

Многомерные затраты и двойная выгода: механизмы реализации стоимости и стратегии оптимизации передачи прав на освоение земель

Ху Ханцзюнь, Хань Бицзюнь, Гао Юй, Чжан Цзинсян

Аннотация: По мере перехода процесса урбанизации в Китае от постепенного расширения к повышению качества городских территорий передача прав на освоение земель (TDR) вновь приобретает значение как инструмент пространственной политики для оптимизации эффективности территориального развития и содействия интеграции городских и сельских факторов. Однако масштабы и эффективность таких сделок постоянно остаются ниже идеальных показателей. На основе новых подходов институциональной экономики в данной статье анализируются ограничения, связанные с соотношением затрат и выгод в рамках механизмов ТДР (Трансграничного управления земельными ресурсами). Установлено, что ключевым препятствием является вопрос о том, как повысить обменные и использование преимуществ при использовании земли, одновременно снижая издержки на согласование информации, переговоры и принятие решений, а также издержки и надзора и правоприменения в процессе сделок с землёй. Превзойдя «рыночную ловушку» и «социальный перекратный счёт», характерные для западных и китайских практик, анализ проекта «объединения ресурсов в эклаве» в посёлке Даянь города Цзясин показывает, что межсубъектное объединение ресурсов и сотрудничество по принципу участия в капитале, в сочетании с дивидендами, основанными на активах и координируемыми правительством, а также целенаправленным распределением земельных участков, позволяют эффективно снижать многомерные транзакционные издержки, повышать двойную эффективность использования земли и реализовывать многообразную ценность ТДР. С точки зрения соотношения затрат и выгод статья рассматривает стратегии оптимизации и механизмов TDR, предоставляя теоретические и практические основы для качественного территориального пространственного развития.

Ключевые слова: передача прав на освоение земли; новая институциональная экономика; соотношение затрат и выгод; объединение эклава; городок Дайюнь, уезд Цзяшань

Пространственное планирование, являясь основой для распределения различных факто

ров, часто рассматривается как идеальный инструмент решения проблем рыночных неэффективностей. Однако, несмотря на кажущуюся разумность таких мер планирования, они зачастую не точно соответствуют реальным потребностям. Планирование всегда сталкивается с так называемым «немощественным треугольником»: одновременная оптимизация высокой капитализации, стабильного порядка и полной демократизации невозможно [1]. Позиция государственного выбора, направленная на восстановление баланса и формирование эффективных взаимодействий между государством, рынком и обществом, всё чаще становится основным ценностным ориентиром современного управления планированием [2]. Концепция прав на освоение земель и их передачи возникла в этом контексте. Как важный инструмент для обеспечения пространственно сбалансированного развития и реализации контроля за планированием она стала ключевой проблемой в области пространственного планирования и управления [3–4]. При частной собственности на землю владельцы могут развивать её в соответствии со своими потребностями; права на освоение являются неотъемлемой частью права собственности, и вопрос о передаче таких прав не возникает. Однако хаотичное поведение рынка в условиях быстрой урбанизации привело к серьезным общественным кризисам, требующим корректировки с помощью государственных мер. Планирование зонирования снижает негативные внешние эффекты свободной разработки земельных участков, однако одновременно ставит территории в различных местах перед дилеммой «быстрого роста и последующего краха»¹, при которой ожидаемые значения сильно колеблются и не способны полностью предотвратить действия, направленные на получение неправомерной выгоды за счёт ущемления социальных интересов [5–6]. Соответственно, права на освоение земли — права на изменение способа использования земли и интенсивности застройки — постепенно были отделены от права собственности с целью преодоления ограничений рыночных механизмов и государственного контроля и повышения эффективности территориального развития [7].

Несмотря на огромную территорию Китая, ресурсы земли на душу населения ограничены, а ускоренный процесс урбанизации ещё больше усилил противоречия между населением и природными ресурсами [8]. С конца XX века китайские города стремительно расширяются, в то время как сельские районы, как правило, сокращаются, что приводит к таким проблемам, каким сталкиваются развитые страны в процессе урбанизации: потере

сельскохозяйственных угодий и хаотичному развитию территорий. Благодаря управлению планированием строительных земель, балансу компенсаций за изъятие сельскохозяйственных угодий, мерам по защите основных сельскохозяйственных территорий и другим институтам Китай постепенно определил общий объем и пространственное распределение будущих дополнительных строительных земель в различных регионах. Хотя эти институты не прямо упоминают права на освоение земель, их сущность проявляется при совместном рассмотрении с политиками, регулирующими пространственное использование и интенсивность застройки, включая зонирование по основным функциям, концепцию «трёх зон и трёх линий» и систему на микроуровне «одно предложение по выбору участка и два разрешения» [9–11]. На практике это в основном реализуется в рамках городского-сельского подхода к освоению земель (TDR), представленном системой «связи увеличения и уменьшения»² [12]. В отличие от западных стран, практика ТДР в Китае в значительной степени основана на руководстве со стороны государственных органов в условиях внутренних институциональных особенностей — государственной собственности на землю и сильного правительства — и на протяжении нескольких десятилетий обеспечивала важную пространственную поддержку для защиты сельскохозяйственных угодий, оптимизации использования земли и согласованного регионального развития [13].

Исследования в области TDR развивались параллельно с социально-экономическими изменениями. В условиях стремительной урбанизации и растущего спроса на землю первоначальные исследования были сосредоточены на концептуализации и анализе международного опыта [14], вопросах изъятия и передачи земли [15], а также на анализе механизмов и оценке влияния типичных экспериментальных подходов — таких как модель провинции Чжэцзян и система земельных тикетов в Чунцине [16–17]. С момента реформы пространственного планирования механизмы координации и разработка политики, связывающие права на развитие с системой планирования, стали актуальными вопросами [18], что обеспечивает теоретическую основу для корректировки распределения городских и сельских территорий на основе концепции TDR [9]. В последние годы учёные всё более активно осознают трудности, которые эпоха развития акций создает для эффективности механизма ТДР; кроме того, всё большее внимание уделяется более глубоким институциональным ограничениям — таким как несправедливое распределение доходов от добавленной стоимости и препятствия на пути реализации механизмов передачи прав [19–21].

В данной статье для анализа многомерных затрат и двойной выгоды, связанных с реальной реализацией проекта по трансграничному развитию территорий (TDR), применяется подход новой институциональной экономики. На основе изучения механизма функционирования и результатов проекта «объединение эклав» в поселке Дайюнь уезда Цзяшань предлагаются стратегии оптимизации механизмов TDR с точки зрения соотношения затрат и выгод; цель — предоставить аналитические и практические рекомендации для организованного развития территорий и высококачественного пространственного планирования.

1 Новая институциональная экономическая конотация ТДР

1.1 Идеальное состояние: подход к анализу TDR с точки зрения неоклассической экономики

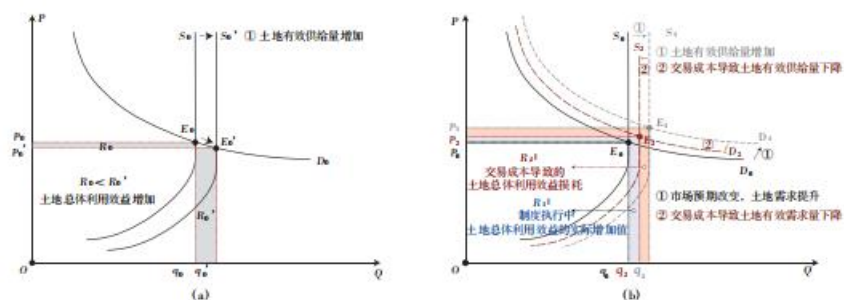
Обсуждая маргинальную полезность и равновесную цену, экономисты заменили теорию стоимости, основанную на концепции труда с высоты божественного взгляда, индивидуальной теорией спроса на полезность и сформировали микроаналитическую парадигму неоклассической экономики, что обеспечило теоретическую основу для появления механизмов TDR. В рамках этой парадигмы права на освоение земли могут рассматриваться как продукты дефицитных факторов, общее количество которых относительно постоянное. Владельцы и покупатели прав собственности могут осуществлять направленные сделки в соответствии со своими потребностями. Поскольку рациональные субъекты полностью учитывают маргинальную полезность, обусловленную правами на освоение земли, масштабные и итеративные индивидуальные решения влияют на обязательный контроль за земельными ресурсами через динамический и эластичный рыночный механизм, постоянно оптимизируя пространственное распределение прав на освоение. Как показано на рисунке 1(а), при условии фиксированного использования земель и строгого контроля за планированием общий объём доступной для освоения городской земли имеет постоянный верхний предел (кривая S_0). После внедрения механизма TDR различия в эффективности использования земли между участниками и в зависимости от местоположения приводят к изменению фактического объёма доступной земли — до кривой S_0' , которая также сохраняет верхний предел. Поскольку эластичность кривой предложения земли меньше, чем эластичность кривой спроса на землю, общая эффективность использования земли при новой равновесной цене E_0' выше, чем в исходной модели спроса и п

предложения; то есть площадь $R0'$ превышает площадь $R0$.

1.2 Реальный мир: концепция ТДР с точки зрения новой институциональной экономики

Идеальная модель, в которой микрорынки участвуют в управлении планированием для оптимизации распределения земли, является общим ожиданием институтов типа TDR. Однако институциональные подходы, теоретически рациональные с экономической точки зрения, на практике не дают желаемых результатов [22]. Это означает, что существует давняя, но забываемая переменная, препятствующая широкому применению данного механизма сверху вниз: это — транзакционные издержки. Для обсуждения этого вопроса необходимо использовать теоретическую перспективу новой институциональной экономики. Начиная с 1960-х годов, с упадком развития экономической теории, экономические исследования сместились с вопроса «что следует делать» обратно к вопросу «почему», что стимулировало масштабные исследования в области транзакционных издержек, прав собственности и связанных тем и заложило основы парадигмы институционального анализа в новой институциональной экономике [23]. Наиболее известным представителем этой школы является Коус [24]. Его теоретический вклад обобщён в известной теореме Коуса; наиболее известное её утверждение заключается в том, что при нулевых транзакционных издержках начальное распределение прав не влияет на итоговое распределение, поскольку транзакции всегда максимизируют социальный излишек. Такие строгие условия редко выполняются в реальности. При наличии транзакционных издержек различные начальные определения прав собственности и институциональные модели приводят к разным эффективности распределения. Это второе утверждение теоремы Коуза. Современная институциональная экономика показывает, что «невидимая рука» имеет определённые предпосылки: рыночный механизм может эффективно распределять ресурсы только в том случае, если выгоды от транзакций превышают их издержки; цель создания институтов — снижение транзакционных издержек [25–26].

С этой точки зрения сделки с землёй являются дорогостоящими и редкими из-за высокой неподвижности самой земли и её поверхности; при этом оптимальное пространственное распределение невозможно достичь за счёт бесконечных рыночных экспериментов и ошибок. Р



ыночный механизм может быть использован для достижения идеального состояния оптимальной эффективности освоения земли только в том случае, если общие институциональные операционные издержки постоянно снижаются и становятся меньше прироста выгод после передачи прав. Как показано на рисунке 1(b), хотя изменение рыночных ожиданий в долгосрочной перспективе увеличивает спрос на землю, высокие транзакционные издержки смещают как кривые спроса, так и кривые предложения. Таким образом, хотя новая равновесная цена E_2 может обеспечить более значительную общую пользу от использования земли по сравнению с исходным уровнем E_0 (то есть R_1), по сравнению с теоретически достижимой равновесной ценой E_1 (то есть R_2) всё же теряется значительная часть эффективного предложения и остаточной выгоды. Следует отметить, что снижение транзакционных издержек уменьшает лишь распределение выгод в рамках модели TDR и приводит к относительно эффективной системе распределения земли; однако это не эквивалентно максимизации социальных выгод или их равномерному распределению. С точки зрения новой институциональной экономики модель TDR должна учитывать транзакционные издержки, а также в полной мере оценивать пространственные преимущества и распределительные последствия, обусловленные различиями в первоначальных условиях прав собственности и правилах совершения транзакций.

Рисунок 1. Различия в преимуществах модели TDR с точки зрения неоклассической экономики и новой институциональной экономики

2 Аналитическая модель оценки затрат и выгод для TDR

2.1 Многомерные затраты и двойная выгодность

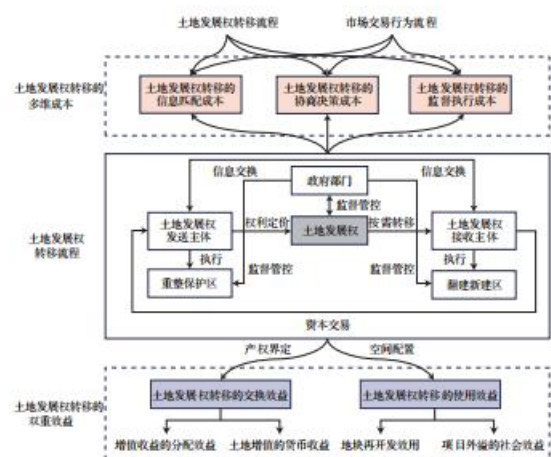
Вышеизложенное показывает, что разумный механизм TDR представляет собой системный проект, направленный на снижение институциональных издержек, связанных с корректировкой моделей распределения земли, а также на решение вопросов присвоения прав собственности и распределения доходов от земли. Его устойчивое функционирование зависит одновременно от снижения транзакционных издержек и повышения общей эффективности использования земли. Для достижения этого необходимо проанализировать «чёрную коробку» издержек и выгод в рамках механизма TDR. Поэтому необходимо более глубоко проанализировать многомерные транзакционные издержки и двойную выгоду, присутствующие в функционировании институтов (рисунок 2).

Коус определил транзакционные издержки как затраты на получение точной рыночной информации, а также на переговоры и заключение контрактов. В более широком смысле

е транзакционные издержки могут пониматься как все расходы, связанные с завершением сделки [27]. В градостроительстве концепция транзакционных издержек явно существует, однако её сложно детализировать и измерить. Существующие исследования описывают её в основном в контексте процессов рыночных сделок или этапов освоения земельных участков [28–30]. В данной статье такие классификации сочетаются с процессом функционирования системы TDR, а транзакционные издержки, присущие институтам TDR, разбиваются на три основных компонента. Первый компонент — это издержки по согласованию информации: система TDR может быть реализована только при наличии пары продавцов и покупателей прав с совпадающими потребностями; поиск подходящих партнёров для сделок среди множества рассредоточенных участников с правами собственности неизбежно сопряжён с издержками по поиску и обмену информацией. Второй компонент — это издержки переговоров и принятия решений. При условиях ограниченной рациональности, информационной асимметрии и оппортунизма потенциальная добавленная стоимость от системы TDR является неопределённой и когнитивно различается между сторонами. Поэтому обе стороны должны вести переговоры о распределении выгод; кроме того, реализация этой схемы требует демонстрации её эффективности со стороны государства, что сопряжено с издержками переговоров и принятия решений. Третьим фактором являются издержки надзора и правоприменения. В отличие от обычных сделок с сырьевыми товарами, TDR затрагивает не только индивидуальные доходы, но и общественные интересы, влияющие на окружающие участки земли и даже более обширные территории. Поэтому требуется механизм надзора и управления для регулирования участников в процессе и урегулирования споров, что сопряжено с соответствующими издержками в области контроля и правоприменения.

С точки зрения выгод прав на освоение земли являются редким ресурсом с высокой способностью к созданию стоимости. Их передача не только приводит к росту капитала за счёт дифференциальной арендной платы, но и способствует широкому корректированию социальных интересов. Транзакции, основанные на логике капитала, спонтанно направлены на получение остаточной обменной стоимости, возникающей из дифференциальной арендной платы. Хотя такие сделки позволяют более эффективным пространственным участникам получить права на использование земельных ресурсов для застройки, они не обязательно обеспечивают оптимальную реализацию пространственных выгод и могут даже способствовать возникновению эффекта «не поблизости жилья» (NIMBY). Поэтому анализ выгод от программ транс

формации земельных участков (TDR) должен выйти за рамки ограниченного внимания к увеличению обменных выгод за счёт роста стоимости земли в условиях быстрой урбанизации и охватывать более полный спектр аспектов — включая распределение выгод и преимуществ а использования земельных ресурсов. С одной стороны, подобно дискуссии о том, следует ли прирост стоимости земли распределять между государством и частными субъектами, различные начальные институциональные механизмы реализации прав на развитие влияют на распределение выгод от таких приростов³. По сути, они определяют, у кого из заинтересованных сторон возникает право на получение прироста стоимости земли, обусловленного совместными социальными вкладами — такими как корректировка градостроительных планов и инвестиции в инфраструктуру, — что напрямую влияет на справедливость и эффективность урбанизации. С другой стороны, оценка выгод от механизма TDR должна учитывать реальные



е пространственные потребности социально-экономического развития и при этом соблюдают закономерности рыночной стоимости, чтобы передача прав на землю и повышение ценности участков происходили одновременно с полным учётом социальных эффектов, связанных с их реконструкцией.

Рисунок 2. Аналитическая модель многомерных затрат и двойной выгоды при передаче прав на освоение земли

2.2 Международные ориентиры и практическая рефлексия

2.2.1 «Рыночная ловушка» в западной практике

Можно легко предположить, что метод ТДР может широко применяться в западных странах-предшественниках с чёткими правами собственности на землю и зрелыми рыночными механизмами и эффективно способствовать паретовскому улучшению распределе

ния земли. Однако анализ реальных проектов показывает обратное: на практике применение ТДР ограничивается значительными транзакционными издержками и строгими условиями реализации, и во многих случаях оно не достигает ожидаемых результатов [31]. Даже в Соединённых Штатах, где особое внимание уделяется эффективности рынка и защите частных прав, эффективные программы передачи прав на разработку (TDR) требуют соблюдения ряда предварительных условий. Во-первых, рынок земли должен предполагать высокую прибыльность от приобретения прав на разработку и осуществления соответствующих работ. Во-вторых, регионы, получатели и отправляющие участки должны соответствовать сложным требованиям, необходимым для реализации программ TDR. Первые условия должны соответствовать определённым требованиям к местоположению, уровню инфраструктуры и позволять контролировать негативные последствия эффекта NIMBY для дальнейшего развития; вторые же условия должны подчиняться строгому регулированию застройки. Наконец, практически не должно существовать альтернативных решений, способных эффективно обеспечить дополнительное развитие участков в зонах приёма [32]. Эти ограничения включают подход TDR в сложную политическую систему и приводят к высоким скрытым транзакционным издержкам [29]. Опрос по оценке затрат на программы TDR в штате Мэриленд показал, что только транзакционные издержки частного сектора составляют от 13 % до 21 % от общих расходов проекта, включая затраты на поиск информации, переговоры по ценам и проверку прав собственности, без учёта расходов государственного сектора на утверждение программ, надзор и принудительное исполнение [34]. В Италии, где модель TDR также относительно хорошо развита, неопределённость цен на права на разработку, процессы поиска и подбора покупателей и продавцов, а также коммуникация и переговоры создают серьёзные препятствия для внедрения данной программы. Что ещё важнее, детальное регуляторное проектирование и строгая проверка процесса перераспределения земельных ресурсов с целью удовлетворения потребностей управления привели к ещё более значительному расходованию избыточности, серьёзно подорвав осуществимость данной политики [35]. Таким образом, даже в институциональных условиях, придающих большое значение свободным рынкам, механизм перераспределения земельных ресурсов (TDR) не позволил полностью достичь двойной оптимизации — эффективности и справедливости. Это требует значительных частных затрат, обусловленных информационной асимметрией и оппортуни-

змом, а также общественных издержек, связанных с оценкой проектов, участием общественности и интеграцией задач между департаментами [33]. Необходимо тщательно оценить, существует ли так называемая «рыночная ловушка», в которой рынок не способен эффективно распределять особый фактор — права на освоение земель, — а также то, достигает ли подход TDR более высоких результатов в достижении целей государственной политики по сравнению с традиционными инструментами корректировки планирования, в конкретных институциональных условиях.

2.2.2 «Социальный кредитный лимит» в китайской практике

Теоретически государственная система налогового управления земельными ресурсами в Китае должна характеризоваться более значительными потерями эффективности по сравнению с рыночными моделями западных стран. Особенность заключается в том, что ранее существовавшая среда ускоренного урбанизирования объективно способствовала внедрению соответствующих практик и снижало многомерные транзакционные издержки эксплуатации проектов. После реформ в области разделения налогов и системы землепользования рынок городских земель в Китае уже давно стал дефицитным. Местным властям достаточно было создавать передаваемые квоты на строительные земли с использованием механизма взаимосвязи увеличения и уменьшения объёмов для быстрого включения в цикл капитализации городских земельных ресурсов; затраты на согласование информации при проведении сделок были крайне низкими. В то же время местные власти, стремящиеся к экономическому росту, активно способствовали развитию экономики за счёт использования земельного финансирования. В результате многие проекты типа «сверху вниз» по реализации принципа TDR использовали экспроприацию, государственное ценообразование и аналогичные методы для принудительного распределения выгод от прав на развитие между различными участниками [36]; при этом значительная государственная власть значительно ускорила процессы переговоров, принятия решений, контроля и исполнения, которые должны были быть сложными и дорогостоящими.

Однако снижение транзакционных издержек также ослабило двойные преимущества после внедрения механизма TDR. Что касается выгод от обмена земельными участками, то, хотя перераспределение квот в краткосрочной перспективе значительно повысило их стоимость, значительный разрыв в переговорной силе между участниками привел к тому, что полученные выгоды не были справедливо распределены. Это не только ослабил

о готовность участников на местном уровне участвовать в программе TDR, но и повысил о сложность надзора и обеспечения её выполнения; кроме того, возникли случаи формирования «коалиций против роста» в связи с сносом и объединением деревень, а также переселением фермеров в многоквартирные дома, что серьёзно подрывало легитимность и обоснованность данной системы [37–38]. С точки зрения пользы от использования переданных прав на разработку эти права были масштабно и хаотично направлены на создание однородных жилых комплексов и строительство новых городских районов. Такие прибыльоориентированные меры недостаточно учитывали необходимость поддержки стратегических целей — таких как развитие городской промышленности и обеспечение социальных услуг — что привело к неоптимальному использованию ограниченных земельных ресурсов. Хотя Китай использовал значительные государственные ресурсы для содействия оптимальному распределению прав на развитие в относительно большом масштабе, наступление эпохи «запасов» показывает, что действующая институциональная система явно не учитывает неустойчивость снижения транзакционных издержек и скрытый социальный дефицит, который это приводит к возникновению. Эффективность и справедливость данной политики требуют дальнейшего анализа.

3 Инновации в механизме реализации стоимости TDR: эмпирический проект

Вышеизложенное указывает на то, что механизм регулирования развития сельских территорий (TDR) находится на границе между общественными и частными правами. Регулирующие меры в сфере планирования препятствуют полной рыночной конкуренции прав на развитие, тогда как подход TDR, основанный преимущественно на государственной власти, теряет свою посредническую роль. Поэтому механизм TDR должен выйти за рамки бинарного подхода «государство против рынка», использовать достоинства обоих подходов с учётом макроинституциональных условий и активно включать усилия сельских сообществ. Данный подход уже был предварительно проверен в практике Китая и служит ориентиром для совершенствования существующих макрополитических механизмов. Выбранный объект расположен в посёлке Дайюнь уезда Цзяшань провинции Чжэцзян. Хотя Дайюнь является самым маленьким по площади посёлком в уезде Цзяшань, он обладает значительными географическими преимуществами. В последние годы под влиянием развития курортного туризма и отдыха, а также промышленной трансформации Дайюнь стремительно развивался, и ограничения, связанные с недостатком земельных ресурсов, становятся всё

более заметными. Переломным моментом стал 2016 год, когда город Цзяшань запустил третий этап своей программы «Сильная деревня» и внедрил инновационную модель развития под названием «объединение эксклюзивных территорий», характеризующуюся координацией на уровне уезда, совместным развитием деревень, управлением на основе акционерного капитала и гарантированными дивидендами. В рамках данной модели права на освоение земли, сохранённые после объединения сельских территорий, преобразуются в коллективный капитал; земельные ресурсы и финансовые средства объединяются и инвестируются в перспективные объекты — такие как промышленные парки провинциального уровня и выше, а также специализированные городские поселения — с целью получения более высокой доходности.



ости. Китайско-германский экологический промышленный парк, созданный при участии финансирования компании Dayun, стал первым проектом по принципу «объединения эксклюзивных зон» в рамках программы «Сильная деревня» в уезде Цзяшань. Эта мера не только преодолела ограничения, связанные с квотами на земельные участки, но и значительно повысила совокупный экономический доход малообеспеченных деревень. Это типичный пример эффективного осуществления недорогого передачи прав на освоение земли и их высокоэффективного распределения (рисунок 3).

Рисунок 3. Распределение по местоположению поселка Дайюнь, Китайско-германского экологического промышленного парка и участвующих деревень

3.1 Устранение многофакторных затрат: объединение ресурсов различных участников и сотрудничество в области владения акциями

В Цзяшане имеется относительно прочная база лёгкой промышленности. В результате в

олны развития малых городов в конце XX века было создано множество небольших и средних фабрик в деревнях и городах. По мере развития экономики парков и трансформации и модернизации традиционных отраслей эти рассеянные производственные объекты постепенно превратились в неэффективные земельные участки: они характеризовались высоким энергопотреблением и высоким уровнем загрязнения, а также не обеспечивали эффективной рентабельности инвестиций. В ходе реализации третьего этапа Плана «Сильные деревни» рассеянные и неэффективные сельскохозяйственные земли были концентрированы. Это позволило освободить квоты земли для проектов объединения отдельных участков; кроме того, сделки по передаче квот и государственная финансовая поддержка помогли участвующим деревням накопить начальный капитал. Эти ресурсы были направлены на совместные инвестиции в строительство стандартных производственных зданий и другие объекты инфраструктуры. Общий доход деревни и эффективность освоения земель значительно улучшились. В отличие от единовременного приобретения прав на освоение в рамках механизма связи между ростом и снижением объёмов, проект объединения территорий в Дайюне эффективно снизил многомерные транзакционные издержки за счёт повторной коллективизации общественных и частных ресурсов и внедрения системы акционерного управления.

В частности, на основе предварительного анализа участков недвижимости низкого класса, малого размера и разбросанных по различным районам Центр резервирования земельных участков Цзяшань централизованно выделял соответствующие квоты по относительно разумным рыночным ценам, тем самым формируя коллективный капитал для деревень, передавших свои земельные участки. Благодаря привилегированному распределению земельных квот в рамках проектов «Сильная деревня» эти квоты были оперативно направлены на промышленную платформу компании Дайюнь, где спрос на пространство был высоким, а доходность инвестиций — значительной. После установления пространственных квот участвующие сельские коллективы в рамках проекта Китайско-немецкого экологического промышленного парка⁴ собрали начальный капитал, полученный от сделок по передаче прав на развитие и других субсидий, совместно инвестировали его в компанию с ограниченной ответственностью и взяли на себя ответственность за строительство парка. В ходе этого процесса система сельского коллективного управления эффективно концентрировала ресурсы и мнения жителей деревень, которые в противном слу

чае были бы рассеянными, тем самым снижая затраты на коммуникацию и координацию при масштабных коллективных действиях. Благодаря чётким отношениям владения акциями эти деревни могли принимать эффективные решения, соответствующие коллективным интересам в условиях рыночных механизмов, а также обеспечивать эффективный взаимный контроль.

Однако следует отметить, что, хотя данная конверсия прав в доли участия частично восстановила способность сельского коллектива контролировать, распределять и обмениваться правами на освоение земли, сохранялась значительная неопределённость относительно возможности поиска подходящих рыночных участников и получения разумной долгосрочной отдачи. Поэтому проект опирался на комплексную координацию со стороны рабочей группы по плану «Сильная деревня» и в полной мере использовал информационные ресурсы государственных органов и местных платформ по содействию промышленным инвестициям. Это способствовало соответствию моделей распределения земельных участков реальным промышленным потребностям и предотвратило рост затрат на поиск информации, который мог возникнуть из-за множества участников и фрагментированности земельных участков. Кроме того, в рамках двойной стратегии по укреплению сельских территорий и сокращению бедности, а также по содействию промышленному агломерированию, руководящая группа Плана по развитию сильных деревень Цзяшань предоставила финансовые субсидии, субсидии на процентные расходы по кредитам, услуги по оформлению разрешений через специализированные органы и другую политическую поддержку для реализации проектов. Правительство города Дайюнь оказало поддержку в привлечении инвестиций и обеспечении финансирования строительства, значительно снизив затраты на переговоры и принятие решений и позволив завершить реализацию проекта менее чем за год (Рисунок 4).

ане была внедрена политика субсидирования процентных расходов по кредитам: каждая деревня может получить одобренный лимит в 2 миллиона юаней с полным субсидированием процентов на срок четырёх лет. Что касается доходности, поскольку проект направлен на укрепление сельских сообществ, в течение первых десяти лет дивиденды выплачиваются в размере 10 % от фактически вложенных средств каждой деревни; любые недостатки покрываются городом Дайюнь. Через десять лет уровень дивидендов будет скорректирован с учётом фактической доходности. Несмотря на эти субсидии, деревня с наименьшей долей среди участников первой и второй фаз по-прежнему получала средне годовой доход от недвижимости в размере 300 000 юаней. Этот доход был значительно выше, чем при самостоятельной владении землёй или внесении фиксированных депозитов; это эффективно устранило проблему слабой экономики сельских коллективов без устойчивых источников дохода и сделало процесс реализации стоимости ТДР одновременно эффективным и справедливым.

С точки зрения практических преимуществ проект вышел за рамки капитального цикла земельного финансирования и использовал переданные права на освоение земель для удовлетворения пространственных потребностей промышленной трансформации и модернизации, тем самым создавая долгосрочный импульс для устойчивого социально-экономического развития. Благодаря проекту объединения эклайнов избыточные права на освоение земель, финансовые средства и другие ресурсы с деревень всего уезда Цзяшан были объединены под координацией правительства. В первые четыре года 300 му земельных квот были выделены в первую очередь на создание парка объединения экологических зон; часть этих квот была распределена в высококачественный Китайско-немецкий экологический промышленный парк в городе Даянь. Целенаправленное распределение при координации со стороны государства соответствовало потребностям развития Даяня и позволяло избежать краткосрочного подхода рынка, который может возникать при точечном передаче прав на развитие — например, вследствие несоответствия масштабов квот или жестокой конкуренции. Таким образом была обеспечена эффективная макроуровневая регулировка прав на освоение земельных участков. Хотя администрация города Дайюнь обеспечила операционную поддержку и гарантии по доходности от дивидендов, текущие данные показывают, что на первом этапе Китайско-германского экологического промышленного парка действует 17 предприятий, работающих в таких сф

ерах, как производство высокотехнологичного оборудования, точная машиностроение, электронная информация и другие отрасли. Это оказало положительное демонстрационное влияние на промышленную трансформацию и модернизацию Дайюня. Полевые исследования также показали, что проект создал высококачественные возможности для трудоустройства и способствовал значительному росту спроса на арендное жильё и недвижимость среди местных жителей, постоянно стимулируя социально-экономическое развитие региона. С точки зрения округа, определение границ городского развития определяет общий масштаб пространственного развития и строительства. Хотя правительство вынуждено нести краткосрочные расходы — такие как средства на помощь и налоговые льготы — проект способствует достижению более широких стратегических целей, включая повышение эффективности распределения земельных ресурсов и развитие промышленных кластеров, а также обеспечивает долгосрочное и устойчивое истечение местных бюджетных и налоговых поступлений.

4 стратегии оптимизации на основе соотношения затрат и выгод для TDR

Дело Даянь в уезде Цзяшань достаточно успешно демонстрирует возможность снижения многообразных затрат и повышения двойной эффективности при применении метода оптимизации решений с учётом затрат (TDR). В то же время данный пример имеет определённые ограничения как с точки зрения моделирования, так и с точки зрения локальной специфичности. Для более широкого применения необходимо расширить анализ стратегий оптимизации TDR за пределами подхода, основанного на соотношении затрат и выгод.

4.1 Снизить затраты на подбор кандидатов и надзор: создать посреднические платформы и внедрить целенаправленные стимулирующие меры

Временные координационные платформы, аналогичные рабочим группам по программе «Сильная деревня», позволяют эффективно устранять асимметрию информации и сложности управленческих процессов, обусловленные разделением ведомств в государственных структурах, тем самым снижая расходы на согласование данных в рамках системы TDR. Однако такие механизмы по сути переносят эти издержки внутри государственной системы, опираясь на гибкость экспериментальных политических инициатив. Для более широкого спектра сделок, связанных с правами на развитие, рыночный механизм должен играть более значительную роль. В будущем система TDR может создать платформу п

осредничества под руководством государства и более открытую для участия рынков, сельских коллективов, общественных организаций и других участников. Лица, нуждающиеся в правах на развитие, смогут удобно публиковать информацию на этой платформе и быстро находить партнёров благодаря рекомендательным механизмам, обученным на основе крупных моделей, а также профессиональным брокерам. Основная задача правительства заключается в создании системы селективных стимулирующих мер для прав на развитие и регулировании рыночной деятельности посредством конкретных операционных правил, а также систем вознаграждений и санкций. С одной стороны, негативные списки, требования к объектам общественного интереса и аналогичные инструменты определяют условия планирования и контроля для реализации прав на развитие. С другой стороны, стимулирующие механизмы, такие как премии за коэффициент площади застройки, способствуют формированию практик реализации прав на развитие, соответствующих интересам общества.

4.2 Снизить затраты на переговоры и принудительное исполнение: способствовать политической и экономической децентрализации в организациях сельского уровня

В практике реализации программы TDR из-за сильного административного вмешательства или влияния капитала решения сельских комитетов зачастую не отражают в полной мере интересы местных жителей. Вместо этого они могут приводить к убыткам для отдельных граждан, подрывать их права на доступ к информации и участие в принятии решений, вызывать социальные конфликты, что увеличивает затраты на переговоры и принятие решений и снижает эффективность их реализации. Дело Даянь показывает, что содействие разделению политических и экономических функций между сельскими коллективными экономическими организациями и организациями местного самоуправления может стать важным средством снижения затрат на переговоры и исполнение решений. В отличие от роли сельского комитета в системе местного самоуправления, сельские коллективные экономические организации обладают более высокой рыночной независимостью. Они стремятся более эффективно использовать коллективные ресурсы и могут повысить уровень участия и энтузиазм жителей деревень за счёт реформы системы акционерного владения и внедрения систем финансового контроля, тем самым укрепляя готовность местных сообществ к реализации модели совместного управления (TDR). В будущем сельские районы должны разработать механизмы управления коллективными актив

ами с чёткими правовыми отношениями к имуществу и ясно определёнными организационными обязанностями. Сельские коллективные экономические организации должны активно участвовать в рыночных операциях по торговле сельскохозяйственными активами, полностью раскрывая их рыночную стоимость.

4.3 Улучшение выгоды от обмена: совершенствование механизмов ценообразования на права на развитие и правил распределения доходов

Проект объединения земельных участков в энклаве Дайюнь частично восстановил реальную стоимость прав на освоение земли за счёт их резервирования и преобразования этой стоимости в долю собственного капитала. Однако сам проект также извлекал выгоду из политических преимуществ Плана «Сильная деревня» и не является полностью устойчивым⁵. В частности, при ценообразовании по правам на освоение и распределении доходов роль спонтальной рыночной механизации распределения цен не была в полной мере использована, а система не предусматривала динамической корректировки механизмов распределения доходов от передачи прав. Поэтому разумный механизм TDR должен более эффективно сочетать государственную поддержку с рыночными правилами, разработать систематические стандарты ценообразования по правам и правила корректировки распределения доходов, адаптируемые к изменениям на рынке, а также снизить риск конфликтов интересов на поздних этапах транзакций. Следует также отметить, что метод распределения дивидендов внутри сельских коллективов требует более детального институционального регулирования. Это должно не только способствовать улучшению интересов отдельных жителей деревень, но и сочетаться с соответствующими механизмами совместного использования доходов от общественных услуг и инвестиций в проекты, максимально повышая эффективность использования доходов от программ ТДР для укрепления потенциала деревенских коллективов в области устойчивого развития.

4.4 Повышение эффективности использования: укрепление взаимосвязи между оценкой пространственных выгод и консолидацией земель

В эпоху развития городов возникают такие вызовы, как нехватка новых проектов и ограничения, обусловленные границами застройки. Поэтому необходимо рассматривать ТДР как возможность для постепенной систематической корректировки пространственных функций и структуры городских и сельских территорий путём комплексной консолидации земельных участков, тем самым устраняя проблемы, возникшие в результате быстро

й урбанизации [34]. Два аспекта требуют дальнейшего анализа и исследований в контексте инноваций в области ТДР. Во-первых, необходимо усилить анализ идеализированных эталонных моделей и преимуществ их применения. Успех проекта «Даянь» был обусловлен согласованным распределением ресурсов при поддержке авторитета государства, однако возможны ошибки в оценке информации. Исключив транзакционные издержки, такие инструменты, как проверка состояния городской инфраструктуры, позволяют рационально выявлять неэффективное использование земли и прогнозировать потенциальные точки развития с точки зрения пользы для использования — в частности, устойчивости бюджета и налоговой системы, а также промышленных инноваций. Во-вторых, программа TDR должна теснее интегрироваться с территориальным пространственным планированием и комплексной консолидацией земельных участков. Транзакции по правам на разработку микрорайонов следует сочетать с стратегиями макроуровневой перестройки и городской структуры; при этом целевые объекты, масштабы и новые функции использования земли в рамках программы TDR необходимо определять научно обоснованно для максимизации социальной эффективности.

5 Заключение и обсуждение

По мере перехода Китая на этап урбанизации 2.0 взаимодействие процессов роста и сокращения городских и сельских территорий становится всё более сложным. Технологический дисбаланс развития (TDR) как важный инструмент пространственного управления для оптимизации модели территориального развития не только является ключевым фактором стимулирования городского развития в эпоху накопленных потенциалов, но и может стать основным катализатором преодоления пространственных структурных ограничений и содействия интеграции городов и сёл. Теоретическая концепция новой институциональной экономики показывает, что высокие транзакционные издержки и несправедливое распределение выгод являются основными причинами того, почему модель TDR не получила широкого распространения. Наступление эпохи акций делает условия для реализации её потенциала ещё более сложными. Анализ в данном исследовании демонстрирует, что подход Даяня в определённой степени представляет собой возможный способ, адаптированный к китайским условиям и способный сбалансировать процессы возрождения сельских районов и городского развития. В условиях специфической национальной особенности коллективной собственности на сельские земли система ТДР в Китае

должна активнее привлекать усилия сельских коллективов, создавать многосторонние посреднические платформы, интегрировать неиспользуемые земельные ресурсы и другие сельские активы и совместно инвестировать их в освоение участков с более высокой экономической и социальной эффективностью. Таким образом можно устранить многочисленные издержки, повысить двойную эффективность и в полной мере реализовать высокое качество пространственного управления, которое должен обеспечивать TDR.

Учитывая значительное региональное разнообразие Китая, исследуемый в данном случае пример представляет собой лишь конкретную модель системы оптимизации территориального развития (TDR) в развитом восточном регионе. Однако очевидно, что оптимизация этой системы также является процессом преодоления трудностей реформ в таких областях, как пространственное планирование, распределение бюджетных и налоговых ресурсов и смежные сферы. Это может стимулировать инновации в политике по ключевым вопросам — трансформации городов, возрождению сельских районов и модернизации государственного управления. Только стимулируя проведение большего числа местных экспериментов, учитывающих основные национальные условия и объективные закономерности, Китай сможет в конечном итоге найти путь к реализации ценности TDR, сочетающую эффективность и справедливость.

Примечания

Дилемма «воздушного дохода и уничтожения» описывает ситуацию, при которой земля в зонах планируемого развития приобретает дополнительную стоимость, тогда как земля в ограниченных районах теряет свой потенциальный развоевый потенциал.

2. Термин «TDR», рассматриваемый в данном исследовании, в первую очередь относится к более распространённому и интуитивно понятному переносу квот на строительные земли между городскими и сельскими районами или между регионами в китайском контексте, а не к передаче прав на развитие внутри городских территорий.

3. На фоне неясности в определении субъектов коллективных прав собственности на землю и широкого использования муниципальных систем в Китае различия в правах на землю и распределении доходов являются значительными. Например, городские деревни могут получать крайне высокую компенсацию за снос, тогда как компенсация при изъятии земли в периферийных деревнях значительно ниже рыночной цены.

4. В программу включены деревни, сильно пострадавшие от изъятия земель, деревни с с

лабой коллективной экономикой, нуждающиеся в помощи, а также обычные деревни с избыточными коллективными средствами. Каждая из первой и второй фаз охватила по 22 деревни: первая фаза была сосредоточена в основном на экономически слабых деревнях, а вторая — на деревнях, затронутых изъятием земель.

5. Изменения в рыночной среде привели к снижению арендной платы за недвижимость в эклайвных парках. В целях соблюдения обязательства о том, что дивиденды первого этапа на первые десять лет составляют 10 % от суммы инвестиций, муниципальное правительство испытывает серьёзное давление в отношении обеспечения финансирования и может вносить лишь незначительные корректировки в соотношение дивидендов для новых проектов.

Справочные материалы

- [1] 曾祥坤. 规划“不可能三角”: 一个关于规划价值的新视角[J]. 城市规划, 2019, 43(1): 82-88.
- [2] Хефец А., Уорнер М. За рамками дихотомии «рынок против планирования»: понимание приватизации и её обратного процесса в городах США [J]. Local Government Studies, 2007, 33(4): 555–572.
- [3] 段德罡, 曾洪煜, 王瑾. 中国土地发展权三十年研究进展及演进特征: 基于可视化文献计量分析[J]. 西部人居环境学刊, 2025, 40(2): 1-7.
- [4] 林坚, 陈诗弘, 许超诣, 等. 空间规划的博弈分析[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 10-14.
- [5] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018, 42(8): 9-15.
- [6] Барресе Дж. Т. Aspects of efficiency and equity in the operation of transfer of development rights plans [J]. Land Economics, 1983, 59(2): 235–241.
- [7] 汪晖, 王兰兰, 陶然. 土地发展权转移与交易的中国地方试验: 背景、模式、挑战与突破[J]. 城市规划, 2011, 35(7): 9-13.
- [8] 陶然, 曹广忠. “空间城镇化”、“人口城镇化”的不匹配与政策组合应对[J]. 改革, 2008(10): 83-88.
- [9] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014, 38(1): 26-34.
- [10] 杨凌, 林坚. 中国土地利用计划管理制度: 演进、逻辑与展望[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 18-24.
- [11] 黄斐玫, 雷晓寒. 土地发展权在市级国土空间总体规划的配置探讨: 基于雅安的研究[J]. 城市规划学刊, 2022(增刊 1): 225-231.
- [12] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19.
- [13] 王理, 赵民. “发展权转移”辨析及其在我国的适用性探讨[J]. 城市规划, 2025, 49(2): 43-53.
- [14] 刘国臻. 中国土地发展权论纲[J]. 学术研究, 2005(10): 64-68.

- [15] 黄祖辉, 汪晖. 非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿[J]. 经济研究, 2002(5): 66-71.
- [16] 汪晖, 陶然. 论土地发展权转移与交易的“浙江模式”: 制度起源、操作模式及其重要含义[J]. 管理世界, 2009(8): 39-52.
- [17] 张鹏, 刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索: 重庆模式分析[J]. 经济体制改革, 2010(5): 103-107.
- [18] 岳文泽, 钟鹏宇, 王田雨, 等. 国土空间规划视域下土地发展权配置的理论思考[J]. 中国土地科学, 2021, 35(4): 1-8.
- [19] 王庆日, 张冰松, 陈美景, 等. 2022 年土地科学研究重点进展评述及 2023 年展望[J]. 中国土地科学, 2023, 37(3): 101-113.
- [20] 朱从谋, 苑韶峰, 李胜男, 等. 基于发展权与功能损失的农村宅基地流转增值收益分配研究: 以义乌市“集地券”为例[J]. 中国土地科学, 2017, 31(7): 37-44.
- [21] 夏菁, 田莉, 王晨跃, 等. 土地发展权益均等化导向的湖北省“影子指标”预评估[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 41-48.
- [22] НЕЛСОН А. К., ПРУЭЦ Р., ВУДОРФ Д. Руководство по программе TDR: разработка и реализация программ передачи прав на развитие [М]. Вашингтон, округ Колумбия: Island Press, 2013.
- [23] 张五常. 交易费用的范式[J]. 社会科学战线, 1999(1): 1-9.
- [24] Коус Р. Х. Проблема социальных издержек [J]. Журнал права и экономики, 2013, 56(4): 837-877.
- [25] 赵燕菁. 制度经济学视角下的城市规划(上)[J]. 城市规划, 2005(6): 40-47.
- [26] 诺斯, 路平, 何玮. 新制度经济学及其发展[J]. 经济社会体制比较, 2002(5): 5-10.
- [27] 彭真善, 宋德勇. 交易成本理论的现实意义[J]. 财经理论与实践, 2006(4): 15-18.
- [28] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [29] Александер Э. Р. Теория транзакционных издержек в планировании использования земли и контроле за его развитием: к институциональному анализу государственного планирования [J]. Town Planning Review, 2001, 72(1): 45-75.
- [30] Ху И., Лу Б., У Цз. Оценка ценности при обновлении промышленных земель в рамках системы государственного арендного правления: сравнение политических подходов в Китае [J]. Land Use Policy, 2019, 84: 59-69.
- [31] Фалько Э., Кхиоделли Ф. Передача прав на освоение земель в условиях экономического кризиса: потенциал, инновации и ограничения в Италии [J]. Land Use Policy, 2018, 72: 381-388.

[32] Пруец Р., Стэндридж Н. Что обеспечивает эффективность передачи прав на развитие? Факторы успеха на основе исследований и практики [J]. Журнал Американской ассоциации планирования, 2008, 75(1): 78–87.

[33] Шахаб С., Клинич Дж. П., О'Нилл Э. Аспекты временных характеристик и распределения транзакционных издержек в программах передаваемых прав на развитие [J]. Habitat International, 2018, 75: 131–138.

[34] Шахаб С., Клинич Дж. П., О'Нилл Э. Оценка транзакционных издержек в программах передачи прав на застройку [J]. Журнал Американской ассоциации планирования, 2018, 84(1): 61–75.

[35] Фалько Э., Гарда Э., Шахаб С. Транзакционные издержки реализации программы передачи прав на развитие в Милане [J]. Planning Practice & Research, 2025, 40(1): 103–121.

[36] 严雅琦. 赋权的挑战: 北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 98-104.

[37] 郑风田, 丁冬. 撤村并居中的土地问题: 现状、原因与对策[J]. 现代城市研究, 2013, 28(6): 20-24.

[38] Лай И., Тан Б. Институциональные барьеры для реконструкции городских деревень в Китае: из точки зрения транзакционных издержек [J]. Политика использования земель, 2016, 58: 482–490.

[39] Лай Л. В., Чау К. В. Перевосприятие модели земельного монополизма Коуса: локальная специфичность и потенциал улучшения качества земли как имущества де юре и де факто [J]. Progress in Planning, 2019, 131: 1–15.

Пересмотрено: ноябрь 2025 года

Ai 辅助翻译