

Система планирования природных ресурсов и компиляционная модель планирования активов с точки зрения территориального пространственного планирования

WANG Zhaoyu, ZHOU Yu

Аннотация: Содействие сохранению ценности и оценке природных ресурсов является неотъемлемой целью территориального пространственного планирования. Однако территориально-пространственное планирование по-прежнему не обеспечивает адекватной оценки стоимости активов, и планирование природных ресурсов должно играть более активную дополнительную роль. В этом исследовании утверждается, что планирование является ключевым механизмом содействия сохранению и оценке стоимости природных ресурсов и что территориальное территориальное планирование играет решающую роль в распределении оценки стоимости таких активов. Основной целью планирования природных ресурсов является достижение финансового баланса между деятельностью с добавленной стоимостью и распределением ресурсных активов в пределах определенного пространственного и временного охвата посредством комплексной защиты, использования и распределения ресурсов и активов. Он должен позиционироваться в качестве специализированного плана, связанного с территориальным пространством, включая муниципальные и уездные общие планы распределения и конкретные планы подразделений по распределению, дополненные схемами реализации проектов с пакетом активов, которые уточняют пути планирования и реализации. Ориентированное на реализацию планирование природных ресурсов состоит из планирования единиц распределения плюс схемы реализации проектов по пакету активов. Он должен быть связан с подробным планированием посредством интерактивной обратной связи, гарантируя, что компоновка прав, входы и выходы, указанные в планировании активов, координируются с показателями планировки землепользования и контроля, определяемыми подробным планированием, и уточняя пути реализации для подготовки активов, баланса средств, процедур утверждения, условий поставки, каналов финансирования и распределения доходов.

Ключевые слова: планирование природных ресурсов; единица распределения; модель компиляции; гарантия реализации; сохранение ценности и повышение ее ценности

Долгое время природные ресурсы в Китае управлялись по категориям и распределялись фрагментарно. Это привело к несоответствию между правами и обязанностями по защите и использованию ресурсов и затруднило увязку и высвобождение стоимости различных ресурсов [1-2]. Учреждение Министерства природных ресурсов, совместно с единым осуществлением имущественных обязанностей по государственным природным ресурсам и единым контролем за всеми территориально-пространственными видами использования и охраной и восстановлением окружающей среды, интегрированным планированием основных зон функционирования, планированием землепользования, городско-сельским планированием и другими пространственными планами в единую систему территориально-пространственного планирования. Это была крупная стратегическая договоренность ЦК КПК о переходе территориально-космического управления от сегментированного контроля к комплексному управлению в рамках экологической цивилизации [3-5]. Территориальное пространственное планирование организует развитие и охрану всей территории [6], а содействие сохранению ценности и оценке природных ресурсов является мета-правилом построения территориально-пространственной системы планирования [7].

В настоящее время территориально-пространственные генеральные планы в значительной степени завершили компиляцию и утверждение. Благодаря разграничению трех зон и трех линий, уточнению землепользования и использования моря, а также определению крупных строительных проектов и проектов экологического восстановления, эти планы приняли конкретные меры для защиты и использования природных ресурсов по всей территории. Однако эти механизмы в основном направлены на уравнивание дефицита природных ресурсов с неограниченными потребностями социально-экономического развития. Им по-прежнему не хватает эффективного ответа на вопрос о том, как ограниченные пространственные ресурсы могут создавать максимальную функциональную ценность и способствовать сохранению и оценке природных ресурсов. Таким образом, вопрос о том, как формулировать правила и планы скоординированного распределения природных ресурсов, стал ключевым вопросом для департаментов природных ресурсов при выполнении этих двух унификаций. Исследования по планированию природных ресурсов по-прежнему являются исследовательскими. Существующие исследования в основном обсуждают цели планирования, позиционирование, системы, объекты и ответственных субъектов. Что касается целей, то сформировался базовый консенсус в отношении того, что планирование природных ресурсов должно предусматривать защиту и использование природных ресурсов, решать вопрос о том, как распределяются активы в течение периода планирования, сбалансированы ли затраты и доходы и как распределяются доходы, тем самым способствуя сохранению и повышению стоимости [8]. Что касается позиционирования, то ученые изучили взаимосвязь между планированием природных ресурсов и территориальным пространственным планированием с точки зрения основных обязанностей двух объединений и разделения двух прав. В некоторых исследованиях эти два плана рассматриваются как параллельные и независимые в системе планирования [9], они рассматриваются как поддержка прав собственников и прав регулирующих органов и позиционируются как специализированный план в национальной системе планирования развития [10-11]. Другие рассматривают два типа планирования как взаимодополняющие и позиционируют планирование природных ресурсов как специализированный план в рамках территориально-пространственного планирования [8,12].

Что касается систем планирования, то с точки зрения субъектов доверенных учреждений и связей с территориально-пространственным планированием была предложена четырехуровневая и трехтипная структура. Иерархия компиляции охватывает национальные, провинциальные, муниципальные и уездные планы активов [13]. К ним относятся общие планы государственных активов по всей территории, специализированные планы по конкретным функциям, ресурсам или звеньям [14] и планы единиц распределения активов по конкретным районам [15-16]. Что касается объектов планирования, то исследования в основном сосредоточены на существующих государственных ресурсных активах и дополнительных активах в течение периода планирования, в то время как некоторые ученые также утверждают, что должны быть включены коллективные природные ресурсы, требующие общей координации. Что касается ответственных субъектов, то, поскольку экспериментальная схема доверенного механизма государственных природных ресурсов явно требует изучения вопросов охраны и планирования использования в качестве обязанности агентов, выполняющих обязанности собственников, большинство исследований считает, что планирование природных ресурсов должно быть организовано субъектами, которые представляют или действуют от имени владельцев в пределах своих полномочий [13,15].

Кроме того, в некоторых исследованиях изучалось, каким образом территориально-пространственное планирование должно реагировать на перспективу ресурсного актива при компиляции, осуществлении, мониторинге и оценке. Они предлагают интегрировать сортировку прав собственности, подготовку

активов, распределение активов, учет стоимости и анализ выгод от планирования природных ресурсов в систему территориального пространственного планирования [16-17]. В декабре 2024 года Минприроды выпустило «Мнения по содействию реализации экологической ценности продукции через защиту высокого уровня и эффективное использование природных ресурсов», в которых предложило изучить составление схем распределения природных ресурсов и усиление координации и обратной связи с территориально-пространственным планированием. Однако существующие исследования по-прежнему нуждаются в уточнении взаимосвязи между планированием природных ресурсов и территориальным пространственным планированием, особенно с учетом того, что генеральные планы, соответствующие специализированные планы и подробные планы порождают дифференцированные эффекты активов и служат нормативными базами для контроля использования и распределения пространственной стоимости.

Функциональное позиционирование, архитектура системы и пути реализации планирования природных ресурсов остаются недостаточно ясными. В то же время исследования системы планирования не дали адекватного ответа на вопрос о том, обладают ли планы на различных уровнях и различных типов достаточной глубиной для расчета согласованного счета активов, и не уточнили, для кого планирование создает ценность, в какой пространственной области следует определять оценку стоимости и с помощью какой логики можно реализовать сохранение стоимости и оценку активов природных ресурсов. На основе мета-правила планирования и его рабочей логики в содействии сохранению ценности и оценке активов природных ресурсов в настоящем документе анализируется роль и недостатки территориального пространственного планирования в оценке активов, предлагается позиционирование и система планирования активов природных ресурсов с точки зрения координации с территориальным пространственным планированием, а также излагается ориентированная на реализацию модель компиляции и гарантии реализации.

1 Роль планирования в сохранении и повышении стоимости природных ресурсов

1.1 Циркулярная логика сохранения стоимости и оценки активов земельных ресурсов

За последние четыре десятилетия экономический рост Китая был в значительной степени обусловлен урбанизацией. Основная движущая сила урбанизации исходила не от предприятий или центрального правительства, а от местных органов власти [18]. Основным стимулом для инвестиций местных органов власти исходил из способности финансировать через землю и создавать денежный поток.

Государственная собственность на городскую землю, коллективная собственность на сельскую землю и механизм управления, отделяющий земельную собственность от прав землепользования, создали институциональные условия для монополизации городского правительства на первичном рынке земли [19-20].

Городские правительства сформировали круговую логику повышения стоимости, в которой ценятся земельные ресурсы, капитализируются земельные активы, а капитал стимулирует новый раунд капитализации активов земельных ресурсов. В частности, городские правительства определяют землепользование и интенсивность за счет городского планирования, уточняют стоимость земли с различным использованием, расположением и возможностями, а затем передают часть прав владельца, предоставляя землю и определяя владельцев прав землепользования. В этом процессе капитализация земельных активов в основном отражается в трех аспектах: после предоставления оперативной земли правительство получает единовременный доход от передачи земли; после предоставления земли пользователи развивают отрасли и создают непрерывный денежный поток, из которого правительство получает налоговые поступления; и правообладатели землепользования получают часть прав

собственника, используют землю для производства товаров или предоставления услуг, а также могут торговать или закладывать права землепользования для получения дохода или финансирования. Получив доход от капитализации земельных активов, правительство превращает разработку и строительство земельных ресурсов в государственные вспомогательные объекты и государственные активы, а затем выделяет новые земельные ресурсы для содействия еще одному раунду капитализации активов государственных земельных ресурсов. В этом цикле активы земельных ресурсов развиваются от текущей стоимости к плановой стоимости, стоимости сделки, а затем стоимости продукта или операционной стоимости. Планирование определяет пространственные различия в стоимости земли и через механизм разрешения на планирование поддерживает финансирование городского правительства, получение доходов, предоставление услуг, финансовый баланс и приобретение возврата путем присвоения земли с различным использованием и интенсивностью [21].

1.2 Территориальное пространственное планирование и оценка стоимости природных ресурсов

Природные ресурсы являются основными элементами выживания человека, производства и повседневной жизни. При различных степенях развития и использования они обладают ресурсами, активами и атрибутами капитала. Атрибуты ресурсов относятся к природным функциям и экологическим свойствам, которые обеспечивают материальную основу и пространственный носитель для социально-экономического развития. Атрибуты активов относятся к правам на использование ресурсов, обязанностям по их защите и экономическим свойствам, которые могут генерировать доход для правообладателей. Атрибуты капитала относятся к свойствам обращения и оценки активов [22]. В 2018 году План по углублению реформ партийных и государственных институтов присвоил два объединения департаментам природных ресурсов. Основная цель унифицированного выполнения обязанностей собственника по государственным природным ресурсам заключается в сохранении и увеличении стоимости государственных природных ресурсов. Единое осуществление всего территориально-пространственного контроля за использованием и охраной и восстановлением окружающей среды означает, что изменения в использовании и экологическом восстановлении как государственного, так и негосударственного территориального пространства относятся к компетенции департаментов природных ресурсов [7].

Природные ресурсы, активы и капитал зависят от постоянных территориально-космических носителей. В рамках многоплановой системы территориально-пространственного планирования планирование организует мероприятия по развитию и защите всех элементов в административных районах. Таким образом, логика роли, посредством которой планирование увеличивает стоимость земельных активов, должна распространяться на все природные ресурсы. Содействие сохранению стоимости и оценке государственных природных ресурсов является мета-правилом построения территориально-пространственной системы планирования [7]. Общество предоставляет правительству установленные законом полномочия осуществлять контроль за пространственным использованием посредством утверждения преобразования, выдачи разрешений и других правовых процедур; соответственно, правительство несет ответственность за создание ценности для общества посредством внедрения институтов планирования [23].

В качестве государственной политики, которая объединяет консенсус правительства, участников рынка и правообладателей, координирует развитие и безопасность и обеспечивает базовую основу для развития, защиты, строительства и единого контроля использования, территориальное пространственное планирование является носителем для реализации и органической интеграции двух унификаций. Это также инструмент государственной власти, посредством которого правительства различных уровней

представляют государство в регулировании деятельности по развитию и защите, прикрепленной ко всему территориальному пространству. Основное его предложение заключается в координации развития и безопасности с точки зрения общих общественных интересов, поиске баланса между нехваткой пространственных ресурсов и неограниченным спросом и регулировании экстерналий в разработке и использовании ресурсов, с тем чтобы ограниченные пространственные ресурсы могли реализовать максимальную функциональную ценность [2,24].

Поэтому содействие оценке природных ресурсов является частью неотъемлемого мандата территориального территориального планирования. Его функция заключается в уточнении исходных условий пространственного развития и требований к контролю и унификации целей обеспечения национальной безопасности, поддержки национального развития и содействия оценке ресурсных активов посредством оптимизированного распределения пространственных ресурсов [24].

1.3 Решающая роль территориально-пространственного планирования в распределении стоимостной оценки природных ресурсов

Поскольку природные ресурсы имеют пространственные атрибуты, территориальное пространственное планирование, как законная основа для развития, защиты, строительства и единого контроля использования, играет решающую роль в распределении оценки стоимости природных ресурсов. Эта роль проявляется как в макрораспределении прав пространственного развития между правительствами на различных уровнях, так и в микрораспределении пространственной ценности по конкретным участкам [25]. В основном это выражается в трех аспектах.

Во-первых, планирование определяет общее количество, исходные условия, границы и объем прав на развитие и защиту административных единиц на разных уровнях. Территориальные пространственные генеральные планы на всех уровнях определяют, сверху донизу, общее количество обрабатываемых земель и постоянных основных сельскохозяйственных угодий, красные линии экологической защиты, коэффициент расширения и общий масштаб границ городского развития, общие лесные массивы и другие ограничения в погоне за продовольственной безопасностью, экологической безопасностью и оптимизированной планировкой производства. Эти обязательные показатели и жесткие базовые показатели определяют общий объем и структуру прав на пространственное развитие, имеющихся у каждого уровня правительства. Определяя границы земель городского и сельского строительства, планирование также разъясняет право собственности на государственную землю, включая существующую, предлагаемую и потенциально государственную землю, а также коллективную землю в течение периода планирования [2].

Во-вторых, планирование определяет пространственную планировку и расположение земли с различными функциями. Муниципальные, уездные и городские территориально-пространственные генеральные планы уточняют структуру различных функций землепользования путем организации и оптимизации функциональной структуры. Подробные планы дополнительно определяют границы участков для различных функций землепользования на основе оптимизации планировки земель и вспомогательных объектов в конкретных единицах. Они корректируют и оптимизируют первоначальный план пространственных прав и отличают эксплуатационные земли, такие как коммерческие, жилые и промышленные земли, от земель, представляющих общественный интерес, таких как зеленые насаждения, государственные услуги и инфраструктура. Таким образом, генеральные планы и подробные планы создают вторую дифференциацию стоимости природных ресурсов путем различения общественных интересов и оперативного землепользования.

В-третьих, планирование определяет условия контроля за освоением и использованием земель с одинаковыми функциями. В подробных планах рассчитывается пропускная способность объекта и затраты на реализацию в рамках конкретных единиц и указываются контрольные показатели, такие как соотношение площади пола, соотношение зеленого пространства, коэффициент строительства и вспомогательные объекты. Таким образом, они присваивают дифференцированную стоимость земле с аналогичными функциями [26] и генерируют третью дифференциацию распределения стоимости природных ресурсов.

На стоимость природных ресурсов влияет качество ресурсов и ключевые факторы, такие как пространственное расположение, тип землепользования, потенциал развития и вспомогательные объекты. Территориальное пространственное планирование является законодательной основой для определения этих факторов. Он определяет общий масштаб, характер, тип, распределение и пространственную дифференциацию активов и контролирует пространственные носители, связанные с активами природных ресурсов, с помощью юридических процедур, таких как утверждение конверсии, управление доступом и разрешения. Таким образом, он играет решающую роль в присвоении ценности активам природных ресурсов и влияет на право собственности, узуфруктуарные права, пространственное расположение и отношения конкретных участков (рис.1).

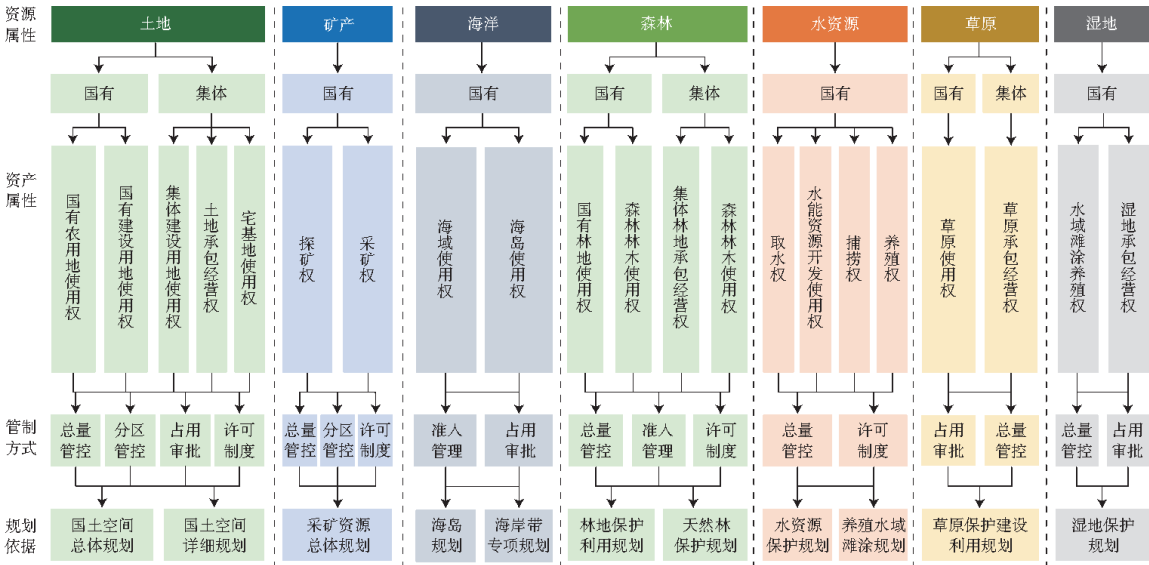


图1 各类自然资源开发利用与国土空间规划关系

Фиг. 1 Взаимосвязь между освоением и использованием природных ресурсов и территориальным пространственным планированием.

2 Система планирования природных ресурсов с точки зрения координации с территориально-пространственным планированием

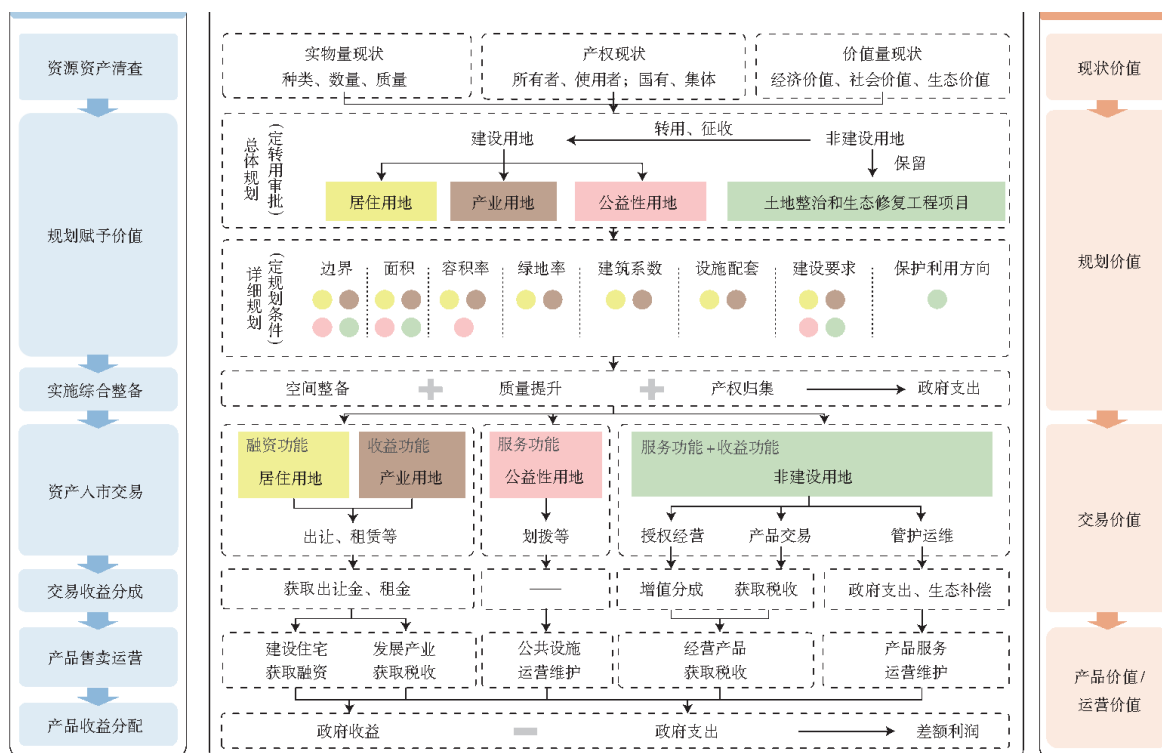
2.1 Недостатки территориально-пространственного планирования в сохранении и повышении стоимости природных ресурсов

Логика работы по сохранению и увеличению стоимости активов природных ресурсов может быть обобщена как инвентаризация ресурсов и активов, присвоение стоимости путем планирования, комплексной подготовки к реализации, рыночная сделка активов, распределение доходов от транзакций, продажа и эксплуатация продуктов и распределение доходов от продуктов (рисунок 2). В пятиуровневой и трехтипной территориально-пространственной системе территориально-пространственные

генеральные планы и подробные планы являются нормативными базами для развития и строительства городских и сельских районов, благоустройства и обновления, защиты и восстановления и выдачи разрешений на планирование. Они являются основными носителями планирования для содействия оценке природных ресурсов. Уточняя такие атрибуты, как строительство и нестроительство, государственные и коллективные, а также общественные интересы и оперативные ресурсы и активы, планирование также может различать услуги, доходы и финансирование земли с точки зрения городского операционного финансового баланса [21]. Это имеет важное значение для уравнивания стоимости подготовки ресурсных активов и отдачи от повышения.

Нестроительные земли, представленные обрабатываемыми землями, садами, лесными угодьями и водно-болотными угодьями, обычно улучшаются за счет государственных расходов, таких как улучшение условий культивирования и осуществление экологического восстановления, и реализует экономическую ценность через сельскохозяйственные и экологические сделки продукта. Среди строительных земель, земли общественного интереса для управления, общественных услуг, транспорта, коммунальных услуг, зеленых насаждений и открытого пространства в основном разрабатываются за счет государственных расходов для обслуживания жителей и предприятий. Операционные земли, такие как промышленные и коммерческие земли, генерируют единовременный доход от передачи земли через торги, аукционы и листинг, а также могут генерировать непрерывные налоговые поступления за счет привлечения инвестиций и промышленного развития. Жилая земля в основном приносит разовый доход для правительства и более заметно выполняет функцию финансирования.

В процессе осуществления охраны и использования природных ресурсов в соответствии с планированием необходимо корректировать и реконструировать существующие отношения между правами собственности и имуществом, а комплексная подготовка должна осуществляться за счет государственных расходов. Видно, что типы землепользования, выделяемые территориальными пространственными генеральными планами, имеют решающее значение для балансирования государственных расходов и доходов в административном районе и в период планирования местного самоуправления. Поэтому для содействия повышению стоимости активов, связанных с природными ресурсами, требуется расчет крупного счета при планировании. Тем не менее, существующие утвержденные генеральные планы в основном определяют механизмы землепользования на основе ресурсов, оптимизации пространственной планировки, потребностей в реализации проектов и других технических обоснований. Они недостаточно связаны с работой по инвентаризации на переднем конце цепочки оценки стоимости, и им не хватает учета того, может ли корректировка структуры землепользования поддерживать финансовый баланс и тем самым способствовать повышению стоимости ресурсных активов. Подробные планы определяют границы различных видов землепользования и контрольные показатели, такие как интенсивность развития. Они являются наиболее прямой и конкретной основой для реструктуризации отношений собственности и права в космосе и имеют решающее значение для того, могут ли субъекты развития и защиты сбалансировать затраты и доходы в конкретной области. Поэтому при детальном планировании необходимо рассчитать небольшой счет. По мере того, как пространственное развитие в некоторых ведущих городах вступает в стадию, основанную на запасах, детальное планирование для городских единиц обновления создало реализуемый путь инвентаризации активов, восстановления прав, распределения стоимости на основе планирования, оценки предложения и распределения доходов для увеличения стоимости городских внутренних активов земельных ресурсов. Этот путь необходимо распространить на модель компиляции и реализации всех природных ресурсов в рамках конкретных единиц.



2 Обоснование планирования для сохранения ценности и оценки активов природных ресурсов.

2.2 Дополнительная роль и системное планирование активов для оценки активов природных ресурсов

2.2.1 Позиционирование планирования природных ресурсов

Основной целью планирования природных ресурсов является содействие сохранению ценности и оценке природных ресурсов путем их защиты и использования. По мнению ЦК КПК и Государственного совета по созданию территориально-пространственной системы планирования и надзору за ее реализацией территориально-пространственное планирование включает в себя генеральное планирование, детальное планирование и связанное с ним специализированное планирование. Связанные специализированные планы представляют собой конкретные механизмы пространственного развития, защиты и использования, которые воплощают определенные функции и включают пространственное использование. Природные ресурсы обладают пространственно-несущими свойствами. Независимо от того, касается ли такое планирование охраны и использования государственных ресурсов или выбора и распределения активов, оно не может быть отделено от отображения отношений собственности и права на пространство или от влияния пространственных отношений на стоимость активов. По сути, это специализированный план, предполагающий пространственное использование. Его цель согласуется с конечной целью мета-правила системы территориально-пространственного планирования, а именно сохранения и повышения стоимости государственных природных ресурсов [7]. Его реализация должна соответствовать условиям контроля и ценностной ориентации территориально-пространственных генеральных планов и детальных планов. Поэтому он должен позиционироваться как специализированный план, связанный с территориальным пространством.

2.2.2 Система планирования природных ресурсов

Стержнем сохранения и увеличения стоимости природных ресурсов является предоставление владельцам возможности сбалансировать затраты и доходы или получать прибыль от охраны и

использования природных ресурсов. Поскольку планирование активов, связанных с природными ресурсами, направлено на сохранение и повышение стоимости активов и создание максимальной стоимости активов, для кого оно создает ценность и в каком пространстве оно измеряет стоимость, являются ключевыми вопросами для поддержания финансового баланса в области защиты и использования. Это также вопросы, на которые необходимо ответить при определении ответственного субъекта, объекта планирования и иерархической системы планирования.

В соответствии с нынешней трехуровневой моделью осуществления прав собственности, сформированной в пилотных проектах, в которых Министерство природных ресурсов выполняет обязанности владельцев от имени государственных и провинциальных и муниципальных органов власти [27], существующие исследования обычно утверждают, что планирование природных ресурсов должно быть подготовлено субъектами, которые представляют или действуют от имени владельцев ресурсных активов в пределах их полномочий. В соответствии с этой организационной моделью различные административные уровни могут включать несколько субъектов, осуществляющих владение, а ресурсы, находящиеся под ответственностью одного и того же субъекта, могут охватывать несколько административных областей. Это может привести к фрагментации пространственного охвата, в рамках которого ресурсные активы могут совместно генерировать оценку стоимости. Кроме того, в пределах одного и того же региона субъекты, выполняющие обязанности собственника по различным природным ресурсам, разнообразны. Поскольку механизм доверенного управления предполагает гражданские права, каждый участник стремится к получению максимальных выгод от использования активов при осуществлении прав, что неизбежно приведет к возникновению внешних эффектов для окружающих ресурсных активов.

Для иерархической системы планирования природных ресурсов следует рассматривать вопрос о разделении обязанностей между представителями собственников или агентами и органами управления, а также планировку, необходимую для расчета сохранения и оценки стоимости. На национальном и провинциальном уровнях пространственные масштабы велики, и правительства больше внимания уделяют национальной безопасности, всестороннему развитию и региональному балансу. Планы на этих уровнях подчеркивают стратегию и координацию, что затрудняет расчет полного учета сохранения стоимости и оценки государственных природных ресурсов. На муниципальном и уездном уровнях местные органы власти являются основными участниками подготовки, финансирования, строительства и эксплуатации ресурсных активов. Муниципальные и уездные генеральные планы и подробные планы уже прояснили установленные законом пространственные границы конкретных активов. Таким образом, можно рассчитать большой счет для общего распределения ресурсных активов в пределах муниципальной или уездной юрисдикции в соответствии с сервисными, доходными и финансовыми атрибутами различных активов и рассчитать небольшие счета для точного распределения в конкретных единицах. Таким образом, иерархия компиляции при планировании природных ресурсов должна быть ориентирована на муниципальный и уездный уровни и должна быть ориентирована на осуществление. Система планирования природных ресурсов должна включать два типа: общие схемы распределения и планы единиц распределения (рис.3). Во-первых, общая схема распределения природных ресурсов должна исходить из общей заинтересованности в сохранении и увеличении стоимости государственных природных ресурсов. Учитывая взаимное влияние и зависимость природных ресурсов, тот факт, что активы не могут быть просто разделены и управляться в соответствии с государственной или коллективной собственностью [8], а также необходимость государственной власти в территориальном пространственном планировании для установления или гарантирования порядка при возникновении ценностных конфликтов [28], муниципальные и уездные народные правительства должны организовать

подготовку таких схем. Они должны координировать требования в отношении оценки стоимости, выраженные различными субъектами осуществления права собственности, планировать все принадлежащие государству активы в рамках административной юрисдикции, а также координировать совместно принадлежащие природные ресурсы, когда это необходимо для совместного распределения ресурсов и активов. Они должны определить ключевые области для защиты, использования и комплексной подготовки природных ресурсов и представить схему правительству на том же уровне для утверждения после рассмотрения постоянным комитетом Народного конгресса.

Общий муниципальный план распределения должен быть ориентирован на координацию. Основываясь на структуре территориально-пространственного развития и защиты в муниципальном масштабе, она должна осуществлять базовые требования к контролю, координировать минеральные, морские, лесные, пастбищные, водно-болотные угодья, водные, национальные парки и другие планы ресурсов и требования к доступу, определять ключевые области для подготовки природных ресурсов и предлагать рекомендации по подготовке функций, качества и прав. Общая схема распределения на уровне графств должна делать упор на планирование. На основе муниципальной схемы она должна определять единицы распределения в ключевых областях подготовки в соответствии с потенциалом краткосрочной реализации, определять доминирующее направление распределения каждой единицы по типу ресурсных активов, уточнять предмет подготовки ресурсных активов и метод сбора прав, предлагать руководящие указания по комбинированному предложению ресурсных активов и распределению прав и определять сроки осуществления для каждой единицы распределения. Это обеспечивает основу для подготовки планов распределения.

Во-вторых, план распределения природных ресурсов по конкретным единицам должен быть ориентирован на осуществление. Он служит как платформой для правообладателей и органов управления для переговоров о сохранении и оценке стоимости в конкретной области, так и в качестве базовой основы для межсекторальной подготовки и перекрестного владения, сбора прав и совместного предложения природных ресурсов. Народные правительства на уровне уезда или выше должны динамически организовывать подготовку планов распределения конкретных единиц природных ресурсов, ориентированных на осуществление, и представлять их на утверждение. В то же время планы распределения подразделений следует уточнять с помощью схем реализации проектов по пакету активов в ответ на рыночный спрос. Эти схемы должны быть подготовлены участниками реализации проектов в соответствии с планом единиц распределения и должны дополнительно прояснить подготовку пакета активов, предложение, распределение доходов и другие пути реализации. Для концентрированных градостроительных районов детальные планы и деревенские планы уже выполняют функцию распределения активов. Поэтому планирование единиц распределения должно быть сосредоточено на неконцентрированных строительных зонах, где существует настоятельная необходимость в комбинированном предложении ресурсов-активов и реализации стоимости экологической продукции, с доминирующими направлениями распределения, такими как интеграция городов-сельских районов, экологический отдых, координация между сушей и морем, интеграция сельского хозяйства, культуры и туризма, интеграция первичной, вторичной и третичной промышленности и интеграция минных земель (рисунок 4).

включать в себя планирование единиц распределения плюс схемы реализации проектов по пакету активов.

3.1 Планирование единиц распределения: уточнение схемы прав на охрану и использование природных ресурсов

Планирование единиц распределения, то есть планирование распределения активов природных ресурсов для конкретной единицы, фокусируется на том, какие активы природных ресурсов, где и в каком количестве должны быть распределены в пределах конкретного территориального пространства, и может ли такое распределение поддерживать финансовый баланс между защитой и использованием в пределах единицы. Поскольку детальное планирование определяет функции пространственного использования и возможности природных ресурсов, планирование единиц распределения должно соединяться с детальным планированием и возвращаться к нему. Он должен обеспечивать, чтобы планировка прав, вводимые ресурсы и мероприятия, предусмотренные планировкой распределения единиц, согласовывались с планировкой землепользования и контрольными показателями, определяемыми подробным планированием. Ключевые ссылки заключаются в следующем.

3.1.1 Определение единиц распределения: координация элементов ресурсов, владение активами и границы реализации

В ответ на рыночный спрос единицы распределения должны быть очерчены в соответствии с ключевыми областями распределения ресурсов-активов, определенными в общем планировании активов природных ресурсов, или областями потенциального значения, определенными посредством инвентаризации активов природных ресурсов. В разграничении следует учитывать системный характер управления природными ресурсами, реализуемость корректировки права собственности, осуществимость оценки стоимости путем распределения активов и работоспособность комплексного управления распределением. Следуя принципам функциональной координации, четкой собственности, богатой комбинации и соответствующего масштаба, граница единицы должна основываться на ресурсных элементах, собственности на активы, административном управлении и детальном планировании единиц. Он должен подчеркивать органическое сочетание ресурсов, представляющих общественный интерес, и оперативных ресурсов, функций обслуживания, финансирования и доходов, а также государственных и коллективных активов по мере необходимости. Отдел распределения обеспечивает единую область реализации для детального расследования, текущей оценки активов, корректировки и реконструкции прав, учета затрат на защиту и использование, комплексной подготовки ресурсных активов и комбинированного предложения ресурсных активов.

3.1.2 Анализ существующей базы: формирование шести списков ресурсов, активов, фондов, условий, требований и политики.

На основе результатов инвентаризации природных ресурсов, обследований изменения земель, специализированных обследований природных ресурсов, регистрации недвижимости и связанной с ними работы план должен уточнить физическое количество, количество стоимости, статус развития и использования, отношения права собственности и преимущества использования различных ресурсов в рамках единицы распределения и сформировать списки текущих ресурсов и активов. Он должен отсортировать доступные государственные бюджетные фонды, такие как фонды оживления сельских районов, фонды субсидирования горных вод и специальные облигации, инвестиции в социальный капитал, финансирование финансовых учреждений и доходы от индексных операций и сформировать список финансирования. Он должен анализировать условия использования-контроля, экологический

потенциал, пропускную способность инфраструктуры и условия инженерного строительства и формировать список условий. Он должен исследовать требования по защите, восстановлению, развитию и использованию представителей собственников, органов управления, владельцев прав пользования и участников рынка, а также сформировать список спроса. Он также должен включать в себя политику, которая может применяться в рамках планирования, такую как комплексная консолидация земель, перепланировка неэффективных земель и выход на рынок коллективно принадлежащих эксплуатационных строительных земель, и формировать список политики.

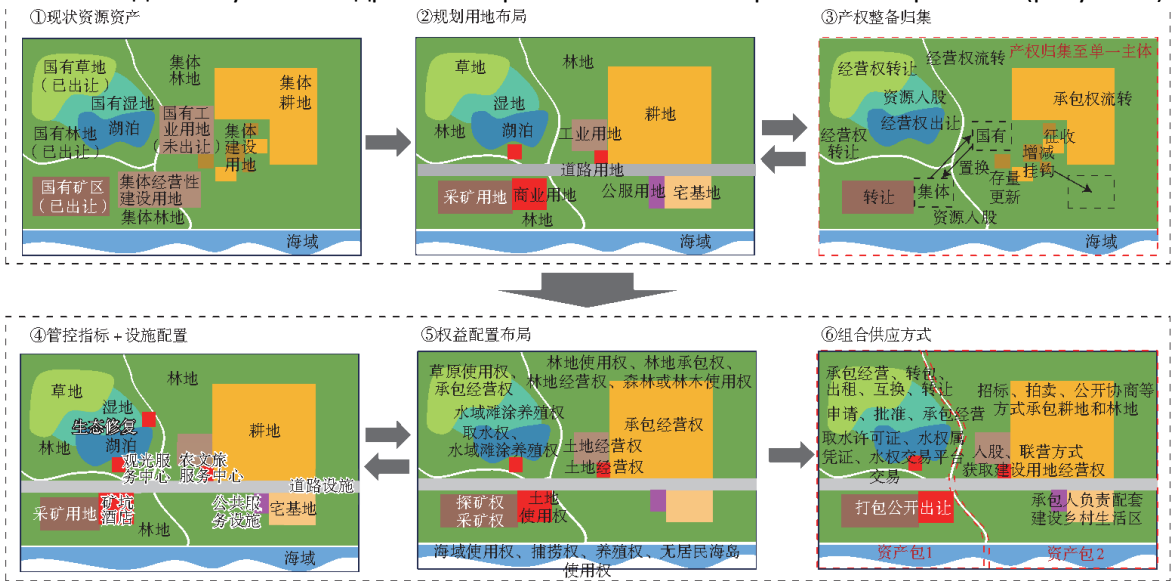
3.1.3 Планирование распределения: определение схемы и режима подготовки прав для защиты и использования природных ресурсов

Во-первых, необходимо уточнить цели в области развития и укрепить функциональное планирование.

Ключ к сохранению и оценке стоимости лежит в промышленном и оперативном планировании.

Основываясь на местоположении, ресурсных преимуществах и рыночном спросе на единицу распределения, план должен определить цели развития, уточнить функциональную структуру и ценностную ориентацию ресурсов и активов с точки зрения функций обслуживания, финансирования и доходов, а также предложить стратегии защиты и восстановления, развития и использования и промышленного развития.

Во-вторых, план должен быть связан с планировкой землепользования и уточнять планировку прав. В соответствии с исходными условиями контроля, определенными территориальными пространственными генеральными планами, городскими контрольными линиями и специализированными планами, план должен предлагать типы, условия и условия прав на развитие природных ресурсов, защиту и использование, такие как права на землепользование в строительстве, права на управление земельными контрактами, права на добычу полезных ископаемых, права на землепользование в государственном сельском хозяйстве и права на изъятие воды. Он может также устанавливать специальные оперативные права, такие как эксплуатационные права на осмотр достопримечательностей и туризм или права на управление лесными угодьями, в соответствии с потребностями в эксплуатации активов. На этой основе в плане должна быть предусмотрена схема распределения прав и в рамках системы учета прав и затрат и выгод предложены рекомендации по схеме землепользования и показателям контроля за строительством для получения подробной обратной связи по вопросам планирования (рисунок 5).



5 Основное техническое содержание планирования единиц распределения природных ресурсов.

В-третьих, следует разработать стратегии подготовки и уточнить методы распределения. На основе схем землепользования и реализации прав в плане должна быть указана схема подготовки к сбору фрагментированных ресурсных активов посредством резервирования, передачи, замены, лизинга, долевого участия, опеки и других средств. В нем следует разграничить сферу охвата комбинированных целевых показателей предложения активов, связанных с природными ресурсами, уточнить методы распределения, такие как передача, лизинг, взнос в акционерный капитал по оценочной стоимости, авторизованная эксплуатация и вспомогательные права, а также установить условия поставки и эксплуатационные требования для пакетов активов.

3.2 Схемы осуществления проектов: уточнение путей подготовки ресурсных активов и поставки пакетов активов

Схемы реализации проектов по пакету активов являются оперативным расширением планирования подразделений распределения. Они преобразуют планировку прав на уровне единиц, планировку землепользования, режим подготовки и требования к поставкам в реализуемые механизмы проекта. Вокруг пакета активов схема должна прояснить предмет реализации, границу проекта, список активов, отношения прав, затраты на подготовку, структуру финансирования, процедуры утверждения, сроки поставки, условия поставки, измерение доходов и правила распределения доходов. Он также должен координироваться с детальным планированием, контрактами на поставку земли, требованиями к экологическому восстановлению и соответствующими соглашениями о промышленной эксплуатации, чтобы права, обязательства, инвестиции, доходы и распределение рисков правительства, владельцев, пользователей и участников рынка были явными до реализации.

Для неконцентрированных областей строительства реализация проекта часто включает в себя несколько ресурсов, несколько субъектов собственности и несколько источников дохода. Поэтому схема осуществления должна предусматривать подготовку и поставку активов на основе комплексного пакета вместо единого земельного участка. Он должен сочетать экологическое восстановление, модернизацию сельского хозяйства, культурно-туристическую деятельность, восстановление минеральных земель и улучшение инфраструктуры с распределением прав на ресурсы, а также устанавливать замкнутый цикл между входом на подготовку, операционным доходом, погашением финансирования и государственным доходом. В этом смысле схема «актив-пакет» является одновременно документом реализации проекта и механизмом преобразования плановой стоимости в операционную и операционную стоимость.

4 Гарантии осуществления ориентированного на осуществление планирования природных ресурсов

Ориентированное на реализацию планирование природных ресурсов может вступить в силу только тогда, когда результаты планирования встроены в законодательное пространственное планирование, предложение ресурсов, управление контрактами и функционирование рынка. Поэтому необходимо укреплять гарантии реализации посредством правовой связи, административной координации, участия на рынке и динамической обратной связи.

4.1 Укрепление правовой реализации посредством детального планирования плюс контракты на поставку

Детальное планирование является законодательной основой для выдачи разрешений на планирование и осуществления контроля за землепользованием. Планирование прав, требования к подготовке и условия поставки, предлагаемые планированием активов, должны быть своевременно возвращены в детальное планирование. Функции землепользования, потенциал развития, общественные объекты, требования к

экологическому восстановлению и контрольные показатели при детальном планировании должны координироваться с планировкой прав, балансом затрат и выгод и требованиями к поставкам активов при планировании активов. Таким образом, планируемая стоимость, полученная при распределении активов, может быть зафиксирована в установленных законом условиях контроля.

На этапе осуществления контракты на поставку должны дополнительно преобразовывать требования к планированию в права и обязательства. Через контракты на поставку земли, передачу прав на ресурсы, авторизованную эксплуатацию, лизинг, опеку или другие формы правительство и соответствующие субъекты должны указать объем активов, срок прав, ограничения использования, обязанности по защите и восстановлению, инвестиционные обязательства, распределение доходов, оценку эффективности и обязательства по умолчанию. Детальное планирование обеспечивает нормативную поддержку, в то время как контракты на поставку обеспечивают юридически осуществимые договоренности для конкретных проектов. Их сочетание может укрепить правовое и практическое осуществление планирования природных ресурсов.

4.2 Укрепление планирования через эффективное правительство и эффективный рынок

Сохранение и оценка природных ресурсов требуют совместного функционирования эффективного правительства и эффективного рынка. Правительство должно осуществлять общую координацию, защиту общественных интересов, базовый контроль, разъяснение прав и интеграцию политики. Он должен координировать владельцев, органы управления, владельцев прав пользования и участников рынка, а также организовывать межсекторальную подготовку ресурсных активов, где один субъект не может завершить реализацию самостоятельно. В то же время рыночные механизмы должны использоваться для выявления спроса, организации работы, повышения эффективности и преобразования запланированной стоимости в транзакционную и операционную доходность.

В практическом применении правительству следует избегать замены рыночных операций административным распределением. Вместо этого он должен установить четкие правила подготовки активов, комбинированного предложения, ценообразования, финансирования, распределения доходов и оценки эффективности. Участники рынка должны участвовать в планировании и осуществлении проектов, связанных с активами, в соответствии с четкими правами, обязательствами и требованиями к контролю. Благодаря динамической обратной связи между планированием активов и территориальным пространственным планированием результаты реализации могут быть использованы для корректировки границ единиц, распределения прав, пакетов проектов и сроков поставок, чтобы система планирования могла реагировать на изменения условий ресурсов, рыночного спроса и общественных целей.

5 Заключение

Планирование является ключевым механизмом содействия сохранению ценности и оценке природных ресурсов. Территориальное пространственное планирование играет решающую роль в распределении оценки стоимости таких активов, поскольку оно определяет масштаб, характер, тип, распределение и пространственную дифференциацию стоимости активов посредством контроля использования, функциональной компоновки и подробных контрольных показателей. Однако существующее территориально-пространственное планирование имеет недостатки в измерении стоимости активов и расчете финансового баланса защиты, подготовки, поставки и эксплуатации. Поэтому планирование природных ресурсов необходимо для того, чтобы играть дополнительную роль.

С точки зрения координации с территориально-пространственным планированием, планирование природных ресурсов должно позиционироваться как специализированный план, связанный с территориальным пространством. Его система должна быть ориентирована на муниципальные и уездные

уровни, включать общие схемы распределения и планы подразделений распределения и дополняться схемами реализации проектов с использованием пакета активов. Ориентированное на осуществление планирование активов, связанных с природными ресурсами, должно основываться на модели планирования единиц распределения плюс схемы осуществления проектов, связанных с пакетом активов. Планирование подразделений распределения разъясняет, какие ресурсы и активы следует выделять, где они расположены, сколько они составляют и как распределяются права, затраты, выгоды и обязанности по осуществлению. Схемы реализации проектов пакета активов совершенствуют пути подготовки ресурсных активов, поставки, финансирования, утверждения, эксплуатации и распределения доходов. Для осуществления планирование активов должно быть связано с подробным планированием с помощью интерактивной обратной связи, с тем чтобы можно было координировать компоновку прав, входные и выходные данные, схему землепользования и контрольные показатели. Она должна также осуществляться на основе контрактов на поставку и рыночных механизмов, что позволит уточнить правовые обязанности и оперативные механизмы. Благодаря комбинированному механизму детального планирования плюс контракты на поставку и эффективное правительство плюс эффективный рынок, планирование природных ресурсов может обеспечить оперативный путь для перевода планирования на основе распределения стоимости в оценку активов и для содействия финансовому балансу охраны и использования природных ресурсов.

Список литературы

- [1] Song Malin, Cui Lianbiao, Zhou Yuanxiang. Natural resource management system and institutions in China: status, problems and prospects [J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(1): 1-16.
- [2] Chai Duo, Yang Hong. Functional positioning and compilation path of planning for the protection and use of state-owned natural resource assets [J]. China Land Science, 2023, 37(6): 1-11.
- [3] Office of the Central Institutional Organization Commission. Provisions on the functional configuration, internal institutions and staffing of the Ministry of Natural Resources [EB/OL]. (2018-09-11) [2024-09-09]. http://www.scopsr.gov.cn/jgbzdt/gg/201811/t20181119_325750.html.
- [4] Zhu Congmou, Wang Ke, Zhang Jing, et al. Connotation and implementation path of territorial spatial governance: based on the perspective of elements-structure-function-value [J]. China Land Science, 2022, 36(2): 10-18.
- [5] Wang Zhaoyu, Zhu Guoming, Xiang Zhenying, et al. Transformation of territorial spatial planning mode from incremental expansion to stock adjustment: practice in high-intensity development areas of the Pearl River Delta [J]. China Land Science, 2021, 35(2): 1-11.
- [6] Xinhua News Agency. Opinions of the CPC Central Committee and the State Council on establishing a territorial spatial planning system and supervising its implementation [EB/OL]. (2019-05-23) [2024-09-09]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm.
- [7] Zhao Yanjing. On the basic framework of territorial spatial planning [J]. City Planning Review, 2019, 43(12): 17-26.
- [8] Yang Hong, Chai Duo, Liu Hong. Functional positioning and compilation ideas of natural resource asset planning [J]. China Land, 2024(1): 40-44.
- [9] Han Yingfu. Legislative difficulties and solutions for planning the protection and use of state-owned natural resource assets [J]. China Population, Resources and Environment, 2023, 33(12): 184-194.
- [10] Zhang Xiaolei, Wu Fei, Shen Chunzhu, et al. Natural resource asset planning: theoretical connotation, mechanism and compilation logic [J]. China Land Science, 2024, 38(4): 11-19.

- [11] Ma Shifa, Zhou Xingru, Hu Die, et al. Natural asset planning: concept, scientific logic and basic framework [J]. *Planners*, 2023, 39(3): 125-130.
- [12] Wang Xundi, Teng Longmei, Zhu Jingyi, et al. Thoughts on compiling plans for the protection and use of state-owned natural resource assets: a case study of Hangzhou, Zhejiang Province [J]. *China Land*, 2023(7): 37-39.
- [13] Yuan Yuan, Jin Zhifeng, Zhang Xiaolei, et al. County-level natural resource asset planning: logical positioning, core work and allocation path [J]. *China Land Science*, 2024, 38(6): 29-39.
- [14] Zhang Xiaolei, Wu Fei, Shen Chunzhu, et al. Natural resource asset planning: theoretical connotation, mechanism and compilation logic [J]. *China Land Science*, 2024, 38(4): 11-19.
- [15] Huo Ziwen, Zhou Yu, Zhou Dailin, et al. Reflections on implementation-oriented planning for the protection and use of state-owned natural resource assets [J]. *Natural Resource Economics of China*, 2023, 36(8): 50-57.
- [16] Zhou Qin, Zhang Xiaolei, Jin Zhifeng. Planning of natural resource asset allocation units: functional positioning, compilation ideas and coordination model [J]. *Planners*, 2025(10): 1-10.
- [17] Zhao Yi, Xu Chen, Wang Zhenyu, et al. Territorial spatial planning responses and strategies from the perspective of resources and assets [J]. *City Planning Review*, 2025, 49(6): 36-44.
- [18] Zhao Yanjing. Urban planning, land planning and major function zones: territorial spatial planning from a national perspective [J]. *Beijing Planning Review*, 2020(3): 155-158.
- [19] Zhao Yanjing, Shen Jie. Value capture and wealth transfer: the underlying financial logic of urban renewal [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(5): 20-28.
- [20] Zhao Yi, Zhang Shangwu. Value of rural ecological products: realization models, influence mechanisms and embedded planning responses [J]. *Urban Planning Forum*, 2024(4): 25-33.
- [21] Zhao Yanjing, Qiu Shuang, Shen Jie, et al. Financial attributes of urban land: from land-use balance sheet to asset-liability statement [J]. *City Planning Review*, 2023, 47(3): 4-14.
- [22] Yan Jinming, Wang Xiaoli, Xia Fangzhou. Reshaping the new pattern of natural resource management: target positioning, value orientation and strategic choice [J]. *China Land Science*, 2018, 32(4): 1-7.
- [23] Bi Baode. *Land Economics* [M]. 7th ed. Beijing: Renmin University of China Press, 2016.
- [24] Xu Ruisheng, Ma Xiangming, Wang Zhaoyu. Thinking on territorial spatial planning and Guangdong practice from the perspectives of land rights and domain rights [J]. *China Land Science*, 2022, 36(12): 20-30.
- [25] Han Shengfa, Li Jijun, Su Juan, et al. Compilation of natural resource asset balance sheets: theoretical framework and empirical research [J]. *Urban Planning Forum*, 2025(2): 74-80.
- [26] Xu Ning, Wang Zhaoyu, Liang Jiajian, et al. Detailed planning model in stock areas from the perspective of land preparation: an analysis based on urban practices in Guangdong Province [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(6): 105-112.
- [27] Wang Jianhang, Luo Peisheng, Liu Zixuan. Reflections on the connotation of owner responsibilities for state-owned natural resource assets [J]. *China Land*, 2022(8): 40-42.
- [28] Tan Rong. Analysis of the entrusted-agency mechanism for ownership of state-owned natural resource assets [J]. *China Land Science*, 2022, 36(5): 1-10.

Перевод с помощью ИИ