

## Проблема расширения прав и возможностей: внедрение контроля за использованием земли и пространства при выходе на рынок коллективных коммерческих земель под застройку в Пекине

严雅琦 (Янь Яци)

**Резюме:** Выход на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство является важным способом осуществления возврата прав на коллективные земли и расширения возможностей, а также стимулирования интегрированного развития города и села. Тем не менее, пилотный проект Пекина по выходу на рынок столкнулся с многочисленными проблемами в процессе осуществления контроля за использованием территориального пространства. Создать аналитическую основу « контроль определяет право на развитие земли », в соответствии с цепочкой « планирование-строительство-управление » контроля за использованием территориального пространства, разбить контроль местных органов власти над освоением земли на три измерения: право планирования, право на осуществление разрешений и право на контроль за управлением, уточнить факторы, влияющие на его функционирование, тем самым объяснить проблемы выхода на рынок и механизм их формирования. Исследование показало, что, хотя выход коллективной земли на рынок способствовал расширению прав и возможностей номинального права на развитие коллективной земли, осуществление контроля местных органов власти привело к трем ослаблениям фактического права на развитие коллективной земли. Ослабление этого права скрывается в многоцелевых и дилеммах местных органов власти в условиях трансформации концепций развития, формировании ориентации местных финансовых приоритетов в условиях ограничений показателей строительства и углублении государственного надзора и проникновения в сельские районы, питаемые ресурсами. Выдвинуть предложения по оптимизации путей осуществления контроля за использованием территориального пространства и сопутствующей политики, ориентированной на интеграцию города и села.

**Ключевые слова:** выход на рынок земли под коллективное коммерческое строительство; контроль за использованием территориального пространства; планирование и реализация; контроль; Право на развитие земли; Пекин

В докладе 20-го съезда КПК подчеркивается требование « придерживаться интегрированного развития города и села и бесперебойного перемещения факторов производства между городом и селом », четко определяется важное стратегическое место интегрированного развития города и села. Являясь ключевым фактором производства, обеспечивающим развитие города и села, распределение прав на землю, институциональные механизмы и соответствующее пространственное управление оказывают глубокое влияние на интеграцию города и села и их высококачественное развитие. На фоне двойной системы городских и сельских земель в Китае коллективная земля долгое время находилась в

затруднительном положении ограниченных прав и интересов. До пилотного выхода на рынок земельных участков под коллективное коммерческое строительство в 2015 году, пилотного строительства арендного жилья на земельных участках под коллективное строительство в 2017 году, поправок к соответствующим статьям Закона КНР об управлении земельными ресурсами в 2019 году--« Генеральный план землепользования, городские и сельские планы определены как промышленное, коммерческое и другие коммерческие цели. Земельные участки под коллективное хозяйственное строительство, зарегистрированные в соответствии с законом, могут быть переданы в пользование организациям или частным лицам путем передачи, сдачи в аренду и т.д. » Только тогда постепенно продвигается процесс возврата прав на коллективные земли на общенациональном уровне.

Выход на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство (далее именуемый « выход на рынок земельных участков») является важным способом стимулирования интегрированного развития города и села. В этом контексте разработка и осуществление контроля за использованием территориального пространства оказывают глубокое влияние на координацию взаимосвязей между охраной экологии и освоением и использованием, а также на справедливое распределение прав и интересов на землю между городом и селом, между деревнями и деревнями. Согласно статистическим данным, по состоянию на конец 2018 года в 33 пилотных уездах (городах, районах) по всей стране было завершено выход на рынок более 10 тыс. участков, однако в районе Дасин Пекина, который является одним из пилотных районов, с момента определения пилотного проекта до конца октября 2022 года было завершено только 17 проектов на рынок общей площадью 87,5 м<sup>2</sup>.<sup>①</sup> Кроме того, большинство земельных участков, выходящих на рынок, являются низкоприбыльными функциями, что свидетельствует о относительно медленном прогрессе в реализации их выхода на рынок и о необходимости повышения их эффективности. Как объяснить проблемы, стоящие перед выходом коллективных земель на рынок, с точки зрения осуществления контроля за использованием территориального пространства? Каков путь и механизм его формирования? Вышеуказанные вопросы требуют срочного изучения и обсуждения.

Нынешнее исследование коллективной земли, выходящей на рынок, в основном измеряет степень интеграции рынка городских и сельских земель под застройку<sup>[1]</sup> Обсуждается влияние выхода коллективных земель на рынок на развитие сельских районов<sup>[2]</sup> Рост доходов фермеров от земельной собственности<sup>[3]</sup> и влияние эффективности землепользования в городах<sup>[4]</sup>. В нескольких исследованиях рассматривается влияние выхода на рынок коллективных земель на территориальное пространственное планирование<sup>[5]</sup>, методы составления пространственного планирования в контексте выхода на рынок<sup>[6]</sup> Проблемы и меры противодействия<sup>[7]</sup>. Однако соответствующие исследования в основном остаются на технической поверхности планирования и редко дают представление о существенных проблемах и механизмах его

разработки и осуществления с глубокой точки зрения управления. На примере Дасина, Пекин, где прогресс выхода коллективной земли на рынок относительно отстает. Исходя из отношений « власть и права », в данной статье создается аналитическая основа « контроль определяет право на развитие земли », глубоко анализируются проблемы, стоящие перед реализацией контроля за использованием земли и пространства в контексте выхода коллективной земли на рынок, и механизм их формирования, а также предлагаются пути реализации контроля за использованием земли и пространства, ориентированные на интеграцию городских и сельских районов.

1 Построение аналитической основы: право контроля определяет право на развитие земли

1.1 Коннотация права на развитие земли и контроль над ней

Право на землепользование (land development rights) означает важное право на изменение землепользования, повышение интенсивности землепользования и получение выгод от социально-экономического развития <sup>[8]</sup>. Хотя в нашей стране еще не было четко определено право собственности на землю на правовом уровне, оно скрыто присутствовало в различных системах пространственного планирования и сопутствующих системах управления, разработанных вокруг пространственного регулирования [9]. В соответствии с двойной городской и сельской моделью управления земельными ресурсами в Китае право на коллективное развитие земли долгое время характеризовалось расплывчатостью, неполностью и ослаблением. « Коллективная земля, выходящая на рынок », на самом деле является усилением права на коллективное развитие земли. Наряду с продвижением этой реформы земельной системы коллективная земля, которая может использоваться только для строительства жилья для сельских жителей, строительства предприятий в поселках (поселках) и деревнях, строительства общественных объектов и общественных благ в поселках (поселках) и деревнях, была расширена до разнообразного коммерческого строительства, за исключением коммерческого жилья, и право на ее использование может быть законно передано.

Территориальное пространственное планирование и регулирование являются важными способами реализации распределения прав на землепользование<sup>[10]</sup>, суть которого заключается в осуществлении контроля (control power) местных и даже центральных органов власти, направленных на исправление сбоев рынка землепользования и избежание проблемы негативных внешних эффектов <sup>[11]</sup>. Соответствующие исследования контроля возникли в области экономики предприятия, и его значение интерпретируется как своего рода власть принятия решений, которая исключительно использует и распоряжается дефицитными ресурсами, такими как корпоративные финансы и людские ресурсы<sup>[12-13]</sup>. Право контроля выражает авторитетные отношения в организации, которые не только применимы к анализу экономических проблем предприятия, но также имеют сильные политические и экономические последствия. Исходя из этого, Чжоу Сюэгуан применил контроль к исследованию организационных отношений в

государственном управлении<sup>[14]</sup>. Такие ученые, как Цао Чжэнхань и Сюй Чэнган, понимают контроль как социальную власть, объект доминирования которой включает в себя социальные ресурсы и государственные функции, тем самым расширяя сферу применения контроля на макрополитические и экономические сценарии<sup>[15-16]</sup>.

Исходя из этого, академические круги пытаются прояснить взаимосвязь между контролем и правами собственности. Теория неполных договоров гласит, что ни один договор на самом деле не может учитывать все возможности межорганизационных или внутриорганизационных отношений, что приводит к тому, что договор является неполным, а остаточное право контроля, не предусмотренное в договоре, становится важным фактором, определяющим стимулы участвующих сторон и их соответствующее поведение<sup>[17-19]</sup>. Исходя из этого, Сюй Чэнган отметил, что владельцы активов, которые считают себя собственными, имеют или не имеют окончательного контроля над своими активами, определяют, имеют ли они права собственности<sup>[16]</sup>. Цао Чжэнхань далее подчеркнул роль контроля в определении прав собственности в традиционной государственной экономике и различия в степени контроля членов общества над контролем<sup>[15]</sup>. Он отметил, что контроль над государственными активами и распределение доходов в традиционной государственной экономике осуществляются административными должностными лицами всех уровней от имени государства, что дает должностным лицам более высокого уровня более широкие права на использование и доход от государственных активов, так называемые иерархические права собственности. Хотя в реформированной экономике государственной собственности определение прав собственности демонстрирует диверсифицированную тенденцию к определению прав собственности существующими активами, характеристики контроля и определения прав собственности все еще в значительной степени сохраняются<sup>[15]</sup>. Что касается земельных ресурсов Китая, институциональная основа государственной собственности на землю закладывает тон, чтобы местные органы власти всегда контролировали существенный контроль над местными землями. Эта модель контроля над ресурсами позволяет местным органам власти иметь широкое и глубокое влияние на экономическое развитие<sup>[20]</sup>. Контроль за использованием земли и пространства является важным способом для местных органов власти реализовать функционирование прав контроля над землей при завершении распределения земельных ресурсов.

## 1.2 Контроль Процесс определения права на развитие земли, его прибыль и убытки

В процессе определения прав собственности контролем права собственности претерпели изменения от полного к неполному. Когда субъект права собственности обладает всеми полномочиями предмета и может осуществлять свои права в полном соответствии со своей волей, это представляет собой полное право собственности; Когда субъект права собственности обладает только одним или несколькими полномочиями предмета или обладает всеми полномочиями, но должен осуществлять свои права при определенных ограничениях, это

представляет собой неполное право собственности. При контроле за использованием земли и пространства местные и даже центральные органы власти осуществляют контроль над правами на развитие земли и реализуют их посредством контроля за использованием и контроля интенсивности развития. Этот тип государственного регулирования необходим с точки зрения общественных интересов, но для субъекта прав собственности это своего рода неполное право собственности и реальная потеря выгод<sup>[21]</sup>.

В целях дальнейшего уточнения функционирования контроля в контроле за использованием территориального пространства исследования и заимствования Чжоу Сюэгуана<sup>[14]</sup> Метод разделения контроля на три основных измерения: право на установление целей, право на проверку и приемку, право на стимулирование и распределение, путем упорядочения всего процесса « планирование-строительство-управление», регулирующего использование территориального пространства, право контроля в нем делится на право планирования, право на осуществление разрешений и право контроля за управлением. В условиях отсутствия каналов обеспечения субъективности сельских коллективов и низких стандартов компенсации при планировании правительства всех уровней действуют через многоуровневые права контроля в контроле за использованием территориального пространства, что фактически ограничивает осуществление сельскими коллективами права на коллективное развитие земли, что приводит к неполному праву на развитие. См. рисунок 1.

В частности, на основе законодательства Всекитайского собрания народных представителей о завершении соответствующих договоренностей о правах на земельное развитие и определенных ограничений на право на земельное развитие центральными и провинциальными правительствами посредством основного функционального зонирования, провинциального территориально-пространственного планирования и т. Д., Местные органы власти направляют и даже контролируют освоение сельских коллективных земель через всю цепочку « планирование-строительство-управление». Местные органы власти действуют через полномочия по планированию в институциональном поле и скрыто встраивают права на землю путем планирования земли, приобретения и хранения земли и «увеличения и уменьшения»<sup>[22]</sup>, а затем путем осуществления функционирования полномочий по лицензированию и надзору за управлением, дальнейший контроль над осуществлением права на коллективное развитие земли и даже распределением доходов. Пространство для реализации прав собственности фермеров зависит не от ясности прав собственности и их способности играть, а от пространства доходов, оставленного фермерам под скрытым внедрением местных органов власти<sup>[22]</sup>. Таким образом, контроль местных органов власти над освоением коллективных земель окажет глубокое влияние на фактическое осуществление прав на коллективное развитие земель. Когда местные органы власти избирательно ослабляют контроль, сельские коллективы могут получать доходы от освоения земель с помощью спекулятивных методов неформального освоения; Когда контроль местных органов власти над правами на коллективное развитие земли усиливается, а условия компенсации

отсутствуют, сельские коллективы могут столкнуться с риском ущерба их правам и интересам.

Интенсивность контроля местных органов власти над правами на коллективное развитие земли будет меняться в зависимости от обстоятельств и времени, и есть много факторов, которые влияют на интенсивность контроля. Соответствующие исследования показывают, что на контроль местных органов власти за освоением сельских коллективных земель влияют стратегии макроразвития, а также множество институциональных факторов, таких как система управления земельными ресурсами, налоговая система и показатели оценки эффективности работы<sup>[23-25]</sup>, и зависит от отношений субъектов между правительством – коллективом – рынком<sup>[26-27]</sup>. Эти факторы влияют на фактический контроль местных органов власти над правами на коллективное землепользование в процессе регулирования использования территориального пространства, что приводит к изменению полноты права на коллективное землепользование (рис. 2), что, в свою очередь, формирует модели и особенности коллективного землепользования.

### 1.3 Контроль определяет эволюцию права на коллективное развитие земли

Коллективные права собственности на землю в Китае прошли через процесс углубления ограничений прав и возможностей в период между реформой и открытостью и 2008 годом. В 2015 году коллективные коммерческие земли под застройку выходят на рынок, в 2017 году коллективные земли под застройку строят арендное жилье, а в 2019 году пересмотренный Закон Китайской Народной Республики об управлении земельными ресурсами уточняет сферу экспроприации земли и способствует созданию единого рынка земли под застройку в городских и сельских районах. Тем не менее, с точки зрения механизмов планирования, лицензирования осуществления и надзора за управлением, местные и даже центральные правительства все более строго ограничивают освоение коллективных земель в сельской местности, а контроль над правами на коллективное развитие земли постоянно усиливается.

① При составлении планирования тип пространственного планирования, которому необходимо следовать при коллективном освоении земель, перешел от единого генерального плана землепользования к учету требований планировки городских и сельских районов, а затем к контролю за использованием, отвечающему «трем районам и трем линиям». ② Что касается лицензирования на реализацию, то постепенно ужесточаются требования к утверждению освоения сельских коллективных земель, в том числе в Законе КНР о городском и сельском планировании 2008 года уточняются требования к обращению в соответствующие ведомства за лицензией на сельское строительство для освоения сельских коллективных земель, а поправки к Закону КНР об управлении земельными ресурсами 2020 года дополнительно требуют, чтобы преобразование постоянных основных сельскохозяйственных угодий в землю под застройку должно быть утверждено Госсоветом. ③ Что касается контроля за управлением, то в 2006 году в

Китае была создана государственная система земельной инспекции, а в 2020 году было дополнительно уточнено, что уполномоченные Госсоветом КНР органы проводят земельную инспекцию и уточняют сферу их инспекции, непрерывно усиливая контроль и контроль за последующим управлением, однако только некоторые провинции и города, представленные Гуандуном, ввели варианты решения вопросов, оставшихся от истории, а для большинства оставшихся провинций и городов соответствующие варианты долгое время отсутствовали.

Таким образом, несмотря на то, что номинальные полномочия коллективного права на развитие земли в распределении прав в последние годы были усилены, контроль местных органов власти за механизмами планирования и лицензированием на осуществление, а также контроль центральных учреждений за надзором за управлением характеризуются расширением интенсивности (рис. 3). Это изменение « один большой и один маленький » делает реализацию сельских коллективных прав и интересов высокой степенью неопределенности, в зависимости от эффективности местных органов власти и центральных учреждений в фактическом функционировании контроля.

2 Проблемы и причины реализации планирования при выходе на рынок коллективных коммерческих земель под застройку в Пекине

2.1 Общая информация о выходе на рынок земельных участков под коллективное коммерческое строительство и контроле за использованием территориального пространства

Район Дасин находится в непосредственной близости от южной части центрального города Пекина и долгое время находится под влиянием радиации центрального города. Масштабы земельных участков под коллективное хозяйственное строительство, уровень развития сельского коллективного хозяйства и уровень дохода на душу населения в сельской местности демонстрируют значительную пространственную дифференциацию « высокий на севере и низкий на юге » (рис. 4). В соответствии с требованиями развития Пекина по сокращению количества и повышению качества, при реализации плана выхода на рынок коллективных коммерческих земель под застройку в районе Дасин был принят метод « сочетания сноса и возвращения, а также единого планирования на уровне поселка ». После полного обоснования в « Исследовании пилотного плана выхода на рынок коллективных коммерческих земельных участков под застройку в районе Дасин » был создан набор инструментов для реализации сокращения « модели демонтажа 5 строителей и 1 сжатия выхода на рынок » или « модели обеспечения нижнего предела 50м<sup>2</sup> в среднем труда », и были использованы два способа пространственного планирования: « выход на рынок на месте » и « перевод на рынок ». В частности, « перевод на рынок » означает размещение показателей земельных участков под застройку в зоны промышленной концентрации или другие обозначенные зоны концентрации на рынке (рис. 5). На этой основе была сформирована модель « единого планирования на уровне поселка » для распределения доходов от добавленной стоимости земли, и некоторые показатели, включенные в « единый резерв показателей выхода на

рынок коллективных коммерческих земель под застройку на уровне района », были « единым планированием на уровне района », чтобы обеспечить совместное использование доходов от добавленной стоимости земли между деревнями и деревнями посредством совместного участия деревенских коллективов на уровне поселков и даже районов.

По состоянию на конец октября 2022 года в районе Дасин было зарегистрировано 17 проектов по выходу на рынок земельных участков под коллективное строительство общей площадью 87,5 м<sup>2</sup>, которые в основном расположены в 6 волостях и поселках на севере района Дасин с хорошими географическими условиями и относительно высоким спросом на рынке земли, в том числе в поселках Инхай, Сихунмэнь, Хуанцунь, Лаогун, Бэйцзан и Вэйшаньчжуан.

2.2 Проблемы реализации планирования в контексте выхода на рынок земельных участков под коллективное коммерческое строительство

Несмотря на то, что первоначальная цель выхода на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство заключалась в том, чтобы вернуть права и расширить возможности сельских коллективов и крестьян, при составлении соответствующего пространственного планирования района Дасин также была предпринята попытка гарантировать, что деревни и деревни будут пользоваться дивидендами от выхода на рынок путем передачи права на развитие. Однако функционирование контроля муниципальных, районных и поселковых органов власти в процессе подготовки и реализации планирования привело к трем ослаблениям фактического права на развитие коллективных земель (рис. 6), и реализация планирования сталкивается с проблемой ограничения коллективных прав и интересов.

2.2.1 Осуществление права на планирование: ослабление права на коллективное развитие земли

Что касается планирования, то пространственное расположение и масштабы предоставления земли, которым необходимо следовать для выхода на рынок коллективных коммерческих земель под застройку, в основном определяются районными властями и контролируются муниципальными властями, в которых сельские коллективы не имеют права голоса. Районное правительство организовало подготовку « Исследования по пилотному плану выхода на рынок коллективных коммерческих земельных участков под застройку в районе Дасин » и выпустило ряд политических указаний по реализации выхода на рынок. При этом показатели выхода на рынок земельных участков под коллективное коммерческое строительство планируются ежегодно и включаются в годовой план предложения земли города. Однако в условиях ограниченного масштаба предложения земли показатели выхода коллективной земли на рынок ограничены в годовом плане. Кроме того, в процессе подготовки соответствующего пространственного планирования, организованного районным правительством, пространственное распределение земельных участков, доступных на рынок для коллективных коммерческих земельных участков, и размер земельных участков ограничены в институциональном поле. Конкретные проявления заключаются в том, что земля,

расположенная в центральной зоне и имеющая хорошие условия местоположения, в основном используется для государственного развития, в то время как земля, расположенная на периферии и имеющая относительно плохие условия местоположения, в основном сохраняет коллективный характер и используется для передачи на рынок. Вышеупомянутые механизмы планирования в рамках осуществления полномочий на планирование привели к первому ослаблению права на коллективное развитие земли.

2.2.2 Реализация лицензионных прав: вторичное ослабление права на коллективное развитие земли

На данном этапе большинство земельных участков под коллективное хозяйственное строительство, используемых для выхода на рынок в районе Дасин, распределены в зеленых и изолированных районах на севере страны, и характер земельных участков определен как зеленые и промышленные земли. Согласно соответствующим правилам землепользования в Пекине, зеленые промышленные земли разрешаются использовать для различных коммерческих функций, кроме развития коммерческого жилья, однако большинство проектов коллективной земли, выходящих на рынок, которые прошли утверждение строительства, являются низкоприбыльными и высокообщественными функциями землепользования. Согласно статистике, в период с 2015 по октябрь 2022 года в проектах выхода коллективных земель на рынок 49,2% земельных участков под коллективное строительство было использовано для развития арендного жилья, еще 21,0% земельных участков были использованы для развития жилья с общей собственностью и объектов муниципального коммунального обслуживания. Все вышеуказанные виды застройки характеризуются относительно низкими ценами на передачу земли, длительным циклом возврата инвестиций предприятий и низким налоговым взносом. Оставшиеся 29,9% земли используются для развития коммерческих и коммерческих функций с высокими ценами на одновременную передачу земли или промышленных складских функций с долгосрочной стабильностью налогов. Для сравнения, 43,6% и 15,2% государственных земельных участков под застройку, переданных за тот же период в районе Дасин, были использованы соответственно для коммерческого жилья и коммерческих функций с высоким доходом от передачи земли, 40,3%-для промышленных складских функций, и только 0,9%-для строительства муниципальных объектов общественного обслуживания общественного характера (рис. 7). В процессе утверждения планирования и строительства районное правительство во второй раз ослабило реальный мир путем реализации разрешительных полномочий в контроле Развитие коллективных земель в мире

2.2.3 Осуществление полномочий по управлению и надзору: три ослабления права на коллективное развитие земли

С точки зрения организационной модели, коллективные коммерческие земли под застройку выходят на рынок в режиме общего планирования на уровне поселка, то есть городское правительство организует и координирует коллективные хозяйственные организации деревень, чтобы инвестировать в акции по цене прав землепользования, и создает совместную земельную компанию на

уровне поселка путем « однократного разрешения и карт-бланш ». Компания отвечает за утверждение, исправление и освоение, снос и возврат, планирование и строительство, рыночные сделки, подписание контрактов, управление эксплуатацией и распределение доходов. Кроме того, чтобы гарантировать, что все города и деревни могут участвовать в пилотной земельной реформе и делиться дивидендами от земельных доходов, правительство района Дасин даже начало использование метода « регулирования на уровне района » для консолидации « общего планирования на уровне города » коллективных земель под застройку на рынок. Координация интересов городов и деревень путем создания базы данных показателей регулирования на уровне района, пул общих фондов на уровне района и совместных земельных компаний на уровне района. Несмотря на то, что единое планирование на уровне поселков и даже районов гарантирует, что деревни и деревни совместно делятся доходами от добавленной стоимости земли под коллективную коммерческую застройку на рынке, исследование показало, что местные органы власти фактически глубоко встроены в деятельность совместных компаний на уровне поселков, а субъективность сельских коллективов значительно ослаблена.

В частности, чтобы направлять упорядоченное развитие компании, чиновники городских правительств в настоящее время также являются руководителями городских земельных совместных компаний. Хотя вмешательство городского правительства проистекает из первоначального намерения правительства временно взять на себя руководящую роль на начальном этапе, восприятие многих сельских кадров и жителей деревни отличается от первоначального намерения правительства. Они считают, что эти коллективные коммерческие земли под застройку были переданы городским правительствам, которые отвечают за эксплуатацию и управление ими. Каждый год сельские коллективы получают только дивиденды от них и больше не имеют фактического контроля над землей. Таким образом, хотя выход на рынок коллективных коммерческих земель под застройку позволяет законно использовать сельскую коллективную землю для более несельскохозяйственного развития и, следовательно, имеет возможность получить значительные выгоды от добавленной стоимости земли, реализация общего планирования на уровне города заставляет сельские коллективы почувствовать угрозу фактического проникновения государственной власти и сжатия пространства для самостоятельного развития сельских районов, что приводит к третьему ослаблению фактического осуществления права на коллективное развитие земли.

2.3 Механизм формирования вызовов реализации плана при выходе на рынок коллективных коммерческих земельных участков под застройку

Контроль за использованием территориального пространства при выходе на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство в районе Дасин Пекина привел к трем вызовам ослабления права на коллективное развитие земли, права и интересы коллективного развития земли не были в полной мере продемонстрированы, что отклоняется от первоначальной цели политики выхода на рынок (включая содействие интеграции города и села,

стимулирование подъема села), что привело к различиям в номинальном расширении прав и возможностей и фактическом ограничении прав. Проблемы, связанные с реализацией этих планов, заключаются в том, что местные органы власти сталкиваются с многообразными целями и дилеммами, с которыми сталкиваются в условиях трансформации концепции развития, формируются в приоритетной ориентации местных финансов в условиях ограничений показателей строительства, а также в усилении проникновения правительственного контроля в условиях, когда ресурсы отрываются сельскую местность.

### 2.3.1 Дилемма учета множества целей в условиях трансформации концепции развития

В 2012 году 18-й Национальный конгресс Коммунистической партии Китая ознаменовал, что Китай вступил в критический период всестороннего построения благополучного общества, углубления реформ и открытости и ускорения трансформации режима экономического развития. Затем 20-й Национальный конгресс Коммунистической партии Китая еще раз подчеркнул важность двух основных целей. Кроме того, первая рабочая конференция по урбанизации, созванная центральным правительством в конце 2013 года, выдвинула требования к развитию крупных городов и четко « строго контролировать масштабы мегаполисов ». Как, строго контролируя масштабы землепользования и усиливая строительство экологической цивилизации, стимулировать интеграцию рынка городских и сельских земель под застройку, чтобы стимулировать интегрированное развитие города и села, а также обеспечить эффективное функционирование местных финансов в соответствии с нынешней финансово-налоговой моделью? Это многоцелевое требование развития стало серьезной проблемой, стоящей перед столицей Пекином в последние годы.

### 2.3.2 Ориентация местных финансовых приоритетов в условиях ограничений строительных показателей

В « Генеральном городском плане Пекина (2016-2035 годы) » изложены критерии соблюдения строительства первого хорошего района, а также оптимизации и улучшения функций столицы и упорядоченного ослабления нестоличных функций, а также четко поставлена цель « двойного сокращения » численности населения и масштабов строительства. В этом контексте, как эффективно использовать ограниченные показатели земли под застройку, стало основной проблемой для местных органов власти, чтобы завершить распределение космических ресурсов. Несмотря на то, что после 18-го Национального конгресса Коммунистической партии Китая муниципальное правительство Пекина постепенно изменило свою зависимость от земельного финансирования, а доля доходов от передачи земли в местных бюджетных доходах снизилась (рисунок 8), в последние годы тяжелая экономическая ситуация в стране и за рубежом усилила давление на местные финансы и усилила их зависимость от земельного финансирования. Таким образом, несмотря на то, что центральное правительство выдвинуло пилотное требование « выхода на рынок коллективных земельных участков под застройку », местные органы власти все еще склонны использовать показатели для передачи государственных земель,

особенно для торгов, аукционов и передачи коммерческого жилья и коммерческих земель, тем самым получая значительные внебюджетные доходы для поддержания функционирования местных финансов. Пилотные проекты « выхода на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство » часто используют гибкий способ реализации, через коллективные земли через контроль за планированием и разрешением на реализацию проекты с относительно плохими условиями местоположения, низким доходом от передачи земли и низкой рентабельностью городской способ

2.3.3 Усиление проникновения государственного надзора в сельские районы с помощью ресурсов

По мере того, как ресурсы и права питаются в сельской местности, государственная и местная власть продолжает углублять свое погружение в сельскую местность, чтобы предотвратить злоупотребление ресурсами и правами. В частности, с тех пор, как 3-е пленарное заседание 16-го Центрального комитета в 2003 году включило общее развитие городских и сельских районов в качестве первой из пяти основных национальных стратегий общего развития, различные проекты поддержки сельского хозяйства и финансовые средства были ориентированы на сельскую местность. В то же время партия и правительство еще больше усилили строительство организаций на уровне деревень (особенно сельских партийных отделений) посредством организационных и кадровых механизмов, включая базовое вознаграждение сельских кадров. Ролевая идентичность сельских кадров колеблется между « агентами » низовых правительств и « членами семьи » сельских коллективов [28]. С развитием интеграции рынка городских и сельских земель под застройку в последние годы местные органы власти усилили надзор за сельскими коллективами и управлением ими активами различными способами. Несмотря на то, что модель « общего планирования на уровне города » для выхода коллективных земель на рынок в Пекине является инновационным шагом, который учитывает справедливость деревень и деревень, и в то же время эффективно усиливает государственный надзор за эксплуатацией сельских коллективных активов путем того, что персонал городского правительства также занимает важные должности в совместных земельных компаниях на уровне города, высокое внедрение городского правительства неизбежно приводит к проблеме ослабления субъективности сельских коллективов.

3 Путь реализации планирования и предложения по оптимизации вспомогательной политики, ориентированной на интеграцию города и

Использование правительством установленных законом полномочий для вмешательства и ограничения землепользования землевладельцами в общественные интересы является консенсусом в области планирования и управления в крупных развитых странах мира сегодня, но в то же время регулирование землепользования в основном ориентировано на землепользователей и застройщиков, и особое внимание следует уделять « процессуальной справедливости » и политическим стимулам [29]. В то время как

ориентированные на контроль инструменты планирования и контроль над использованием в Китае становятся все более богатыми, мы также должны подчеркнуть их тенденцию к адаптации к углублению реформы рыночной экономической системы [30].

Столкнувшись с реальными вызовами, связанными с трехкратным ослаблением права на развитие коллективных земель на фоне выхода на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство, следует в приоритетном порядке исходить из проектирования на высшем уровне, путем оптимизации финансово-налоговой системы, системы аттестации эффективности работы, системы управления селом и других институциональных механизмов формировать институциональную среду, стимулирующую совместимость и благоприятствующую интегрированному развитию города и села, чтобы устранить коренные противоречия на пути достижения многообразных целей. Исходя из этого, основное внимание уделяется различным звеньям контроля за использованием территориального пространства – составлению планирования, лицензированию осуществления, контролю за управлением – предлагаются следующие меры по оптимизации, направленные на содействие самоограничению контроля со стороны местных органов власти, усиление расширения прав и возможностей сельских коллективов и вновь демонстрацию субъективности сельских жителей и сельских коллективов.

3.1 Создание положительного и отрицательного списка коллективных земель для выхода на рынок и сохранение гибкого пространства для выбора использования

Во-первых, разработать положительный и негативный список проектов коллективного освоения земель на общегородском уровне, с помощью положительного списка уделять приоритетное внимание обеспечению потребностей в земельных участках для подъема села, а с помощью негативного списка избежать потенциальных рисков, которые могут возникнуть в результате проектов землепользования. Во-вторых, рекомендуется, чтобы каждый район выделил определенную долю земли под застройку, сэкономленной в годовом плане землепользования и комплексном улучшении земли, специально для переработки сельскохозяйственной продукции, логистики и складирования холодной цепи, рекреационного сельского хозяйства, услуг по сельскому производству, сельской электронной коммерции, сельского предпринимательства и инновационных услуг и других проектов. В-третьих, административным районам, которые добились заметных результатов в использовании имеющихся земельных участков под застройку для поддержки развития производств подъема села, интенсивного использования земельных участков и большого спроса, муниципальные правительства присуждают вознаграждения за увеличение показателей строительства на следующий год.

3.2 Упрощение управления и децентрализация, сочетание децентрализации и управления, формирование зеленого канала для выхода коллективных земель на рынок

На основе уточнения положительного списка и определения отрицательного

итога, ограничить чрезмерный контроль местных органов власти в процессе функциональной организации, выбора земельных участков и утверждения проектов коллективного освоения земель, чтобы сохранить больше автономного пространства для участия рынка в коллективном освоении земель. Исходя из этого, для проектов, играющих большую стимулирующую роль в подъеме села, следует создать «зеленый коридор» в таких звеньях, как разработка проекта, планирование и выбор площадки, предварительное рассмотрение землепользования, утверждение и утверждение проекта, сокращение сроков оформления, повышение эффективности работы и качества обслуживания.

3.3 Полностью продемонстрировать субъективность сельских жителей/сельских коллективов с помощью ведущих предприятий местного типа

По сравнению с тем, что местные органы власти сильно вмешиваются в управление и эксплуатацию сельских коллективных хозяйственных организаций, выходящих на рынок коллективных земель, в исследовании предлагается еще больше уточнить границы власти местных органов власти, а вместо этого использовать местные ведущие предприятия, чтобы в полной мере использовать субъективность сельских коллективов. Из опыта развития сельских районов в деревне Чжэнгэчжуан района Чанпин Пекина, деревне Хуаюань города Дуньян провинции Чжэцзян и деревне Чанцзян города Цзяньинь провинции Цзянсу мы можем обнаружить, что ведущие местные предприятия, разработанные под руководством сельских талантливых людей, часто формируют сильный механизм связи интересов с местными жителями посредством участия сельских жителей в акционерном капитале. В то же время ведущие компании часто обладают острым чувством рыночного обоняния и сильными способностями распределения и использования ресурсов. Поэтому рекомендуется создать механизм «междеревенского единого планирования и всеобщей зажиточности», основанный на ведущих предприятиях, на основе количества и распределения ведущих предприятий. Под руководством ведущих предприятий в целом координировать планирование развития соседних деревень, стимулировать перестройку сельского пространства, стимулировать централизацию жилплощадей во многих соседних деревнях, сэкономленные земли могут быть использованы для промышленного развития и строительства общественно полезных объектов, а также четко определять пространственные рамки для выхода на рынок земельных участков под коллективное хозяйственное строительство и самостоятельное освоение и строительство.

### Примечания

① Источник данных: на основе статистических данных о выходе на рынок земельных участков под коллективное строительство, опубликованных на веб-сайте Пекинского комитета по планированию и природным ресурсам.

图 1 控制权界定土地发展权的过程

Рисунок 1 Процесс определения права контроля на развитие земли

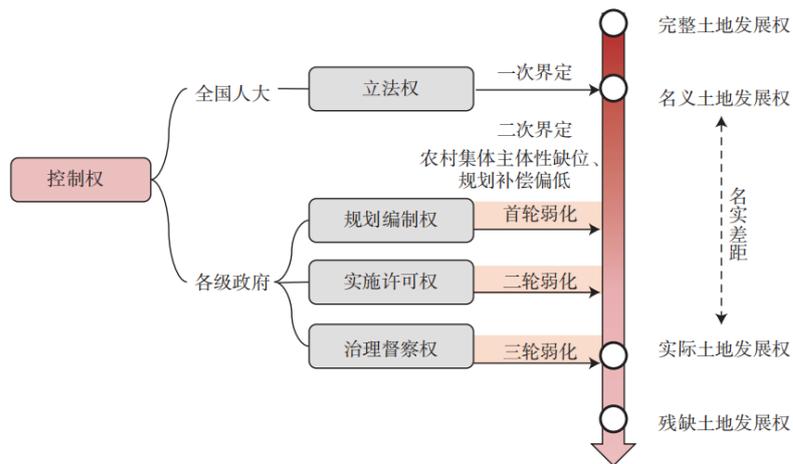


图 2 国土空间用途管制中控制权对土地发展权的影响

Рисунок 2 Влияние контроля на право на развитие земли в регулировании использования территориального пространства

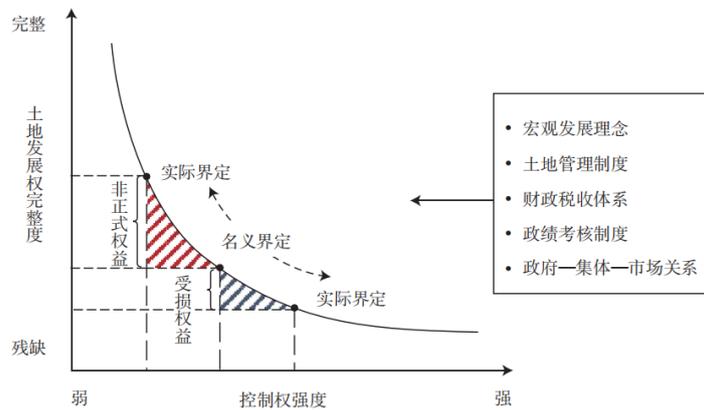


图 3 改革开放以来集体土地发展权及央地政府控制权的变迁历程

Рисунок 3 Изменения в праве на коллективное развитие земли и контроле центральных и местных органов власти после реформы и открытости

重要文件	1982年 《村镇建房用地 管理条例》	1986、1988年 《中华人民共和国 土地管理法》 颁布和修订	1998年 《中华人民共和国 土地管理法》 修订	2004年 《中华人民共和国 土地管理法》 修订	2006年 《国务院办公厅 关于建立国家土地 督察制度有关问题 的通知》	2008年 《中华人民 共和国城乡 规划法》	2008年 《全国土地利用 总体规划纲要 (2006—2020年)》	2015、2017年 集体入市和 集体租房试点	2017年 党的十九大报告	2020年 《中华人民共和国 土地管理法》及 《中华人民共和国 土地管理法实施条 例》修订
权利配置	个人建房和社 队企业、事业 单位建设用地 国家建设征用 除外	农村居民住宅建设、 乡(镇)村企业建设、 乡(镇)村公共设施、 公益事业建设、城镇 非农业户口居民住宅 等多(镇)村建设 国家为公益征用除外	兴办乡镇企业、 乡(镇)村企业建设、 或者乡(镇)村 公共设施和公益 事业建设 国家为了公益征 用除外	延续上版, “国家为了公益 征用”改为 “国家为了公益 征收或征 用”	—	—	—	2015年,集体经 营性建设用地实 行与国有土地同 价同权的试点 2017年,集体土 地建设租赁住房 试点	—	(一)乡镇企业、乡(镇) 村公共设施、公益事业、 农村村民住宅等多(镇)村 建设; (二)符合两规且依法 登记的集体经营性建设 用地,土地所有权人可以 通过出让、出租等方式 交由单位或者个人使用
限制权限	限制权限				再度限权			还权赋能		
规划编制	集体土地开发 应遵循村镇建 设规划和用地 标准	集体土地自主开 发遵循乡(镇) 村建设规划	国家实行土地用途 管制制度……集体 土地自主开发遵循 村庄和集镇规划 和乡(镇)土地利用 总体规划	延续上版 要求	—	要求遵循 乡规划、村庄 规划	落实城乡建设 用地空间 管制制度, 划定“三界 四区”	符合规划 和用途管制	实行“国土空间 用途管制”,完成 生态保护红线、 永久基本农田、 城镇开发边界 三条控制线划定	征范围缩小,集体土 地自主开发范围扩大至 土地利用总体规划、城 乡规划确定为工业、商 业等经营性用途,并经 依法登记的集体经营性 建设用地
实施许可	个人建房涉及 占用耕地、 园地,由县级 人民政府审批; 除此以外, 公社管理委会 审批,企业建设 由县级以上 人民政府审批	1986年版:农村居民建 住宅使用耕地,由县 政府审批;使用其余用 地,由多级政府审批。 乡(镇)村企业建设由 县级以上地方政府审批。 乡(镇)村公益事业建 设、城镇非农业居民建 房由县级政府审批1988 版:乡(镇)村公益事 业建设由县级以上政府 审批,其他不变	村民建房由县级政府 审批,农村集体兴办 企业、乡(镇)村公 益事业建设由县级以 上地方政府审批。依 据规模细分审批机关, 大型基础设施建设项目 自由国务院审批 所有土地开发遵循土 地利用年度计划安排	延续上版 要求	—	农用地转用 审批手续后, 由城市、县 人民政府城 乡规划主管 部门核发乡 村建设规划 许可证	—	按照2008《中华 人民共和国城 乡规划法》和 2004年《中 华人民共和国土 地管理法》要求	—	村民建房由乡(镇) 人民政府审批,农村 集体兴办企业、乡 (镇)村公益事业建 设由县级以上地方政 府审批。依据建设模 式,涉及农地类型细 分审批机关,永久基 本农田转为建设用地 需由国务院审批
治理监督	—	—	县级以上人民政府 土地行政主管部门 对违反土地管理法律、 法规的行为进行监督 检查	延续 上版要求	完善土地执法 监察体制,建立 国家土地督察 制度,设立国家 土地总督察, 向地方派驻土地 督察专员,监督 土地执法行为	—	—	—	—	国务院授权的机构对 省、自治区、直辖市 人民政府以及国务院 确定的城市人民政府 土地利用和土地管理 情况进行督察,并细 化土地督察范围
督察缺位	明确审批机关			审批要求收紧			审批要求再度加强			
督察缺位	明确地方督察规定			建立国家督察体制			细化督察制度			

图 4 2014 年大兴区集体经营性建设用地分布 [6]

Рисунок 4 Распределение земельных участков под коллективное хозяйственное строительство в районе Дасин в 2014 году [6]

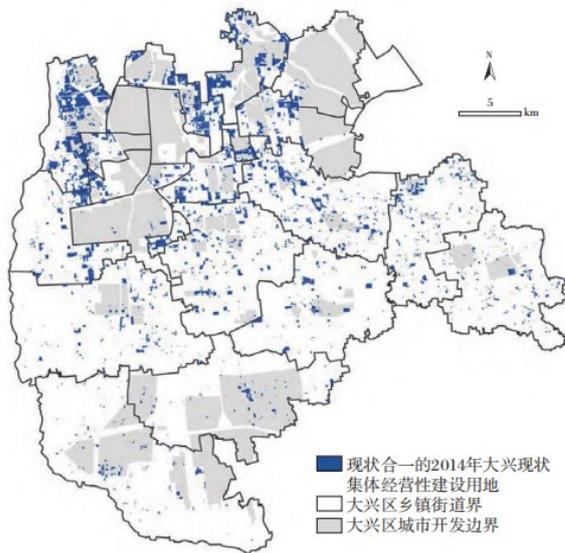


图 5 2030 年大兴区规划建设用地分布 [6]

Рисунок 5 Распределение планируемых земельных участков под застройку в районе Дасин в 2030 г. [6]

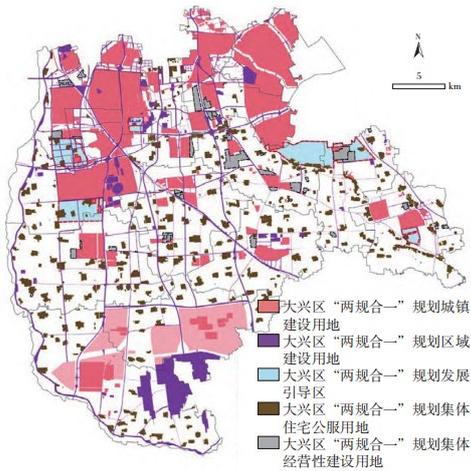


图 6 集体经营性建设用地入市背景下的规划实施流程

Рисунок 6 Процесс реализации плана в контексте выхода на рынок земельных участков под коллективное коммерческое строительство

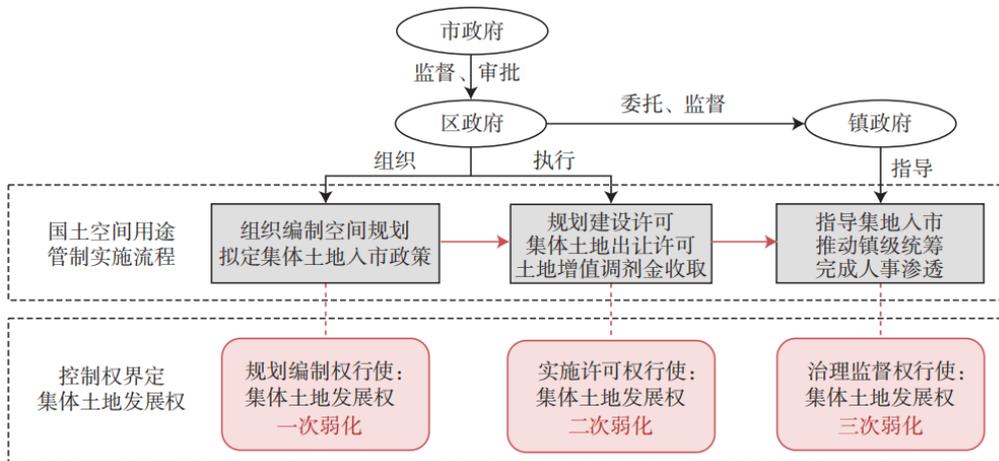


图 7 大兴区集体土地入市分布及国有、集体土地出让的用途结构 (2015—2022 年)

Рисунок 7 Распределение коллективных земель на рынок в районе Дасин и структура использования передачи государственных и коллективных земель (2015-2022 гг.)

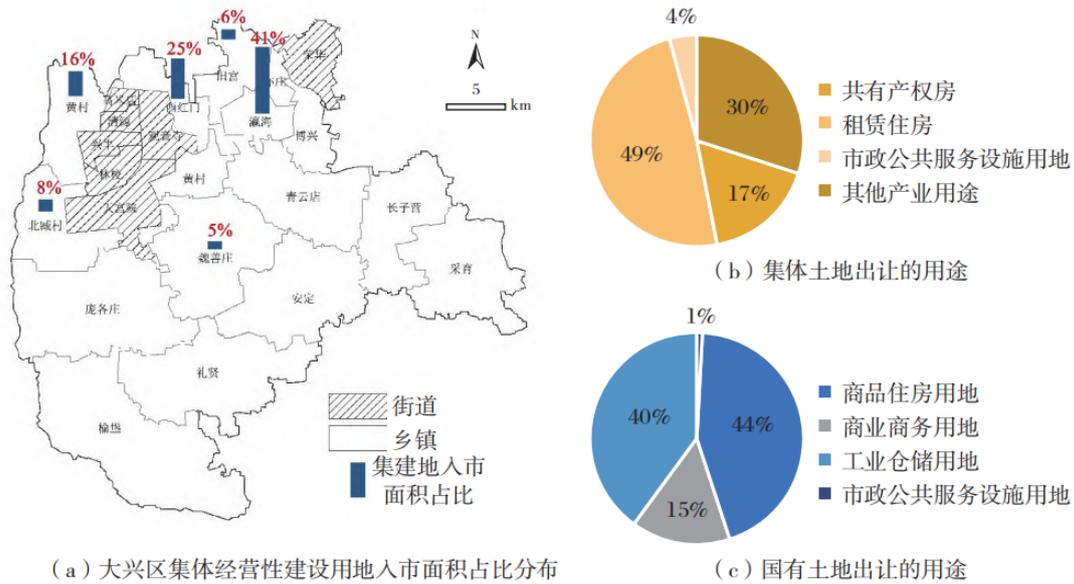
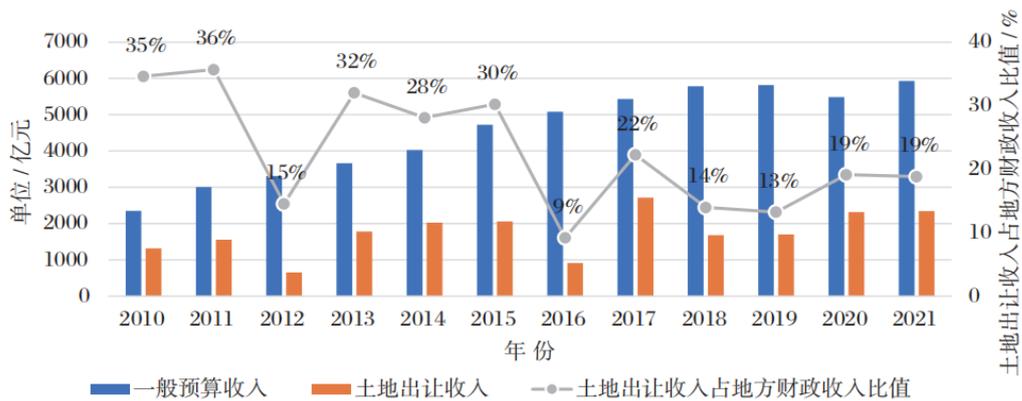


图 8 北京市土地出让收入与地方财政收入关系的变化 (2010—2021 年)

Рисунок 8 Изменение соотношения между доходами от передачи земли и доходами местных бюджетов в екине (2010-2021 гг.)



### Ссылки

- [1]钟苏娟,黄贤金.城乡建设用地市场一体化测度及实证分析[J].中国土地科学,2023,37(8):62-72.
- [2]曲承乐,任大鹏.论集体经营性建设用地入市对农村发展的影响[J].中国土地科学,2018,32(7):36-41.
- [3]杨庆媛,杨人豪,曾黎,等.农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究:以成都市郫都区为例[J].经济地理,2017,37(8):155-161.
- [4]王斯亮,陈欣.农村集体经营性建设用地入市对城市土地利用效率的影响[J].中国土地科学,2023,37(8):113-122.
- [5]王明田.集体经营性建设用地入市对乡镇国土空间规划的影响[J].小城镇建设,2020,38(2):5-9.
- [6]舒宁.北京大兴区国家集体经营性建设用地入市改革试点探索[J].规划师,2017,33(9):40-45.
- [7]许珊珊,闫海.集体经营性建设用地入市背景下的村庄规划策略探讨:以南京市溧水区东屏

- 街道长乐、丽山、白鹿村庄规划为例[J].城乡规划,2023(2):78-87.
- [8]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.
- [9]林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.
- [10]王新哲,薛皓颖,姚凯.国土空间总体规划编制的关键词:兼议省级国土空间规划编制[J].城市规划学刊,2022(3):50-56.
- [11]邓红蒂,袁弘,祁帆.基于自然生态空间用途管制实践的国土空间用途管制思考[J].城市规划学刊,2020(1):23-30.
- [12]周其仁.“控制权回报”和“企业家控制的企业”:公有制经济中企业家人力资本产权的个案[J].经济研究,1997(5):31-42.
- [13]德姆塞茨.企业经济学[M].梁小民,译.北京:中国社会科学出版社,1999.
- [14]周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [15]曹正汉.传统公有制经济中的产权界定规则:控制权界定产权[J].经济科学,1998(3):29-36.
- [16]许成钢.产权与制度基因[EB/OL].[https://news.sohu.com/a/510760690\\_115571](https://news.sohu.com/a/510760690_115571),2021-12-22/2023-11-20.
- [17] GROSSMAN S J, HART O D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration[J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.
- [18] HART O D, MOORE J. Incomplete contracts and renegotiation[J]. Econometrica, 1988, 56(4): 755-785.
- [19] HART O D. Firms, contracts and financial structure[M]. New York: Oxford University Press, 1995.
- [20]许成钢.政治集权下的地方经济分权与中国改革[M]//青木昌彦,吴敬琏.从威权到民主:可持续发展的政治经济学.北京:中信出版社,2008.
- [21]姚树荣,赵茜宇,曹文强.乡村振兴绩效的地权解释:基于土地发展权配置视角[J].中国农村经济,2022(6):23-44.
- [22]陈颀.产权实践的场域分化:土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J].社会学研究,2021,36(1):203-225.
- [23]仝德,韩晴,戴筱頔,等.基层治理主体对城市建成空间的影响研究:以深圳原特区外为例[J].城市发展研究,2017, 24(7): 109-117.
- [24]康晓琳,施祖麟.基于指标调控的土地管理运行机制研究[J].公共管理评论,2013,15(2):76-89.
- [25]严雅琦,梁印龙,田莉.基于集体土地发展权的乡村建设用地变迁机制研究:以北京郊区 D 村为例[J].现代城市研究,2022(3):29-35.
- [26]冷方兴,孙施文.争地与空间权威运作:一个土地政策视角大城市边缘区空间形态演变机制的解释框架[J].城市规划,2017,41(3):67-76.
- [27]田莉,吴雅馨,严雅琦.集体土地租赁住房发展:政策供给何以失灵:来自北上广深的观察与思考[J].城市规划,2021,45(10):89-94.
- [28]景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换:国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018,34(1):48-57.
- [29]于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学刊,2023(5):1-11.
- [30]官卫华,江璇,杨梦丽.国土空间规划视角下农用地用途管制方法:以南京市为例[J].城市规

划学刊,2023(1):96-103.