие регулирование промышленных земель с позиции прав, остаются относительно редкими. Отдельные работы отмечали связь между недостаточными рыночными стимулами при аренде с последующей передачей и ограничениями прав на земли под строительство [24], а также институциональное напряжение между обязательственными ограничениями в соглашениях о промышленном надзоре и вещно-правовой защитой права пользования землей [25]. Но эти работы не анализировали внутреннюю логику регулирования землепользования с позиции распределения прав и интересов. Именно этот пробел является исходной точкой и основной научной вкладкой данной статьи.

2 Инновации в регулировании землепользования: от статичного закрепления вещных прав к динамическому распределению прав и интересов

Понятие распределения прав и интересов вводится потому, что оно лучше описывает современное управление землепользованием, чем более узкое понятие вещных прав. Вещные права являются строгой юридической категорией, подчеркивающей непосредственное господство над конкретным объектом и исключительность такого господства. Права и интересы шире: они включают юридически защищенные права, интересы и связанные экономические выгоды, а потому лучше подходят для государственных сценариев, где законные интересы в конкретной сфере регулируются динамически. По сравнению с единовременным закреплением вещных прав распределение прав и интересов точнее отражает меняющуюся роль государства в текущих инновациях регулирования землепользования. Закрепление вещных прав представляет собой разовое предоставление полномочия, тогда как распределение прав и интересов является непрерывным и инновационным структурным устройством пучка прав.

Соответственно, в этой статье права и интересы определяются как система прав, основанная на собственности, сосредоточенная на правах пользования и расширенная до различных производных интересов. Ее содержание опирается на вещные права, а объем динамически корректируется в соответствии с целями публичного управления. Она охватывает полный набор полномочий вещных прав и распространяется на права развития и капитализируемые выгоды, предоставляемые или ограничиваемые публичной политикой. Такое определение соответствует институциональным целям, обозначенным в руководящих документах по реформе системы прав собственности на природно-ресурсные активы: ясная принадлежность, четкие права и обязанности и строгая защита соответствуют статическому основанию прав, тогда как беспрепятственный оборот и эффективное регулирование соответствуют динамическому управлению правами.

Следовательно, инновации в регулировании землепользования, поддерживающие новые качественные производительные силы, по существу означают переход от статичного закрепления вещных прав к динамическому распределению прав и интересов. Три инновационные политики продвигают этот переход по-разному. Смешанное землепользование переводит использование земли от статической фиксации единственной функции к динамическому согласованию множественных функций. Гибкий срок пользования и соглашения о промышленном надзоре надстраивают над закреплением вещных прав постоянное обязательственное управление. Тем

субъект, срок и юридическое действие прав взаимно фиксируются, образуя полный замкнутый цикл статичного закрепления вещных прав (рисунок 2).

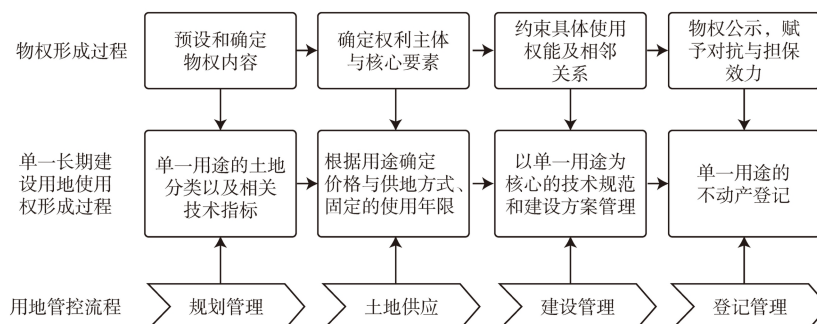


Рисунок 2. Процедуры закрепления прав собственности в традиционной системе регулирования землепользования

2.2 Инновации в регулировании землепользования: к динамическому распределению прав и интересов

Традиционная система регулирования землепользования была институционально эффективной в период ускоренной индустриализации, однако ее внутренняя статичность все больше становится структурным ограничением в условиях пространственно-временной логики новых качественных производительных сил. Цель трех регуляторных инноваций как раз и состоит в преодолении этого ограничения посредством более гибких и точных политических инструментов.

Смешанное землепользование разрывает логику административного предзадания и единственного содержания, пространственно разлагая права и формируя их через согласование. У смешанного землепользования есть два режима. Первый - совместимость внутри одной категории использования, когда в пределах одной категории допускается определенная доля иных функций. Второй - смешанный режим без заранее установленной функциональной пропорции, когда функциональный состав определяется фактическими потребностями строительного проекта; в Шанхае его представляют земли M0 и земли класса Z. В последнем режиме государство передает часть полномочий по определению функционального состава пользователям земли. Содержание вещных прав уже не фиксируется односторонне административным предзаданием, а формируется динамически через переговоры. Тем самым смешанное землепользование создает институциональные условия для объединения исследований и разработок, производства и услуг на одной площадке.

Гибкий срок пользования и аренда с последующей передачей вводят постоянное управление правами во временном измерении. Они добавляют обязательственное управление во времени и связывают получение полных вещных прав с операционными результатами предприятия. Например, при политике аренды с последующей передачей пользователь в течение арендного периода, обычно пяти лет, получает договорные права пользования по цене существенно ниже прямой покупки земли и обязан продолжать выполнять операционные обязательства. После выполнения согласованных условий результативности обязательственное отношение может быть преобразовано в полные вещные права. Гибкий срок пользования и аренда с последующей передачей существенно снижают первоначальную стоимость доступа к земле, позволяют

стартапам направлять больше капитала на производственную деятельность и помогают избежать простаивания земли вследствие неудачи бизнеса.

Соглашения о промышленном надзоре вводят постоянные ограничения в содержательном измерении. Они надстраивают обязательственные обязанности над предоставленными вещными правами и закрепляют в договоре показатели результативности, включая тип отрасли, интенсивность инвестиций и показатели выпуска. Эти обязанности становятся постоянными условиями полного осуществления вещных прав. Получение вещных прав уже не является конечной точкой правового отношения, а становится исходной точкой обязательственного управления. Государство использует соглашение для надзора за производственной деятельностью предприятия на протяжении всего жизненного цикла. Этот механизм повышает как промышленную точность, так и эффективность использования земли.

2.3 Институциональные напряжения, порождаемые инновациями

Указанные три политические инновации вмешиваются в исходное статичное закрепление вещных прав и отвечают реальным потребностям новых качественных производительных сил. Однако в этой составной структуре прав статические и стабильные требования вещных прав постоянно размываются относительностью и динамичностью обязательственных прав. В пространственном, временном и содержательном измерениях возникают разные типы неполных прав собственности, порождая новые институциональные напряжения.

Смешанное землепользование создает неопределенные неполные права собственности. Действующая система регистрации недвижимости не может точно зафиксировать физические границы различных функций в пространстве. Реестр может отметить наличие нескольких функций, но не способен определить, какое пространство соответствует какой функции и какие правила распоряжения применяются. Так возникают неопределенные неполные права собственности. На стадии первичного развития проблема не столь заметна, но при вторичном развитии и передаче прав приобретатели не могут легко оценить стоимость актива или законно распорядиться им, а ипотечное финансирование также ограничивается. Неясность регистрации и неполнота прав системно подавляют эффективность оборота и финансовую функцию смешанных земель.

Гибкий срок пользования и аренда с последующей передачей создают переходные неполные права собственности. На стадии аренды пользователь обладает условными и отзывными переходными правами. Например, Пекинские правила городского обновления предусматривают, что арендованные государственные земли под строительство могут быть зарегистрированы в соответствии с законом, тогда как пекинские руководящие положения об аренде промышленных земель с последующей передачей устанавливают: если оценка не пройдена, компетентный орган может в законном порядке изъять право пользования землей и отменить регистрацию. При таких правилах рыночные результаты предприятия, условия рынков капитала, корректировки административных показателей оценки и изменения целей политики могут свести ожидания вещных прав к нулю. Ослабление ожиданий стабильности собственности напрямую подавляет готовность к долгосрочным инвестициям, формируя институциональный парадокс между намерением политики стимулировать промышленное развитие и ее последствием в виде сдерживания долгосрочных вложений.

Соглашения о промышленном надзоре создают ограниченные неполные права собственности. Они устанавливают постоянные обязательства по результативности как граничные условия

полного осуществления вещных прав, но сталкиваются с тремя практическими трудностями в управлении правами собственности. Во-первых, издержки изъятия земли высоки, реагирование на нарушение трудно осуществимо, и фактическая обязательная сила соглашения ослабляется. Во-вторых, использование соглашения о надзоре как основания для изъятия земли, не достигающей требуемого выпуска, означает, что проблема исполнения обязательства приводит к прекращению вещных прав; в действующей рамке Гражданского кодекса для этого все еще отсутствует ясное правовое основание. В-третьих, обязательственные обязанности прикрепляются к вещным правам при передаче, однако действенные механизмы публичного раскрытия недостаточны. Поэтому третьи приобретатели не могут полноценно понять обязательственные обременения, связанные с вещными правами, и эффективность рыночной передачи ограничивается.

Эти напряжения указывают на две более глубокие проблемы. Во-первых, неполные права собственности системно повышают транзакционные издержки. Новая институциональная экономика, включая работы Коуза и Барцеля, показывает, что неполные права собственности неизбежно увеличивают транзакционные издержки и снижают эффективность распределения ресурсов [26-27]. При первичном закреплении вещных прав согласование смешанных функций, показателей результативности и условий соглашений удлинняет цепочки административной координации. На стадии оборота неопределенность регистрации и неясность обязательственных ограничений повышают издержки оценки, проверки и финансирования. Во-вторых, двойная идентичность государства вызывает конфликт ролей. Государство одновременно является разработчиком правил, административным надзорным органом, договорной стороной и участником распоряжения активами. Когда требуется обеспечить исполнение соглашений о надзоре или изъять землю, его договорная ответственность может вступать в противоречие с обязанностью поддерживать стабильность предприятий и местное развитие.

3 Эмпирическое исследование: изменения пространственно-временной логики и институциональные напряжения

3.1 Дизайн исследования

В качестве эмпирической площадки выбран Шанхай. Исследование сосредоточено на четырех ключевых отраслях, которые Шанхай считает приоритетными для развития новых качественных производительных сил: биомедицине, интегральных схемах, искусственном интеллекте и культурно-креативных индустриях. Одновременно, следуя аргументу Коткина о том, что инновации возникают по разным механизмам во внутренних городских районах, промежуточных зонах и внешних пригородах [28], были выбраны три пространственных сценария: ядро центрального города, периферия центрального города и внешняя пригородная зона (рисунок 3). Чтобы понять позиции различных стейкхолдеров в развитии новых качественных производительных сил, исследование включало углубленные интервью и полевые обследования предприятий, местных органов власти, платформ развития и управленческих подразделений (таблица 1). Оно системно выявляет новые пространственно-временные требования, а затем с помощью много кейсового анализа оценивает эффекты политики и институциональные напряжения.

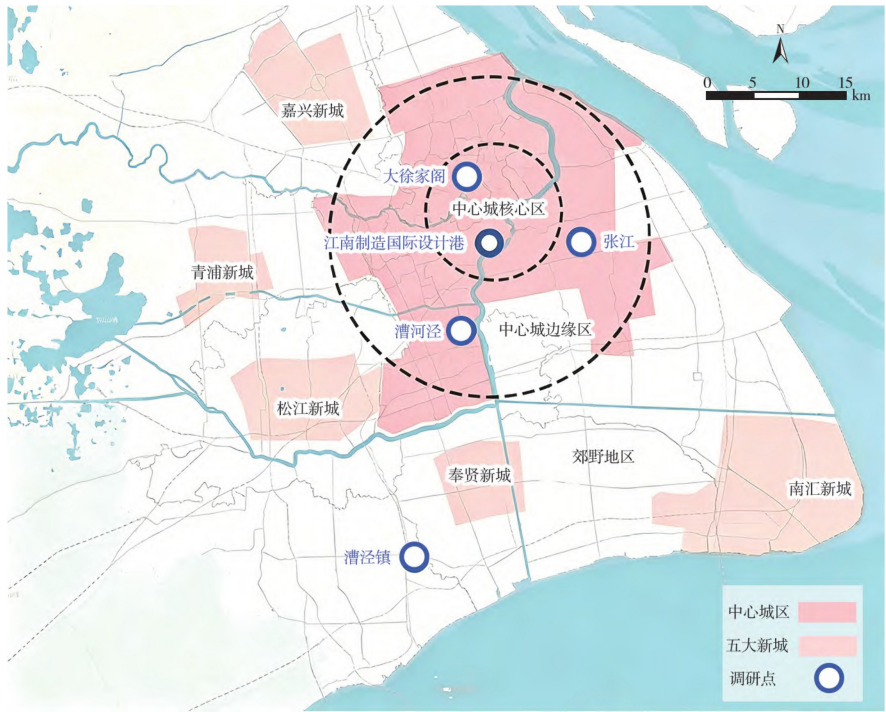


Рисунок 3. Пространственное распределение эмпирических кейсов

Таблица 1. Районы исследования и обследованные выборки

Район исследования	Пространственный тип	Ведущие отрасли	Субъекты обследования и интервью
Данин	Ядро центрального города	Культурно-креативные индустрии	Бюро культуры и туризма района Цзиньнань; Shanghai Press and Printing Co.; Hero Esports
Международный порт дизайна Цзяннань	Ядро центрального города	Культурно-креативные индустрии	Предприятия дизайна и моды; платформа управления парком
Цаохэцин	Периферия центрального города	Интегральные схемы и искусственный интеллект	Caohejing Development Corporation; Научно-технологический предпринимательский центр зоны новых технологий Цаохэцин; Mosu Space; Jinyu Intelligence; Yangmi Information

Чжанцзян	Периферия центрального города	Интегральные схемы и биомедицина	Офис строительства Научного города Чжанцзян; Zhangjiang Hi-Tech; Ruixin Electronics; Lingdong Micro; Shanghai Lanfan; Hengrui Technology
Поселок Цаоцзин	Внешняя пригородная зона	Цифровые кочевники и современное сельское хозяйство	Народное правительство поселка Цаоцзин; комитет деревни Шуйку; Caojing Town Tourism Development Co.; Caiyu Technology; Yuanxiang Yingke

3.2 Изменение пространственно-временной логики новых качественных производительных сил

В пространственном измерении развитие смещается от однофункционального зонирования к смешанной пространственной интеграции. Были выявлены два типичных запроса на пространственное смешение. Первый - потребность крупных предприятий в интегрированном комплексном пространстве. Например, биомедицинские предприятия ожидают, что исследования и разработки, опытно-промышленные испытания, производство и вспомогательные функции будут физически близки и бесшовно связаны, чтобы сотрудники R&D и производства могли часто взаимодействовать, экспериментальные данные и производственные процессы обеспечивали немедленную обратную связь, а результаты пилотирования быстро переходили в массовое производство. Второй - потребность в вертикальном смешении в высокоплотных городских районах. Предприятия и платформенные компании указывали, что при высоких ценах на землю и требованиях к площади в плотной городской среде размещение разных функций на разных этажах - например, экспонирования и продаж на нижних этажах, производства и R&D на средних, вспомогательных услуг на верхних - может стимулировать взаимодействие функций и эффективно использовать ценность различных этажных уровней.

Во временном измерении спрос на землепользование переходит от долгосрочной статичной фиксации к краткоцикловой динамической гибкости. Опрошенные предприятия и платформы в целом отмечали, что быстрая технологическая итерация требует оперативной реорганизации производственных пространств для удовлетворения потребностей разных продуктов и компаний. Некоторые предприятия подчеркивали, что их спрос на пространственные активы меняется по мере прохождения стадий развития: стартапам нужны недорогие пространства с развитой общественной поддержкой; растущим предприятиям - стабильные пространства в собственном владении; зрелым компаниям - пространства, которые можно секьюритизировать и разделять для организации капитала и цепочек поставок. Традиционная система регулирования

землепользования с трудом адаптируется к различным пространственным потребностям предприятий на разных стадиях жизненного цикла.

3.3 Анализ трех институциональных напряжений на примере кейсов

Первое напряжение связано с дилеммой неопределенных неполных прав собственности, порождаемой смешанным землепользованием. Предприятие L, известный отечественный лидер в биомедицине, использует описанный выше режим смешанного землепользования без заранее заданной функциональной пропорции. После строительства доля земли под R&D составила 51%, а промышленной земли - 49%. Проект размещает производство, управленческие услуги, R&D и бытовые сервисы в четырех зданиях на одном участке и связывает их в единое целое (рисунок 4). Такое решение обеспечивает высокочастотное взаимодействие производства и R&D, близкую инфраструктуру отдыха для работников трехсменного производства, пространственную поддержку внутренних и внешних коммуникационных сервисов, а также инкубацию малых внешних предприятий ведущей компанией. Показатели зданий, включая высоту этажей, экологические требования и несущую способность, также учитывают возможные изменения отраслевого типа и производственных линий.

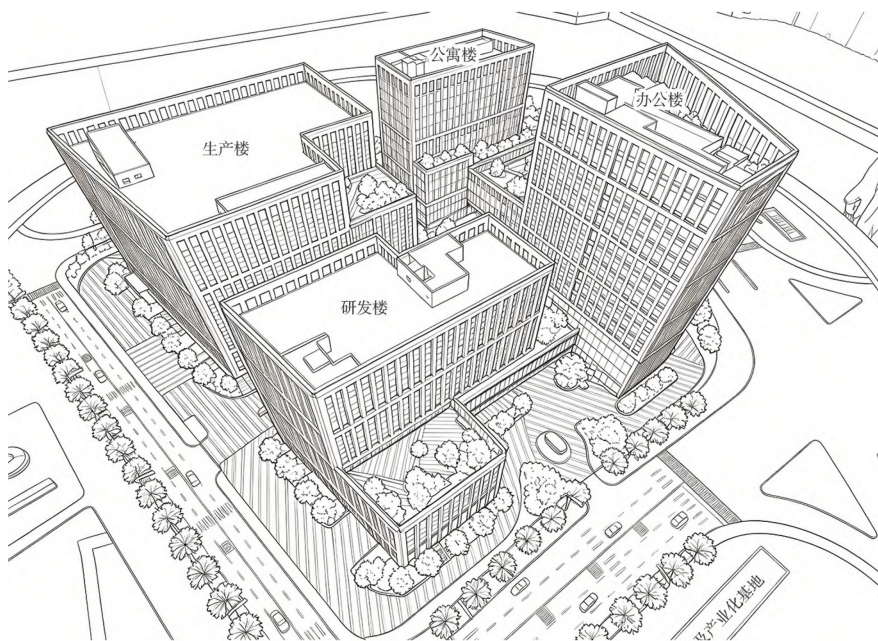


Рисунок 4. Площадка предприятия L, включающая четыре функционально различающихся, но интегрированных и связанных здания

С точки зрения пространственной формы политика смешанного землепользования эффективно ответила на потребности проекта L, однако сам проект остается одним из немногих успешных кейсов в Шанхае. Интервью с предприятиями показывают, что из-за разных цен на различные типы землепользования и разных технических стандартов для зданий с разными функциями проект прошел длительную и сложную процедуру согласования, сопряженную с высокими временными издержками. Хотя текущие результаты строительства удовлетворительны, предприятие сохраняет тревогу о будущем. Один из респондентов отметил, что рыночные условия меняются быстро: на момент утверждения проект может находиться в одной ситуации, а через пять лет - в совершенно другой. Когда предприятия сталкиваются с трудностями, они надеются,

что политика оставит пространство для корректировки, позволяя финансировать и реализовывать стоимость активов. Если дочерней компании требуется самостоятельный листинг, ей нужны самостоятельные активы, однако действующая модель крупного сертификата не позволяет включить отдельное здание в активы дочерней компании.

Этот запрос раскрывает институциональную дилемму политики смешанного землепользования. Смешанное землепользование создает пространственно неопределенные вещные права. Во-первых, поскольку пространственное деление прав собственности неясно, даже при поддержке Шанхаем разделения и передачи части прав собственности ведущими предприятиями операция остается сложной и неопределенной. Во-вторых, ипотечное финансирование смешанных участков сталкивается с трудностями оценки: земли C6 и M1 соответствуют разным базовым ценам земли, поэтому финансовым институтам трудно точно оценить залоговую стоимость смешанного имущественного сертификата. В-третьих, когда операционное положение предприятия меняется и ему необходимо распорядиться частью активов, модель крупного сертификата делает частичное распоряжение юридически неоперациональным, сжимая ликвидность активов.

Второе напряжение связано с дилеммой переходных неполных прав собственности, вызванной арендой с последующей передачей и гибким сроком пользования. Полевые исследования показали, что после введения политик гибкого срока и аренды с последующей передачей фактических кейсов реализации осталось немного. Один местный государственный орган пояснил, что случаев аренды с последующей передачей мало: одно предприятие находится в долгосрочной аренде без передачи, а срок аренды постоянно корректируется. Предприятия опасаются, что если они не пройдут оценку после истечения аренды, то не получат землю; государство также опасается, что если не предоставит землю, предприятия уйдут.

Это высказывание раскрывает институциональное напряжение аренды с последующей передачей. Система действительно может существенно снизить первоначальные издержки получения земли предприятиями, но последующая нестабильность ожиданий собственности вызывает беспокойство как у предприятий, так и у государства. Для предприятий ожидания нестабильных вещных прав подавляют долгосрочные инвестиции. Для государства риск потери предприятий снижает готовность строго обеспечивать исполнение политики. Фактическая эффективность инструмента поэтому расходится с исходным политическим замыслом.

Третье напряжение связано с дилеммой ограниченных неполных прав собственности, вызванной соглашениями о промышленном надзоре. Опрошенные предприятия, местные органы власти и платформы парков выражали беспокойство с разных позиций. Предприятие Н заявило, что опасается надзорных соглашений, поскольку никто не может предсказать будущие операционные условия. На практике оценочные стандарты уже стали трудно поддерживаемыми на фоне экономического спада. Ранее стандарты были высокими: налоговая выручка на один му могла достигать 400 000 юаней и выше, а Чжанцзян считался одним из самых высоких по этому показателю в Китае; однако текущие рыночные условия привели к понижательной корректировке. Респонденты также отмечали слабость управления и эксплуатации показателей выпуска и ввода в эксплуатацию после строительства; во многих случаях условия землепользования не могут полностью контролироваться в соответствии с договором.

Сложным остается и обращение с предприятиями, не выполняющими требования. Один респондент пояснил, что лучший сценарий изъятия земли у такого предприятия - найти другое

предприятие, которое возьмет участок, при участии государства в роли платформы. Однако сейчас ни государство, ни государственные предприятия не имеют достаточных возможностей для такого выкупа или приема земли. Предыдущие попытки передачи не удались. Позже один участок был передан государству для использования в качестве инновационной платформы, но операционные формы оказались затруднительными без предоставления государством определенных льгот. Другой случай касался земли, приобретенной индийским предприятием в парке. По разным причинам она так и не была изъята. Государство считает, что изъятие возможно на основании правил управления землей и договорных требований, однако поддерживающие политики отсутствуют, а сумма возврата и вопрос о начислении процентов остаются трудноопределимыми. Управляющие органы парков должны одновременно привлекать инвестиции на входе и отслеживать выполнение целевых показателей действующими предприятиями на выходе. У них нет практических инструментов наказания неисполнительных предприятий, и они опасаются, что санкции подорвут удержание бизнеса.

У этих трудностей несколько причин. Во-первых, двойная идентичность государства создает конфликт ролей. Как договорная сторона государство обязано обеспечивать исполнение соглашений о промышленном надзоре в соответствии с договором. Как административный актор оно также отвечает за поддержание стабильности предприятий на своей территории. Когда выпуск предприятия не достигает стандарта, эти две идентичности вступают в прямой конфликт: исполнение соглашения может вытолкнуть предприятие, но отказ от исполнения означает провал регулирования. Во-вторых, существует внутреннее напряжение между обязательственными ограничениями соглашений о промышленном надзоре и противопоставимостью вещных прав. Обладатели права пользования землей пользуются полной правовой защитой вещных прав; соглашения о промышленном надзоре с трудом преодолевают эту защиту. При отсутствии эффективного рыночного преемника способность государства изымать землю жестко ограничена как финансово, так и юридически, поэтому механизмы выхода, согласованные в договорах, трудно применимы.

4 Рекомендации по оптимизации политики регулирования землепользования на основе распределения прав и интересов

Составная структура прав, в которой вещные права обеспечивают стабильные ожидания, а обязательственные права позволяют точное управление, является правильным направлением адаптации к пространственно-временной логике новых качественных производительных сил. Однако в текущей практике эта структура еще не стала зрелой. Поэтому оптимизация политики должна следовать трем целям. Во-первых, необходимо уменьшать неполноту прав собственности, снижать неопределенность и переходность прав, а также формировать ясные механизмы раскрытия обязательственных ограничений, прикрепленных к вещным правам. Во-вторых, следует контролировать транзакционные издержки и предотвращать резкий рост затрат вследствие институциональной детализации. В-третьих, важно рационализировать структуры государственного управления и уменьшать конфликты ролей в распределении прав и интересов.

4.1 Создать классифицированную регистрацию пространственных прав и дифференцировать трехмерное подтверждение прав

Необходимо совершенствовать систему трехмерной регистрации пространственных прав. Приоритет следует отдавать сценариям, где функциональные границы относительно ясны, спрос

на сделки высок, а дробление не наносит существенного ущерба общей стоимости пространства. Для промышленных пространств, где функции тесно сцеплены, бизнес-форматы взаимозависимы, а общая стоимость зависит от координированного использования, не следует чрезмерно дробить единицы вещных прав лишь ради более точного определения собственности. Иначе может быть повреждена общая стоимость активов, пространственная организация станет фрагментированной, а планировочный порядок будет нарушен.

Для таких глубоко смешанных и составных пространств можно изучать гибкое подтверждение прав при ясных общих правилах, функциональных границах и пропорциях прав. При соблюдении требований планирования и контроля использования может допускаться функциональная конверсия между зданиями или этажными пространствами, поддержанная упрощенными и динамическими механизмами регистрации изменений. Одновременно гибкое распределение пространственных прав может сначала реализовываться через обязательственные инструменты управления, такие как аренда, распределение доходов и управление внутренними соглашениями, что снижает зависимость от чрезмерного дробления единиц вещных прав. На этой основе можно изучать многоуровневый и классифицированный механизм ценообразования, поддерживаемый трехмерным подтверждением прав. Такой механизм может объединять базовую цену земли с этажным положением, пространственной функцией, возможностью конверсии использования, интенсивностью застройки и степенью координированного использования, формируя дифференцированную цену. Он также может стать основанием для последующих сделок с правами, распределения доходов, финансовой оценки и динамической корректировки.

4.2 Сформировать прогрессивную систему вещных прав и оптимизировать политику гибкого срока через промежуточные права

Ключевой дефект политики аренды с последующей передачей состоит в том, что получение вещных прав проектируется как бинарный скачок от обязательственных прав к полным вещным правам. В условиях экономического спада это создает сильную неопределенность ожиданий собственности. Поэтому следует изучать прогрессивную систему вещных прав. Между арендой и полной передачей можно создавать более плавные промежуточные правовые режимы, постепенно укрепляющие ожидания предприятий относительно стабильности собственности.

Например, можно изучать механизмы платежей земельного дохода, связанные с длительностью эксплуатации, интенсивностью инвестиций и оценкой результативности. Предприятия тогда будут постепенно накапливать стабильные права на землю через непрерывную деятельность и устойчивые результаты, а не оставаться длительное время в состоянии, при котором по окончании аренды права могут вернуться к нулю. По сравнению с существующими моделями единовременного полного предоставления собственности или чистой аренды такие механизмы лучше сглаживают меняющиеся пространственные потребности инновационных предприятий от старта к росту и зрелости. Можно также проектировать разные ритмы накопления прав в зависимости от жизненного цикла предприятия. Для стартапов акцент должен быть сделан на снижении входных издержек и повышении адаптивности пространства. Для растущих предприятий следует постепенно усиливать стабильность собственности, поддерживая средне- и долгосрочные инвестиции и финансирование. Для предприятий в упадке или трансформации механизмы корректировки использования, компенсации доходов и выхода могут направлять упорядоченное перераспределение пространственных ресурсов.

4.3 Создать многоуровневое раскрытие информации и рыночные механизмы выхода для соглашений о промышленном надзоре

Руководящие положения Шанхая 2025 года о поддержке промышленного экономического развития и усилении гарантий планировочных и ресурсных факторов предусматривают, что при передаче права пользования промышленной землей соответствующие права и обязанности, зафиксированные в договоре возмездного пользования и соглашении о сотрудничестве в промышленном развитии, переходят вместе с ним. Это показывает, что Шанхай начал институционализировать внимание к эффекту преемственности соглашений о промышленном надзоре при передаче земли. По этому политическому пути можно уточнять механизм многоуровневого раскрытия и рыночный маршрут выхода для таких соглашений.

Базовые положения соглашений о промышленном надзоре, включая тип отрасли и требования к передаче, могут вноситься в реестр недвижимости или указываться в сертификате. Конкретные показатели результативности и методики оценки могут обеспечиваться через регистрацию соглашений и дополнительные соглашения. Одновременно, поскольку внешние факторы - макроэкономические изменения, колебания отраслевых циклов, перестройка цепочек поставок и крупные корректировки политики - могут существенно влиять на способность предприятий выполнять показатели и на их операционные ожидания, в соглашения о промышленном надзоре следует включать необходимые гибкие положения, уменьшающие опасения рыночных акторов перед чрезмерными ограничениями. Для механизмов выхода может быть создана специализированная платформа управления активами промышленных земель. Такая платформа сможет принимать участки, длительно не достигающие стандартов, и вместе с механизмом земельного дохода устанавливать правила ценовых дисконтов и распределения выгод, повышая эффективность перераспределения неэффективно используемой земли.

4.4 Выстроить гибкий механизм совместной экспертизы, сочетающий комплексную стандартную землю с интегрированной координацией проектов

В реформе гибких планировочных условий следует выстроить многоуровневый механизм реализации, где комплексная стандартная земля выступает предпочтительным маршрутом, а интегрированная координация проекта - резервным. Для большинства типичных потребностей в гибкости, таких как совместимость использования в определенных пределах, корректировка долей вспомогательных функций и выбор между категориями срока пользования, органы планирования, земли и промышленности могут заранее устанавливать стандартизированные меню гибких условий и связанные с ними правила ценообразования. Рыночные акторы тогда смогут выбирать напрямую в ясных границах, снижая переговорные издержки.

Для сложных инновационных проектов с высокой функциональной сцепленностью, выраженными межведомственными конфликтами и потребностями, которые не охватываются существующими стандартами, необходим механизм интегрированной координации проекта. На основе конкретного строительного предложения предоставление земли, планирование, строительство и регистрация могут координироваться комплексно. Это препятствует тому, чтобы фрагментация административных полномочий блокировала реализацию инновационных схем пространственного распределения, и переводит переговорные издержки, рассредоточенные по многочисленным согласовательным звеньям, в единую концентрированную координационную

затрату на ранней стадии. Тем самым повышается эффективность стыковки всей институциональной цепочки.

4.5 Продвигать процедурное разведение ролей государства

Роли государства в процедурах регулирования землепользования следует разводить, чтобы уменьшить конфликты ролей. Вокруг ключевых звеньев - разработки политики, определения результативности, исполнения соглашений и распоряжения активами - могут быть созданы относительно обособленные процедурные механизмы. Государство должно прежде всего осуществлять макроуправление, устанавливать правила и стандарты. Относительно независимые оценочные механизмы могут отвечать за определение результативности. Специализированные платформы или профессиональные акторы могут принимать на себя последующее правопреемство и распоряжение активами. Без существенного увеличения организационных издержек это позволит сократить степень совмещения государством разных ролей в одном деле и повысить доверие к институциональному исполнению и его стабильность.

Полевые исследования показывают, что одна местная администрация в Шанхае уже привлекла сторонние организации к помощи в надзоре за функциями зданий, уделяя особое внимание предотвращению несанкционированного использования и неэффективного землепользования. Это подтверждает операционную осуществимость таких мер.

5 Выводы и обсуждение

5.1 Основные выводы

В статье введена перспектива распределения прав и интересов для анализа регулирования землепользования и его инновационных политик, а также проведено эмпирическое исследование. Получены четыре основных вывода.

Во-первых, развитие новых качественных производительных сил демонстрирует новую пространственно-временную логику смешения пространственных функций и гибкой временной конверсии. Это изменение фундаментально бросает вызов традиционной системе регулирования землепользования, основанной на единственном назначении и фиксированном сроке пользования. На практике инновации регулирования землепользования во многих местах все еще сталкиваются со сложными цепочками реализации, недостаточной исполнимостью и слабой рыночной реакцией. Коренная причина состоит в том, что политические инновации уже затронули перестройку пространственных прав, тогда как исследования и практика все еще не имеют системного понимания лежащей в основе логики распределения прав и интересов.

Во-вторых, традиционное регулирование землепользования по существу является статичным закреплением вещных прав. Инновационные политики, такие как смешанное землепользование, гибкий срок и аренда с последующей передачей, а также соглашения о промышленном надзоре, преодолевают ограничения традиционных статичных вещных прав за счет интерактивного согласования и обязательственного управления. Они выстраивают динамический путь распределения прав и интересов и повышают гибкость и точность регулирования, но одновременно создают дифференцированные формы неполных прав собственности. Смешанное землепользование порождает неопределенные неполные права собственности, гибкий срок и аренда с последующей передачей - переходные неполные права собственности, а соглашения о промышленном надзоре - ограниченные неполные права собственности. Эти неполные права, в свою очередь, создают новые институциональные напряжения.

В-третьих, указанные институциональные напряжения не являются абстрактными выводами. Они концентрируются в двух более глубоких проблемах: системном росте транзакционных издержек и конфликте ролей, вызванном двойной идентичностью государства. Эмпирический анализ Шанхая подтверждает как новую пространственно-временную логику новых качественных производительных сил, так и реальное существование институциональных напряжений. Эти напряжения стали важными ограничителями инвестиционных ожиданий предприятий, оборота пространственных активов, эффективности исполнения соглашений и управленческой способности государства.

В-четвертых, будущая оптимизация политики регулирования землепользования должна принять распределение прав и интересов в качестве центрального ориентира. Вещные права должны обеспечивать стабильные ожидания, а обязательственные права - поддерживать точное управление. Политики должны уменьшать неопределенность и переходность прав, предотвращать чрезмерные транзакционные издержки, возникающие из-за институциональной детализации, и смягчать конфликты государственных ролей в распределении прав и интересов.

5.2 Вклад, ограничения и перспективы

Исследование вносит три вклада. Во-первых, оно выходит за пределы поверхностного анализа, сосредоточенного на согласовании пространственного спроса и предложения или инновациях политических инструментов, и переводит регулирование землепользования для новых качественных производительных сил на более глубокий институциональный уровень распределения прав и интересов. Это дает новую теоретическую перспективу для понимания сущности инноваций в регулировании землепользования. Во-вторых, оно строит единую аналитическую рамку с позиции распределения прав и интересов. Эта рамка связывает статичную вещно-правовую логику традиционного регулирования землепользования с динамической логикой корректировки прав в политических инновациях и включает смешанное землепользование, гибкий срок и соглашения о промышленном надзоре в одну систему. Она усиливает системное объяснение институционального напряжения и предоставляет методологическую поддержку для применения теории прав собственности к анализу политических проблем и выявлению направлений оптимизации. В-третьих, много кейсовый анализ Шанхая раскрывает реальные трения и ограничения при реализации институциональных инноваций, подтверждает применимость рамки распределения прав и интересов и добавляет эмпирическую глубину этому подходу.

Сохраняется ряд ограничений. Во-первых, кейсы сосредоточены в Шанхае. Различия между городами в институциональной среде, промышленной базе и управленческой способности могут влиять на обобщаемость выводов. Кроме того, из-за практических условий полевых исследований в работе отсутствуют некоторые пространственные типы, например R&D-пространства в городском ядре. Будущие исследования должны использовать межгородское сравнение и множественные пространственные типы для дальнейшей проверки и расширения аналитической рамки. Во-вторых, статья сосредоточена на применении перспективы распределения прав и интересов, но не полностью развивает теоретический путь построения самого этого распределения. Поэтому некоторые политические рекомендации остаются скорее направляющими. Дальнейшие исследования могут опираться на право, экономику и смежные дисциплины для углубления теоретической системы распределения прав и интересов. Наконец,

предложенные здесь рекомендации в основном имеют принципиальный и ориентирующий характер. Детальный институциональный дизайн, оптимизация процесса реализации и оценка эффектов политики требуют дальнейшего анализа. Количественные исследования и моделирование могут повысить операциональность и точность рекомендаций. Распределение прав и интересов как инновационное направление регулирования землепользования все еще требует более глубокой согласованной эволюции во всех звеньях системы планировочного управления.

Благодарность

Авторы благодарят Чжан Хунбо и Сюн Цзиньюй, магистрантов Колледжа архитектуры и городского планирования Университета Тунцзи, за поддержку в проведении полевых исследований и организации данных. Авторы также благодарят анонимных рецензентов за ценные замечания.

Примечания

[Примечание 1] Понятие новых качественных производительных сил восходит к важному выступлению Генерального секретаря Си Цзиньпина 7 сентября 2023 года на совещании по продвижению всестороннего возрождения Северо-Восточного Китая в новую эпоху. Он отметил, что новые качественные производительные силы ведутся инновациями и формируются революционными технологическими прорывами, инновационным распределением факторов производства и глубокой промышленной трансформацией и модернизацией. Их базовое содержание составляет повышение качества работников, средств труда, предметов труда и их оптимизированных сочетаний, а ключевой маркер - существенное повышение совокупной факторной производительности. Инновации являются их определяющей чертой, качество - ключом, а передовые производительные силы - сущностью. Позднее статья «Развитие новых качественных производительных сил является внутренним требованием и важным фокусом продвижения высококачественного развития» была опубликована в журнале Qiushi, 2024(11), дав системное публичное разъяснение этого тезиса.

[Примечание 2] Согласно Докладу о развитии малых и средних предприятий Китая Министерства промышленности и информатизации (2024) и книге У Сяобо «Корпоративная жизнеспособность: десятилетнее наблюдение за китайскими малыми и средними предприятиями» (2024), средняя продолжительность жизни китайских малых и средних предприятий составляет лишь около 2,5 года, а менее половины сохраняется в течение 10 лет.

[Примечание 3] Авторы системно проанализировали политики регулирования землепользования в Пекине, Шанхае, Гуанчжоу, Ханчжоу, Шэньчжэне и Сучжоу. С 2020 года ведомства, отвечающие за планирование и природные ресурсы, управление строительством, экономическое управление, пожарную безопасность и охрану окружающей среды, выпустили множество политик, поддерживающих технологические инновации и развитие новых качественных производительных сил.

Список литературы

[1] Цю Цян, Юань Давэй. Ценностная ориентация и планировочный контроль в проектировании политики земель промышленного назначения нового типа. *Planners*, 2021, 37(22): 45-50.

- [2] Ван Синпин, Ян Цинли, Ли Кайлунь. Концептуальный анализ земель промышленного назначения нового типа и механизмов планировочного руководства. *City Planning Review*, 2024, 48(3): 76-85.
- [3] Чэнь Хуэй, Чэнь Кай, Шэнь Юньлэй. Практика и осмысление политики смешанного землепользования для вторичной и третичной промышленности: случай Гуанчжоу. *China Land and Resources Economy*, 2023, 36(12): 42-49.
- [4] Чжоу Минь, Шэнь Минхао, Линь Кайсюань и др. Институциональные инновации и планировочный ответ для земель промышленного назначения нового типа, ориентированных на новые качественные производительные силы. *Planners*, 2025, 41(1): 16-25.
- [5] Ма Сяньлэй, Чжан Пэй, Юй Сяо и др. Механизм формирования динамического распределения прав собственности при обновлении существующих промышленных земель: кейс на основе модели промышленной недвижимости. *Journal of Natural Resources*, 2026, 41(2): 463-478.
- [6] Ли Кай, Ван Кай. Дилеммы обновления и исследование трансформации промышленных земель в новых районах: пример Пекинской зоны экономико-технологического развития. *Urban Planning International*, 2022, 37(4): 74-82.
- [7] Ван Лимин. Исследование вещного права. 4-е изд. Пекин: Издательство Китайского народного университета, 2021.
- [8] Katz B., Wagner J. *The Rise of Innovation Districts: A New Geography of Innovation in America*. Washington, DC: Brookings Institution, 2014.
- [9] Florida R. *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books, 2002.
- [10] Indergaard M. *Silicon Alley: The Rise and Fall of a New Media District*. New York and London: Routledge, 2004.
- [11] Тан Шуан, Чжан Цзинсян, Хэ Хэмин и др. Предоставление и управление промышленными землями, ориентированные на развитие инновационной экономики: с точки зрения изменений характеристик «люди - промышленность - город». *City Planning Review*, 2021, 45(6): 74-83.
- [12] Чжоу Цыхан, Чжан Цзинсян. «Проба и ошибка» и «априорность»: дилеммы предоставления земли и планировочные ответы на инновации. *Urban Planning Forum*, 2021(5): 110-117.
- [13] Фан Цзинькунь, Цао Чунь. Исследование моделей трансформации традиционных промышленных парков в контексте инновационных районов. *Urban Planning Forum*, 2019(S1): 47-56.
- [14] Чжан Цзинсян, Тан Шуан, Хэ Хэмин. Городское пространственное предложение и инновации управления, ориентированные на инновационный спрос. *City Planning Review*, 2021, 45(1): 9-19.
- [15] Чэн Пэн, Ту Циюй. Стратегии территориально-пространственного планирования в ответ на логику инновационного развития. *Urban Planning Forum*, 2022(6): 72-79.
- [16] Сунь Вэньсю, У Цяньбо. Трансформация и реконструкция пространственной организации города, основанной на знаниях, в условиях новой технологической революции. *Urban Development Studies*, 2019, 26(8): 62-70.
- [17] Лу Хунминь, Чжу Лифан, Янь Янь и др. Планировочное исследование земель промышленного назначения нового типа с позиции проектирования политики. *Urban Planning Forum*, 2020(5): 39-46.

- [18] Чэнь Даньян, Ли Мэньюэ, Люй Фэн. Теоретические причины, эволюционная логика и пути управления политиками инновационных промышленных земель с позиции институциональных изменений. *South Architecture*, 2023(12): 32-39.
- [19] Чжао Сяофэн, Ван Цзинь, Чжань Юньчжоу и др. Смешанное использование промышленных земель: местный опыт, ценностная ориентация и проектирование политики. *Urban Planning Forum*, 2025(2): 89-96.
- [20] У Чжицян, Шэнь Цинцзи, Ван Яцзюань и др. Новая планировочная парадигма: выдвижение концепции, методологическая система и практический путь. *Urban Planning Forum*, 2025(6): 11-17.
- [21] Ван Лимин. Пространственные права: новый тип имущественных прав. *Law Science, Journal of Northwest Institute of Political Science and Law*, 2007(2): 117-128.
- [22] Ван Дунци. Совершенствование правовой системы пространственных прав Китая с позиции Гражданского кодекса. *Theory Horizon*, 2020(10): 69-72.
- [23] Цянь Чжунхао, Ши Вэй, Хуан Ли и др. Формирование институциональной основы прав собственности на сельскохозяйственные земли для развития аграрных новых качественных производительных сил. *Issues in Agricultural Economy*, 2025(9): 22-37.
- [24] Лю Фан, Тан Жун, У Линцзин. Теоретический анализ, практика Шэньчжэня и стратегии развития для повышения качества и эффективности промышленных земель. *Shanghai Land and Resources*, 2024, 45(3): 1-6.
- [25] Шэнь Минжуй, Ян Фань, Тан Шуан и др. Внутренняя логика и регуляторные стратегии предоставления земли с позиции полного процесса проекта. *Urban Planning Forum*, 2022(5): 51-58.
- [26] Сан Цзинь. Обзор транзакционных издержек и управления правами собственности в западном городском планировании. *Urban Planning Forum*, 2011(1): 98-104.
- [27] Сан Цзинь. Характеристики прав на развитие земли и институциональные дилеммы городского планирования в переходный период Китая. *Modern Urban Research*, 2013, 28(4): 38-43.
- [28] Kotkin J. *The New Geography*. New York: Random House, 2000.
- Перевод при содействии ИИ