

Устойчивое Городское Обновление в Контексте Городских Публичных Финансов

Чжао Мин (赵民), Чжао Яньцзин (赵燕菁), Лю Чжи (刘志), Юань Цифэн (袁奇峰)
Чэнь Цзе (陈杰), Ван Вэйшань (王唯山), Чжань Юньчжоу (詹运洲),
Сюй Цзиньюнь (许菁芸), Тан Дайчжун (唐代中), Ван Вэй (王伟)

[Примечание редактора]

Вопрос городских финансов играет ключевую роль в процессе обновления городов. По мере того как урбанизация в Китае переходит от этапа быстрого физического роста к эпохе медленного пространственного расширения и высококачественного развития, огромная потребность в обновлении старых городских районов становится все более очевидной. По сравнению с развитием земельных участков и строительством жилых комплексов в новых городах, города и поселения, лишенные «земельного финансирования», напоминают людей, переживающих ломку после долгой зависимости от «финансового наркотика». В контексте обновления городов вопрос привлечения капитала, поддержания финансовой дисциплины, а также достижения самодостаточности и устойчивого развития становится не только более сложным, но и является настоящим испытанием жизнеспособности.

Через десять лет одни города смогут подняться, тогда как другие, безусловно, останутся в упадке. Градостроительство как профессиональная область должно помочь большему количеству городов преодолеть их зависимость от «земельного финансового наркотика» и обрести новую жизнеспособность. Как центр профессиональных знаний в области градостроительства, Urban Planning Forum стремится использовать эту беспрецедентную тематическую дискуссию о новых городских финансах для изучения устойчивых механизмов, моделей и путей обновления городов, поддерживаемых государственными финансами.

С этой целью редакционная коллегия пригласила 10 экспертов для участия в академической дискуссии на тему «Устойчивое обновление городов с использованием государственных финансов». Эксперты рассмотрели эту тему с трех сторон: вызовы и проблемы, инновации в механизмах и градостроительные ответы. Их мнения представлены ниже.

1. Проблемы и вызовы

В отличие от предыдущих статей и отчетов, которые в основном акцентировали внимание на социально-экономических изменениях в контексте реализации обновления городов, эксперты в этом обсуждении четко определили ключевые направления для достижения устойчивого городского финансирования: избегать типичных ошибок в обновлении городов, уточнять цели обновления, создавать многоуровневые системы ресурсов и диверсифицировать подходы к оценке результатов обновления.

Профессор Чжао Яньцзин, совместно работающий в экономическом факультете и факультете архитектуры и гражданского строительства Сямэньского университета, подчеркивает необходимость устранения трех основных заблуждений для достижения устойчивости: отождествление обновления города с финансированием со стороны государства, путаница в балансах активов и обязательств различных субъектов, а также игнорирование роли денежных потоков. Профессор Ван Вэйшань из архитектурного

факультета Хуачжао университета утверждает, что эффективное и интенсивное использование земельных ресурсов и комплексное улучшение городской среды обитания должны быть основными целями обновления городов. Ясное понимание и точное определение этих целей поможет избежать повторения ошибок земельного финансирования периода роста.

2. Инновационные механизмы

Эксперты предложили инновационные финансовые механизмы для обновления городов, опираясь как на практические, так и на теоретические аспекты. Чжан Юньчжоу, председатель Шанхайской компании по архитектурному проектированию и консалтингу Chengsexing, акцентирует внимание на управлении "тремя счетами" (долгосрочные счета, счета общественного мнения и общие счета) и предлагает использовать разнообразные финансовые инструменты для восстановления финансовой устойчивости городского обновления.

Более того, Сюй Цзинъюнь, заместитель генерального директора Шанхайской компании по обновлению городов, использует Шанхай как пример для анализа технических решений по снижению затрат и повышению эффективности при реконструкции старых районов, уделяя внимание практическим аспектам всего процесса обновления.

Помимо финансовых инноваций, эксперты также подчеркивают важность инноваций в моделях управления. Танг Дайчжун, заместитель заведующего кафедрой управления строительством и недвижимостью Университета Тунци, отмечает, что обновление городов включает множество заинтересованных сторон с различными и зачастую конфликтующими интересами. Он предлагает, чтобы правительство внедряло нормативные механизмы распределения, которые учитывают требования всех сторон и улучшают распределение выгод.

Кроме того, профессор Юань Цифэн из Южно-Китайского технологического университета и доктор Лян Сяовэй из Гуандунского университета финансов и экономики предлагают классифицированный подход к обновлению городов. Они разделяют проекты на два типа: "руководимые правительством" и "руководимые рынком", предлагая отдельные модели реализации для каждого типа.

3. Ответы планирования

Что касается самой практики городского планирования, то Лю Чжи, директор Центра исследований городского развития и земельной политики при Пекинском университете – Институте Линкольна, считает, что необходимо оценить степень разрушения городских деревень и предложить меры обновления, которые будут экономичными и осуществимыми, исходя из этой оценки. Чэнь Цзе, профессор Шанхайского университета транспорта и международных дел, сочетает теорию разрыва арендной платы и теорию масштабов, утверждая, что пространственное деление единиц обновления должно быть креативным и своевременным, с акцентом на умеренную продукцию общего физического пространства.

Помимо внимания к объектам планирования, Ван Вэй, директор отдела управления городами в Школе государственного управления Центрального университета финансов и экономики, обращает внимание на роль планировщиков в проектах обновления. Он

предлагает, чтобы планировщики обладали более дальновидными навыками промышленного планирования и финансового анализа. Эти навыки должны включать расчет финансовых решений с различных точек зрения, таких как бюджетное финансирование со стороны государства, участие социального капитала и банковские кредиты, чтобы способствовать достижению согласия среди всех сторон.

В заключение, финансовая устойчивость городского обновления требует не только того, чтобы мы столкнулись с нынешними проблемами, но и того, чтобы мы глубоко обдумали и смело внедрились инновации как в механизмах, так и в планировании. Продолжение использования традиционных моделей финансирования земель, учитывая их недостатки, подобно тому, как пить яд, чтобы утолить жажду. Ожидается, что эта академическая дискуссия предложит полезные идеи и ссылки для практики городского обновления и побудит политиков и практиков совместно работать над созданием более устойчивого и справедливого будущего для городского развития.

Разнообразие проектов по обновлению городов и многомерная "финансово-экономическая" оценка

Чжао Мин (профессор факультета архитектуры и градостроительства, университет Тунцзи, заместитель председателя Важных разделов по реализации и международного градостроительства Китайского общества градостроительства)

В последние годы трансформация экономики и социальной структуры Китая, а также вызовы, связанные с урбанизацией, стали все более очевидными. Строится новая экономическая модель "двойного обращения", наблюдается значительное снижение спроса на новые городские жилые объекты, а рост населения в стране уже приближается к точке насыщения. В то же время местные власти испытывают значительное финансовое давление, некоторые из них сталкиваются с высоким уровнем долгов и больше не могут рассчитывать на землю как "якорь" для пополнения бюджета. В этом контексте развитие городского запаса стало основной темой градостроительства и планирования в новой эре. Городское обновление тесно связано с развитием запасов, оно имеет значение не только для качественного развития, но и для улучшения благосостояния людей при работе в условиях "жестких бюджетных ограничений".

Городское обновление - это широкое понятие, которое охватывает многие аспекты городского строительства. Например, в "Плане действий по обновлению городов Шанхая (2023-2025)" шесть ключевых действий по обновлению городов фактически включают множество проектов. Вот их краткое описание:

① Общее обновление регионов: Ориентировано на обновление таких областей, как прибрежные районы "Одного реки и одного канала", "второе лицо" района Бунда, исторический район Хэнфу, Северный Бунд, инновационный город Усон и международный деловой центр Хунцяо.

② Улучшение качества жилой среды: Реконструкция двух старых жилых районов и деревень, завершение обновления старых домов в центральных городах, улучшение небольших домов. Реализация обновлений для 30 млн м² старых домов, установка 9000 лифтов в многоэтажных зданиях, полное начало проектов по обновлению сельских районов вокруг центра города. Создание 1000 "красивых домов" и 100 демонстрационных сообществ "красивых домов".

③ Оптимизация общественных пространств и инфраструктуры: Включает в себя решение проблем с общественными услугами, активизацию существующих земельных участков и зданий для строительства общественных объектов, продвижение инициативы "15-минутных общественных кругов жизни", начало строительства школ высокого качества, завершение перепланировки воздушных кабелей и подземных инфраструктур (480 км), замену старых газопроводов (600 км) и модернизацию 423 распределительных сетей.

④ Восстановление исторической привлекательности: Осуществление проектов по сохранению более трех исторических районов, улиц и дорог, обновление и реставрация исторических городов, создание более 15 проектов по охране и использованию исторических зданий.

⑤ Повышение качества и эффективности промышленных зон: Ориентировано на преобразование и улучшение существующих промышленных земель, поддержку инноваций и развития, использование пространства более компактным и многофункциональным способом, активация 30,000 му (20 км²) промышленных земель.

⑥ Восстановление коммерческой и деловой активности: Ориентировано на восстановление существующих ресурсов для создания структуры, гибкой по структуре и многофункциональной.

Проекты городского обновления разнообразны и системны, и их можно рассматривать как системный инженерный процесс. Развитие функций и структуры города всегда находится в состоянии "баланс — дисбаланс — новый баланс", что является диалектическим движением. Таким образом, городское обновление — это перманентный процесс. Оно неизбежно включает в себя материальное замещение, например, снос аварийных домов, старых домов и простых зданий с их заменой на новые жилые дома. Оно также может сосредоточиться на функциональном замещении, таком как превращение старых фабричных зон в креативные парки, либо включать захват земельной стоимости, чтобы извлечь прибыль из местоположения земли. В условиях нового развития городского обновления улучшение качества города также является важной целью, что касается распределения общественных сервисов, обновления инфраструктуры, строительства общественных пространств и парков. Без этих обновлений города будут приходить в упадок, терять свою привлекательность для талантов, капитала и других ресурсов, что в конечном итоге приведет к потере конкурентоспособности в развитии. Поэтому принятие решений и оценка городского обновления должны сосредотачиваться не только на финансовой жизнеспособности отдельных проектов, но и принимать более широкую городскую перспективу — используя вклад в общее экономическое и социальное развитие города в качестве основного критерия.

Учитывая разнообразие проектов городского обновления и их разные экономические характеристики, такие как конкуренция, исключительность и различные комбинации и ограничения, которые они представляют, невозможно дать универсальную оценку, следует ли применять финансовую оценку или национальную экономическую оценку, а также какой модель финансирования использовать.

Возьмем пример обновления жилых районов. Коммерческое жилье сочетает в себе как

конкуренцию, так и исключительность и обычно управляется на основе рыночных механизмов. В престижных районах в период роста рынка цены на земельные участки для жилых зон часто бывают очень высокими из-за премии за местоположение и рыночных торгов. После вычета затрат на реконструкцию и "долга" будущих расходов на общественные объекты и услуги остается значительный излишек. Таким образом, такие проекты обновления не только финансово жизнеспособны, но и могут принести доходы в городской бюджет. Однако если местоположение не удачное или есть специфические ограничения, то комплексная стоимость земель для жилых зон может превысить цену прав на землю. Это происходит, например, с обновлением старых жилых районов в Шанхае, где участки зачастую пересекаются с зонами охраны исторического наследия, что ограничивает возможности для застройки после обновления. Доходы от развития земель не могут покрыть начальные затраты, и рыночные субъекты не могут напрямую взять на себя проекты обновления. В таком случае необходимы средства и поддержка со стороны правительства, которое "оплачивает" трудности местных жителей и защиту исторического облика города. Таким образом, нужно выходить за рамки финансовой оценки отдельных проектов.

Кроме того, значительная часть проектов по охране исторического наследия, обновлению общественных пространств и комплексному обновлению территорий является неэксклюзивными общественными благами. По техническим или политическим причинам они не могут генерировать сборы или налоги. Примеры таких объектов включают городские площади, зеленые зоны, набережные, а также городские парки, библиотеки, общественные туалеты. Некоторые объекты общественной инфраструктуры, даже будучи эксклюзивными, должны взимать плату, значительно ниже их реальных финансовых затрат, такие как музеи, оперы, концертные залы и спортивные стадионы. Однако эти общественные пространства и инфраструктуры играют незаменимую роль в социальном развитии города и улучшении качества жизни. С экономической точки зрения, они создают благоприятную среду для предпринимательства и инноваций, что способствует повышению общей конкурентоспособности города. Поэтому оценку следует проводить на уровне города, учитывая вклад в общее экономическое развитие и долгосрочную устойчивость финансов города, а не ограничиваться только расчетами финансовых показателей отдельных проектов.

Тем не менее, даже для общественных благ в проекте городского обновления финансовый анализ и оценка затрат и выгод остаются необходимыми. Городские финансы по сути являются "большими финансами" города, где экономия и увеличение доходов всегда являются приоритетом. Финансовые ресурсы любого города ограничены, поэтому городское обновление должно быть ориентировано на эффективность и соответствие финансовым возможностям. Во-первых, необходимо соблюдать финансовую жизнеспособность проектов, основываясь на бухгалтерских стандартах; во-вторых, для тех проектов, которые нуждаются в поддержке бюджета, следует применять рыночные принципы оценки — например, использовать методы оценки с "теневыми ценами" для оценки результатов общественных инвестиций. Только так можно обеспечить устойчивое городское обновление в рамках городской финансовой устойчивости.

Устойчивое обновление города

(Чжао Яньцзин, совместный профессор факультета экономики и факультета архитектуры и гражданского строительства, Университет Сямэня)

Откуда деньги для обновления города в эпоху существующих активов? Простой ответ: тот, кто получает выгоду, тот и платит деньги. Эта "выгода" является источником денег. Однако на практике пользователи и владельцы существующих активов не всегда совпадают, поэтому "владелец платит деньги, а затем взимает плату с пользователей" является основным финансовым решением для обновления города, и все решения представляют собой вариации этой правила. Этот модель кажется простым, но на практике она часто отклоняется от этой основы.

Первая ошибка заключается в том, что обновление города рассматривается как общественное благо, предполагается, что обновление — это обязанность правительства, и, следовательно, деньги должны исходить от правительства. Инвестиции в обновление города огромны, и правительство просто не может их покрыть. Однако "земельная финансовая система" создает у правительства иллюзию, что оно может финансировать любой проект, увеличивая плотность застройки. Однако с упадком рынка недвижимости эта схема перестала работать. Доходы от продажи земли и финансовые доходы кардинально различаются в бухгалтерии; продажа земли передает "права", которые могут быть учтены только как доходы фонда, и их расходы должны приносить дополнительный денежный поток. Пока будущие доходы ниже процентов по банковским сбережениям (безрисковый доход), расходы — это утрата государственных активов. Очевидно, что большинство проектов обновления города не удовлетворяют этому условию.

Второе заблуждение заключается в путанице между балансами различных субъектов. Многие проекты обновления города, оценивая, сбалансированы ли их финансы, часто только проверяют, превышает ли доход от увеличенной площади застройки стоимость реконструкции. В условиях существующих активов объекты обновления часто принадлежат разным собственникам, и «вход-выход» проекта распределяется по балансам разных субъектов. Может показаться, что если вход превышает стоимость, то финансы сбалансированы, но на самом деле часто бывает так, что обязательства правительства не превращаются в активы, в то время как частные субъекты получают значительные активы без обязательств. Некоторые считают, что доход от продажи коэффициента застройки не является обязательством, но в балансе коэффициент застройки относится к разделу капитала в пассивной части, что совершенно отличается от природы налогов государства. Если правительство не формирует активы после обновления города, это потеря общественных активов — передача активов, принадлежащих обществу, владельцам обновляемого проекта.

Третье заблуждение заключается в том, что обновление города не может принести денежный поток. Как и любой актив, если обновление города не может предоставить инвесторам достаточный денежный поток (большой, чем безрисковая доходность по банковским депозитам), оно становится отрицательным активом. Отрицательные активы не только не создают нового богатства, но и уменьшают будущее богатство. В Китае нет налога на имущество, поэтому любое увеличение стоимости активов не приводит к дополнительным налоговым поступлениям, а увеличение плотности застройки наоборот приведет к увеличению будущих расходов правительства на общественные услуги

(например, образование). Чем больше таких обновлений, тем больше будет будущие расходы на бюджет, правительство становится "беднее", а качество общественных услуг ухудшается. Согласно вышеуказанным правилам, трудность обновления города значительно увеличивается. Особенно в отсутствие налога на имущество обновление городов в Китае вряд ли принесет дополнительный денежный поток в муниципальный бюджет. Поэтому необходимо учитывать будущие расходы с самого начала планирования проекта: 1. Избегать увеличения числа домохозяйств. Общественные услуги, такие как образование, водоснабжение и электроэнергия, скорее зависят от численности населения, а не от площади, поэтому, если количество домохозяйств не увеличивается, можно хотя бы гарантировать, что будущие расходы правительства не увеличатся. 2. Новая аренда недвижимости. Земельная система Китая предполагает одновременную покупку прав на использование и коэффициента застройки на несколько десятилетий. Обновление города обычно захватывает утраченную земельную стоимость через увеличение коэффициента застройки или изменение использования земли, но это считается нарушением действующей земельной системы. Если мы начнем брать ежегодную аренду за измененные использования и новый коэффициент застройки, это принесет дополнительный денежный поток от обновления существующих объектов. 3. Платежи третьим сторонам. После обновления старого города Кашгара не было добавлено новых домохозяйств, жители сами обновляли свои дома, а правительство обновляло инфраструктуру. Благодаря успешному сохранению внешнего вида старого города, он стал известной туристической достопримечательностью Южного Синьцзяна, и потребление туристов принесло дополнительный денежный поток в город и к жителям.

Очевидно, что различные модели обновления города приводят к совершенно разным финансовым результатам. Это требует от планировщиков полного понимания финансовых характеристик городского обновления при планировании проектов, а также отличных навыков проектирования. На первый взгляд, модели массового сноса и реконструкции могут казаться финансово сбалансированными, но в конечном итоге они не только приведут к огромной утрате общественных активов, но и увеличат разрыв между будущими доходами и расходами бюджета. Финансовые проблемы, с которыми сталкивается обновление города, на самом деле являются теми же проблемами, с которыми сталкиваются все планы, основанные на использовании существующих ресурсов. Большинство современных планировщиков обучены решать задачи, связанные с расширением города; если затраты на проект находятся в пределах бюджета, проект считается приемлемым. Однако в эпоху использования существующих ресурсов этого простого баланса уже недостаточно. Мы должны провести более комплексную динамическую оценку интересов правительства и собственников. Специалисты по городскому планированию должны как можно скорее восполнить пробел в финансовых знаниях, чтобы адаптироваться к роли, которую городское планирование будет играть в эпоху существующих ресурсов.

Влияние проектов по обновлению города на местные финансы

Лю Чжи (Профессор и директор Центра исследований городского развития и земельной политики Университета Пекина – Институт Линкольна)

С точки зрения теории городской экономики, город с экономической жизнеспособностью

должен иметь возможность генерировать достаточные доходы для городской казны, чтобы поддерживать функционирование и развитие города, иначе город будет приходить в упадок. Однако даже в хорошем экономическом состоянии города должны предоставлять общественные услуги и поддерживать пространственное развитие города в рамках своих финансовых возможностей, чтобы удовлетворить потребности города в эксплуатации и его будущего развития. Строительство, не учитывающее финансовые ограничения, приведет к трудностям в поддержании устойчивости городских финансов и увеличит государственные долги. На практике очень немногие города могут эффективно управлять своими финансовыми ресурсами. Одна из главных причин этого — то, что местные власти, находясь в условиях мягких ограничений по долговому финансированию, часто чрезмерно полагаются на общественные инвестиции для стимулирования развития города. Эта тенденция может привести к неэффективным или бесполезным инвестициям. В настоящее время действия по обновлению городов в различных регионах характеризуются множеством проектов, большими инвестициями, быстрыми темпами и широким распространением. Особенно в мегаполисах и крупных городах усилия еще более интенсивны. Отрасль активно ищет различные способы финансирования, но редко проводится строгая проверка необходимости каждого проекта. Во многих проектах по реконструкции городских деревень редко проводится оценка степени их разрушения и предложений по низкочувствительным мерам обновления в зависимости от состояния разрушения. На самом деле, во многих городских деревнях Китая здания имеют хорошее качество, предоставляются основные инфраструктурные услуги, такие как электричество, водоснабжение, водоотведение, канализация и асфальтированные дороги, и сообщества хорошо управляются. Эти деревни не только являются домом для многих энергичных и трудолюбивых новых граждан, но и имеют множество маленьких магазинов, обеспечивающих тысячи рабочих мест. Эти городские деревни гораздо лучше, чем трущобы, которые я видел в других развивающихся странах (таких как Бразилия, Колумбия, Мексика, Южноафриканская Республика, Индия, Бангладеш и Индонезия). Несомненно, наши городские деревни предоставляют большое количество доступного жилья для людей с низким доходом, играя важную социальную роль в обеспечении жилья. При разработке стратегических планов обновления города необходимо в первую очередь задать вопрос: живут ли жители этих городских деревень комфортно? Находятся ли они в состоянии разрушения, которое делает их непригодными для проживания? Какие слабые места в качестве сообщества нужно улучшить? Повысится ли аренда после улучшений? Будут ли получатели выгоды от проектов те арендаторы, которые уже там проживают?

Вышеупомянутые вопросы связаны с городскими финансами. Эмпирические исследования показали, что проекты массового сноса и реконструкции в городских деревнях вынуждают первоначальных арендаторов переезжать в другие городские деревни, что негативно сказывается на рабочей мобильности и школьном обучении детей многих людей. Кроме того, аренда в оставшихся городских деревнях увеличивается из-за повышения спроса, что усугубляет расходы семей и косвенно увеличивает финансовое давление на местные власти по обеспечению доступным жильем. Повышение арендных ставок в городских деревнях также может исключить некоторых новых иммигрантов из города. Потери от этого огромны для городской экономики. Наши города быстро стареют, и городской экономике необходимы не только образованные молодые люди для поддержания, но и большое

количество молодых людей для обеспечения функционирования базовых городских услуг. Поэтому в конкуренции за таланты в мегаполисах полагаться только на финансовые субсидии для предоставления жилья для талантов недостаточно; необходимо эффективно защищать рынок жилья для малообеспеченных групп. Городские деревни могут предоставить доступное жилье для людей с низким доходом, так почему же их следует превращать в закрытые сообщества для высокодоходных групп, не нуждающихся в поддержке государства? В периоды высокого спроса на рынке недвижимости инвестиции высокодоходных семей могут приносить значительные средства от продажи земли и налоги для местных властей, способствуя процветанию городской экономики. Однако сегодня спрос на инвестиции в жилье снизился с увеличением запасов, и девелоперы сталкиваются с большими инвестиционными рисками, чем когда-либо. Представьте себе такой сценарий: если местные власти используют специальные облигации для первого этапа перераспределения земель городских деревень и строительства соответствующей инфраструктуры, но девелоперы не участвуют во втором этапе из-за отсутствия прибыли, такая ситуация будет похожа на строительные проекты, оставшиеся без завершения. Конечно, местные власти могут позволить государственным строительным компаниям заняться вторичным развитием, но результат, скорее всего, не будет оптимистичным, что приведет к большему количеству запасов и большему долгу. Связь между городским обновлением и городскими финансами является косвенной, скрытой и долгосрочной. Специалисты по городскому планированию должны не только осознавать эту связь и связанные с ней финансовые риски, но и обязаны помочь государственным решальщикам понять эту связь, чтобы избежать реализации неэффективных и бесполезных проектов городского обновления.

Отчет центрального правительства, опубликованный в марте 2024 года, ясно указал, что необходимо избегать неэффективных и нецелесообразных инвестиций. Это несложно реализовать, поскольку у нас есть технические средства для предотвращения возникновения проблем, связанных с неэффективными инвестициями в проекты городской реновации. Эти средства включают исследования целесообразности и процессы утверждения инвестиционных проектов. Проекты городской реновации часто требуют значительных инвестиций и часто включают государственные инвестиции, поэтому необходимо проводить тщательную оценку экономической, финансовой и фискальной целесообразности, а также оптимизировать проектирование на основе этих оценок, чтобы предоставить надежную научную основу для принятия решений по реализации, гарантируя, что реализуемые проекты будут экономически жизнеспособными, финансово устойчивыми, социально приемлемыми и экологически устойчивыми. Центральное правительство всегда требовало проведения исследований целесообразности для крупных государственных инвестиционных проектов как основного критерия для утверждения государственных проектов. Национальная комиссия по развитию и реформам опубликовала "Общие принципы составления отчетов по исследованию целесообразности для государственных инвестиционных проектов (версия 2023 года)", которые содержат четкие требования к исследованиям целесообразности. На мой взгляд, поскольку городская реновация стала одним из основных путей развития городского пространства в Китае, местные органы власти должны установить нормы, требующие проведения тщательных исследований целесообразности для крупных проектов инвестиций в городскую реновацию, а также

внедрить строгую и прозрачную внешнюю проверку, чтобы избежать неэффективных инвестиций и предотвратить потери в местных финансах.

Стратегическое руководство, финансово устойчивое обновление городов

Юань Цифэн (Профессор, Школа архитектуры, Южно-Китайский университет науки и технологий), Лян Сяовэй (Преподаватель, Школа культурного туризма и географии, Гуанчжоуский университет финансов)

Ключевым вопросом обновления городов является его финансовая устойчивость. Во-первых, что является движущей силой обновления городов? Движущая сила обновления городов заключается в огромной разнице между ценностью земельных участков и стоимостью существующих объектов недвижимости в городских районах, что приводит к феномену "мука дороже хлеба". Поэтому рыночный капитал неизбежно стремится к этому с точки зрения прибыли. Однако из-за необходимости охраны культурного наследия и исторических районов культурная ценность часто превосходит экономическую. Тем не менее, даже в исторических и культурных районах, если интересы достаточно велики, силы застройщиков достаточно сильны, а политический капитал достаточно солиден, чтобы расширить объем реконструкции до уровня, который покрывает стоимость охраны исторических и культурных районов, обновление городов все равно возможно. Например, проекты, такие как Шанхайский Синьтянди и Фошань Линнань Тянди, разработанные гонконгской группой Shui On, стали примерами крупных перемещений земельных доходов в процессе обновления городов, что позволило историческим и культурным районам обновиться и получило признание общества, рынка и правительства. Во-вторых, какова цель обновления городов? Проекты обновления городов могут удовлетворить несколько целей правительства в области городского строительства: во-первых, они должны реализовывать стратегию развития города; во-вторых, улучшать условия жизни; в-третьих, получать доход от земельных финансов. Однако в проектах обновления городов в дельте реки Чжуцзян мы видим, что обновление городов в основном отошло от стратегий развития города и отстранилось от оптимизации пространственной структуры, улучшения общественных услуг и муниципальной инфраструктуры, экологии и охраны исторической культуры, став заговором интересов городских властей, застройщиков, деревень и владельцев прав на недвижимость. Городские власти получают земельные доходы, застройщики получают прибыль, а деревни и владельцы прав на землю увеличивают свои активы. Обновление городов больше не основывается на потребностях стратегии городского развития, а стало масштабным и широким процессом, вызывающим огромные негативные внешние эффекты (например, нехватка общественных услуг, перегрузка дорог и т.д.), создавая дополнительное давление на город (например, снижение цен на жилье из-за множества проектов обновления города, "внезапное богатство" для деревенских жителей вызывает чувство несправедливости у других граждан или деревенских жителей).

Обновление городов должно вернуться к своей сущности, следуя принципу "стратегическое руководство, целенаправленные меры, координация по районам, сбалансированность интересов", то есть оно должно в первую очередь оптимизировать существующее пространство для реализации стратегий развития города, а не широко и массово внедряться по всему региону.

1. Городское обновление требует "стратегического руководства."

Общий план городского обновления должен быть определен на основе стратегий развития города, с ясным обозначением ключевых районов, нуждающихся в городском обновлении — это те районы, которые играют решающую роль в реализации стратегий развития города. Поэтому их следует обозначить как единицы планирования городского обновления. Единицы планирования городского обновления не обязаны охватывать всю территорию города, а должны быть нацелены на стратегические районы. То есть стратегии развития города требуют обновления определенных стратегических пространств. Таким образом, элементы городского обновления должны оцениваться на основе стратегий развития города, прежде чем определить единицы планирования городского обновления. Одновременно необходимо скорректировать контрольные единицы планирования для обеспечения согласованности. Планирование и строительство единиц планирования городского обновления должны быть возглавлены и организованы местными властями, которые должны учитывать экономические и социальные выгоды, а также координировать развитие этих единиц. Когда стратегии развития города изменяются, единицы планирования городского обновления могут быть скорректированы соответственно, с добавлением или уменьшением при необходимости.

2. Городское обновление требует "индивидуальных политик."

Необходимо четко обозначить, что проекты городского обновления "стратегически ориентированные" сверху вниз должны быть сосредоточены исключительно на стратегических районах города. Для этих районов должны быть определены единицы планирования городского обновления, а планы для этих единиц должны быть разработаны. Районы городского обновления "инициированные рынком" снизу вверх не нуждаются в отдельном определении единиц планирования городского обновления. Вместо этого, субъектам разработки и владельцам прав на землю следует подавать заявки на проекты обновления в соответствующие ведомства, проводя частичные корректировки в рамках существующих контрольных единиц планирования. Реализация городского обновления должна соответствовать основным принципам местных властей, учитывая экономические и социальные выгоды, избегать негативных внешних эффектов на окружающие районы и предотвращать социальные бремена и несправедливость. Эти проекты должны разрабатываться на основе детализированных планов регулирования как основы для планирования и стратегического подхода.

(1) «Стратегическое руководство» должно применяться для организации обновления города методом «сверху вниз»: для стратегических городских районов на стадии общего планирования территории необходимо в первую очередь внести изменения в существующие контрольные единицы планирования и заново определить «единицы планирования городского обновления» (сделав их особым типом контрольных единиц планирования). Правительство организует планирование и выполнение, координируя общественные и муниципальные службы и другие компоненты в рамках единицы для достижения сбалансированного развития в районе. Правительство должно учитывать как экономические, так и социальные выгоды для всей единицы, а не сосредотачиваться исключительно на экономических выгодах. Для достижения поставленных целей правительство может рассматривать возможность инвестирования ресурсов для реализации стратегии городского развития.

(2) Обновление города, инициированное рынком снизу вверх, не требует выделения отдельных единиц планирования городского обновления. Вместо этого субъекты застройки и владения предлагают проекты городского обновления с аргументацией «повышения качества жизни владельцев» и подают их в виде проектов в соответствующие органы. Эти проекты должны достичь самобалансировки в рамках вовлеченных контрольных единиц планирования (включая затраты, реализацию общественных услуг, муниципальные объекты и т. д.) и быть реализованы с помощью локальных корректировок в соответствующих контрольных единицах планирования.

(3) Путь городского обновления, ориентированный исключительно на экономическую выгоду, требует срочной корректировки. Следует четко понимать, что проекты городского обновления направлены на реализацию стратегии городского развития путем оптимизации пространственного использования городских территорий. Широко распространенное обновление города, ориентированное на экономическую выгоду, наносит вред городскому развитию. Механизмы участия городских властей, рыночных игроков и владельцев необходимо уточнить. Городское правительство должно реализовать стратегию городского развития через городское обновление, поэтому пути городского обновления и механизмы участия будут различаться в разных регионах и потребуют классифицированных рекомендаций.

Усиление устойчивости публичных финансов городского обновления с помощью «правила масштаба»

Чэнь Цзе (Профессор международных и публичных дел Шанхайского транспортного университета, Исследователь Института городского управления Китая)

Суть вызовов, с которыми сталкивается обновление городов в Китае сегодня, заключается в том, что «сжимающая» урбанизация привела к резкому расширению предложения городского пространства, которое теперь сталкивается с замедлением спроса на городское пространство из-за старения населения, перехода урбанизации в позднюю стадию, изменений в экономической модели развития и ускорения цифровизации производства и жизни. Иными словами, городское пространство больше не испытывает дефицита, а в некоторых местах даже наблюдается избыток. Таким образом, логика обновления городов, применяемая в условиях дефицита городского пространства, больше не подходит для сегодняшнего дня. В то же время задача городского обновления состоит в том, чтобы стратегически перераспределить накопленные активы и ресурсы пространства, сделав акцент на повторной разработке существующих пространств, максимально сочетая сохранение и прирост стоимости пространственных активов с максимизацией общественной ценности использования пространственных ресурсов.

На фоне серьезных изменений в соотношении спроса и предложения городского пространства, обновление старых районов требует значительных усилий и мудрости. Теория «арендной разницы» географа Нила Смита с момента своего появления является важной теоретической основой для понимания механизмов городского обновления. Смит утверждает, что разрыв между потенциальной арендной платой за городское пространство и текущей фактической арендной платой является важным фактором для привлечения капитала к осуществлению пространственного обновления. Этот разрыв не ограничивается только экономической арендой (экономической ценностью); его можно расширить на

разницу между потенциальной общественной ценностью пространства и текущей реализованной общественной ценностью, что дает правительству легитимность для инициирования городского обновления.

При этом, для понимания движущих сил городского обновления, также следует обратить внимание на теорию масштаба Смита. Эта теория предполагает, что масштабы различных пространственных единиц не являются естественными, а социально конструируются как иерархическая пространственная структура, где одной из самых важных движущих сил является увеличение капитала. Исходя из сочетания теорий арендной разницы и масштаба Смита, городское обновление с устойчивостью публичных финансов должно учитывать следующие «правила масштаба».

Во-первых, важно сосредоточиться на определении пространственного масштаба обновляемых единиц. В контексте, где городской пространственный дефицит больше не является общим, становится трудно найти достаточный "разрыв арендной платы" в каждом старом районе для привлечения социального капитала. Поэтому важно придавать приоритет определению обновляемых единиц как инструмента планирования для улучшения обновляемости старых районов. Во многих городах Китая, включая Шанхай, подход "обновления района" был реализован в практиках обновления старых районов, заменяя баланс одного блока на "большой баланс района". Уже накопилось несколько хороших примеров в этой области. Руководящие указания Государственного совета от июля 2023 года по активному и постепенному продвижению обновления деревень в крупных и сверхкрупных городах также предложили стимулировать региональное координирование и масштабное развитие. Однако для создания повторяемых опытов требуется больше исследований и практических проб на механизмы интеграции обновления через блоки.

Во-вторых, креативное исследование определения пространственных масштабов обновляемых единиц. По мере углубления обновления города становится все труднее осуществлять обновление района в рамках одного административного района. Необходимо выходить за административные границы для осуществления обновления через районы, даже неконтактные обновления типа "выносимые". Шэньчжэнь ранее в 2019 году исследовал эту методику, используя районы "выносимые" в пределах того же административного района для решения проблемы недостатка земель под общественные объекты для проектов обновления города. На основе этого опыта можно расширить эту методику на обновления через районы. Руководящие указания от июля 2023 года также предложили, чтобы обновление деревень могло быть спланировано и сбалансировано на уровне города. Однако это требует высоких уровней координации через районы и межведомственную координацию, включая инновативные практики передачи площадей через районы и координации интересов между блоками.

В-третьих, определение пространственного масштаба обновляемой единицы должно учитывать временное окно. Если правительство начинает обновление старых районов слишком рано или слишком поздно, это может привести к тому, что потенциальная арендная плата будет недостаточно высокой или уже находиться на нисходящей траектории, а фактическая арендная плата будет слишком высокой или уже увеличиваться. Это приведет к недостаточному "разрыву арендной платы", что затруднит привлечение социального капитала для реновации. Необходимость и ценность обновления также могут быть поставлены под сомнение общественностью, и это может встретить значительное

сопротивление со стороны текущих пользователей пространства. С точки зрения пространственного масштаба обновляемых единиц, необходимо не только дождаться, пока "разрыв арендной платы" в участке не станет достаточно большим, но и чтобы этот "разрыв" покрыл все вложения в обновление и реновацию, а также чистую прибыль. Более того, соответствующие стороны внутри обновляемой единицы должны иметь, или хотя бы большинство из них должны иметь, внутреннюю потребность в обновлении и реновации, чтобы привлечь все заинтересованные стороны. Это требует от правительства высокой чувствительности к изменениям в потенциальной и фактической ценности старых городских пространств, своевременного восприятия желания заинтересованных сторон проводить реновацию и острого восприятия приближающегося временного окна. Пространственный масштаб обновляемых единиц должен определяться в сочетании с временным окном.

В-четвертых, определение пространственного масштаба обновляемой единицы должно руководствоваться содержанием пространственного производства. В процессе пространственного производства и репродукции в ходе городской реновации важно соблюдать принцип умеренности общего объема произведенного городского материального пространства, чтобы избежать размывания ценности пространства в локации из-за избытка городского пространства. Максимизация потенциальной пространственной ценности конкретного городского пространства не является фиксированной, а формируется в зависимости от относительной редкости этого пространства для конкретного использования в пределах определенной зоны. Необходимо рационально распределять и комбинировать содержание пространственного производства на достаточно большой площади, с соответствующим временным окном, а также получить признание и сотрудничество от текущих пользователей пространства. Это обеспечит достаточный "разрыв арендной платы" для конкретных участков, чтобы поддержать обновление и реновацию в определенном пространственном диапазоне. Однако оптимальный пространственный масштаб для обновляемых единиц, требуемый для различных типов пространственного производства, может значительно различаться.

Основные цели, ориентация на добавленную стоимость и сбалансированность — обсуждение финансовой устойчивости в городской реновации

Ван Вэйшань (профессор и научный руководитель, Школа архитектуры, Университет Хуачяо, Институт городской застройки и экономического развития)

С точки зрения научного и рационального использования земельных и пространственных ресурсов, реализация городской реновации может сэкономить земельные ресурсы и улучшить условия городской жизни. Городская реновация — это неизбежный выбор для нового типа урбанизации и важный шаг к достижению высококачественного городского развития в новой эпохе. Как и в случае с другими видами городского планирования, городская реновация акцентирует внимание на комплексных выгодах и устойчивости в социальных, экономических и экологических аспектах. Финансовая устойчивость является важным «скрытым порядком» в преобразовании городского пространства в рамках действий по реновации. Поскольку городская реновация включает в себя более разнообразные цели и влияющие факторы, ее финансовые отношения также более сложны.

Согласно текущим национальным условиям и системе Китая, достижение финансовой устойчивости городской реновации требует признания трех проблем: основных целей городской реновации, ориентации на добавленную стоимость и сбалансированности.

Несмотря на предупреждения о «финансовых ловушках» городской реновации, таких как избегание повторения ошибок земельного финансирования эпохи расширения, прежде всего необходимо четко понять и точно определить основные цели городской реновации. Главное значение городской реновации заключается в эффективном и интенсивном использовании земельных ресурсов и комплексном улучшении условий жизни в городе. Эффективное и интенсивное использование земельных ресурсов выражается в изменении неэффективных способов использования земель и увеличении интенсивности использования земли, то есть в «преобразовании земли» и «повышении возможностей для застройки». Цель заключается в том, чтобы через городскую реновацию получить более высокую ценность использования городской земли и пространства, стремясь к экономической ценности земли и пространства, а также улучшению экологического качества. Городская реновация без «преобразования земли» и «повышения возможностей для застройки» в первую очередь стремится к комплексному улучшению условий жизни в городе, что выражается в повышении качества социальной, культурной и пространственной среды, то есть в «улучшении качества среды». Цель — получить комплексное улучшение условий жизни в городе посредством городской реновации, при этом повысить стоимость существующей недвижимости (повышение цен или аренды), одновременно стремясь к социальной, экологической и экономической ценности.

В соответствии с вышеуказанными целями ценности, формы городской реновации в основном выражаются через перераспределение земель, повторное использование зданий и улучшение окружающей среды. Разные степени и формы городской реновации соответствуют различным решениям по финансовой устойчивости. Основные факторы влияния, такие как преобразование земель, повышение возможностей для застройки и улучшение качества среды, включают анализ финансовых вложений и отдачи, который часто можно рассчитать с помощью количественных показателей в качестве основы для принятия решений по реализации. Социальные и культурные выгоды улучшения качества среды часто упускаются из-за того, что их трудно количественно определить. Проблемой здесь является распад и исчезновение социальных (районных) отношений и городской исторической культуры в процессе городской реновации. Это базовое понимание, которое должно быть установлено для анализа финансовой устойчивости городской реновации.

Городское обновление должно обеспечить комплексное повышение экономических, социальных и экологических ценностей. В процессе захвата ценности "принадлежность добавленной стоимости" является ключевым вопросом, влияющим на финансовую устойчивость городского обновления. В отличие от эпохи инкрементального роста, носитель реализации обновления, ориентированный на земли и пространства с существующим запасом, имеет разнообразную и сложную структуру собственности. Права на использование городской строительной земли включают различные типы, такие как ограниченное по времени платное использование, неограниченное бесплатное использование и неограниченное коллективное использование, а также публичное, частное и смешанное владение зданиями. Эти сложные структуры собственности делают финансовые отношения в городском обновлении запутанными. Поэтому необходимо

установить ориентир ценности для определения принадлежности ценности в городском обновлении для эффективного продвижения его финансовой устойчивости. Я полагаю, что "принадлежность ценности" должна ориентироваться на "справедливость" и "социальность". Например, в нынешней реконструкции старых районов и "деревень в городе" по всей стране финансовая логика в основном заключается в инвестициях правительства в "реальные дела для людей", в то время как жители сообществ "несправедливо" получают краткосрочные выгоды, но не имеют устойчивости. Более того, если система управления недвижимостью в сообществах может быть расширена и улучшена, включая оплату соответствующих стандартных сборов за недвижимость и привлечение социального капитала для эксплуатации ресурсов сообщества, можно сформировать механизм финансовой устойчивости с элементами "справедливости". Исходя из действующих городских земельных политик, регламентов планирования и разнообразия потенциальных субъектов городского обновления, принадлежность ценности может стимулировать энтузиазм субъектов, отражая ориентированность на "социальность", тем самым способствуя городскому обновлению. Например, на основе защиты социальной структуры и исторической культуры старых районов, "микро-обновление" сообщества акцентирует внимание на малых масштабах обновлений, децентрализованных субъектах обновления, что направлено на достижение устойчивого и разнообразного развития городского обновления. Следовательно, начиная с "социального" подхода, принадлежность ценности может выбрать предоставление лучших политических инструментов частным владельцам в старых районах, включая разрешения на "преобразование земель и зданий" и соответствующее "увеличение емкости" в обновлениях, что мотивирует частных владельцев жилья в старых районах активно участвовать в обновлении. Это может быть достигнуто путем создания стимулирующих "неявных правил", чтобы обеспечить финансовую осуществимость городского обновления. Конечно, неэффективные промышленные земли в старых районах, такие как "переход от вторичных отраслей к третьичным", не являются частью политики "микро-обновления" и должны строго ограничиваться в рамках ориентирования на принадлежность ценности.

Финансовая устойчивость городского обновления акцентирует внимание на координации и балансе. "Сначала планируйте, затем действуйте, и успех обеспечен" - это основное руководство для разработки крупных проектов в эпоху роста города. Точно так же городское обновление должно учитывать долгосрочные, комплексные и динамичные расчеты, акцентируя внимание на различных сбалансированных комбинациях, таких как "местный, точный, динамичный и комплексный". Помимо традиционной одноразовой модели продажи "экспроприация—строительство—продажа", городское обновление включает более разнообразные модели преобразования использования земли и пространства, которые в сущности отражают переход от "пространственного строительства" к "пространственным услугам". Городское обновление представляет собой процесс сделки по перераспределению ресурсов и перераспределению интересов между многочисленными и децентрализованными собственниками, и его финансовая устойчивость заключается в снижении транзакционных затрат на передачу собственности. Например, в защитном использовании городского пространства появляются рыночные формы, такие как "ремонт вместо аренды" и "единая аренда", являющиеся минимально затратными финансовыми моделями для сохранения зданий, их ремонта, оживления и

повторного использования. Эти модели подчеркивают интеграцию инвестиций и доходов в городском обновлении и балансировку финансирования через динамические доходы от эксплуатации. С точки зрения справедливости, для оставшихся "деревень в городе" обновления можно осуществить, взяв с владельцев, занимающихся побочными бизнесами, такими как гостиницы, "платежи за увеличение мощности", а с постоянных жителей — "платежи за обслуживание недвижимости", совместно с координацией эксплуатации коллективных активов сообщества, обеспечивая тем самым устойчивое обновление "деревень в городе". Это эффективные способы управления транзакционными затратами, обеспечивая финансовую устойчивость городского обновления через разнообразие координации и баланса.

Экономическая устойчивость городского обновления требует учета трех счетов.

Чжан Юнчжоу (председатель Shanghai City Planning and Architectural Design Consulting Co., Ltd., генеральный директор Shanghai Urban Real Estate Appraisal Co., Ltd.)

В Китае действия по обновлению городов перейдут от "упорядоченного продвижения" к "стабильному внедрению". С расширением области и масштаба обновления необходимо переключить механизм мотора, мобилизовав рыночные силы для участия в обновлении и разделения финансовой нагрузки. Однако, независимо от того, проводится ли обновление под руководством правительства или рынка, для того чтобы деятельность по обновлению городов была устойчивой в долгосрочной перспективе, необходимо следовать основным экономическим законам, то есть ожидаемая общая прибыль (U) / стоимость (V) > текущая стоимость / стоимость агрегации (V_0) + стоимость процесса обновления (C).

В текущей ситуации сложность достижения экономического баланса в городском обновлении возросла, что можно объяснить вышеупомянутой формулой: Во-первых, с точки зрения ожидаемой прибыли (U), рынок недвижимости перешел от быстрого оборота и высокого роста к новой фазе развития, более ориентированной на качество и рост, постепенно переходя от модели застройки к операционной модели, с постепенным стабилизированием цен на землю, цены на жилье и ожиданий рынка. Во-вторых, с точки зрения текущей стоимости / стоимости агрегации (V_0), с уменьшением обновляемых участков с низким качеством жилья, средней плотностью и низкими затратами на агрегацию, будущие объекты обновления будут иметь более высокую текущую стоимость и затраты на агрегацию. В-третьих, с точки зрения затрат на процесс обновления (C), обновление часто включает различные общественные требования, и фактические затраты, которые несут исполнители, включая налоги, сборы, фонды и вклады в общественные нужды, обычно высоки.

Столкнувшись с этой ситуацией, некоторые местные органы власти в прошлом предпочитали увеличивать ожидаемую общую прибыль за счет повышения планируемой плотности застройки, как это часто бывает в проектах обновления городских деревень с высокой плотностью. Это напрямую отражает эту идею. Однако "преимущество" планировочных инструментов заключается в том, что на первый взгляд они не создают прямых затрат, но реальные затраты являются долгосрочными и рассредоточенными. Широкое использование этих инструментов может привести к превышению возможностей общественных инфраструктур и самого рынка, что явно не является устойчивым.

Таким образом, для восстановления финансовой устойчивости городской реконструкции

необходимо одновременно подходить к обеим сторонам неравенства — увеличивать доходы и сокращать расходы, а также учитывать долгосрочные счета, счета населения и общий счет.

Во-первых, посчитаем "долгосрочный счет", что означает всестороннее рассмотрение ожидаемых доходов на протяжении всего жизненного цикла городской реконструкции, обмен времени на пространство и инновации в финансовых инструментах для поддержки соответствующих мероприятий по реконструкции. По сравнению с традиционным развитием недвижимости, городская реконструкция (особенно когда речь идет о защите исторических особенностей) имеет относительно долгий цикл эксплуатации. Реконструкционные организации не только должны собирать права собственности, но также сталкиваются с большими компенсациями и затратами на слияние и поглощение еще до того, как будет сформирован чистый участок земли, а также должны соблюдать строгие требования к долгосрочному удержанию собственности. Для многих проектов реконструкции, хотя дисконтированные денежные потоки за весь жизненный цикл могут покрывать общие затраты, традиционные финансовые инструменты (например, кредиты на разработку) не могут удовлетворить потребности таких долгих циклов. В этом случае необходимо инновационное использование финансовых продуктов для решения проблемы несоответствия времени между финансами и графиком проектов реконструкции: Во-первых, путем предоставления основного финансирования учреждениями развития, введения синдицированных кредитов и разработки долгосрочных кредитных продуктов, соответствующих денежным потокам для проектов реконструкции; Во-вторых, с поддержкой политики реконструировать кредитную структуру; В-третьих, создание продуктов секьюритизации активов для городской реконструкции, чтобы открыть канал монетизации увеличенной стоимости активов после реконструкции.

Во-вторых, посчитаем "счет населения", что означает полное понимание и учет реальных требований различных жителей и предоставление разнообразных решений для снижения первоначальных затрат. В настоящее время требования жителей в проектах реконструкции старых районов и городских деревень становятся все более разнообразными. Однако в рамках традиционной модели изъятия, компенсаторный подход, основанный в основном на деньгах и переселении, относительно прост, и трудно удовлетворить разнообразные потребности жителей разного возраста, семейных структур и экономических возможностей, при этом затраты остаются высокими. Настаивая на полном участии общественности на протяжении всего проекта, точно понимая различия в потребностях разных типов жителей и предлагая соответствующие пути компенсации, можно реально снизить сопротивление продвижению, ускорить реализацию, уменьшить финансовые расходы и прямые выплаты наличными компенсациями, а также уменьшить давление на ликвидацию недвижимости в будущем. В недавних проектах, таких как Руиканли и Маоминь-роуд, был введен такой подход, изменив традиционную модель изъятия. На основе тщательных исследований жителям были предложены варианты, включая переселение, аренду с правом выкупа и выкуп. Одновременно для владельцев нежилых помещений были предложены такие компенсационные методы, как "дом за дом" и "дом за землю", чтобы стимулировать компании продолжать долгосрочную деятельность на месте. Практически этот подход позволяет сэкономить определенный процент первоначальных затрат по сравнению с моделью изъятия, ускоряет реализацию и дает более значимые результаты.

Наконец, посчитаем "общий счет", что требует расширения перспективы с одного исполнителя на общество в целом, учитывая государственные финансы и другие общественные выгоды. Это переход от отдельных проектов к пакетам проектов, охватывающим проекты, регионы и циклы, с фокусом на общий баланс. Исходя из опыта прошлых проектов, проекты городской реконструкции имеют долгосрочные положительные внешние эффекты в таких сферах, как улучшение качества города, увеличение местных налоговых поступлений и повышение занятости. Некоторые проекты городской реконструкции, с социальной точки зрения, являются экономически целесообразными, но с точки зрения исполнителя экономическая оценка может быть нецелесообразной, что приводит к ситуации "выиграл-потерял" между правительством и исполнителем, что влияет на заинтересованность и осуществимость проекта. Поэтому необходимо правильно скорректировать структуру интересов всех сторон, стремясь к достижению ситуации "выиграл-выиграл" или многократных выигрышей. В проектировании политики эти внешние ценности могут быть систематизированы и выражены явно через институциональные инновации. При условии научного измерения вклада в общественное благо местные власти могут в пределах закона уменьшить налоги и сборы, взимаемые в процессе реконструкции, снизить сборы за передачу земли и внедрить методы оплаты в рассрочку, или позволить включать затраты на сбор прав собственности (после аудита) в качестве вычета из земельной цены. Для проектов городской реконструкции в промышленных парках правительство и координирующие организации могут заключить "соглашение о разделе доходов" по дополнительным налоговым поступлениям и реинвестировать в городскую реконструкцию через специализированные фонды. Кроме того, для различных типов проектов городской реконструкции в одном регионе можно создать механизм "компенсации", например, создать фонд городского обновления, чтобы достичь динамичного баланса между проектами, регионами и циклами.

Финансовые трудности в городском обновлении: решение проблемы вместе.

Сю Цзиньюнь (Заместитель генерального директора компании Shanghai Urban Renewal Construction Development Co., Ltd., старший инженер)

Городское обновление связано как с благосостоянием людей, так и с развитием, и играет важную роль в улучшении благосостояния граждан и продвижении качественного городского развития. Необходимо учитывать как потребности граждан, так и экономические расчеты. На данный момент проекты городского обновления сталкиваются с рядом проблем, таких как высокие начальные затраты, долгий период возврата инвестиций и серьезный дисбаланс между затратами и доходами, что затрудняет реализацию некоторых проектов обновления. Как можно сбалансировать потребности разных сторон и найти «модель городского обновления, которая будет финансово сбалансированной и финансово устойчивой»? С точки зрения практической реализации всего процесса городского обновления, предлагаются следующие соображения и меры.

Во-первых, контролировать темп.

Основная проблема, с которой сталкивается крупномасштабное обновление старых районов, обновление старых жилых домов и обновление городских деревень, заключается в огромных начальных затратах на финансирование. По данным, с 2018 по 2022 год общая стоимость выкупа земель под старые дома в центральных районах Шанхая составила почти

700 миллиардов юаней. С 2023 по 2027 год прямые инвестиции в обновление городских деревень в сверхбольших городах должны превысить 10 триллионов юаней. Поэтому при реализации этих проектов обновления необходимо учитывать возможности финансирования государственного бюджета, поддержку специальных облигаций, вложения капитала госкомпаний, политические кредиты от финансовых учреждений и другие методы финансирования. Также следует разумно оценить возможность вовлечения рыночных сил и социального капитала в привлечение инвестиций. Кроме того, с учетом изменений в макроэкономической ситуации рынок будет поглощать различные функциональные продукты, выпущенные после обновления, некоторое время, и в краткосрочной перспективе возможны определенные неопределенности. Таким образом, реализация городского обновления должна происходить в соответствии с возможностями и с соответствующим контролем темпа, а также должна быть разработана общая и устойчивая финансовая стратегия.

Во-вторых, снизить расходы.

Старые районы городов чрезмерно густонаселены, права собственности и права на использование земель сильно рассредоточены, что делает защиту и обновление сложными. В настоящее время капитальные затраты на компенсацию за выкуп земель, консолидацию прав собственности и улучшение земель на этапе первичной разработки в проектах городского обновления стали основной частью общего инвестирования в проекты. В пилотных проектах городского обновления Шанхай активно исследует возможные способы снижения начальных затрат. Например, в процессе обновления второй фасады на набережной Бунд, вместо того, чтобы следовать традиционной схеме выкупа земель, она поощряет сильные государственные компании объединить рассеянные объекты недвижимости и провести обновление и переселение. Также допускается, чтобы квалифицированные владельцы первоначальной недвижимости передавали обновление и управление (для получения арендных доходов) или осуществляли самообновление в рамках общей схемы. Таким образом, первоначальные владельцы, когда-то являвшиеся объектами выкупа, становятся партнерами в обновлении региона, эффективно снижая расходы на денежную компенсацию и стимулируя различные стороны участвовать в городском обновлении. Вдобавок, проект обновления Руйканли исследовал комбинированные способы переселения, включая добровольное выселение жителей, переселение в другие районы, выкуп или аренду на месте, что позволяет жителям выбирать варианты, соответствующие их потребностям, и эффективно снижает затраты на обновление. Кроме того, такие меры, как снижение процентных ставок по кредитам, снижение остаточной стоимости государственного жилья и поиск специализированных финансовых субсидий, также могут быть рассмотрены как возможные меры по снижению затрат в зависимости от конкретной ситуации проектов.

Третье, увеличение ценности.

Рациональное пространственное планирование создает "основы" для реализации ценности проектов городской реновации. Строительная среда старых районов города сложна, пространственные связи сильно ограничены, а обновление запасных территорий требует учета множества ограничивающих факторов, что приводит к сложности принятия решений. Планирование должно опираться на приоритеты общественного благосостояния, устранение недостатков, экологическое восстановление, сохранение архитектурного

облика и культурного наследия, но полагаться только на пространственное расширение самого проекта для достижения финансового баланса нереалистично. Осуществимый способ повышения ценности заключается в изменении прежнего "сверху вниз" подхода в планировании и обеспечении максимальных прав участия рыночных субъектов в процессе реновации для стимулирования их энтузиазма к участию. Особенно в сложных проектах с низкой рентабельностью, рыночные компании уделяют больше внимания точной настройке позиции проекта и операционной деятельности, продуманному размещению объектов и проектированию пространства, а также тому, как историческая архитектура и будущие функциональные возможности могут стать "и красивыми, и функциональными", тем самым раскрывая и реализуя больше потенциальной рыночной ценности. Поэтому "планирование как инструмент" должно комплексно учитывать общественные интересы и рыночную ценность, и уметь сбалансировать требования множества заинтересованных сторон. Это окончательная проверка разумности и реализуемости плана.

Четвертое, упрощение контроля.

Городская реновация сталкивается с множеством неопределенностей на этапах одобрения проектов, строительства и других этапах. Цикл реализации первичных и вторичных проектов долгий (в идеале, предварительные этапы занимают 1,5-2 года, а строительный этап – 3-4 года; в особых случаях время координации сложных вопросов невозможно точно рассчитать), что неизбежно ведет к высоким финансовым затратам. Если применить стандартные нормы планирования, проектирования и технического контроля для новых проектов, то проекты городской реновации столкнутся с большими трудностями в реализации и рисками недостаточной доходности, что значительно снизит мотивацию рыночных компаний участвовать в проекте. Важно осознавать, что каждый проект реновации является "нестандартным" случаем и не может жестко применяться стандартные технические нормативы. Вместо этого необходимо усилить сотрудничество между различными государственными органами (такими как планирование, строительство, жилье, культурное наследие, противопожарная безопасность, озеленение, транспорт и энергетика). Через обоснованное подтверждение плана можно внести некоторые послабления в требования контроля при условии обеспечения безопасности и сохранения текущего уровня.

Пятое, поддержка операций.

Финансовый баланс проектов городской реновации зависит не только от частичного возврата средств за счет продажи недвижимости в короткие сроки, но и от получения устойчивых доходов через долгосрочное владение недвижимостью и ее хорошее управление. Успешная городская реновация требует создания функциональных пространств, соответствующих современным тенденциям, внедрения новых способов работы, жизни и потребления. В результате эксплуатации города в течение определенного времени можно повысить качество реновации, увеличить ценность активов и стимулировать рост региональной экономики и налоговых поступлений, что обеспечит динамичный финансовый баланс на протяжении всего жизненного цикла проекта и устойчивое развитие общественных финансов города.

В заключение, возможно, нет "универсального" решения для проблемы финансового баланса в городской реновации. Это зависит от множества направлений "капель", и только когда государственные органы, государственные компании, финансовые учреждения и

многочисленные рыночные инвесторы действуют сообща, можно достичь ситуации "выиграл-выиграл", отражающей концепцию города, ориентированного на людей.

Органичное сочетание правительства и эффективных рынков для продвижения финансовой устойчивости городской реновации

Тан Дай Чжун (Доцент, заместитель директора кафедры управления строительством и недвижимостью, Университет Тунцзи)

С приходом эпохи запасов, городская реновация стала важным средством решения городских проблем и продвижения устойчивого развития. Городская реновация в Китае в значительной степени зависит от муниципальных финансовых вложений. Однако в условиях экономического спада и многократных ограничений ресурсов и окружающей среды традиционная модель финансирования, основанная на земельных доходах, становится все менее эффективной и не может удовлетворить потребности в масштабной городской реновации. Чтобы решить проблему устойчивого развития в городской реновации и продвигать целостное управление процессом реновации, необходимо, чтобы государство и участники рынка играли активную роль и формировали совместную силу для продвижения устойчивого развития.

Во-первых, через эффективные рыночные механизмы можно привлечь социальный капитал и создать многоканальную финансовую модель на весь жизненный цикл городской реновации для продвижения устойчивого развития. На ранних стадиях проекта, таких как этапы изъятия и разработки, можно использовать сочетание политик, т.е. систему политики, которая сочетает традиционное финансирование, специальное финансирование и привлечение социального капитала. Традиционное финансирование включает кредиты коммерческих банков, фонды земельного резерва и т.д., которые могут обеспечить базовую финансовую безопасность на этапе изъятия. Специальное финансирование включает дополнительные кредиты от политических банков (PSL), специальные облигации местных правительств для реновации города и специальные фонды реновации города. Специальное финансирование более целенаправленное и может в полной мере использовать эффект рычага для расширения эффективных инвестиций. Государство также может привлекать социальный капитал через такие методы, как продажа опционов на доходы, инновации в дополнительных доходах от услуг или через фонды предварительных REIT, расширяя каналы финансирования и способствуя здоровому потоку социальных средств.

Во-вторых, на стадии продаж, при системе предварительных продаж, застройщикам следует сосредоточиться на повышении качества продукции, создании эффективного рынка и ускорении процесса продаж. Ускоряя использование рыночных механизмов, создавая высококачественные возвраты от продаж и продвигая трансформацию моделей инвестиционного и финансового строительства в успешные модели органической реновации. В-третьих, на стадии эксплуатации для незаселенных объектов можно использовать фонды управления недвижимостью и другие финансовые инструменты. Для объектов, находящихся на хранении, внешнее финансирование можно быстро получить через кредиты под залог прав на аренду, кредиты на эксплуатационные объекты и т.д. Финансовые инструменты, такие как REIT и CMBS, также могут быть использованы для реализации секьюритизации активов, и предварительный REIT на этапе разработки может

быть органически связан с полным жизненным циклом, привлекая долгосрочных инвесторов, обеспечивая непрерывную финансовую поддержку для проекта и достигая самофинансирования проекта, ускоряя возврат капитала.

Во-вторых, через активное правительство и регулируемые механизмы распределения необходимо хорошо организовать проектирование верхнего уровня. Во-первых, городское обновление включает в себя множество заинтересованных сторон, включая правительство, застройщиков, общественность и инвесторов. Активное правительство должно поддерживать и сбалансировать права и интересы всех участников, оптимизировать создание механизмов защиты интересов и распределения, таких как усиление стратегии жилья, объединяющей аренду и покупку, достижение баланса между работой и проживанием, так чтобы проекты городского обновления могли совмещать экономические и социальные выгоды, тем самым стимулируя жизнеспособность и креативность городского обновления на более глубоком уровне. Через участие сообщества, публичные консультации и другие методы общественность получает право и возможность участвовать в принятии решений по обновлению, усиливая их чувство принадлежности к результатам и стимулируя внутренние мотивы для городского обновления. Во-вторых, как только основные расходы проекта определены, ключевым моментом для улучшения распределения выгод становится поиск способов увеличения доходов проекта. На этапе строительства правительство должно дополнить вспомогательные функции и инфраструктуру в соответствии с текущим состоянием отраслевых бизнесов, увеличивая таким образом возможности проекта и создавая сильные конкурентные преимущества, что повышает доходность проекта. Органическое сочетание активного правительства и эффективного рынка может привести к инновациям в устойчивом развитии городского обновления. Примером является проект "Чжанъюань" в Шанхае, где правительство возглавило общее планирование обновления, одновременно поощряя и вводя социальный капитал, улучшая эффективность распределения ресурсов через рыночные методы. Правительство и рынок играют ключевые роли, создавая модель совместного участия различных заинтересованных сторон в городском обновлении, успешно сочетая защиту исторического культурного наследия с современными функциями города. Достижение устойчивых публичных финансов в городском обновлении зависит от системы с двойным двигателем: с одной стороны, необходимо полностью раскрыть потенциал рыночных механизмов для эффективного повышения операционной эффективности проектов городского обновления; с другой стороны, правительство должно разрабатывать точные меры, чтобы обеспечить социальную справедливость в процессе обновления города и избежать дисбаланса интересов. Согласно роли правительства и рынка, достигая органичного объединения эффективности и справедливости, и постепенно достигая улучшений по Парето в практиках городского обновления, глубокая интеграция и взаимодействие между активным правительством и эффективным рынком будут способствовать движению городского обновления в Китае в сторону более значимого, интенсивного и устойчивого развития, создавая тем самым более живую и долговечную городскую среду.

Предложение и спрос: Перестройка логики генерации ценности в городском планировании под финансово ориентированную модель строительства

Ван Вэй (Доцент, Руководитель кафедры городского управления, Школа управления

государственными делами, Центральный университет финансов и экономики)

Городское планирование — это система, встроенная в огромную машину государства и общества, балансирующая и регулирующая отношения между предложением пространства и удовлетворением спроса на него. Оно играет роль в обнаружении, создании, распределении и регулировании пространственной ценности. Логика предложения и спроса, а также отношения между людьми, землёй и финансами в корне определяют механизм генерации ценности в городском планировании.

С 1978 года, когда началась эра реформ и открытости, Китай пережил крупнейший и самый быстрый процесс урбанизации в мировой истории за последние 40 лет. За этим значительным достижением стоит важная роль городского планирования в генерации и создании ценности. Этот успех также привел к инерции мышления — рост рассматривается как «естественный», и только рост считается «правильным».

Если на Центральном экономическом совещании в конце 2013 года было заявлено о «новой норме» как стратегическом прогнозе для стадии развития, то в конце 2021 года были сделаны три основных вывода: сокращение спроса, шоки предложения и ослабление ожиданий. Это является рациональной оценкой текущей ситуации. Это означает, что условия для генерации ценности в городском планировании значительно изменились, и логика её работы требует срочных изменений.

При внимательном сравнении быстрого развития урбанизации Китая за последние 40 лет с более чем двухсотлетним процессом урбанизации на Западе можно увидеть значительные различия в моделях развития. Западная урбанизация может рассматриваться как «модель генерации ценности, ориентированная на промышленную экономику». За несколько десятилетий Китай завершил и частично обогнал Западный промышленный процесс урбанизации, не только благодаря преимуществу запоздалых, но и следуя «модели генерации ценности, ориентированной на земельную ренту». Эта модель привела к наличию по крайней мере двух серьезных недостатков по сравнению с развитыми странами Запада: с одной стороны, недвижимость, как отрасль, стала экономической опорой и переплелась с экспортно-ориентированной экономикой, что привело к вытеснению местной промышленной экономики и отсутствию крепкой промышленной поддержки. Это ограничивает способность к самофинансированию, становясь ахиллесовой пятой развития китайских городов. С другой стороны, легкость получения прибыли от инвестиций в исходные ресурсы, такие как земля, привела к тому, что местные власти стали зависимы от «земельной финансовой синдрома», зарабатывая деньги на земле и используя эти средства для поддержания дальнейшего строительства.

Сегодняшняя трансформация планирования не определяется просто как переход от инкрементального планирования к планированию на основе запасов, а требует системного переосмысления. Это переход от земельно-ориентированного планирования к планированию, ориентированному на человека, от ресурсного планирования к планированию, ориентированному на управление активами. Все более важно понять и поднять на новый уровень «пути генерации, накопления, эксплуатации, управления и сбережения богатства» в городском планировании с точки зрения «финансов» (государственные публичные финансы и рыночный социальный капитал).

Перед лицом глубоких изменений в отношениях спроса и предложения на новом этапе,

действия по обновлению городов должны быть ориентированы на человека. Пространственное строительство — это «тело», а строительство финансовых источников — это «душа». Необходимо не только искать финансовый баланс на уровне проекта, но и уделять внимание финансовому здоровью и устойчивости на уровне города. Ориентируясь на строительство финансовых источников, нужно пересматривать логику генерации ценности в городском планировании, продвигая синхронизацию трех основных подсистем: людей, земли и финансов, восстанавливая балансы активов и обязательств правительства, предприятий и жителей, а также помогая Китаю преодолеть ловушку среднего дохода в процессе урбанизации.

Движимый спросом, создавая богатство через людей. Люди являются основной причиной создания и реализации ценности. Ключевым моментом является, насколько справедливо и эффективно удовлетворяются потребности людей. Переход от инкрементального планирования к планированию на основе запасов по сути является переходом от роста, стимулируемого предложением земли, к развитию, ориентированному на потребности людей. Чтобы решить проблему избыточности, необходимо работать не только с предложением, но и с спросом. Важно знать, где находятся пользователи, что им нужно, сколько им нужно, кто будет предоставлять, что и в каком объеме будет предоставлено. Нужно составить список качественных городских пространственных активов, ориентируясь на «спрос — права», и перераспределять и активировать ресурсы и активы с глобальной точки зрения, чтобы минимизировать вероятность появления «новой избыточности» в процессе обновления города.

Активация пространства для накопления богатства через землю. Земельные финансы имеют рациональное существование на всех этапах городского развития, но их нужно постоянно корректировать, чтобы соответствовать требованиям развития города. На этапе обновления города основное внимание уделяется повторной активации существующих пространственных активов и созданию новой ценности. Правительство должно направить социальный капитал, разрабатывая научно обоснованные планы и земельную политику, направляя инвестиции в области, где обновленные доходы могут быть использованы для компенсации исторического дефицита в общественных услугах, поддержки устойчивого развития общественных услуг и создания функций, поддерживающих долгосрочный рост города. Это будет способствовать улучшению итераций и обновлений в области услуг, контента и продуктов, созданию новых дефицитных ценностей и стимулированию потребительского спроса, формированию сбалансированных и устойчивых денежных потоков.

Операции на переднем плане, чтобы управлять богатством через бизнес. Разные подходы к финансовому балансу в значительной степени влияют на выбор модели и пути обновления города. Переход в политике обновления города от «сноса, модификации, сохранения» к «сохранению, модификации, сносу» затруднил для местных властей и социального капитала возможность получать крупные прибыли от сделок с землей и недвижимостью, как это было раньше. Это требует перехода от «разработки» к «управлению», начиная с конечного результата. Необходимо продвигать интегрированное планирование проекта, проектирование, строительство и эксплуатацию. Планировщики должны обладать более дальновидными навыками в области планирования отраслей и финансового анализа, рассчитывая финансовые решения с разных точек зрения, таких как бюджет правительства,

участие социального капитала и банковское финансирование. Это поможет достичь консенсуса среди всех сторон. Привлечение качественных долгосрочных инвесторов должно быть обеспечено высококачественными бизнес-моделями и стабильной нормой доходности. Активно исследовать новые подходы и пути финансирования для обновления города.

Planning and Finance Coordination, Financial Management by Efficiency. The seminal work in modern urban planning, "The Garden City of Tomorrow," proposed implementation suggestions for funding sources, land distribution, city finance management, and the operation of garden cities. The "New Urban Agenda" opening declaration pointed out that "our cities and habitats should be well-planned, well-designed, well-funded, well-developed, well-governed, and well-managed." The United Nations Human Settlements Programme's "Fiscal Planning – A Guide for Urban Leaders," which I translated, provides a thorough overview of global urban fiscal management, urban construction financing theories, and practices. Therefore, strengthening the coordination between urban planning and fiscal planning and policies in China is necessary. During the planning phase, specialized planning for investment and financing, and revitalizing existing assets should be incorporated, aligning with the general and detailed plans. During the implementation phase, it is essential to enhance fiscal policy design, fiscal performance assessment, and urban fiscal health assessments, establish spatial-fiscal coordination performance evaluation mechanisms, and ensure reasonable fund allocation, tight risk supervision, and transparent financial disclosures to ensure the long-term stability of urban renewal actions.

Smart Empowerment, Saving Funds with Technology. Faced with the current fiscal constraints of local governments, in addition to increasing revenue, it is essential to reduce expenditure. The shift from a past, unfocused and unaccounted-for construction spending model to a more efficient and strategic financial management model focusing on returns and financial balance can be achieved with the help of digital technologies. By relying on the implementation monitoring network of national land spatial planning (CSPON), a land spatial financial model can be developed, with data connectivity and shared access between fiscal departments. This ensures that every fiscal expenditure is reasonably allocated, and the use of funds is monitored, promoting a shift from coarse to intensive and efficient fiscal management. Moreover, monitoring secondary added-value returns from urban renewal and creating a scientific incentive and exit mechanism will ensure the sustainability of these gains. The five interconnected and mutually reinforcing steps of "earning, gathering, managing, budgeting, and saving funds" can be integrated into the new planning talent cultivation and educational systems, helping planners "rethink" and better tackle complex urban renewal tasks.

Finally, I would like to express a point: entering the era of urban renewal, planning work has not weakened, but has become even more important. However, we still face two very critical questions: who will pay for urban renewal? And who will pay for the operation of urban renewal? The former concerns how to construct new financial balance models, while the latter pertains to whether we can support the continuous and healthy development of the planning profession, returning to the origin of the value creation that planning can provide.