

Взгляды на исторический институционализм: Институт и эволюция обновления городов Шанхая

Цзихуань Ли

Аннотация: Китайские города переходят от расширения городской территории к регенерации внутренних районов. Изучение прошлых практик обновления городов, выявление существующих напряжений и проблем, а также поиск устойчивых механизмов для будущего обновления городов являются неотложными задачами, имеющими большое значение. В данной статье рассматриваются теории исторического институционализма, в частности теория инкрементных институциональных изменений, и используется эта концептуальная схема для анализа эволюции институтов городского обновления Шанхая с 2002 по 2021 год. Выяснилось, что механизм обновления городов Шанхая постепенно менялся путем преобразования и наложения институтов, а реальная практика часто отклоняется от формальных правил. Формальные и неформальные правила сосуществуют, а внедрение и продвижение новых правил постоянно наталкивается на препятствия. В статье утверждается, что в бюрократической системе Китая, где местные органы власти обладают значительными дискреционными полномочиями, реализация политики является ключевым этапом для реальных институциональных изменений. Поэтому она выступает за применение теории инкрементных институциональных изменений в процессе выработки политики. Прежде чем вводить новую политику, необходимо всесторонне изучить дискреционные полномочия, которыми наделены заинтересованные стороны, сделать вывод о потенциальной реакции заинтересованных сторон и оценить их последующее влияние на реализацию политики. Такой подход может в корне повысить эффективность внедрения новых политик и улучшить механизмы обновления городов.

Ключевые слова: исторический институционализм; теория инкрементальных институциональных изменений; городское обновление; Шанхай

В настоящее время городское развитие Китая перешло от стадии расширения к стадии высококачественного развития и преобразования фондов, а оптимизация структуры землепользования и повышение качества окружающей среды стали основными целями городского развития. В пределах застроенных территорий городов обновление городской среды является основным видом деятельности по пространственному строительству для достижения этих целей. Однако неравномерное качество развития и эксплуатации, сложность обеспечения баланса интересов всех сторон, а также сложность обеспечения баланса между требованиями правительства, рынка и общества в сотрудничестве по-прежнему являются серьезными проблемами в управлении обновлением городов в Китае^[1-2]. Поэтому поиск устойчивой системы обновления городов в настоящее время является наиболее важной и неотложной задачей для китайских городов.2023 Министерство природных ресурсов (МНР) выпустило Руководство по планированию и земельной политике в поддержку обновления городов, что свидетельствует о трезвости и решимости на национальном уровне продвигать вопросы обновления городов. В некоторых исследованиях^[3-4] утверждается, что перед лицом этого вызова правительствам всех

уровней необходима политика с четкими целями и гарантированным уровнем реализации, чтобы направлять устойчивое развитие городов. В этом процессе ключевой трудностью является то, как обеспечить институциональные гарантии управления обновлением городов [5]. Основываясь на многолетнем внимании и размышлениях об управлении обновлением городов, автор полагает, что фокусирование на реализации политики и фактическом существовании неформальных правил является основным направлением продвижения институциональных инноваций. Анализ эволюции прошлых систем городского обновления и выявление связанных с ними проблем и трудностей станет ценным ориентиром для последующего формулирования политики. Исходя из этого, внедрение строгой системы мышления для руководства разработкой политики также повысит эффективность последующей политики обновления городов.

Исторический институционализм, особенно теория прогрессивной институциональной эволюции, должен быть внедрен в область исследований и разработки политики в области планирования. С одной стороны, эта теоретическая школа обладает мощной объяснительной силой для деятельности городского управления в Китае, что может помочь исследователям и практикам лучше понять прошлую политику и ее реализацию; с другой стороны, эта теоретическая структура имеет потенциал стать основой для формулирования политики, сделать процесс формулирования политики более строгим и тщательным, а также повысить эффективность политики.

Во-первых, в данной статье представлена аналитическая структура исторического институционализма и продемонстрирована ее всеохватность. Во-вторых, в статье обобщены изменения в системе обновления официальных государственных земель Шанхая в период с 2002 по 2021 год. В-третьих, используя рамки теории прогрессивной институциональной эволюции, в статье анализируется реализация формальных правил обновления городов и фактическая система, которая в итоге возникла, обобщаются поведенческие модели различных заинтересованных сторон и демонстрируются трудности в реализации политики обновления городов. Наконец, в статье демонстрируется мышление и рабочие модели, которые теория исторического институционализма может предоставить для руководства разработкой политики.

1 Теория исторического институционализма и ее применение в планировании

1.1 Обзор теории исторического институционализма

Исторический институционализм - одна из трех школ нового институционализма. Эта теоретическая школа определяет институты как «правила, нормы поведения и практики, которые организуют и составляют социальные отношения» [6], и использует историческое развитие как основное измерение для анализа того, как время и последовательность событий создали или изменили формальные и неформальные институты [6]. Исторический институционализм утверждает, что сохранившиеся институты не мотивированы исключительно целенаправленными действиями и что непреднамеренные последствия могут стать долгосрочными институтами [7]. Сила этой аналитической системы заключается в том, что она не использует индивидуалистические методологии и предположения о рациональном человеке [8-9] и учитывает элементы социального измерения, такие как

властные отношения и коллективные ценности [7,10]. Исторический институционализм утверждает, что участники стратегически пытаются достичь сложных, зависящих от контекста и изменчивых целей, и что определенные стратегии могут быть предпочтительными в контексте, в котором они находятся, однако восприятие участниками окружающей среды часто бывает неполным или неточным в ретроспективе [11]. Теория исторического институционализма состоит из трех основных концепций: зависимости от пути, критической конъюнктуры и инкрементальных институциональных изменений. Первые две обычно появляются вместе, образуя наиболее распространенную модель прерывистого равновесия в теории исторического институционализма: pathdependence описывает феномен, согласно которому сложность изменения устоявшихся институтов со временем становится выше [12], и утверждает, что некоторые институты способны к положительной обратной связи и самоусилению [13-14]; critical juncture - это момент, когда происходит значительное изменение во внешней среде, и устоявшийся институт теряет легитимность и становится самоусиливающимся [14]. изменение внешней среды, при котором устоявшийся режим теряет легитимность, а действия участников провоцируют резкую смену режима [12,15-17]. Модель рассматривает критические узлы как отправную точку долгосрочной зависимости от пути [18]. Прогрессивные институциональные изменения - это еще один тип теоретической модели с более динамичной перспективой, которая была разработана в последние 10-20 лет.

1.2 Теория прогрессивной институциональной эволюции

Теория прогрессивной институциональной эволюции разрабатывает аналитические модели и включает элементы власти для понимания институциональных изменений. Определяющими факторами, приводящими к институциональным изменениям, являются противоречия, присущие системе, и изменения во властных отношениях между участниками; эти элементы влияют на распределение ресурсов, что, в свою очередь, приводит к постепенным изменениям в самой системе [19]. Таким образом, продолжение существования системы не обязательно является следствием положительной обратной связи, но может быть и результатом постоянной конкуренции между участниками за мобилизацию различных видов ресурсов [20]. Институты состоят из комбинации политик, родившихся в разное время, каждая из которых имеет свою логику и не обязательно совместима друг с другом. Противоречия, порождаемые этой несовместимостью, создают мотивацию и возможности для действий участников, включая отстаивание новых правил и защиту существующих, что может способствовать постепенным изменениям в системе и иметь трансформационный эффект в долгосрочной перспективе [6,19].

Теория инкрементной институциональной эволюции рассматривает послушание в процессе исполнения правил как ключевой элемент, определяющий характер инкрементных институциональных изменений. Разработчики и исполнители правил, как правило, разные люди, а написанные правила неизбежно содержат двусмысленности, и, как правило, невозможно обеспечить абсолютное соответствие исполнения правилам [19]. Интерпретация, применение и соблюдение правил могут быть различными, а неоднозначность написанных правил позволяет участникам использовать их или даже неправильно интерпретировать в соответствии с собственными предпочтениями. Другими

словами, пространство для неповиновения можно рассматривать как расширение возможностей тех, кто следит за соблюдением правил, а пространство для неповиновения может привести к постепенным изменениям в системе.

Теория прогрессивной институциональной эволюции делит участников на две категории: защитников и оспаривателей установленных правил. Основываясь на концепции соответствия, теория выделяет две ключевые переменные, определяющие характер институциональной эволюции [19-20]: 1) Контекстуальные переменные. Контекстуальный режим высокого уровня дает защитникам установленных правил возможность сопротивляться изменениям в установленных правилах (как в самих правилах, так и в их реализации). (ii) Институциональные переменные. Степень свободы действий, предоставляемая участникам в процессе правоприменения самим исследуемым целевым правилом. Первая описывает характеристики общей политической среды, а вторая выражает характеристики самого института как целевого объекта, причем разные характеристики подразумевают разное распределение власти. Различные комбинации значений этих двух переменных приводят к четырем различным моделям институционального градуализма (табл. 1). Эти четыре способа институционального градуализма: (i) замещение, когда установленные правила отменяются и вводятся новые; (ii) каскадирование, когда новые правила вводятся и действуют параллельно с установленными; (iii) дрейф, когда роль установленных правил меняется в ответ на изменения в экзогенной среде; и (iv) переключение, когда правила и их роли стратегически изменяются за счет изменений в реализации установленных правил. См. таблицу 2.

Таблица 1 Модели прогрессивных институциональных изменений, формируемые различными контекстуальными и институциональными переменными

整体政治环境的特征	目标制度的特征	
	自由裁量水平低	自由裁量水平高
既有规则捍卫者拥有强否决力	层叠	漂移
既有规则捍卫者拥有弱否决力	替代	转换

Источник: авторская схема, основанная на материалах Mahoney et al [19].

Таблица 2 Характеристики четырех моделей прогрессивных институциональных изменений

	替代 (displacement)	层叠 (layering)	漂移 (drift)	转换 (conversion)
既有规则是否被废除	是	否	否	否
既有规则是否被忽略	-	否	是	否
既有规则的作用是否产生变化	-	否	是	是
新规则是否被引入	是	是	否	否

Источник: авторское отображение на основе Махони и др.^[19].

Две вышеуказанные ключевые переменные определяют механизм действия модели постепенного изменения режима следующим образом: когда целевой режим не предоставляет возможности для усмотрения и защитники установленного правила не могут наложить вето на отмену правила, то изменение режима может быть осуществлено через модель введения нового правила и отмены старого, то есть замещение режима; когда защитники установленного правила обладают высокой способностью наложить вето на сохранение установленного правила и его исполнение без изменений, то изменение режима. Когда защитники установленных правил обладают высокой способностью сохранять установленные правила и их исполнение неизменными, изменение системы должно завершаться введением новых правил, а целевая система не предоставляет пространства для усмотрения, тогда возникает ситуация, когда вновь введенные правила и установленные правила будут исполняться одновременно, и режим изменения является институциональным каскадом; когда защитники установленных правил обладают способностью сохранять правила и не реагируют эффективно на происходящие внешние изменения, тогда некоторые участники, обладающие высоким уровнем усмотрения, могут под влиянием внешних воздействий изменить исполнение правил и таким образом изменить фактический эффект установленных правил. Когда общая обстановка не дает защитникам установленных правил возможности наложить вето на их исполнение, а высокий уровень свободы действий позволяет претендентам на установленные правила намеренно изменять свое поведение в процессе исполнения, роль установленных правил меняется, и этот способ изменения известен как институциональный сдвиг.

1.3 Применение исторического институционализма в области исследования планирования

Некоторые ученые писали о теории исторического институционализма, выступая за внедрение теоретических основ в исследования планирования^[9,21] и применяя теорию для анализа эволюции земельных систем планирования в Японии, Китае и странах Африки к югу от Сахары^[22-24]. Некоторые ученые^[25-27] также пытались применить теорию к изучению историографии планирования в Китае.

Однако в этих исследованиях в основном применялись модели критического узла и зависимости от пути, а модель прогрессивных институциональных изменений практически не использовалась^[28]. Некоторые ученые^[29] утверждали, что модель прерванного равновесия исходит из сильного институционального предположения, что правила редко отклоняются от их выполнения, и поэтому трудно точно обобщить характеристики институциональных изменений в государстве, где правила не могут быть строго соблюдены. Некоторые ученые^[30] на примере китайской системы прав на земельную собственность доказывают, что институциональные изменения - это процесс, полный непрерывных противоречий, в котором не существует равновесных состояний. По мнению автора, модель обладает сильной объяснительной способностью для изменения институтов в области планирования земельных участков в Китае. Основные институциональные изменения после реформ и открытости в целом представляли собой процесс

децентрализации ^[31-32]. Система контроля сверху вниз, назначения и увольнения персонала на всех уровнях обеспечивала политическое единообразие, но низовым органам власти было предоставлено больше возможностей для принятия самостоятельных решений в некоторых областях ^[33]. Модель прогрессивных институциональных изменений касается именно пространства для несоблюдения формальных правил и фактических институтов, которые могут возникнуть в результате этого процесса.

2 Эволюция официальной политики Шанхая по обновлению городов

В данном исследовании используется качественный подход для проведения тематического исследования эволюции системы обновления городов Шанхая на государственных землях в период с 2002 по 2021 год. Методы сбора данных включают интервью, подборку политических документов и исследование проектов реновации. В данном исследовании используется метод прослеживания процесса для анализа политических документов и данных по проектам, чтобы очертить последовательность важных событий в эволюции системы обновления городов; затем проводится многократная проверка с помощью интервью и анализа текстов, чтобы установить причинно-следственные связи между важными событиями и изучить детерминанты эволюции системы ^[34-35]. Автор собрал в общей сложности 24 национальных и местных закона и постановления и провел углубленное исследование четырех промышленных, коммерческих и жилых проектов обновления, продвигаемых по разным каналам, таких как Interconnection Treasure Land, Shangsheng Xinshe, Taoru Zhichuangcheng и China Merchants' Bund Seal.1 С 2021 по 2023 год было проведено 48 интервью, в которых приняли участие сотрудники национальных, муниципальных и районных органов власти, ученые, специалисты по планированию и проектированию, а также владельцы и застройщики. владельцы и застройщики. Из-за недостатка места в данной статье невозможно полностью представить эмпирические данные, полученные из первых рук, однако приведенные выше эмпирические данные составляют основу для анализа системы регенерации городов Шанхая и ее реализации в этом и следующем разделах.

2.1 Уставная модель возрождения городов: возобновление и редевелопмент

В 2002 году Министерство земельных и природных ресурсов (МЗР) издало Положения о проведении торгов, аукционов и листинга государственных прав на землепользование (Указ МЗР № 11), в соответствии с которыми «все виды эксплуатационных земель, таких как коммерческие, туристические, рекреационные и коммерческие жилые земли, должны быть выставлены на продажу путем проведения торгов, аукционов или листинга». Ранее разрешенные законом каналы передачи по соглашению привели к тому, что большое количество государственных земель было репрофилировано путем изменения их использования по слишком низкой цене, и документ был введен для решения проблем коррупции и потери государственных активов, вызванных передачей по соглашению ^[36].

Тот факт, что эксплуатационные земли должны предоставляться на аукционе, означает, что реконструкция городов больше не может быть завершена по соглашению о выплате премий. Документ устанавливает единственный законный канал обновления городских земель на национальном уровне, т. е. местные власти завершают хранение

государственных земель, а затем выставляют землю на рынок через законный канал торгов и аукциона, чтобы репланировка была завершена рыночным субъектом. Установление этого формального правила закрепляет монополию местных властей как ведущего поставщика услуг по регенерации городов и единственного поставщика земли на нормативно-правовом уровне ^[37]. Кроме того, на экономическом уровне это формальное правило призвано гарантировать, что добавленная стоимость земли будет улавливаться местным правительством как основным владельцем государственной земли. В Шанхае хранение и предоставление земли осуществляется правительством на уровне района, и можно утверждать, что районное правительство, как субъект договора о предоставлении права пользования государственной землей с владельцами прав землепользования, является фактическим владельцем государственной земли в Шанхае.

2.2 Формальное «неформальное обновление»: политика «трех без изменений»

Мнения Главного управления Госсовета о реализации некоторых политик и мер по ускорению развития сферы услуг (Го Бань Фа [2008] № 11), опубликованные в марте 2008 года, ознаменовали установление новых позитивных правил. В целях содействия экономическим преобразованиям и развитию документ разрешает владельцам государственных прав на землепользование использовать объекты недвижимости в категориях «промышленность», «складское хозяйство» и «традиционная торговля» для создания современных предприятий сферы услуг, при этом официально зарегистрированное землепользование может оставаться неизменным. В ответ на просьбу центрального правительства муниципальное правительство Шанхая издало несколько мнений о содействии экономии и интенсивному использованию промышленных земель для ускорения развития современных отраслей сферы услуг (Hufufu Banfa [2008] № 37), согласно которым такие проекты перед реализацией должны быть признаны промышленным сектором. Политика Шанхая в отношении таких проектов основана на трех принципах: не менять собственника помещения, не менять структуру здания и не менять характер землепользования, и часто называется политикой «трех неизменных».

Формальные правила городской регенерации Шанхая представляют собой сочетание двух правовых каналов регенерации, а именно хранения и перепродажи и политики «трех без изменений». При законной регенерации по принципу «трех без изменений» не происходит никаких изменений в зарегистрированном землепользовании, а фактическое использование отличается от законного, поэтому его можно считать своего рода «неформальной регенерацией». Тем не менее, этот вид неформальной регенерации разрешен в соответствии с официальными правилами, и владельцу права землепользования не нужно оплачивать стоимость земли за выгоду, полученную в результате изменения фактического использования. Следует отметить, что все вышеперечисленные программные документы являются нормативными, и в соответствии с Законодательным законом Китайской Народной Республики срок действия таких документов обычно не превышает пяти лет, если не указано иное.

2.3 Продвижение к эпохе обновления: официальное обновление под руководством правообладателей

В 2014 году муниципальные власти Шанхая установили принцип городского развития, предусматривающий отрицательный рост площади застройки, и городское развитие Шанхая официально перешло от эпохи расширения к эпохе оптимизации запасов ^[3]. Эта инициатива получила большое признание и поддержку со стороны центральных министерств и комиссий. Чтобы реализовать политический замысел и стимулировать обновление фондов, департаменты планирования и земельных ресурсов Шанхая выпустили «Меры по реализации инвентаризации промышленных земель в городе (пробная версия)» (Hufuban [2014] № 25), «Меры по реализации обновления городов» (Hufufa [2015] № 20) и «Правила планирования обновления городов и реализации земель (пробная версия)» (HufuluqiDetails [2015] № 620) и другие документы, которые обеспечивают новые каналы для обновления промышленных земель и коммерческих офисных земель. Внедрение этой серии политик также поддерживается соответствующей политикой на национальном уровне, подробности которой можно найти в Положении о сбережении и интенсивном использовании земли (Указ № 61 Министерства земельных и природных ресурсов КНР). Новая политика позволяет владельцам прав землепользования на земли промышленного назначения (класс М) и земли под общественные объекты (класс С) использовать метод пополнения запасов земельной премии и самостоятельно осваивать землю для нежилого коммерческого использования в соответствии с планируемым использованием. В соответствии со статьей 25 от 2014 года, при возобновлении единичного фонда промышленных земель, подлежащих развитию в соответствии с планируемой мощностью, необходимо безвозмездно предоставить правительству не менее 10% земли под застройку или 15% прав операционной собственности для коммунального использования. Статья 620 от 2015 года, с другой стороны, предусматривает, что требуемое увеличение площади коммерческих офисов рассчитывается в соответствии с установленными кратными значениями площади различных типов предоставляемых общественных элементов, т.е. путем предоставления общественных элементов в обмен на увеличение эксплуатационной площади. Кроме того, в целях обеспечения качества застройки новая политика предъявляет высокие требования к управлению строительными проектами на протяжении всего жизненного цикла, включая высокий процент самозахвата, и такие требования должны быть включены в перезаключение договора о передаче земли.

Модель кадастровой премии позволяет изменить характер землепользования и заключить новый договор о предоставлении земли, является полностью формализованным способом обновления и не требует от районных властей вступать во владение землей, а затем выставлять ее на публичные торги. По словам опрошенных, логика городских властей в открытии этого нового канала заключается в финансовом стимулировании правообладателей землепользования к началу регенерации путем корректировки механизма распределения выгод. В модели регенерации, предусматривающей хранение и повторное предложение, переговоры о хранении представляют собой серьезную трудность, поскольку владельцы первоначальных прав землепользования и районные власти конкурируют за увеличение стоимости земли, вызванное изменением вида использования, и достичь соглашения довольно сложно. Новый канал регенерации призван дать возможность владельцам прав землепользования развивать свои собственные земли и получать прибыль от прироста стоимости земли. Кроме того, премия за пополнение

запасов не требует конкуренции на открытом рынке, а сделка оценивается непосредственно сторонней организацией, что позволяет избежать премии, вызванной конкуренцией, и сэкономить расходы.

3 Реализация политики и фактическая институциональная эволюция: теоретическая перспектива прогрессивных институциональных изменений

3.1 2002-2014 годы: институциональное преобразование (конверсия)

3.1.1 Участники и их роли

Политика 2002 года установила формальные правила регенерации городов на национальном уровне (т. е. хранение и перепродажа), которые были установленными правилами в начале этапа. Центральное правительство установило эти правила; муниципальные власти издавали соответствующие местные нормативные акты по мере необходимости, играя роль установителя правил на местном уровне и сторонника правил, установленных на национальном уровне. В отличие от этого, претендентами на установленные правила являются некоторые правообладатели землепользования и районные власти. Владельцы прав на землепользование, как рыночные субъекты, преследуют главную цель - максимизировать свои интересы; в то время как районные власти являются исполнителями правил, связанных с обновлением города, и их поведенческие цели более сложны, включая реализацию политики более высокого уровня, содействие местному экономическому развитию, увеличение налоговых поступлений и рабочих мест, а также предоставление объектов общественного обслуживания.

3.1.2 Характеристики политической среды и целевой системы

Основываясь на аналитической схеме прогрессивных институциональных изменений, представленной в разделе 1.2, в данной работе дается оценка двух факторов, определяющих институциональные изменения. С одной стороны, сама система реконструкции городов предоставляет районным администрациям Шанхая широкие дискреционные полномочия, включая право принимать решения о возобновлении и передаче земель, а также о заключении договоров о передаче земель. С другой стороны, участники интервью, как правило, говорили о том, что муниципальные власти, как создатели и защитники установленных правил, не проявляли четкого намерения регулировать и не имели сильных инструментов регулирования для запрета неформальной застройки в силу таких факторов, как экономическое развитие, и что участие центрального правительства в регулировании этого типа местных дел также было ограниченным. Таким образом, защитники установленных правил на этом этапе не обладают сильной способностью наложить вето на институциональные изменения. При таких значениях двух ключевых переменных (высокий уровень свободы действий и низкая способность защитников установленных правил накладывать вето на изменения) соответствующая модель институционального постепенного развития представляет собой именно институциональное «переключение».

3.1.3 Поведение и последствия участников

Некоторые ученые ^[36] обнаружили, что еще до введения в 2008 году политики «трех без изменений» в Шанхае уже существовали правообладатели промышленных земель,

которые меняли назначение зданий без официального изменения характера землепользования и извлекали из этого прибыль, и эта ситуация также была подтверждена автором исследования. Сотрудники шанхайских и районных администраций в интервью говорили, что районные администрации не слишком строго регулируют такую неформальную или даже незаконную застройку именно потому, что районные администрации могут извлечь из нее выгоду, в том числе способствовать преобразованию промышленности, увеличить налоговые поступления и обеспечить рабочие места. Используя свои собственные дискреционные полномочия и слабость регуляторов более высокого уровня, районные власти в сотрудничестве с некоторыми участниками рынка намеренно «трансформировали» официальную систему реконструкции городов таким образом, что неформальная реконструкция стала для многих допустимой формой неформального регулирования.

В то же время центральные и муниципальные власти, выступая в роли защитников установленных правил, ввели политику «Три без изменений» для содействия промышленным преобразованиям и экономическому развитию, которую можно рассматривать как компромисс и временную меру. Эта политика включает неформальные правила в рамки формальных правил и обеспечивает нормативную базу для обновления неформальных правил. Политика «Три без изменений» должна была прекратить свое действие через пять лет. Однако в ходе исследования автор обнаружил, что некоторые правообладатели землепользования все еще осуществляют возобновление «трех без изменений» после истечения срока действия политики и получают поддержку от районного правительства. Мало того, по словам опрошенных, в процессе развития проекта «Три без изменений» часто происходят изменения в собственности, структуре жилья и площади, но эти модели развития, нарушающие требования политики, также получили молчаливое одобрение районных властей, что свидетельствует о том, что в ситуации, когда двухканальный процесс обновления города является законным, районные власти и участники рынка по-прежнему целенаправленно используют «Три без изменений» для обновления прав землепользования землевладельцев. Это показывает, что в условиях легального двухканального обновления городов районные власти и участники рынка по-прежнему целенаправленно используют свои дискреционные полномочия для изменения системы путем ее «преобразования», и фактическая система обновления городов по-прежнему не соответствует формальным правилам.

3.2 2014-2021: Многослойность системы

3.2.1 Заинтересованные стороны и их роли

В 2014 году муниципальное правительство Шанхая открыло официальный канал обновления под руководством землепользователей, введя новые правила с намерением изменить существовавшую в то время систему обновления городов. В начале этого этапа в системе сосуществовали формальные и неформальные правила. На этом этапе муниципальные власти стали оспаривать устоявшиеся правила, намереваясь ввести новые правила, чтобы способствовать обновлению города на основе закона, оживить земельный фонд и сформировать новую ситуацию в местной системе обновления города. Некоторые владельцы прав на землепользование, напротив, стали сторонниками сложившихся

неформальных правил и пытались и дальше получать выгоду за счет неформальной регенерации. Таким образом, в отличие от предыдущего этапа, на этом этапе произошла смена ролей между защитниками и противниками установленных правил. Стоит, однако, отметить, что роль и основные цели районных властей на этом этапе приобретают более сложный характер. С одной стороны, районные власти по-прежнему должны учитывать такие вопросы, как повышение налоговых поступлений, стимулирование участников рынка и создание благоприятной деловой среды, и будут более мягко регулировать застройку некоторых правообладателей; с другой стороны, районы также должны следовать ориентации вышестоящих органов власти на правовое регулирование градостроительного поведения и активно содействовать реализации новой политики.

3.2.2 Характеристика политической среды и целевой системы

В этой новой фазе изменения ролей различных игроков изменилось распределение сил между претендентами и защитниками установленных правил, а значит, изменилась и модель институциональных изменений. Основываясь на аналитической схеме прогрессивных институциональных изменений, представленной в разделе 1.2, в данной работе представлен новый раунд суждений о двух факторах, определяющих институциональные изменения. Что касается дискреционных полномочий, то, с одной стороны, опрошенные представители районных властей отметили, что, поскольку муниципальные власти демонстрируют более четкую решимость содействовать трансформации режима городского развития в этом районе, районные власти, как подчиненная организация, должны усилить реализацию политических указаний муниципальных властей в процессе управления проектами, и таким образом пространство для дискреционных полномочий в принятии решений по управлению развитием сузилось; с другой стороны, поскольку новая политика выдвигает более конкретные требования к регенерации городов и ее с другой стороны, поскольку новая политика выдвигает более конкретные требования к обновлению городов и его регулированию, включая включение в договор о предоставлении земли таких элементов, как коэффициент самообеспечения и вклад в общественное благосостояние, пространство для усмотрения районных властей, позволяющее целенаправленно изменять формальные правила в процессе управления проектом, также стало меньше. Что касается способности защитников устоявшихся правил накладывать вето на изменения, то участники рынка и районные власти, как защитники устоявшихся неформальных правил, все еще имеют возможность поддерживать неформальные системы возрождения городов, особенно когда неформальное развитие является свершившимся фактом. При указанных значениях двух ключевых переменных (низкий уровень свободы действий и высокая способность защитников установленных правил накладывать вето на изменения) соответствующая модель постепенного изменения режима становится каскадной.

3.2.3 Поведение заинтересованных сторон и последствия

По общему мнению опрошенных, ряд стимулов, введенных с 2014 года, не сыграл особой роли, а участники рынка довольно вяло отреагировали на возобновление канала фондовых премий. В частности, политика в отношении земли под офисы не может заинтересовать правообладателей на финансовом уровне из-за высоких требований по приобретению

модернизации мощностей. Опрошенные считают, что в целях стабилизации порядка на земельном рынке и обеспечения продажи земли по открытым и прозрачным конкурентным каналам муниципальные власти более осторожно подходят к разработке политики, требующей, чтобы держатели первоначальных прав землепользования были субъектом премирования за запасы, в то время как значительная часть земель, подлежащих регенерации, находится в руках промышленных предприятий, которые не всегда имеют финансовые возможности и опыт землеустройства, чтобы помочь им завершить выплату премий и Целевая группа политики и квалификация участников рынка, требуемая политикой, не совпадают. В результате количество проектов, реализованных по новым каналам, было невелико и не соответствовало ожиданиям разработчиков политики. В этот период все еще существовал неформальный канал регенерации «Три без изменений», и некоторые участники рынка продолжали осуществлять регенерацию через этот канал и после 2014 года, а поведение застройщиков, нарушающее требования политики, не было полностью прекращено. Если взять в качестве примера проект преобразования промышленных земель компании Interconnection Baoji, то преобразование ее восточного района было начато в 2015 году в форме преобразования «три без изменений», и в процессе преобразования структура домов также претерпела значительные изменения, в то время как правительство района Янпу не остановило программу обновления. В этом случае официальное обновление, требующее уплаты земельных взносов, оказывается еще более невыгодным.

Однако введение новых правил не было неудачным, и часть промышленных и коммерческих объектов была обновлена за счет премий за перекредитование. Некоторые респонденты отметили, что реализация значительной части этих проектов по обновлению фондов была обусловлена целевыми мероприятиями, проводившимися сверху вниз, и в результате обновление фондов осуществлялось в основном государственными предприятиями, которые обладали большими финансовыми возможностями и могли подвергаться административному вмешательству. В связи с изменением ориентации городского управления и усилением контроля районные власти также получили определенную свободу действий и активно способствовали реализации политики премирования при регенерации земельных участков в ряде проектов, при этом правила, введенные новой политикой, и ее реализация не подвергались целенаправленному изменению. Три проекта регенерации промышленных и коммерческих земель, изученные в данной статье, напрямую связаны с регенерацией премиальных, и процесс продвижения проектов показывает решающую роль муниципальных властей как инициатора новых правил и районных властей как исполнителя новых правил, где пространство для свободы действий было сжато. Если взять в качестве примера город Таопу Чжичуань (Таору Zhichuang City), в котором проводилось общее обновление по принципу «сверху вниз», то муниципальное государственное предприятие Lingang Group взяло на себя задачу, поставленную муниципальными властями, как один из основных держателей прав на землепользование в этом районе, и стратегически сотрудничало с правительством района Путоу, чтобы завершить перепланировку четырех преимущественных земельных участков города Таопу Чжичуань посредством сочетания премий за перекредитование и публичного аукциона, на фоне большого финансового бремени. Что касается двух проектов,

инициированных правообладателями землепользования, - процесса продвижения Interconnection Treasure Land и Shangsheng Xinxinshou, то оба они показали, что дискреционные полномочия районных властей и некоторых правообладателей на данном этапе были сжаты. В начале реализации этих двух проектов Baosteel Group и Шанхайский научно-исследовательский институт биологических продуктов (SBPRI), как владельцы земли, планировали завершить регенерацию по трем неизменным маршрутам. Власти районов Янпу и Чаннин изначально заняли молчаливо-одобрительную позицию. Однако, поскольку муниципальное правительство продолжало выступать за оживление фонда и обновление в соответствии с законом, оба районных правительства постепенно начали переговоры с землевладельцами в ходе управления проектом и добились завершения официального обновления двух проектов по маршруту «Премия за регенерацию фонда». В целом, на данном этапе система регенерации городов Шанхая продемонстрировала сосуществование существующей модели хранения и редевелопмента и модели «три без изменений», которые были сохранены, и модели фондовой премии, которая постепенно внедрялась и продвигалась сверху вниз, а эволюция системы происходила по «каскадной» модели. Эволюция системы происходит по «каскадной» модели.

4 Выводы и политические последствия: подход к разработке политики, основанный на теории прогрессивной институциональной эволюции

Анализ, проведенный в предыдущем разделе, показывает, что реализация политики является центральным моментом, на который необходимо обратить внимание при анализе вопросов городского управления в Китае. В многоуровневой системе государственного управления Китая, несмотря на то что центральное правительство осуществляет жесткий контроль сверху вниз, все уровни власти наделены определенными полномочиями и обязанностями, которые они должны взять на себя. Согласно теории исторического институционализма, при таком общем институциональном устройстве существует больше возможностей для «неповиновения». Многие институты мезоуровня, включая городскую регенерацию, подвержены постепенным и локальным изменениям со стороны тех, кто оспаривает установленные правила перед лицом конфликтующих интересов. В данной работе мы наблюдали два способа постепенных изменений - переключение и каскад, и в реальности система функционирует на основе смеси формальных и неформальных правил. И эти постепенные изменения не обязательно происходят только снизу вверх. Многие институциональные инновации «сверху вниз» могут лишь постепенно изменить устоявшиеся правила, поскольку система очень стабильна и ее нелегко поколебать. В области регенерации городов последствия этого включают низкое качество застройки и неэффективный захват добавленной стоимости земли в результате неформальной деятельности по регенерации, а новая политика, которая пытается решить эти проблемы, ограничена по своей эффективности и может быть внедрена лишь частично и постепенно. Шанхай продолжает внедрять новые стратегии регенерации городов после 2021 года, однако их реализация остается наиболее важным аспектом того, смогут ли они эффективно решить вышеупомянутые проблемы.

Ситуация не является неизменной, и на уровне политики еще есть возможности для оптимизации. Теория прогрессивной институциональной эволюции является полезной

основой для руководства. Теория делит участников на две роли - защитников и оспаривателей установленных правил - и анализирует полномочия, которыми они наделены. Две ключевые переменные, определяющие характер институциональных изменений, являются отправной точкой для анализа власти, которой обладают участники: власть, предоставляемая им общей политической средой, которая определяет вероятность того, что они будут препятствовать институциональным изменениям; и власть, предоставляемая им самой существующей системой, которая определяет их способность проявлять свободу действий в применении правил в соответствии с их собственными предпочтениями. Признав эти два момента и определив притязания участников, можно проанализировать модели институциональных изменений. Этот подход можно использовать не только для теоретизирования прошлой институциональной эволюции, но и для экстраполяции и оценки возможного направления институциональных изменений в будущем.

Таким образом, теория прогрессивной институциональной эволюции имеет следующие два момента, которые могут служить руководством и вдохновением для разработки политики. Во-первых, при разработке политики следует сосредоточиться на исследованиях, которые должны прояснить следующие моменты: (1) соответствующие стороны и их предпочтения в интересах; (2) какими полномочиями обладает каждая сторона для вмешательства или сопротивления изменениям в общей институциональной среде; (3) какими дискреционными полномочиями наделена каждая сторона в рамках существующей и новой политики. Во-вторых, на основе достаточного количества исследований необходимо провести оценку политики до ее внедрения, чтобы проанализировать, как каждая сторона, вероятно, поведет себя при реализации новой политики, исходя из своих предпочтений и автономных полномочий, и сделать вывод о ее возможных последствиях. Только таким образом можно понять, какие препятствия могут возникнуть на пути реализации новой политики, и скорректировать политику, чтобы избежать или устранить эти препятствия, чтобы избежать провала введения новых правил или постепенного изменения другими участниками до такой степени, что цели политики не могут быть реализованы.

В настоящее время китайские города вступают в эпоху обновления, и городскому управлению предстоит столкнуться со все более сложной ситуацией, характеризующейся запутанными отношениями власти и интересов. В этих условиях автор призывает политиков применять более строгий и научный подход к разработке политики, глубже вникать в практику, проводить достаточные исследования и оценки, чтобы внедрить действительно эффективную и воспроизводимую политику в условиях усложняющейся обстановки и тем самым решить проблемы, стоящие перед городским развитием.

Примечания

① Поскольку прогрессивная институциональная эволюция в исследуемый период времени в основном связана с промышленными и коммерческими проектами регенерации, China Merchants Bund Seal, проект регенерации жилых кварталов, исключен из анализа в следующих параграфах.

Список литературы

- [1] Инь Вэйна, Гү Ин, Ши Лу. Пути обновления городов центрального региона дельты реки Янцзы с точки зрения управления: практическое наблюдение на примере Шанхая, Ханчжоу, Нанкина и Хэфэя [J]. Журнал градостроительства, 2023 (3): 85-91.
- [2] Лян Чэнь, Чжуо Цзянь. Проблемы, трудности и политика обновления городов Шанхая с акцентом на общественные элементы [J]. Журнал градостроительства, 2019 (S1): 142-149.
- [3] Чжоу Цзянь, Янь Шу Синь, Ван Чжи Ин. Размышления о совершенствовании системы обновления городов Шанхая [J]. Журнал градостроительства, 2019 (1): 20-26.
- [4] Янь Шу Синь, Ван Чжи Ин, Ли Цзя Нань. Действия по обновлению городов: концепции, логика и системный каркас [J]. Журнал градостроительства, 2023 (1): 62-68.
- [5] Чжао Вань Минь, Ли Чжэнь, Ли Юнь Янь. Обзор и перспективы исследований обновления городов в современной Китае: совместное размышление о институциональных предложениях и проблемах собственности [J]. Журнал градостроительства, 2021 (5): 92-100.
- [6] Fioretos O., Falleti T. G., Sheingate A. Исторический институционализм в политической науке [M]// Fioretos O., Falleti T. G., Sheingate A. Oxford Handbook of Historical Institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [7] Hall P. A., Taylor R. C. R. Политическая наука и три новых институционализма [J]. Political Studies, 1996, 44 (5): 936–957.
- [8] Moulaert F. Институциональная экономика и теория планирования: партнерство между страусами? [J]. Planning Theory, 2005, 4 (1): 21–32.
- [9] Sorensen A. Новый институционализм и теория планирования [M]// Madanipour A., Gunder M., Watson V. Routledge Handbook of Planning Theory. Routledge, 2017.
- [10] Lai L. W. C. Неинституциональная экономика и теория планирования [J]. Planning Theory, 2005, 4 (1): 7–19.
- [11] Hay C., Wincott D. Структура, агентность и исторический институционализм [J]. Political Studies, 1998, 46 (5): 951–957.
- [12] Sorensen A. Серьезное отношение к зависимости от пути: исследовательская повестка по историческому институционализму в истории планирования [J]. Planning Perspectives, 2015, 30 (1): 17–38.
- [13] Pierson P. Увеличение отдачи, зависимость от пути и изучение политики [J]. American Political Science Review, 2000, 94 (2): 251–251.
- [14] Pierson P. Политика во времени: история, институты и социальный анализ [M]. Princeton University Press, 2004.
- [15] Thelen K. Исторический институционализм в сравнительной политике [J]. Annual Review of Political Science, 1999, 2 (1): 369-404.
- [16] Mahoney J. Зависимость от пути в исторической социологии [J]. Theory and Society, 2000, 29 (4): 507–548.
- [17] Collier R. B., Collier D. Формирование политической арены: критические моменты, рабочее движение и динамика режима в Латинской Америке [M]. Princeton University Press, 1991.
- [18] Capocchia G. Критические моменты [M]// Fioretos O., Falleti T. G., Sheingate A. Oxford Handbook of Historical Institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [19] Mahoney J., Thelen K. Теория постепенных институциональных изменений [M]// Mahoney J., Thelen K. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge

University Press, 2010.

[20] Thelen K. Как эволюционируют институты: идеи сравнительного исторического анализа [M]// Mahoney J., Rueschemeyer D. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2003.

[21] Taylor Z. Переосмысление культуры планирования: новый институциональный подход [J]. *Town Planning Review*, 2013, 84 (6): 683–702.

[22] Jia Y., Morrison N., Sielker F. Управление общей собственностью в китайских контрактных сообществах: право, власть и практика [J]. *Urban Studies*, 2023, 60 (16): 3272–3293.

[23] Morrison N. Соблюдение правил? Новый институционализм, зависимость от пути и неформальные поселения в Африке южнее Сахары [J]. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2017, 49 (11): 2558–2577.

[24] Sorensen A. Неравномерные процессы институциональных изменений: зависимость от пути, масштаб и оспариваемая регуляция городского развития в Японии [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, 35 (4): 712–734.

[25] Ло Чжэньдун. Новый взгляд на исследование пространственного планирования: истоки и применение исторического институционализма [J]. *International Urban Planning*, 2020, 35 (4): 1–4.

[26] Хоу Ли. Методы исследования на основе исторического институционализма в китайской истории планирования [J]. *International Urban Planning*, 2020, 35 (4): 50–54.

[27] Цао Кан, Чжан И. Стратегическое пространственное планирование и система планирования Китая: институциональные изменения и критические моменты [J]. *International Urban Planning*, 2020, 35 (4): 44–49.

[28] Li J., Burgess G., Sielker F. Политическая мобилизация и институциональное наложение в городской регенерации: трансформация управления перераспределением земель в Китае [J]. *Cities*, 2023, 141, 104508.

[29] Pierson P. Власть и зависимость от пути [M]// Mahoney J., Thelen K. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press, 2015.

[30] Но Р. Теорема о динамическом дисбалансе: опровержение зависимости от пути и равновесия через городскую собственность Китая (1949–1998) [J]. *Land Use Policy*, 2018, 79: 863–875.

[31] Landry P. F. Децентрализованный авторитаризм в Китае: контроль Коммунистической партии над местными элитами в постмаоистскую эпоху [M]. Cambridge University Press, 2008.

[32] Чжоу Лиань. Система административного аутсорсинга [J]. *Общество*, 2014, 34 (6): 1–38.

[33] Zhou X. Логика управления в Китае: организационный подход [M]. Cambridge University Press, 2022.

[34] Bennett A., Checkel J. T. Процессный анализ [M]. Cambridge University Press, 2015.

[35] Mahoney J., Mohamedali K., Nguyen C. Причинность и время в историческом институционализме [M]// Fioretos O., Falletti T. G., Sheingate A. *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press, 2016.

[36] Фэн Ли, Тан Цзылай. Обновление промышленной земли с точки зрения системы собственности: случай района Хункоу в Шанхае [J]. *Журнал градостроительства*, 2013 (5): 23–29.

[37] Xu N. Что привело к возникновению земельного финансирования в Китае? [J]. *Land Use Policy*, 2019, 87: 104015.