

К возрождению под руководством жильцов: практические исследования, типовые трудности и институциональные инновации при экологическом сносе и восстановлении старых жилых зданий в современном Китае

Чжоу Линь, Чэнь Чэнь, Лу Хунмин, Сунь Липин, Рэн Сяоян

Аннотация: В документе Центрального комитета КПК и Государственного совета о содействии высококачественному городскому развитию прямо предлагается поддержка «обновления старых жилых зданий под руководством местных жителей и их демонтажа с последующей реконструкцией на месте». На фоне ослабления финансирования за счёт земельных ресурсов и ограниченной возможности комплексной реконструкции старых районов в удовлетворении потребностей жителей, подход, основанный на участии самих жителей, Метод демонтажа и реконструкции на месте может стать важным инструментом для трансформации модели городского развития, стимулирования реального внутреннего спроса и расширения эффективных инвестиций. В данной статье сравниваются пути развития и политические инновации в области демонтажа и реконструкции на месте в нескольких китайских городах; также проводится подробное исследование восьми типичных случаев. Установлено, что данная модель обновления характеризуется государственным руководством, управлением со стороны государственных предприятий, взаимной выгодой для секторов государства и частного сектора, ограниченными физическими улучшениями и комплексным балансированием интересов; тем не менее она всё ещё недостаточна для того, чтобы считаться подлинным обновлением, инициированным местными жителями. В статье также выявлены типичные препятствия на уровнях политики и законодательства, а также в вопросах балансировки интересов, и предлагаются институциональные решения в двух аспектах: создание правовой системы, обеспечивающей реальное обновление зданий под руководством жильцов, и стимулирование устойчивого импульса обновления. Цель — предложить подходы к тому, как старым жилым зданиям можно эффективно реализовать процесс демонтажа и реконструкции на месте под руководством самих жильцов.

Ключевые слова: обновление под руководством местных жителей; демонтаж и реконст

рукция на месте; политика и нормативные акты; финансовый баланс; оценка стоимости

В 1980–1990-х годах Китай постепенно вступил в период масштабного строительства жилья и реконструкции ветхого жилищного фонда. Модель «переселения и сноса» основывалась на системе изъятия земель под жильё государственной собственности и системе платного использования государственных земельных участков. Для обновления ветхого жилья использовался развитие недвижимости, для замещения старых городских районов — строительство новых городских территорий, для компенсации сноса — новое строительство, а для погашения старых долгов — новые кредиты. Объективно говоря, данная модель постоянно способствовала росту цен на жильё и увеличению уровня макрофинансового кредитования [1]. Однако фундаментальные изменения в соотношении спроса и предложения на рынке недвижимости подорвали устоявшуюся модель, основанную на доходах от передачи земельных участков для покрытия расходов на их обновление, что делает крайне важным преодоление изначальной зависимости от определённого пути развития [2–3].

В то же время за последнее десятилетие и более комплексная реконструкция старых жилых районов — включая укрепление и обслуживание конструкций зданий, модернизацию инфраструктуры, установку лифтов, снос незаконных построек и улучшение экологической среды — активно продвигалась и получала финансовую поддержку со стороны центрального правительства. Однако данная модель имеет очевидные ограничения. Значительный объём жилья низкого качества, построенного в период социального жилищного обеспечения для решения базовой проблемы «доступа к жилью» (включая некоторые первые объекты коммерческого жилья), характеризуется ограниченным сроком службы конструкций, планировкой помещений, уже не соответствующей современным потребностям, а также серьёзным дефицитом вспомогательных объектов и парковочных мест. Простые работы по ремонту, обслуживанию и улучшению внешнего вида не вызывают у жильцов сильного чувства удовлетворения и затрудняют внедрение механизма совместного финансирования из участия различных сторон. За исключением случаев, когда требуется сохранение исторического характера, снос и реконструкция зачастую представляют собой более разумный подход к обновлению; в противном случае комплексная реконструкция может оказаться затратной и малоэффективной.

На этом двойном фоне документ «Мнения на 2025 год» официально предложил поддержку программ обновления старых жилых зданий под руководством местных жителей, а также их сносу и восстановление на месте. «Обновление под руководством жителей» и «снос и восстановление на месте» — это два параллельных подхода. Некоторые регионы уже начали реализовывать последний вариант и привлекли широкое внимание общественности и научного сообщества; однако большинство таких проектов вряд ли можно классифицировать как обновление под руководством жителей. Существующие исследования в области архитектуры и градостроительства в основном сосредоточены на отдельных случаях [4–8], конкретных районах [9], проблемах и опыте одного города [10–11], сравнении с комплексной реконструкцией [12] или на ключевых вопросах — таких как права на обновление, дилеммы коллективных действий или трудности с оплатой [13–16]. Однако систематическое изучение политики и практик различных городов до сих пор не проведено. В отличие от этого, юридические и управленческие исследователи сосредоточились на правовых и финансовых аспектах данной модели [17], в частности — на ещё не завершённых правилах, регулирующих права и обязанности, связанные с реконструкцией жилых комплексов [18–21]. В данной статье рассматриваются процессы развития и политические инновации в области демонтажа и реконструкции объектов на месте в нескольких китайских городах; представлен сравнительный анализ восьми типичных случаев; обобщаются особенности модели обновления; затем определены общие трудности, связанные с формированием соответствующей политики, правовой базы и балансировкой интересов при реализации проектов демонтажа и реконструкции под руководством местного населения; после этого предлагаются соответствующие меры по их преодолению.

1 Связанные концепции и траектория развития

1.1 Концептуальное определение

На данный момент официального определения понятия «демонтаж и восстановление старых жилых зданий на месте» не существует. В данной статье этот термин обозначает программу городского обновления, при которой старые жилые здания на государственной земле демонтируются и возобновляют строительство на исходном месте; после завершения реконструкции в зданиях возвращаются первоначальные жильцы, а продажи объектов недвижимости не проводятся (Таблица 1). Данная программа характеризуется двумя типичными чертами. Во-первых, количество жилых единиц на участке не увеличива

ется ни до, ни после обновления, а первоначальные жильцы возвращаются. Во-вторых, после реконструкции коэффициент застройки может увеличиться, однако дополнительная площадь в основном используется для кухонь и ванных комнат, общих зон и общественных объектов без создания новых жилых единиц для коммерческой продажи; это явление часто называют «расширением жилищной мощности без увеличения числа домохозяйств». Основные преимущества данной модели заключаются в сохранении социальных связей, предотвращении гентрификации городских районов, повышении доступности жилья и отсутствии увеличения нагрузки на государственные услуги. Его цели, как правило, делятся на три категории: преобразование незавершённых жилых объектов (обычно общественного жилья) в самостоятельные жилые единицы; ликвидация опасного жилья; а также старые жилые здания, не относящиеся к первым двум категориям — то есть самостоятельные, частные и безопасные по своей природе жилые помещения. Первые две категории составляют основную часть и в настоящее время допускаются и поддерживаются государственной политикой. В третьей категории уже имеются некоторые примеры реализации, однако четкий и единый подход к её внедрению пока отсутствует.

У понятия обновления объектов недвижимости под руководством жильцов также отсутствует общепринятое определение. Некоторые исследователи рассматривают его как процесс обновления, при котором жильцы подают заявление в органы власти; после его одобрения они берут на себя ответственность за реализацию и финансирование проекта, в основном путем сносов на месте и последующей реконструкции [22]. Таким образом, этот процесс должен включать четыре ключевых элемента: автономное принятие решений собственниками недвижимости, самостоятельную организацию работ, самостоятельное финансирование и самостоятельное распределение результатов [23].

Таблица 1. Концептуальное определение метода демонтажа и реконструкции старых жилых зданий на месте

Владение землёй	Метод обновления данных	Возврат на исходном сайте	Продажи объектов недвижимости в рамках проектов по их разработке
Государственная земля; не коллективная	Снос и реконструкция; не микрореконструкция	Да	Нет.

Владение землёй	Метод обновления данных	Возврат на исходное состояние сайта	Продажи объектов недвижимости в рамках проектов по их разработке
владельцы земли	аукцион		

1.2 Развитие метода демонтажа и восстановления на месте в различных городах

Документ «Мнения на 2025 год» стал первым центральным документом, в котором был использован термин «демонтаж и восстановление на месте». До этого несколько городов уже приняли соответствующие политики и внедрили соответствующие практики: Шанхай, Пекин, Ханчжоу, Нанкин, Гуанчжоу, Чэнду, Чанша и Сямэнь (рисунок 1). Шанхай начал тестирование подхода «демонтаж и восстановление на месте» ещё около 20 лет назад, тогда как специальные меры других городов были разработаны в основном за последние пять лет. В Шанхае, Пекине, Ханчжоу, Нанкине и других городах уже реализовано несколько успешных проектов. Некоторые из них прошли длительные процессы переговоров и внедрения, что способствовало разработке и совершенствованию местной политики; практический опыт и институциональные механизмы взаимно укреплялись. В то же время некоторые инициативы в различных регионах столкнулись с трудностями. Например, в 2018 году более 3000 владельцев квартир во втором этапе проекта «Central Garden» в Чэнду предложили самостоятельно снести свои жилые помещения и возобновить строительство; однако реализация проекта была приостановлена из-за того, что он не входил в рамки программ реконструкции трущобных районов и не получал государственной поддержки.

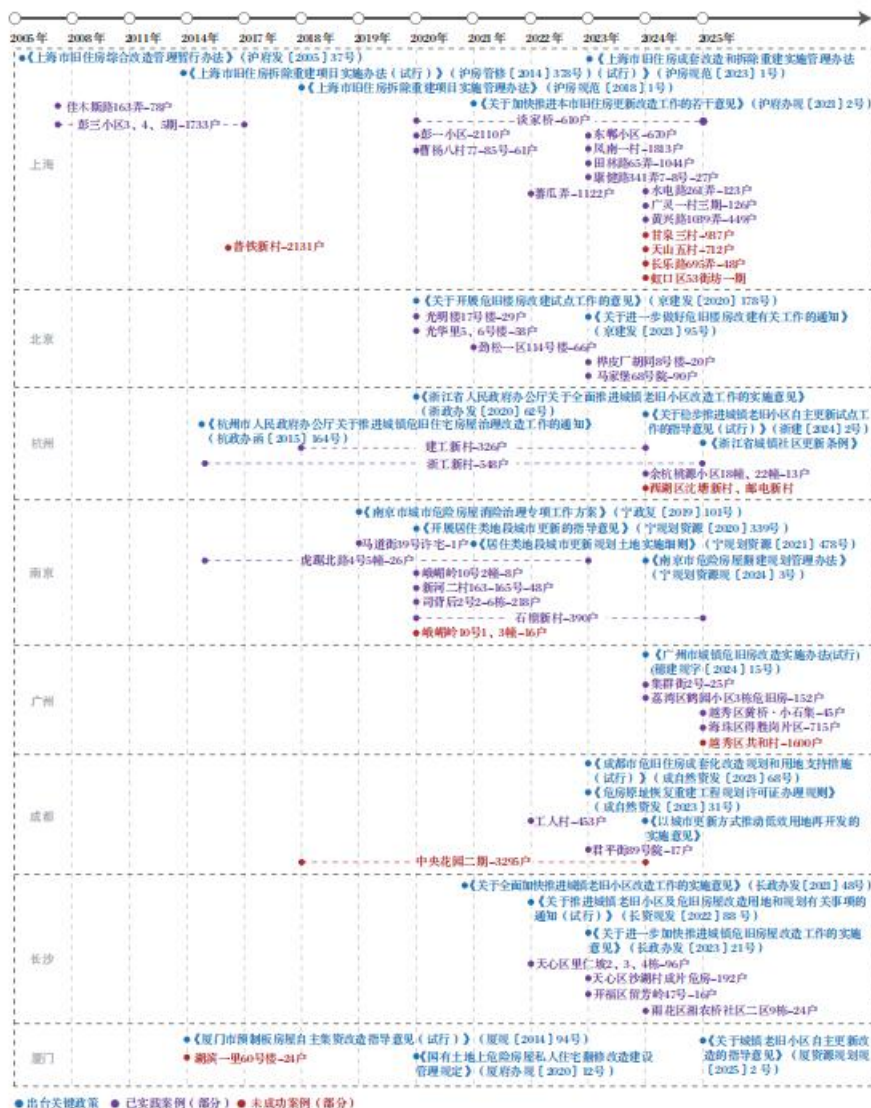


Рисунок 1. Основные политики, ключевые реализованные проекты и неудачные случаи ин-ситу демонтажа и реконструкции старых жилых зданий в отобранных городах

1.3 Основные аспекты инноваций в местной политике

1.3.1 Объекты применения: в основном опасные и неполные конструкции

До того как в центральном документе была упомянута практика демонтажа и восстановления объектов на месте, местные политики использовали для неё различные термины (таблица 2). Во большинстве городов объектами, подлежащими таким мерам, явно являются только опасные или незавершённые старые жилые здания; поэтому реконструкция обычно проводится в небольших точечных масштабах. Требования к уровню опасности жилых зданий различаются в зависимости от города: в некоторых городах применение ограничивается только зданиями опасного класса D/Dsu, тогда как в других охватывают з

дания опасных классов В, С и D. Сямэнь, Ханчжоу и Шанхай действуют относительно гибко: частные старые жилые дома возрастом более 40 лет или расположенные в тех же районах реконструкции, что и государственные старые жилые дома или опасные дома категории C/D, также могут быть снесены и восстановлены одновременно.

Таблица 2. Объекты, подлежащие применению политик по демонтажу и восстановлению на месте в отдельных городах

Город	Местный термин	Основные объекты применения	Строгость
Шанхай	Снос и реконструкция старых жилых зданий	Государственная старая жилая недвижимость и частная жилая недвижимость, находящиеся в рамках одного и того же проекта реконструкции; многоэтажные жилые здания, признанные опасными и не обладающие ценностью для ремонта или сохранения.	Умеренный
Пекин	Реконструкция ветхих и разрушенных зданий	Зносные здания с неустойчивой конструкцией, длительным состоянием разрушения, поврежденной или отсутствующей инфраструктурой и с серьезными рисками для безопасности; в основном это простые жилые дома без собственных коммунальных услуг, которые считаются либо не имеющими практической ценности с точки зрения укрепления, либо сильно пострадали от его воздействия.	Относительно строгий
Ханчжоу	Комплексная демонтажноремонтная работа в старых жилых комплексах	Здания общего низкого качества, включая некоторые законно классифицированные как опасные по классу C/D здания; в основном жилые помещения без собственных кухонь или туалетов, а также здания с коридорами; а также здания с геологическими или иными рисками для безопасности.	Гибкий
Нанкин	Реконструкция	Опасные здания 3-й и 4-й категорий, которые не	Строгий

Город	Местный термин	Основные объекты применения	Строгость
	я опасных зданий	евозможно заменить или перенести.	
Гуанчжоу	Реконструкция опасных старых жилых зданий в городских районах	На землях государственной собственности опасное жилье категории В может быть реконструировано по желанию владельцев; опасное жилье из кирпича и деревянных конструкций категорий С и D следует реконструировать при возможности.	Относительно строгий
Чэнду	Самостоятельная реконструкция опасного старого жилья	Низкоэтажные жилые дома с самостоятельной основой, расположенные на государственных строительных участках и классифицируемые как опасные по стандарту D/Dsu, а также незавершенные старые опасные здания, включенные в проектную базу данных.	Очень строгие требования
Чанша	Снос и реконструкция опасных старых жилых зданий	Небезопасное жилье 3-й и 4-й категорий, расположенное на городских землях государственной собственности с законным правом собственности и включенное в муниципальный план реконструкции старого небезопасного городского жилья.	Строгий
Сямэнь	Реконструкция старых сооружений под руководством местных жителей	Здания возрастом более 40 лет с недостаточно конструктивной прочностью, несовершенной функциональностью и отсутствием потенциала для ремонта или укрепления, а также здания, классифицированные как опасные жилые объекты уровня С или Д.	Умеренный

1.3.2 Правила инкремента: умеренное увеличение мощности без роста числа домохозяйств

На национальном уровне поддерживается умеренное расширение инфраструктурных в

возможностей для обновления старых жилых районов, однако детальные правила по этому вопросу остаются неясными. Местные власти обычно обосновывают увеличение площади помещений ссылаясь на минимальные национальные стандарты по оборудованию кухонь и ванных комнат, а также разрешают дополнительное оснащение объектов общественного назначения. Некоторые города устанавливают общий лимит на увеличение площади жилых помещений в пределах от 20 % до 30 %, а рост внутренней площади описывают лишь расплывчато как «умеренный». Другие определяют базовые стандарты площади жилья с учётом местных условий проживания — например, 70 или 90 м² — и не разрешают увеличивать внутреннюю площадь выше этого уровня. В некоторых городах прямо запрещается увеличивать количество домохозяйств; в то время как Шанхай, Пекин и Ханчжоу разрешают использовать новые жилые помещения в качестве доступного жилья — включая общественное арендное жилье, жилье с государственной субсидией, жилье с совместной собственностью или жилье для переселения в рамках обновления старых районов (Таблица 3).

Таблица 3. допустимые увеличения площади подземных помещений при демонтаже и в восстановлении на месте в отдельных городах

Город	Увеличение внутренней площади	Общая площадь приобретения	Прирост дохода домохозяйства
Шанхай	Может умеренно увеличиться.	В районах, где предусмотрены общественные объекты — такие как городские общественные пространства и доступное жилье — и соблюдаются требования к охране окружающей среды, использование земли, потенциал застройки и высота зданий могут быть умеренно скорректированы.	Дополнительные объекты могут использоваться для переселения жителей районов и строительства различных типов доступного жилья.
Пекин	Для неполных жилых помещений и автономных квартир площадью не б	Рост площади надземных этажей в целом не должен превышать 30 %; увеличения, превыша	Можно добавить доступное арендное жилье, обще

Город	Увеличение внутренней площади	Общая площадь приобретения	Прирост дохода домохозяйства
	олее 70 м ² допускается увеличение площади кухни до 4 м ² и ванной комнаты до 3 м ² ; для автономных квартир площадью более 70 м ² такое увеличение, как правило, не рекомендуется.	ющие этот показатель, требуют одобрения районного правительства.	ственное арендное жилье или жильё с совместной собственностью.
Ханчжоу	Площадь жилых помещений может умеренно увеличиться за счёт增设 дополнительных объектов общественного обслуживания.	Можно добавить жилую зону и объекты общественного обслуживания.	Можно добавить доступное жилье.
Нанкин	Площадь может умеренно увеличиться — например, на кухню площадью 4 м ² и ванную комнату площадью 2 м ² ; возможно создание подземных пространств.	При восстановлении строений в целом следует соблюдать исходное расположение, площадь и высоту зданий; на территории могут допускаться умеренные изменения с целью улучшения базовых общественных объектов и удовлетворения основных потребностей жителей.	Не наблюдается увеличения числа домохозяйств.
Гуанчжоу	Для неполноценных жилых помещений и автономных квартир площадью не более 90 м ² размеры могут быть увеличены до 4 м ² на кухню и 3 м	Квалифицированные проекты могут включать в себя дополнительные общественные пространства и объекты общественного обслуживания; увеличение площади надземной части в це	Не наблюдается увеличения числа домохозяйств.

Город	Увеличение внутренней площади	Общая площадь приобретения	Прирост дохода домохозяйства
	² на ванную комнату; для квартир площадью более 90 м ² увеличение размеров, как правило, не рекомендуется.	лом не должно превышать 30 %.	
Чэнду	Можно добавить площадь для кухонь, ванных комнат и других помещений с целью соответствия действующим минимальным национальным стандартам.	Можно добавить лифты, парковку, помещения для управления недвижимостью, объекты общественных услуг, площади и зелёные зоны; общая площадь дополнительного строения не должна превышать 20 % сертифицированной исходной площади этажей.	Не наблюдается увеличения числа домохозяйств.
Чанша	В соответствии с принципом «четырёх оригиналов» — оригинальное местоположение, площадь, высота и назначение помещения — отсутствие кухонь и ванных комнат может оправдывать умеренное увеличение высоты и расширение пространства; площадь кухни в среднем не должна превышать 6 м ² на домохозяйство, а площадь ванных комнат — 4 м ² н	Не указано.	Не указано; предполагается отсутствие увеличения.

Город	Увеличение внутренней площади	Общая площадь приобретения	Прирост дохода домохозяйства
	а домохозяйство.		
Сямэнь	Расширение площади на единицу не должно превышать 10 % от исходной площади.	Суммарная площадь добавленного этажа не должна превышать 20 % от исходной площади.	Не указано; предполагается отсутствие увеличения.

1.3.3 Фискальные субсидии: различия между государственным и частным жильем

Степень финансовой поддержки варьируется в зависимости от региона. Наиболее значительная помощь предоставляется в виде полного финансирования из специальных бюджетных фондов, как правило, в городах, где основной объектом является социальное жилье. Второй тип поддержки заключается в субсидиях на реконструкцию в зависимости от уровня риска. Третий тип предусматривает многосторонний механизм финансирования: фискальные субсидии выделяются в фиксированном размере исходя из первоначальной площади объекта, при этом к участию общественных организаций в финансировании и последующем эксплуатационном обслуживании призывается приглашение. В городах с более широким кругом объектов, подлежащих охвату программы, таких как Ханчжоу и Сямэнь, включая частные жилые помещения, от первоначальных владельцев обычно требуется привлечение средств в соответствии с долей площади каждого домохозяйства; в некоторых регионах разрешается передача общественных объектов для покрытия расходов. Такие проекты не входят в число объектов, подпадающих под центральную финансовую поддержку реконструкции старых городских районов (Таблица 4).

Таблица 4. Источники финансирования и субсидии на демонтаж и реконструкцию на месте в отобранных городах

Город	Функция финансирования	Источник финансирования	Уровень субсидий
Шанхай	Полная фискальная субсидия	Специальные фонды, созданные муниципальными и районными финансовыми органами.	Очень высокий
Пекин	Многостороннее финансирование с фиксацией	Муниципальное и районное бюджетное субсидирование в раз-	Средний–высокий

Город	Функция финансирования	Источник финансирования	Уровень субсидий
	рованной субсидией	ере 5 786 юаней за м ² на исходной площади недвижимости; жильцы оплачивают разницу между стоимостью исходной и дополнительной площади не менее суммы полной стоимости реконструкции или 70 % от цены обычного коммерческого жилья.	
Ханчжоу	Вклад владельца плюс поступления от общественных услуг для покрытия расходов	Финансирование строительства жилых объектов, как правило, осуществляется собственниками в соответствии с первоначальными пропорциями площади этажей; передача государственного жилья со субсидированными ценами или объектов общественной инфраструктуры может компенсировать расходы на строительство.	Средний–низкий
Нанкин	Вклад владельца плюс государственная субсидия	Для опасных зданий класса C расходы распределяются между муниципальными финансовыми органами, районными финансовыми органами и владельцами в соотношении 2:2:6; для зданий класса D — в соотношении 3:3:4.	Высокий
Гуанчжоу	Самофинансирование в сочетании с сотрудничеством на рынке	Стороны, ответственные за безопасность жилищного строительства, финансируют свои расходы	Низкий

Город	Функция финансирования	Источник финансирования	Уровень субсидий
		самостоятельно; субъекты рынка могут законно участвовать в совместном обновлении соответствующих мер.	
Чэнду	Не указано	Не указано.	Не указано
Чанша	Фиксированная субсидия плюс специальная помощь для крайне малоимущих домохозяйств	Фискальная поощрительная выплата или субсидия в пределах исходной площади недвижимости: 400 юаней/м ² для отдельных домов и 1000 юаней/м ² для многоквартирных зданий; для объектов, управляемых централизованно, применяется ставка в размере 70 % от стандартной ставки для частной недвижимости.	Средний–высокий
Сямэнь	Самофинансирование	Владельцы жилья договариваются о доле взносов, как правило, исходя из первоначальных пропорций площади помещений.	Низкий

1.3.4 Организации, ответственные за реализацию

В городах, где основным объектом реализации является общественное жилье, подразделение по вопросам прав собственности обычно выступает в роли исполнительного органа; при необходимости правительство может назначить такой орган. В некоторых городах все владельцы или комитет владельцев обязаны поручить организацию реализации соответствующим исполнительному органу. Города Ханчжоу, Гуанчжоу и Сямэнь предлагают дополнительно создавать комитет по обновлению жилья под руководством жителей и поручать его выполнение строительной организации, тем самым укрепляя позиции жителей как ключевых участников процесса.

1.3.5 Пороговые значения для разрешений и опций

В большинстве городов применяется принятие решений по мнению большинства. В некоторых городах проводятся два этапа консультаций, при этом окончательный порог эффективности устанавливается выше 95 %; в Чэнду и Сямэне требуется единогласие. По соображениям общественной безопасности Нанкин снижает порог для зданий опасного класса до двух третей. В провинции Чжэцзян приняты местные нормативные акты, позволяющие органам власти принимать решения о сносе опасных жилых объектов в условиях чрезвычайных ситуаций и организовывать этот процесс.

В отличие от переселения и сноса, метод демонтажа и восстановления на месте в большинстве городов обычно не предусматривает денежной компенсации, переселение за пределы района или других вариантов выхода из жилого комплекса. Он также основан на принципе «одна семья — одна квартира», что позволяет избежать дополнительной нагрузки на вспомогательные объекты. Только в Пекине прямо разрешается отзыв договора аренды в отношении общественного жилья на основании заявления.¹

1.3.6 Госпошлины за регистрацию недвижимости и передачу права собственности на землю

Не существует общепринятых правовых оснований для определения того, как должны изменяться условия прав на использование земли в процессе демонтажа и реконструкции на месте, как следует учитывать новую площадь помещений, необходимо ли и как следует дополнять сборы за передачу права собственности на землю, как следует корректировать данные в системе регистрации недвижимости или могут ли права на использование земли быть продлёнными. В результате местные нормативные акты являются неясными, несогласованными и редко конкретными. Путь развития системы общественного жилья достаточно ясен и часто связан с политикой реформы жилищного сектора 1990-х годов; в то время как роль частного жилья до сих пор не чётко определена.

1.4 Типичные примеры местной практики

Существующие и текущие местные проекты обладают различными характеристиками. Для общего представления старых жилых зданий включённые здесь примеры не включают старые жилые постройки, расположенные в исторических городских районах или подпадающие под строгие требования к сохранению. С целью сосредоточения внимания на основных препятствиях, с которыми сталкивается демонтаж и восстановление на месте, также исключены проекты, возведённые в соответствии с принципом «трёх оригинал

ов» — оригинальное место, оригинальная территория и оригинальная высота. В данном исследовании для детального анализа были отобраны восемь случаев в представительных городах (рисунок 2) на основе новостных сообщений, публичных объявлений на месте и интервью с местными жителями с целью изучения деталей реализации мер.

Исследуемые случаи анализируются с точки зрения исходных условий жилья, выбора участников, перераспределения прав собственности и распределения расходов (рисунок 3). Их начальные условия проживания существенно различаются, однако все они обладают хотя бы одной из двух характеристик — это неполные жилые помещения или опасное жильё; кроме того, во всех случаях присутствует государственное жильё в различных пропорциях. Что касается выбора участников со стороны жителей, случаи относительно схожи и пока недостаточны для того, чтобы классифицировать их как проекты обновления жилья под руководством местных жителей. При перераспределении жилищных ресурсов общий объём увеличения часто превышает установленные местными политиками лимиты. В системе разделения расходов государственное финансирование, включая средства от государственных предприятий, связано как с внесением благотворительных взносов в натуральной форме в интересах общества, так и с долей домохозяйств, использующих государственное жильё; участие социального капитала остаётся низким. Местные практики в ряде аспектов выходят за рамки общих положений местной политики и зачастую основаны на гибком применении норм и одностороннем утверждении по отдельным случаям. Тем не менее в других аспектах они проявляют большую осторожность. Например, политика Пекина не устанавливает строгих ограничений по объектам, подлежащим воздействию; на практике в основном применяются снос отдельных зданий и реконструкция жилых помещений опасного класса D. Хотя в политике предусмотрено создание дополнительного доступного жилья, это не реализуется. Хотя местные пороговые значения согласия варьируются от двух третей до 95 %, все вышеуказанные случаи были реализованы только после получения 100-процентного согласия жителей.

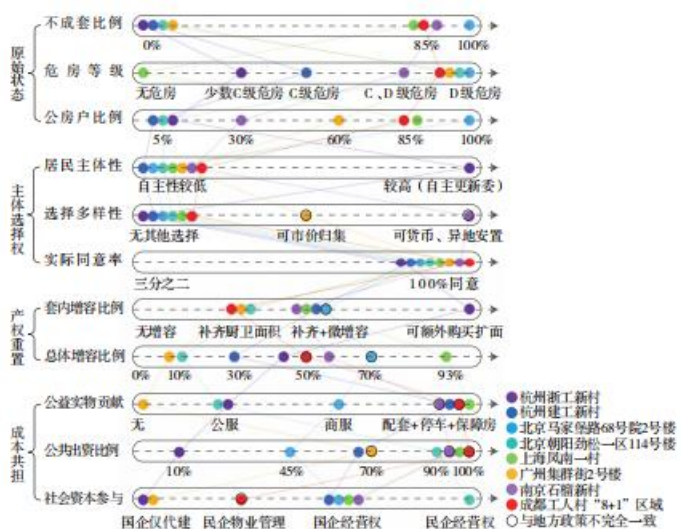
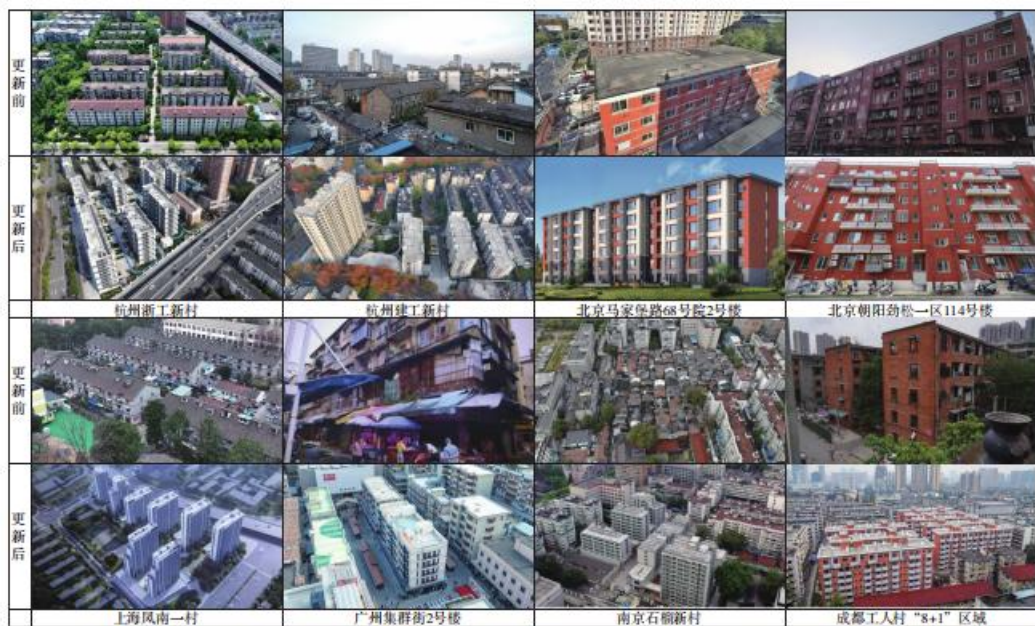


Рисунок 2. Изменения до и после в восьми случаях демонтажа и восстановления на месте

Рисунок 3. Обзор характеристик режима обновления в восьми случаях демонтажа и восстановления на месте

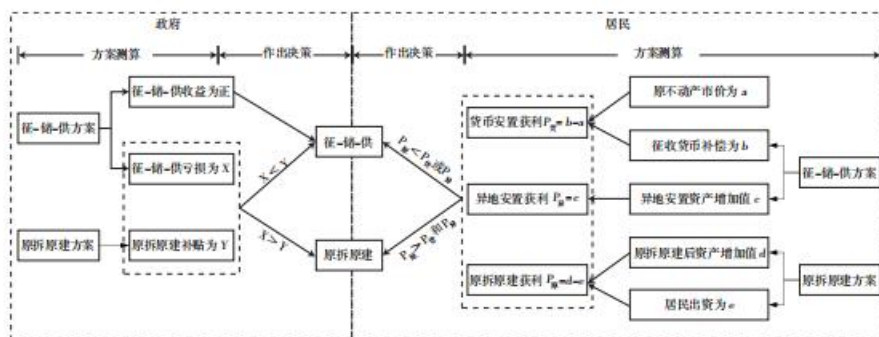
2 Основные характеристики местной практики

2.1 Руководство правительства: альтернатива в случае, когда цепочка «экспроприация–хранение–поставление» не может быть сбалансирована

Руководство со стороны правительства является наиболее важной общей чертой всех в

ышеуказанных случаев. Даже когда отдельные проекты возникали на основе требований жителей и в СМИ описывались как процесс саморазрушения и самостроительства, по сути они осуществлялись под руководством государства. Каждый успешный случай требовал специальной политической поддержки и официального одобрения со стороны государственных органов, а также координации и мобилизации со стороны местных органов власти на уровне районов и сообществ.

Все вышеуказанные местные политики не охватывают территории, уже включённые в планы изъятия и создания земельных резервов. Это свидетельствует о том, что методы демонтажа на месте с последующей реконструкцией и подход «изъятие–хранение–поставка» существуют параллельно, но являются взаимоисключающими. Согласно исследованию, с точки зрения местных органов власти метод демонтажа и восстановления на месте часто рассматривается как альтернатива в случаях, когда экономические расчёты по изъятию земли, её резервированию и предоставлению не могут быть сбалансированы — то есть когда будущие доходы от передачи земельных участков не покрывают затраты на и



зъятие, а возникающие убытки могут превышать объём финансовой поддержки, необходимой для реализации данного подхода. Учитывая требования к безопасности и улучшению условий жизни населения, правительство принимает решение о проведении демонтажа и восстановления объектов на месте и проводит консультации с первоначальными правообладателями. Если консультации не приводят к согласию, проект приостанавливается. Жители же часто оценивают возможную выгоду, опираясь на стандарты изъятия земель в аналогичных районах. Если как денежная компенсация, так и переселение за пределы объекта обеспечивают более высокую эффективность по сравнению с демонтажом и восстановлением на месте, достижение консенсуса затрудняется. На рисунке 4, когда $X > Y$ и $P_{original} < P_{monetary}$ или $P_{off-site}$, процесс демонтажа и восстановления на мес

те легко впадает в тупик. В Шанхае имеется множество неудачных случаев (рисунок 1): компенсация за изъятие жилья на один домохозяйство может достигать 5–7 миллионов юаней; даже при том, что демонтаж и восстановление объекта практически полностью финансируются из государственного бюджета, жители предпочитают ожидать выплаты компенсации за снос.²

Рисунок 4. Процесс принятия решений по демонтажу и восстановлению объектов на месте с точки зрения как правительства, так и жителей

2.2 Функционирование государственных предприятий: сбалансирование затрат на комплексное обновление за счёт сохранения государственной собственности

Во всех случаях в качестве исполнительных органов используются функциональные государственные предприятия на уровне районов (рисунок 5). Хотя Ханчжоу и Гуанчжоу предлагают владельцам создавать комитеты по обновлению жилищного фонда под руководством местных жителей, такие комитеты не имеют статуса юридического лица и не обладают необходимой профессиональной квалификацией; поэтому проекты должны осуществляться через государственные предприятия. Местные органы власти, как правило, назначают функциональные государственные предприятия на уровне районов, специализирующиеся на вопросах жилищного строительства или обновления жилищного фонда, утверждают проекты и выделяют финансирование. Жители заключают соглашения с государственными предприятиями (ГЭП) о объединении прав на недвижимость и финансовых ресурсов. ГЭП выступают в роли исполнительных органов: они оформляют разрешения на использование земли и строительство, а также оплачивают или предварительно покрывают расходы. Общая стоимость реконструкции включает не только затраты на снос и строительство, но и трудовые издержки на координацию работ, расходы на финансирование, расходы на переходное переселение, субсидии на переселение и отделку, а также другие расходы; она обычно составляет от 7 000 до 10 000 юаней за м². В ходе такого обновления местные органы власти предоставляют финансовые субсидии в разной степени и получают выгоду для общества в виде объектов государственных услуг или доступного жилья. После обновления эти материальные активы передаются правительству или находятся в его владении на имя государственных предприятий, что позволяет сбалансировать общие затраты на обновление за счёт сохранения и повышения стоимости государственной собственности. Особенно высокая оценка стоимости характерна для доступ

ного жилья. Хотя в таких городах, как Нанкин и Чэнду, политика не предусматривает прямо увеличение числа доступного жилья, на практике уже выделено десятки квартир, использование которых ещё не начато. В настоящее время частные предприятия участвуют преимущественно путем внесения финансовых вложений в обмен на право на определённый срок эксплуатации вспомогательных объектов или управления недвижимостью — это модель с минимальным вложением активов.

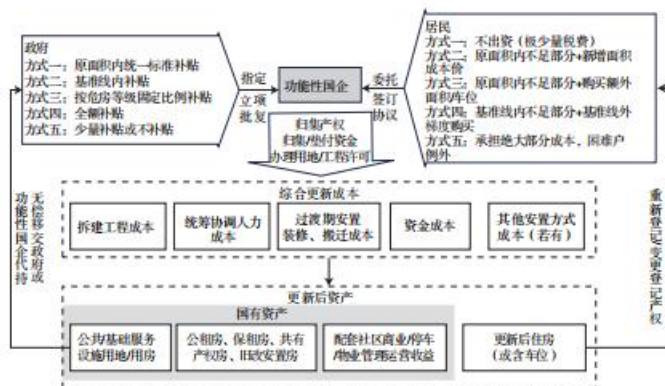
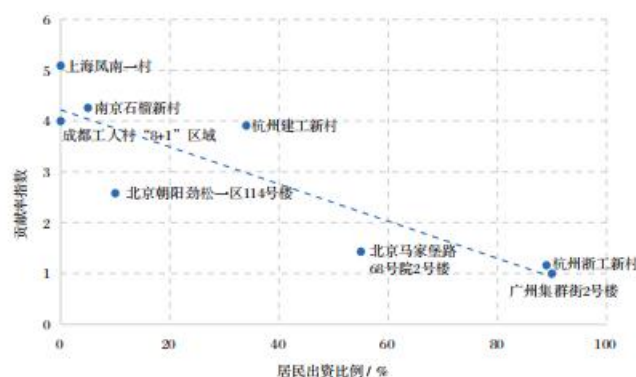


Рисунок 5. Роль функциональных специализированных объектов в ин-ситу демонтаже и реконструкции старых жилых зданий

2.3 Взаимная польза для государства и частного сектора: выплата бенефициарам обеспечивает баланс между справедливостью и эффективностью

Большинство реализованных проектов создали ситуацию взаимной выгоды для государства и частного сектора. Правительство улучшает условия жизни населения, устраняет потенциальные опасности и выполняет задачи по строительству доступного жилья, получая при этом общественные блага в натуральной форме; жители же получают более качественные условия проживания и рост стоимости своего жилья. Все восемь проектов расположены в привлекательных местах и обеспечивают доступ к высококачественному образованию и медицинским услугам. Поскольку старые и ветхие здания имеют значительную ценовую разницу по сравнению с соседними новыми жилыми объектами [15], а так



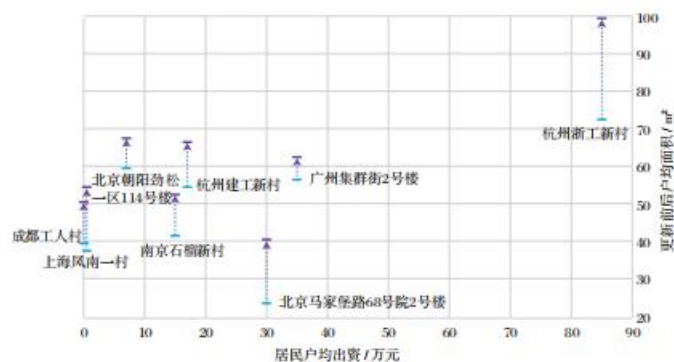
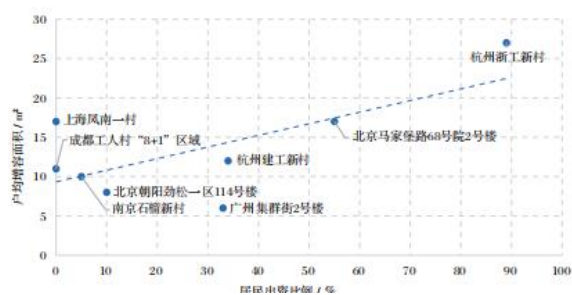
же учитывая допустимость определённого увеличения их жилой площади, ожидаемое повышение стоимости активов стимулирует желание жителей их реконструировать. Сравнение источников финансирования и вкладов общественного интереса в натуральной форме в восьми случаях показывает, что доля вклада жителей в целом обратно пропорциональна степени возврата выгоды для общества (то есть уровню вклада) (рисунок 6) и положительно коррелирует с увеличением площади жилого помещения на домохозяйство (рисунок 7). Эти взаимосвязи свидетельствуют о том, что местные инновации позволили накопить передовой опыт в области «оплаты получателей социальных услуг, сочетающей справедливость и эффективность».

Рисунок 6. Взаимосвязь между коэффициентом вклада жителей в капитал и уровнем внесения в общественные блага в восьми случаях

Рисунок 7. Взаимосвязь между уровнем вклада жителей в капитал и увеличением площади жилого помещения на домохозяйство в восьми случаях

2.4 Ограниченное улучшение: решение проблем с жильём и защита базовых прав на жильё

В целом основная цель данной модели — частичное решение проблем с жильём и улучшение условий жизни. Все случаи включают в себя финансовую поддержку в определённом



ной степени и могут рассматриваться как административные льготы; ключевым принци

пом предоставления таких льгот является обеспечение базовых прав на жизнь. Фискальная субсидия предоставляется из фонда субсидий на проекты по строительству доступного жилья в городах⁴; объектами субсидирования являются расходы на реконструкцию, расширение или восстановление на месте опасного жилья классов С и Д, а также незавершённого жилья на землях государственной собственности. Таким образом, почти все случаи относятся к данному кругу применения или хотя бы частично к нему. До обновления средняя площадь жилого помещения в семи случаях составляла от 24 до 60 м². Благодаря методу демонтажа и реконструкции на месте средняя площадь жилого помещения увеличилась на 6–17 м², что свидетельствует лишь о незначительном улучшении базовых условий проживания. Средний вклад домохозяйств составлял примерно 300 000 юаней — сумма, доступная для обычных семей в городах первого уровня; исключением стал новый посёлок Чжэгу́н (рисунок 8).

Рисунок 8. Средние значения инвестиций домохозяйств и изменения площади жилых помещений в восьми случаях

2.5 Инклюзивный баланс: снижение порогов участия за счёт поэтапного краудфандинга комплексных расходов

За исключением случаев, полностью финансируемых из бюджета, правила взносов жителей можно разделить на два типа. Первый тип характеризуется абсолютным равенством: каждое домохозяйство соблюдает одинаковые стандарты взносов и выплачивает примерно одинаковую сумму; дополнительные субсидии предоставляются только особо уязвимым группам; это применимо в случаях, когда размеры первоначальных жилых помещений были практически одинаковыми. Во-вторых, речь идет о относительном равенстве в сочетании с справедливостью и сегментированным ценообразованием: субсидии предоставляются одинаково в рамках базовых гарантий жизни, а за пределами исходной зоны или определенного базового уровня домохозяйства платят больше для получения дополнительных благ в зависимости от их готовности. Это фактически снижает порог участия. Постепенный краудфандинг также позволяет учитывать индивидуальные различия внутри группы и облегчает его реализацию. Например, в новой деревне Чжэгу́н в зоне, где внутренняя площадь не изменилась до и после реконструкции, первоначальные владельцы оплатили расходы на восстановление в размере 1350 юаней за м². Они могли добровольно приобрести до 20 м² расширенной территории по цене около 34 500 юаней за

м² — примерно в 80 % от уровня цен на жильё в окрестностях в то время — а также подземные парковочные места по рыночной цене в 220 000 юаней. Данный план финансирования снизил порог участия до нескольких десятков тысяч юаней, устранив проблемы, вызванные недостаточной платёжеспособностью, и позволив домохозяйствам с более высокой готовностью и возможностями оплаты добиться более значительных улучшений.

3 распространённых узких мест при демонтаже и восстановлении на месте

3.1 Политический и правовой уровень: законность и соблюдение процедурных требований

3.1.1 Правовая система реконструкции зданий остаётся неполной

В Китае в настоящее время отсутствуют специальные законы или административные нормативные акты, касающиеся реконструкции зданий, за исключением законов и правил, регулирующих восстановление после стихийных бедствий [21]. По национальным положениям целое здание, классифицированное как опасное здание третьей категории, может быть реконструировано в соответствии с принципом «трёх оригиналов» за счет средств собственников. Цель данного подхода — избежать нарушения законных прав соседей. Статья 278 Гражданского кодекса предоставляет правообладателям в рамках частного права право изменять или реконструировать жилые комплексы по решению большинства собственников; однако соответствующее законодательство до сих пор не принято. Важные аспекты таких изменений и реконструкций — объективные условия, урегулирование прав и интересов собственников, источники финансирования, повторная регистрация строительных участков и сборы за передачу земельных участков — по-прежнему остаются юридическими пробелами [18]. Каков возраст здания, прежде чем его можно будет восстановить; возможно ли увеличение площади за счёт оплаты или «налога»; а также существует ли право подавать заявление на продление срока использования земли — это насущные вопросы. Пока не зарегистрирован ни один случай сноса и восстановления жилого помещения в рамках системы реконструкции кондоминиумов; все существующие дела основаны на политике доступного жилья. Для частных старых жилых объектов, которые не имеют никакого отношения к опасным или незавершённым зданиям, но для которых существует готовность к их реконструкции под руководством жильцов, на практике отсутствует четкий механизм реализации.

3.1.2 Ограничения земельной системы эпохи инкремента создают препятствия

Процедура демонтажа и восстановления на месте в основном предполагает корректировку интенсивности застройки жилых земель. В системе платного использования земли, в недренированной в период поэтапного развития, явно предусмотрены дополнительные сборы за передачу права пользования землёй при изменении характера использования земли или коэффициента площади застройки. Однако для жилых земель — категории землепользования, подлежащей строгому соблюдению процедур резервирования, тендера, аукциона и регистрации передачи прав — отсутствуют чёткие нормативные положения о том, как следует дополнять, освобождать или снижать эти сборы. В этом вопросе местные политики либо подходят к нему неопределённо, либо полностью его игнорируют, что создаёт множество трудностей при практическом применении. Основным механизмом использования земельных ресурсов в современных программах демонтажа и восстановления на месте заключается в объединении земельных участков под единый объект реализации со стороны специализированного исполнительного органа и дополнительной уплате сборов за передачу земли при сдаче жилья в эксплуатацию или его повторной регистрации. Данная схема применима только к общественному и доступному жилью, которое ещё не охватывается политикой реформы жилищного сектора. Наибольшие сложности возникают в случае частного жилья. В некоторых случаях применяются гибкие подходы: например, Ханчжоу и Гуанчжоу используют стимулы, основанные на соотношении площади помещений к общей площади здания, в интересах экологически чистого строительства или использования предварительно изготовленных конструкций⁵, а дополнительную площадь регистрируют как «подаренный» пространство. Однако большинство местных органов власти указывают лишь то, что регистрация прав собственности может быть проведена законно после уплаты стоимости земли в соответствии с действующими нормативами, не указывая конкретные требования.

3.1.3 Дилеммы коллективных действий при реконструкции жилых комплексов

Реконструкция многоквартирных домов с несколькими собственниками представляет собой типичную форму коллективных действий. Дилеммы, возникающие при комплексной реконструкции старых жилых районов и установке лифтов, уже были подробно исследованы; однако многие общие проблемы по-прежнему сохраняются и становятся всё более сложными. Каждое жилое комплексное здание включает десятки владельцев недвижимости, чьи реальные потребности, экономические условия и готовность к взносам си

льно различаются; поэтому реконструкция таких зданий сталкивается с серьезными дилеммами коллективных действий.

Следует ли применять принятие решений единогласно или большинством? Как следует определить порог большинства? Статья 278 Гражданского кодекса предусматривает, что изменения и реконструкция являются вопросами, решаемыми совместно собственниками, и должны быть утверждены собственниками, представляющими две трети от общего числа лиц и площади соответственно; для этого требуется одобрение не менее трех четвертей участников голосования в каждой из указанных категорий. Хотя местные нормативные акты устанавливают эффективные пороговые значения от двух третей до 95 %, во семи случаях фактические показатели согласия практически полностью достигали 100 %, что создавало значительную нагрузку на координацию со стороны местных органов власти. Юридические специалисты [24] утверждают, что с учётом особенностей многоквартирных домов и факторов, влияющих на общественную безопасность (в частности, условий проживания в опасных жилых помещениях), индивидуальное частное право не должно иметь права вето в отношении общего сноса и реконструкции зданий. Более глубокой причиной дилеммы коллективных действий является отсутствие возможностей выхода из ситуации. Если бы у несогласованных владельцев существовало больше эквивалентных альтернатив⁶, такие дилеммы можно было бы эффективно устранить.

3.2 Балансирование значений: реализуемость и устойчивость

3.2.1 Краткосрочный внутренний баланс: разработка справедливых и равноправных правил

В жилых сообществах основная сложность процесса демонтажа и восстановления на месте заключается в обеспечении справедливости и равенства правил демонтажа, восстановления, а также правил предоставления субсидий. В старых жилых комплексах присутствует разнообразие типов жилья: жилье с правом пользования — например, жильё по системе аренды (государственное жильё, управляемое государством, и прямо управляемое государством); жильё, приобретённое после реформы государственного жилья; жильё, построенное отдельными квартирами; а также раннее коммерческое жильё. Разные начальные затраты для различных типов жилья приводят к формированию разных «пакетов прав», поэтому для обеспечения справедливости прав требуются специальные правила. Более того, снос и восстановление на месте представляют собой обмен материаль-

ого имущества на материальное имущество; в этом процессе могут изменяться тип квартиры, площадь, этаж, ориентация и другие параметры. Определение количественной стоимости явных компонентов и разумная оценка скрытой стоимости до и после изменения прав на недвижимость являются насущными трудностями. Тем временем старые жилые помещения зачастую действительно удовлетворяют базовые потребности в проживании мигрантов, групп с низким и средним уровнем дохода, а также пожилых людей. Поэтому необходимы правила субсидирования, учитывающие социальную справедливость, включая минимальное улучшение условий проживания и предоставление субсидий для лиц, испытывающих трудности.

3.2.2 Долгосрочный общий баланс: комплексные инструменты балансировки стоимости

Процесс демонтажа и реконструкции объектов на месте невозможно проводить без государственной финансовой поддержки. Другой ключевой вызов заключается в обеспечении долгосрочного общего баланса и повышении фискальной устойчивости. Субсидиальные программы в некоторых регионах трудно поддерживать.⁷ С учётом текущих демографических и жилищных тенденций традиционная модель использования новых городов для субсидирования старых и новых строителей для компенсации расходов на демонтаж также является неустойчивой. Для первоначальных жильцов старых жилых комплексов единовременная дополнительная выплата за землю может оказаться невозможной. Указанные случаи в основном представляют собой механизм социального разделения расходов за счёт внесения материальных вкладов — таких как объекты общественного обслуживания и доступное жильё; однако не существует надёжных фискальных и налоговых инструментов, подтверждающих, что эти вноски способны компенсировать долгосрочные социальные издержки. Следует отметить, что некоторые практики реализации проектов и требования жильцов направлены на увеличение затрат на реконструкцию за счёт дополнительных продаж коммерческого жилья. В рамках действующей системы это приведёт к серьёзной несправедливости: дополнительный коэффициент площади под земельный участок не будет передаваться гражданам через сборы за передачу права пользования землёй, а будет напрямую субсидировать строительство частных жилых домов; при этом расходы на инфраструктуру и общественные услуги, обусловленные появлением новых домохозяйств, по-прежнему будут нести государство — то есть все налогоплательщики. Это является юридически спорным вопросом.

4 Институциональные инновации в области демонтажа и реконструкции на месте под руководством местных жителей

4.1 Политический и правовой уровень: создание правовой системы для обновления, организуемого жителями

4.1.1 Расширить сферу применения и постепенно переходить к обновлению под руководством местных жителей

Значительный объём старых жилых зданий в Китае не может решаться исключительно за счёт государственного руководства. В ряде регионов уже возникают требования к сносу и реконструкции из-за появления первых коммерческих жилых объектов. В ближайшем будущем реконструкция старых жилых зданий станет неизбежной социальной проблемой. Поэтому необходимо срочно укреплять компетенцию заинтересованных сторон и переходить к реальному обновлению жилищных комплексов под руководством самих жителей. Действующие положения Гражданского кодекса о праве на реконструкцию или модификацию жилых комплексов не ограничивают сам здание; следовательно, теоретически любое здание может подвергаться обновлению по инициативе его жильцов. Учитывая сложность многоквартирных домов, сферу применения метода демонтажа и реконструкции на месте под руководством жильцов следует расширить путем всестороннего учета факторов безопасности, возраста здания, проектного срока службы и согласия правообладателей. Следует отметить, что, хотя некоторые учёные [14] призывают предоставлять правообладателям оригинальных произведений возможность создания юридических лиц и принятия на себя независимой гражданской ответственности, таким организациям фактически трудно соответствовать необходимым требованиям по компетентности и квалификации. В то же время «повышение компетентности», предусмотренное данной моделью продления срока действия, по сути представляет собой государственный актив. В настоящее время наиболее подходящим методом является использование государственных предприятий на уровне районов в качестве исполнительных органов. Правительства должны активно проводить всесторонние обследования и выявление угроз безопасности жилищ, дополнительно упрощать процедуры создания комитетов по реконструкции под руководством жителей и подачи заявок со стороны первоначальных правообладателей, чётко определять их права и обязанности, а также способствовать их активному участию и автономии в разработке проектов сноса и возведения, а также в расчёте и

сборе финансирования, тем самым постепенно переходя к модели реконструкции под руководством жителей.

4.1.2 Реконструировать систему использования земельных участков, подходящую для де монтажа и восстановления объектов на месте

Ин-ситуальное снос и восстановление старых жилых зданий в рамках программ обновления зачастую требует корректировки использования и интенсивности застройки существующих жилых участков. Увеличение жилищной мощности соответствует стимулированию правительством процесса обновления под руководством местных жителей за счет совершенствования пространственной политики⁸, основанного на комплексной социальной ценности обеспечения безопасности жилья и базовых условий жизни. Если проекты реализовываться в соответствии с логикой системы эпохи инкрементального развития, они сталкиваются с сложными процедурами и институциональными издержками: утверждением корректировок плана, выпиской условий использования земли, отменой первоначальных прав собственности, уплатой дополнительных сборов за передачу земельных участков и первоначальной регистрацией новых прав собственности. Правительству следует рассмотреть возможность выхода за рамки традиционной модели и создания параллельной системы платного использования земельных участков для строительства, а также системы лицензирования строительных проектов. При условии устранения негативных внешних эффектов, таких как влияние на здоровье и безопасность, и соблюдения принципа «всё, что не запрещено законом, допускается» [24], первоначальным правообладателям следует предоставлять возможность подавать заявления о корректировке параметров планировки жилых земель — включая их характер, долю совместного использования и интенсивность застройки. Например, высота зданий может быть увеличена при соблюдении стандартов освещения соседних жилых участков. Следует поощрять совместное снос и восстановление нескольких зданий и участков земли, а также строительство вспомогательных объектов; процедуры разделения земельных участков, их объединения и корректировки планировочных условий следует упростить; кроме того, необходимо отменить различные расходы, связанные с получением разрешений на использование строительных земель [24]. Правила сбора платы за землю следует оптимизировать с целью восстановления её основной функции — обеспечения средств к существованию населения. Необходимо ввести специальные правила оплаты за продление срока испо

льзования земельных участков под жилую застройку в рамках стандартов обычного жилья, предусматривающие возможность добровольного поэтапного продления срока и снижения стоимости земли или освобождения от нее в зависимости от внесённых взносов. Кроме того, инновационные решения исторических проблем, связанных с земельным и участками и жилищным фондом, следует официально утвердить.

4.1.3 Снижение порогов принятия решений и разработка путей выхода из системы

Реконструкция старых жилых зданий связана с общей выгодой для всех участников, а не исключительно с общественным благом. Если в процессе не участвует обеспечение общественной безопасности — например, при наличии опасных условий проживания — следует применять коллективное принятие решений на основе частных интересов [25] и использовать систему большинства голосов. В случае наличия опасных условий проживания проект переходит в категорию задач общественного интереса и может основываться на обязательном правовом принципе приоритета общественных интересов; пороги решения таких вопросов дополнительно снижаются в зависимости от степени срочности. Чжэцзян уже принял местные нормативные акты, согласно которым опасное жилье подпадает под действие принципа экстренного исключения: для обеспечения общественной безопасности местные органы власти могут принимать решения о сносе и организовывать его в соответствии с правилами реагирования на чрезвычайные ситуации. В текущих условиях Китая ключевым является стабилизация ожиданий и сокращение разрыва в годах между сносом и восстановлением на месте и переселением с последующим сносом⁹, чтобы правообладатели могли принимать решения исключительно исходя из собственных потребностей. Тех, кто выступает против из-за недостаточной платёжеспособности, можно поддержать с помощью финансовых инноваций, таких как кредиты с низкой процентной ставкой, ипотека на реконструированное жилье и отсроченные платежи. Тим, кто выступает против данной схемы из-за её несоответствия их собственным потребностям, могут быть предложены различные пути выхода: например, право на продажу прав собственности, позволяющее сторонникам передать свои права на рынке соответствующим владельцам, социальным организациям или инвестиционным институтам либо обменять их на неиспользуемые коммерческие жилые помещения, находящиеся в собственности инвестиционных организаций.

4.2 Уровень балансировки ценности: создание условий для устойчивого роста потенция

ла обновления

4.2.1 Присваивать «права на разработку» на жилые земельные участки и разрабатывать правила преобразования прав собственности

В регионах с системой зонирования обновление и изменение частного жилья часто осуществляются в тех случаях, когда уровень существующей застройки ниже допустимого по правилам зонирования, то есть когда сохраняются права на дальнейшую застройку. Оригинальные правообладатели и застройщики определяют доли физического распределения после продления срока действия лицензии в зависимости от их вклада — включая стоимость прав и уровень финансирования — и совместно несут расходы на продление; правительство получает налог с недвижимости за счет роста стоимости земли и создания новых общественных объектов. В странах с системой разрешений на застройку, таких как Великобритания, существуют «разрешенные права на застройку» [26]. Изменения и расширения жилых помещений, соответствующие установленным правилам, не требуют дополнительного разрешения; районы могут устанавливать правила строительства жилья и вспомогательных объектов посредством районных планов или указаний о развитии района. После вступления этих правил в силу уплачивается налог муниципального совета для восстановления общественной ценности [14].

Китай также может использовать эти подходы, предоставив жилым земельным участкам определённые права на развитие, стимулируя жителей к самостоятельному финансированию необходимых модернизаций и снижая зависимость от государственного финансирования. Такие права должны предоставляться на основе принципа, согласно которому права соседних сторон на доступ к солнечному свету и другие соответствующие права не нарушаются, при этом допускается разумная компенсация в пределах допустимой степени воздействия, что обеспечивает улучшение по методике Калдора–Хикса.¹⁰ Местные органы власти могут проводить обследования и анализ обоснования при подаче заявления и выдавать разрешение на реализацию без установления единых ограничений для всех случаев. Правила конвертации прав собственности в рамках программ обновления могут основываться на зрелой системе конвертации прав, обеспечивающей справедливость за счёт пропорционального распределения стоимости недвижимости; при этом для гарантии равноправия и разработки дифференцированных программ поддержки в зависимости от уровня необходимости и сложности применяются сегментированная ценооб

разование, дифференцированная субсидия и прогрессивный метод расчёта.

4.2.2 Разрабатывать инновационные инструменты захвата стоимости по категориям для обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости

В настоящее время большинство проектов демонтажа и восстановления на месте осуществляются за счёт государственных инвестиций и строительства со стороны государственных предприятий по принципу расчёта стоимости работ. Для того чтобы извлекать выгоду как правительства, так и местные жители, а также реализующие проекты, необходимы инструменты оценки стоимости для обеспечения долгосрочного баланса интересов. Инновации могут быть внедрены в двух конкретных ситуациях, при этом обе типы сообществ могут создать взаимодействующие механизмы сотрудничества. Первый тип относится к сообществам, где демонтаж и восстановление объектов на месте приводят к значительному улучшению условий жизни, а домохозяйства обладают достаточной платёжеспособностью. В таких случаях сбор доходов может осуществляться в виде ежегодной арендной платы, налога на застройку или аналогичных механизмов с целью финансирования модернизации инфраструктуры и охраны окружающей среды в прилегающих районах. Второй тип включает сообщества, для которых основная задача — обеспечение базовых условий жизни, а платёжеспособность населения является средней. В качестве основы для оценки стоимости могут использоваться передачи в натуральной форме общественных объектов, коммерческих и сервисных учреждений, а также доступного жилья; это позволяет получить набор пространственных ресурсов, пригодных для согласованного использования. Потребность в базовых общественных объектах ограничена. Можно в недрях умеренно прибыльные объекты жизненных услуг, использовать пространственные элементы для стимулирования социальных инвестиций, применять механизмы доверия для привлечения частных предприятий и некоммерческих организаций, а также смягчать ограничения на сроки аренды государственной недвижимости. Длительное эксплуатирование и управление этими пространственными ресурсами позволит получать доходы, снижающие финансовую нагрузку и покрывающие расходы на обслуживание сообщества.

5. Заключение

Метод демонтажа и реконструкции старых жилых зданий на месте не является чем-то совершенно новым. В 1980–1990-х годах некоторые регионы уже проводили программы по

восстановлению жилья и повышению его качества за счет совместного финансирования расходов. За последние два–три десятилетия модели реконструкции старых районов и финансирования за счёт земельных ресурсов, контролируемые государством, постепенно ослабили интерес к программам обновления жилых комплексов, иницируемым самими жителями, основанным на принципе «кто получает выгоду — тот и должен платить». На фоне снижения активности в сфере финансирования за счёт земли предложение центрального правительства о реализации обновления жилых районов под руководством местного населения и проведении демонтажа и восстановления на месте является не только необходимой мерой для обеспечения безопасности жилья и уровня жизни населения, но и потенциальным путём к решению этой проблемы. Переформирование модели развития недвижимости, стимулирование реального внутреннего спроса за счёт обновления городских территорий и расширение эффективных инвестиций. В данном исследовании анализируются траектории развития и основные особенности политики и практик в различных регионах; выявляются типичные препятствия на уровне процедурной законности и соблюдения норм на политическом и правовом уровнях, а также на уровне реализуемости и устойчивости — при достижении баланса интересов; предлагается институциональная инновация для будущего. Цель проекта — предложить практические рекомендации по тому, как старым жилым зданиям можно эффективно реализовать демонтаж и восстановление на месте под руководством самих жильцов, а также как создать устойчивую модель городского обновления и соответствующую политико-правовую основу.

Благодарности

Авторы благодарят Яо Чжаохуэя, Лан Лимина и Пан Хуэя из Департамента жилищного и городско-сельского развития провинции Чжэцзян за их активную поддержку и профессиональные рекомендации, а также профессора Цзяо Юнли из Академии исполнительского руководства Китая в Пудуне — за научные предложения и вдохновение. Авторы несут исключительную ответственность за мнения, изложенные в данном исследовании.

Примечания

1. На практике в некоторых городах предусмотрены гибкие механизмы выхода из системы и замены участников в конкретных случаях, однако это не прямо указано в политике.
2. Компенсация за изъятие жилых помещений на государственных землях в Шанхае вкл

ючает оценочную стоимость, субсидию на стоимость, субсидию за единицу площади, а также различные стимулы за подписание договора и переезд; фактическая единичная компенсация может быть в несколько раз выше рыночной стоимости жилого помещения.

3. Коэффициент вклада жильцов определяется как доля их взносов в общий расход на реконструкцию. Коэффициент вклада в общественные интересы рассчитывается как отношение увеличения общей площади (включая подземную часть) к увеличению исходной жилой площади жильцов. В случаях использования земельных участков, предназначенных для общественных нужд, этот показатель преобразуется в строительную площадь с учётом нормативного коэффициента площади этажей. Большее значение указывает на то, что вклад в общественные интересы — а именно увеличение площади за счёт реализации других функций — превышает улучшение жилищных условий первоначальных жителей.

4. На основании пункта 4 статьи 7 Положения о управлении средствами центрального бюджетного субсидирования проектов по строительству доступного жилья в городах (Cai Zong [2024] № 15).

5. На практике деревня Чжэгуан использовала зелёные здания в качестве основы для предоставления льгот по коэффициенту застройки, тогда как проект «Хунцяо–Сяоши» в Гуанчжоу применял предварительно изготовленные и модульные здания. Основой данной политики стало недавнее призыв центрального правительства к местным органам власти внедрять поддерживочные меры в процессах утверждения планировки, выделения земельных участков, а также в рамках фискально-финансовой политики в интересах развития экологичного и предварительно изготовленного строительства. Местные органы власти гибко применяли этот подход в пилотных проектах, не разрабатывая единых общих мер поддержки.

6. Местные органы власти уже исследовали различные инновационные подходы. Например, первоначальные владельцы дома по адресу улица Цзицзюнь, д. 2, в Гуанчжоу, не желавшие участвовать в программе переселения, передали свои права на жилое помещение государственной компании района по рыночной цене; в Нанкине новая деревня Шилиу разработала несколько вариантов решения проблемы — включая возврат земельных участков и переселение за пределы района.

7. На примере Пекина можно отметить, что в городе насчитывается почти 120 миллионо

в м² старых жилых помещений. Если все они будут субсидироваться по ставке 5786 юаней за м², потребуется финансирование в размере около 690 миллиардов юаней. Срок действия данной субсидиальной политики уже истёк.

8. Теоретически рост стоимости земли может быть разделён на естественный рост, обусловленный социально-экономическим развитием и концентрацией населения; искусственный рост, вызванный индивидуальными инвестициями и эксплуатацией объектов; а также политический рост, обусловленный макрополитическими мерами регулирования или изменениями в контроле за использованием земельных участков.

9. Это означает строгое ограничение случаев, подлежащих изъятию и переселению жителей, прекращение применения изъятия в случаях, не относящихся к узко определённым случаям общественной пользы, изменение социальных представлений и снижение ожиданий получения дохода за счёт сноса зданий. Например, в третьей деревне Ганьцюань района Путо города Шанхай правительство района планировало в 2024 году инвестировать 1,29 миллиарда юаней исключительно из государственного бюджета в проекты сноса-перестройки на месте. Поскольку согласие местных жителей не достигло требуемого уровня, реализация проекта была приостановлена. В сентябре 2025 года правительство района приняло решение включить данное сообщество в список объектов, подлежащих изъятию в рамках реконструкции старых районов; ожидается, что 937 домохозяйств получат компенсацию за переселение в размере примерно 4 миллиардов юаней. Данный случай вызвал широкие общественные обсуждения и может затруднить проведение будущих работ по сносу и восстановлению на месте в Шанхае.

10. Критерий Калдора–Хикса — это показатель в области экономики благосостояния, предложенный британским экономистом Джоном Хиксом в 1939 году. Согласно этому критерию, если выгоды получателей от изменения компенсируют убытки пострадавших и при этом остаётся излишок, общий уровень социального благосостояния улучшился.

Справочные материалы

- [1] 赵民, 赵燕菁, 刘志, 等. “城市公共财政可持续的城市更新” 学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 1-9.
- [2] 赵燕菁, 沈洁. 价值捕获与财富转移: 城市更新的底层财务逻辑[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 20-28.
- [3] 王世福, 易智康, 张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 20-25.
- [4] 张佳丽, 张恒斌, 刘楚, 等. 基于国际比较视角下的我国城镇老旧小区改造市场化融资模式研究[J]. 城市发展研究, 2022, 29(2): 7-11.

- [5] 刘金程, 赵燕菁. 旧城更新: 成片改造还是自主更新? 以厦门湖滨片区改造为例[J]. 城市发展研究, 2021, 28(3): 1-6.
- [6] 曹立强, 陈必华, 吴炳怀. 城市不成套危旧住宅原地改造方式探索: 以上海闸北区彭三小区的实践为例[J]. 上海城市规划, 2013(4): 78-83.
- [7] 高煜, 张京祥. 选择性激励视角下历史地段自主更新集体行动: 基于南京市“小西湖”的实证[J]. 城市规划, 2023, 47(2): 38-48.
- [8] 王笑言, 赵雨佳, 张佳丽. 浙工新村自主更新实践探索与机制研究[J]. 城市规划, 2025, 49(6): 67-73.
- [9] 丁寿颐, 胡敏, 肖越, 等. 历史城市的“自主更新”模式: 历程回顾、制度障碍和政策框架[J]. 城市规划学刊, 2025(1): 78-85.
- [10] 董亦楠, 韩冬青. 居住类地段更新的类型、历程与关键问题: 以南京为例[J]. 城市规划, 2024, 48(4): 34-42.
- [11] 董国群, 姜涌, 朱宁, 等. 城市更新中老旧小区改造的政策途径与案例研究: 以北京地区为例[J]. 城市发展研究, 2023, 30(5): 103-110.
- [12] 汤懿鸣, 唐燕, 袁磊, 等. 老旧小区微利可持续的更新模式与实施路径分析[J]. 城市规划学刊, 2024(6): 70-78.
- [13] 田莉, 江奇. 破解老旧小区自主更新支付困局的金融创新与财政协同机制[J]. 中国房地产金融, 2025(4): 22-29.
- [14] 邵永威, 戚冬瑾. 老旧小区自主更新的权利构建与规划机制探究[J]. 城市规划, 2025, 49(1): 59-68.
- [15] 卢文正, 仇保兴, 刘大漳, 等. 复杂科学视角下城市老旧社区自主更新的集体行动困境及破解: 以浙工新村为例[J]. 城市发展研究, 2025, 32(2): 1-7.
- [16] 王书评, 郭菲. 城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 50-57.
- [17] 沈志锋, 杨翥. 政府支持的城市危旧住宅自主更新财务分析与优化策略[J]. 中国名城, 2024, 38(11): 82-89.
- [18] 王小波. 城市住宅小区更新法律制度研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2019.
- [19] 李浩. 城市更新中区分所有建筑物重建法律制度探究[D]. 广州: 广东外语外贸大学, 2021.
- [20] 梁玲燕. 区分所有住宅更新的困境与对策探索[D]. 厦门: 厦门大学, 2017.
- [21] 耿卓, 黄子安. 城市更新中业主反对老旧小区重建的民法回应[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 49(6): 50-58.
- [22] 赵偲圻, 姚南, 杨立焜, 等. 新时期存量居住空间自主更新的政策优化与创新[J]. 中国土地, 2025(3): 12-15.
- [23] Чэнь Цзе. «Суть и ключевые вопросы политики самостоятельного обновления старых жилых зданий по принципу „доломать и перестроить"» [EB/OL]. [2025-09-01]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_31510290.

[24] 姚昭晖. 目前存量时代城市建设存在问题及体制改革推进[J]. 城乡建设, 2024(9): 12-17.

[25] Ло Пэйсинь. Демонтаж и реконструкция старых зданий, переселение жильцов на их прежние места: требуется согласие каждого домохозяйства? [EB/OL]. [2025-09-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/VuLcm-hJzk5WpxvF6NILAg>.

[26] Ясуэ, Сун Цзянь, Ху Жохань и др. Эволюция, система и эффективность права на разрешённое освоение земель в Великобритании: а также выводы для планирования обновления городов и земельной политики Китая [J/OL]. Международное градостроительство, 2024: 1–18. [2025-04-03]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2024.268>.

Аi 辅助翻译