

Эволюция политики и местные практики по защите общественных интересов с точки зрения предоставления общественных благ: случай обновления городской среды в Шэньчжэне

LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, CHEN Yanyan, ZHOU Jin, LÜ Kai, FAN Ya Ting

Аннотация: Высококачественные инициативы обновления городской среды являются неотъемлемой частью достижения устойчивого городского развития и обеспечения социальной справедливости. Однако традиционный подход, основанный исключительно на деятельности государственных учреждений по предоставлению городских общественных благ, становится все менее устойчивым. Шэньчжэнь, город с ограниченными ресурсами и высокой плотностью населения, стал пионером модели «государственная поддержка и участие рынка в предоставлении» в ранних практиках обновления городской среды. Опираясь на теорию общественных благ, в статье представлена аналитическая структура, включающая политику, участников и эффективность предоставления общественных благ. На основе анализа политики, направленной на защиту общественных интересов в обновлении городской среды в Шэньчжэне за период с 2004 по 2023 годы, и оценки ее эффективности с использованием пространственно-временных данных по утвержденным проектам обновления за 2011–2022 годы, исследование выявило несколько ключевых выводов. Во-первых, структура институционального проектирования изменилась в сторону многоотраслевой и многомерной интеграции. Во-вторых, структура механизмов стимулирования формирует предоставление общественных благ. В-третьих, платформы для консультаций с заинтересованными сторонами способствуют оптимизации процессов принятия решений. Размышляя о несоответствии между предложением и спросом на общественные блага, статья предлагает новые идеи для обновления и управления городскими территориями в новую эпоху.

Ключевые слова: общественный интерес; общественные блага; обновление городской среды; эволюция политики; перераспределение земель

Китайские мегаполисы вступили в этап развития, основанного на использовании существующих городских ресурсов, где обновление городской среды и вторичное использование земель стали ключевыми методами решения проблемы нехватки земельных ресурсов. Эти подходы значительно способствовали улучшению качества городской среды и перераспределению выгод. 14-й пятилетний план поднял обновление городской среды до уровня национальной стратегии, подчеркивая ориентацию на человека и приоритет общественных интересов. Однако истощение запасов земель и интенсивное перепланирование нарушили баланс между спросом и предложением общественных сервисных объектов, что привело к многочисленным вызовам в сфере защиты общественного благополучия: недостаточный масштаб, сложности в реализации и нерациональная пространственная структура[1]. Для таких городов с ограниченными ресурсами и высокой плотностью населения, как Шэньчжэнь, поддержание баланса между эффективностью городского развития и обеспечением соразмерности населения и инфраструктуры предъявляет еще более строгие требования к вторичному развитию земель[2].

Ключ к защите городских общественных интересов заключается в обеспечении стабильного предоставления общественных благ[3]. Отечественные исследования механизмов защиты общественных интересов охватывают макроуровневый анализ политики и институтов[4], мезоуровневые исследования инструментов и механизмов

политики[5–6] и микроуровневое изучение показателей, таких как ставки передачи земель, как ключевых индикаторов контроля. Эти исследования часто фокусируются на количественных характеристиках[7], пространственных моделях[8], рациональных показателях[9] и инновационных механизмах[10], но меньшее внимание уделяется процессу реализации политики по обеспечению общественных интересов. Как пионер рыночно-ориентированного обновления городской среды, Шэньчжэнь постепенно разработал механизм защиты общественных интересов через интегрированное планирование единиц городского обновления, которое связывает строительство общественных объектов и передачу общественных земель, предлагая ключевой метод совместного предоставления общественных благ правительством и рыночными участниками.

В данной статье исследуется механизм эволюции политики Шэньчжэня с использованием сочетания анализа политики и эмпирического исследования. Начиная с политики городского строительства 2004 года, систематически прослеживается эволюция политики защиты общественных интересов в рамках подхода, основанного на использовании существующих ресурсов, с акцентом на передачу земель как основной метод. Исследование углубляется в институциональные проекты для стабильного предоставления общественных благ в процессе обновления городской среды, подчеркивая динамическое взаимодействие между государством, рынком и различными заинтересованными сторонами. На основе пространственно-временного анализа общественных вкладов в утвержденные проекты обновления единиц за период с 2011 по 2022 годы в статье описывается эффективность защиты общественных интересов на различных стадиях и в административных районах. Также рассматривается эволюционная логика политики обновления городской среды в условиях плотной застройки, выявляются ключевые направления и слабые стороны обновления городской среды в новой эпохе. Исследование направлено на предоставление теоретической основы и инновационных стратегий для других городов по продвижению обновления городской среды и научной оптимизации политики защиты общественных интересов.

1 Модели предоставления общественных благ и аналитическая структура в обновлении городской среды

1.1 Эпоха трансформации: изменения в моделях предоставления общественных благ в условиях использования существующих ресурсов

Города являются совокупностью общественных благ, и современное городское планирование как общественная политика с самого начала ставит в приоритет общественные интересы. Городское планирование стремится обеспечить упорядоченное и эффективное предоставление общественных благ через их оптимальное пространственно-временное распределение, максимизируя положительные внешние эффекты и минимизируя локальные негативные последствия[11–12]. Общественные блага проявляются как общественные интересы в городском планировании, что выражается в общественных услугах, таких как учреждения образования и здравоохранения, и в городской среде, включая зеленые зоны и открытые пространства[12–13].

Общественные блага, будучи неконкурентными и неисключаемыми, подвержены риску отказа при их предоставлении исключительно государственными или рыночными участниками. В эпоху расширения городов производство общественных благ в значительной степени осуществлялось за счет доходов от земельных ресурсов. Правительства напрямую обеспечивали крупномасштабную инфраструктуру через

аукционы земель или сотрудничали с частным капиталом в рамках моделей государственно-частного партнерства (ГЧП) для первичного освоения земель, включая крупные общественные блага, такие как системы метро и подземные инженерные коридоры. Однако на этапе использования существующих ресурсов небольшие общественные блага, такие как карманные парки и площади, требуют динамичного дополнения в процессе вторичного и третичного освоения земель при обновлении городской среды.

С ростом роли негосударственных инвестиций в городское строительство и увеличением затрат на освоение земель модель предоставления общественных благ, основанная только на деятельности правительства, становится все менее эффективной и согласованной, что приводит к «сбоям правительства»^①. В результате местные органы власти стремятся использовать рыночные ресурсы, переходя к совместному производству общественных благ. Этот сдвиг осуществляется за счет стимулов, таких как бонусы за плотность^② и стимулирующее зонирование^③, для упрощения производства общественных благ[14–16].

1.2 Шэньчжэнь как объект исследования: изучение рыночных механизмов защиты общественных интересов

В отличие от старых, социально стабильных городов, Шэньчжэнь является молодым, стремительно развивающимся промышленным городом, основанным на планировании. С момента начала реформ и политики открытости массовый приток трудовых мигрантов поставил под испытание способность города к приему населения, что привело к значительным дефицитам инфраструктуры и ресурсов общественных услуг. В то время механизмы управления и градостроительного планирования, связанные с защитой общественных интересов, не были систематически организованы.

Во-первых, в области управления общественные услуги первоначально предназначались для зарегистрированных жителей, тогда как сопоставимое по размеру население мигрантов управлялось по модели «высокие сборы, низкие услуги», фактически исключая их из системы социального обеспечения. Во-вторых, в области планирования ранние градостроительные планы оставляли крупные городские деревни в пределах бывших Особых экономических зон нерегулируемыми из-за сложностей с установлением контрольных индексов, откладывая доступ местных жителей к общественным ресурсам. Эти вызовы подчеркнули необходимость в эффективных механизмах защиты общественных интересов[18–19].

Правительство Шэньчжэня отреагировало, интегрировав предоставление общественных благ в обязанности участников рынка в процессе обновления городских территорий. Со временем это привело к созданию системы защиты общественных интересов, включающей механизмы передачи земель^④, обязательного строительства жилья по политическим нормативам и разнообразные механизмы строительства общественных объектов (Рис. 1). За счет выделения доли пространственного прироста или доходов от добавленной стоимости в качестве общественного вклада Шэньчжэнь инновационно создал модель предоставления общественных благ, основанную на государственном контроле и рыночных операциях.

| 公共利益用地贡献 | | 产业、保障性用房贡献 | | 多元化公共利益贡献 | |
|--|---------------------|--|----------|--|----------------------------|
| 1. 更新单元基准土地移交要求 | | 1. 划定保障性住房配建的空间范围和对应的比例要求 | | 1. 附建式公共设施用房 | |
| 更新单元拆除范围用地面积 | 基准土地移交要求 | 2. 创新型产业用房配建要求 | | <ul style="list-style-type: none"> 社区健康服务中心 社区老年人日间照料中心 垃圾转运站、变电站 | |
| <1 hm ² | 30% | <ul style="list-style-type: none"> 改造方向为新型产业用地功能的项目要求按一定比例配建，原则上布局在首期实施 | | 2. 开放的公共空间 | |
| 1—2 hm ² | 3000 m ² | 权利主体 | 配建办公研发用房 | 24小时无条件对所有市民开放的地面通道、架空连廊、地下通道等 | |
| >2 hm ² | 15% | 高新技术企业 | 配建工业厂房 | 3. 保留并活化的历史建筑 | |
| 2. 外部移交用地可获得转移容积 | | 非高与高新企业合作 | ≥8% | ≥12% | 按要求保留、修缮整治并活化利用但未移交用地的历史建筑 |
| 3. 鼓励贡献各类公共利益用地 | | 技术企自行开发产业升级 | ≥10% | ≥15% | |
| <ul style="list-style-type: none"> 中小学、高中、综合医院、文化设施用地 保留、修缮并无偿移交给政府的历史风貌区、历史建筑 | | | ≥20% | ≥30% | |

Рис. 1. Система защиты общественных интересов в процессе обновления городских территорий в Шэньчжэне.

1.3 Аналитическая перспектива: логика предоставления общественных благ

Предоставление общественных благ в процессе обновления городских территорий включает сложное взаимодействие множества заинтересованных сторон и дисциплин. Государственная политика определяет правила предоставления общественных благ, которые уточняются в ходе итеративного решения практических вопросов. Учитывая неисключительный характер общественных благ, частный капитал требует создания стимулов для обеспечения жизнеспособного участия.

Как разработчики политики, правительства ведут переговоры с различными заинтересованными сторонами, чтобы постоянно оптимизировать институциональные рамки, которые, в свою очередь, формируют обязательства по предоставлению общественных благ. В рамках этих институтов защита общественных интересов пространственно проявляется в виде выделения общественных земель и комплексных социально-экономических выгод. Эти процессы отражают различные характеристики политики и ориентацию ценностей в разные эпохи.

На основе этой логики в статье предлагается аналитическая структура, сосредоточенная на «институциональном обеспечении — акторах предоставления — представлении эффективности» (Рис. 2), для анализа ключевых особенностей и недостатков политики Шэньчжэня в области защиты общественных интересов в процессе обновления городских территорий.

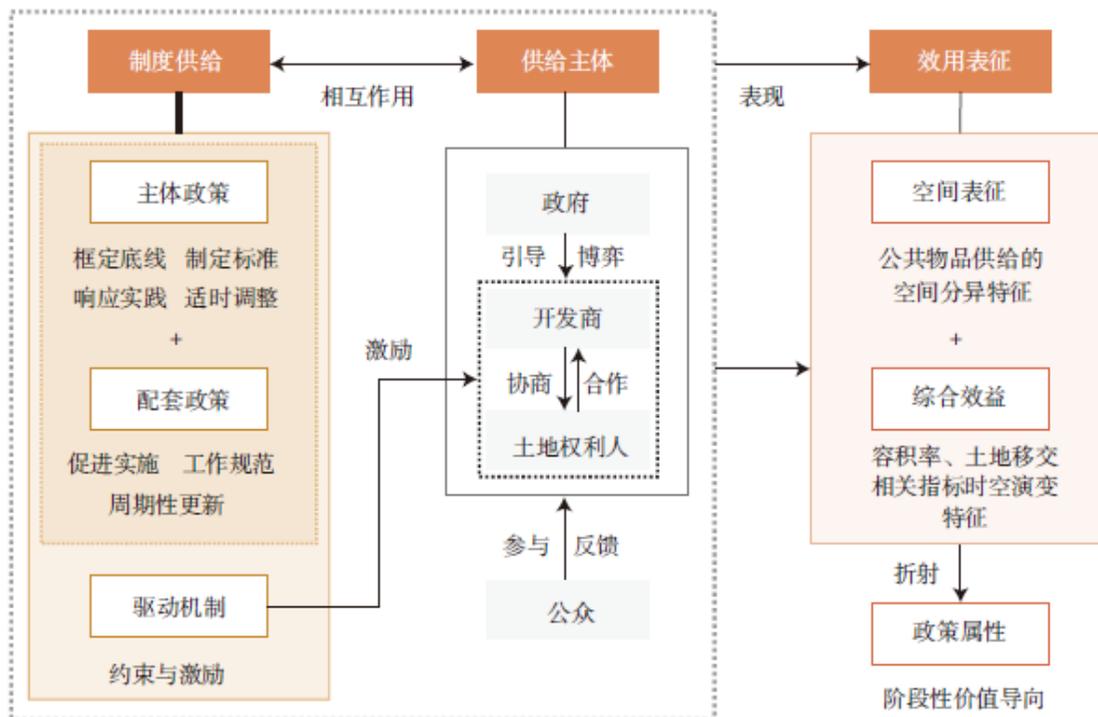


Рис. 2. Аналитическая структура с точки зрения теории предоставления общественных благ.

2 Эволюция политики защиты общественных интересов с точки зрения общественных благ

2.1 Этап ранних исследований (2004–2009): инициирование политики в период перехода

2.1.1 Формирование политики: начальные правила обновления городских территорий для перехода на модель развития на основе имеющихся ресурсов

После более чем двух десятилетий быстрого развития Шэньчжэнь столкнулся с четырьмя проблемами «неустойчивости»: региональным дисбалансом между бывшей Особой экономической зоной и другими районами, двойной системой управления и нерешенными вопросами собственности на землю в результате масштабной реквизиции земель. Эти вызовы побудили включить обновление городских территорий, особенно реконструкцию городских деревень, в систему государственного управления.

Ключевые вехи этого этапа включают «Положения о регулировании основной экологической контрольной линии Шэньчжэня» 2005 года, которые знаменуют начальное признание планирования в качестве механизма предоставления общественных благ. Генеральный план Шэньчжэня 2008 года (2010–2020 годы) установил ориентир на развитие на основе оптимизации и повторного использования земель. Меры по обновлению городских территорий Шэньчжэня 2009 года внедрили принципы «государственного руководства, рыночной реализации» в обновление городских территорий, установив единицы обновления в качестве фундаментальных планировочных единиц для консолидации и реализации общественных интересов.

2.1.2 Практические характеристики: неравномерный рост в условиях локализованного исследования под руководством государства

В этот период правительство возглавило усилия по мобилизации ресурсов для реализации крупных проектов. Ключевые районы, такие как Хуачянбэй, претерпели оптимизацию окружающей среды и промышленную трансформацию, главным образом через реконструкцию городских деревень и старых промышленных зон. Обновление городских территорий начало переходить от спорадических рыночных проектов к управлению под координацией государства[19], а первая волна обновления в пределах бывшей Особой экономической зоны произошла между 2009 и 2011 годами. Однако общий темп обновления был медленным. Например, деревня Ганся в центральном районе Футянь была включена в планы реконструкции еще в 1998 году, но не видела значительного прогресса более десяти лет.

Причины такой стагнации включают два основных фактора. С одной стороны, правительство столкнулось с ограничениями, связанными с недостаточностью человеческих и финансовых ресурсов, что затрудняло повышение эффективности. С другой стороны, несоответствие между обновлением городских территорий и конфигурациями земельной политики создавало проблемы. Ключевые показатели для реконструкции, такие как коэффициент использования территории (FAR) и расчеты стоимости земли для существующих объектов, не имели политических оснований. В результате объемы застройки, рассчитанные на основе соотношения сноса и строительства, могли достичь лишь «микробаланса» на уровне отдельных проектов, что серьезно ограничивало достижение «макробаланса» в рамках согласованных разработок[18].

Кроме того, стандарты компенсации, установленные в рамках бюджетного финансирования, часто оказывались ниже ожиданий собственников недвижимости[20]. Это приводило к постоянным спорам между правительством и жителями деревень по поводу «разрывов арендной платы», что делало консенсус недостижимым и еще больше замедляло прогресс.

2.2 Прототипная фаза (2010–2014): начальное формирование систем обеспечения общественного благосостояния

2.2.1 Политические изыскания: базовые исследования для решения проблем развития городских территорий

(1) Правила обеспечения: исследования, возглавляемые правительством, направленные на поиск рыночных путей решения проблем дисбаланса в обеспечении общественными благами

С усилением деятельности по обновлению городской среды Шэньчжэнь столкнулся с растущей нехваткой доступных земель. Несоответствие между хаотичным разрастанием процессов обновления и увеличивающимся разрывом в обеспечении общественными благами вынудило правительство скорректировать политику в области предложения. В 2012 году "Правила реализации мероприятий по обновлению городов в Шэньчжэне" ввели концепцию «единиц обновления города», включив в них механизмы передачи прав на развитие земельных участков в рамках этих единиц. Этот регламент формально закрепил правила передачи земли на уровне политики.

В том же году "Временные меры по укреплению и совершенствованию реализации

городской реконструкции" связали обновление городской среды с разрешением исторических вопросов использования земель. Благодаря рыночно-ориентированным операциям эти меры постепенно легализовали незаконное использование земель и возвращали их в государственную собственность, одновременно резервируя часть земель для нужд правительства. Возвращенные земли приоритизировались для строительства городской инфраструктуры, объектов общественного обслуживания и проектов в общественных интересах.

В 2013 году пересмотр стандартов Шэньчжэня (Shenbiao) добавил новый раздел о «смешанном размещении объектов общественного обслуживания». Это предоставило общие рекомендации по вопросам, таким как зонирование плотности и смешанное использование земель, что стало началом целенаправленных усилий по всестороннему решению проблем дефицита объектов общественного обслуживания в Шэньчжэне.

(2) Политические стимулы: земельные обмены и премии за увеличение емкости как основа стимулов для управления имущественными правами

В рамках концепции гибкого управления правительство перешло от модели «единственного субъекта управления» к «модели управления с участием множества заинтересованных сторон»[21]. Были разработаны целевые и дифференцированные стимулы для решения проблем в процессе обновления. В этот период сформировались два основных механизма: механизм премирования за увеличение емкости, определяющий допустимые объемы застройки, и стимулы в сфере имущественных прав, направленные на уточнение законного статуса владения землей.

Ключевым фактором распределения интересов стало увеличение объема застройки. Как разработчики, так и владельцы земель использовали дополнительный коэффициент застройки (FAR) в качестве аргумента в переговорах с правительством. В 2013 году в пересмотренных стандартах Шэньчжэня был добавлен раздел о «зонировании плотности и FAR», где подробно излагались правила расчета коэффициента застройки. Городской механизм контроля на микроуровне определял базовую площадь застройки на основе зонирования плотности и распределял дополнительные площади на основе вклада в общественные земли и объекты. Таким образом, пространственное развитие перешло к более рациональной стадии, характеризующейся «рамочной структурой общего объема и контролем емкости»[22].

С началом работы над «спящими землями» с более сложной структурой владения разнообразие и фрагментированность имущественных прав потребовали диверсифицированного подхода к распределению интересов. Планирование единиц городской реконструкции было внедрено для решения проблемы «антресурсового конфликта»[23] и достижения сбалансированного распределения интересов. Процесс планирования интегрировал консолидацию земель, обмены и включение разбросанных участков, разрывая жесткие границы участков и приоритизируя угловые и недоиспользуемые участки для строительства общественных объектов.

Для ускорения процесса возвращения спорных исторических прав на землю в пересмотренных "Временных мерах" 2014 года впервые была определена максимальная площадь исторических земель, допустимых для городской

реконструкции. В частности, для единиц обновления, основанных на сносе и реконструкции, не менее 60% земельной площади должны были иметь четкое законное владение. Решая проблемы фрагментированного исторического землевладения, эта предварительная работа снижала внешние негативные эффекты, связанные с корректировкой планов, тем самым защищая общественные интересы.

(3) Участники процесса: изменение прав на городское развитие под сильным рыночным влиянием

В новых условиях регулирования правительство отказалось от начальных переговоров по проектам реконструкции, сосредоточив внимание на оптимизации процедур одобрения и контроля. Применяя подход «проактивного невмешательства», оно исследовало рыночно-ориентированные пути реконструкции[24], значительно сокращая административные и временные издержки.

Владельцам земли была предоставлена большая гибкость в сотрудничестве, что способствовало более глубоким партнерствам с застройщиками и совместному распределению прироста стоимости земель. Это ускорило процесс подачи заявок на реконструкцию. Однако из-за ограниченного регулирования коалиция, сформированная правительством, рыночными субъектами и землевладельцами, стремилась сосредоточиться на высокоприбыльных районах реконструкции. Это привело к концентрации новых городских пространств на ключевых районах развития и узловых точках города, что вызвало пространственное неравенство в распределении ресурсов и сроках реализации проектов[25].

2.2.2 Практические шаги: инициирование первого раунда обновлений с акцентом на общественные интересы

На этом этапе публикация "Мер по обновлению городской среды" и их "Правил реализации" ознаменовала начало правительственной практики обеспечения общественных благ при одновременном сокращении его активного участия в процессе обновления. Число утвержденных и реализованных проектов реконструкции резко возросло[26].

Согласно "Ежегоднику городской реконструкции Шэньчжэня" за 2015 год, к 2012 году средний FAR утвержденных планов обновления достиг 5,4. Уровень реализации проектов реконструкции увеличился с 7% в 2012 году до 27% в 2015 году, а средний коэффициент передачи земель вырос до 36%.

На начальном этапе новой политики заявки на единицы городской реконструкции требовали только общего соответствия планам, предусматривающим проекты в общественных интересах и минимальные коэффициенты передачи земель. Подробные критерии для типов вклада, пространственных стандартов передаваемых земель и экономико-технических показателей проектов еще не были определены. Рынок по-прежнему мог использовать высокие коэффициенты передачи земель для увеличения премий по FAR. Несмотря на это, основная структура системы передачи земель как инструмента обеспечения общественных интересов уже сформировалась, что имело значительные и положительные последствия.

2.3 Фаза рациональной эволюции (2015–2020): тонкая настройка развития под децентрализованным управлением округов

2.3.1 Эволюция институтов: уточнение инструментов через координацию округов и управление с участием множества заинтересованных сторон

С нормализацией деятельности по обновлению городской среды округа, особенно за пределами первоначальной Специальной зоны, добились значительных успехов в устранении дефицита общественных услуг. Однако неопределенность в обеспечении общественных интересов все больше усложняла существующую политику городской реконструкции.

Например, несмотря на введение в 2014 году пилотных проектов по обновлению малых масштабов, их реализация выявила ограничения. Чрезмерно малые масштабы обновлений ограничивали предложение эффективных общественных земель. В то же время высокие коэффициенты передачи земель часто вынуждали разработчиков самостоятельно увеличивать FAR, нарушая жесткие ограничения зонирования плотности[27].

Кроме того, тенденция к созданию более мелких единиц обновления и фрагментированных моделей развития вызвала "ошибку состава" в новых пространствах (Рисунок 3). Это подчеркнуло необходимость своевременного реагирования на ключевые индикаторы и правила, связанные с общественными интересами, а также внесения корректировок в соответствии с целями городского управления.

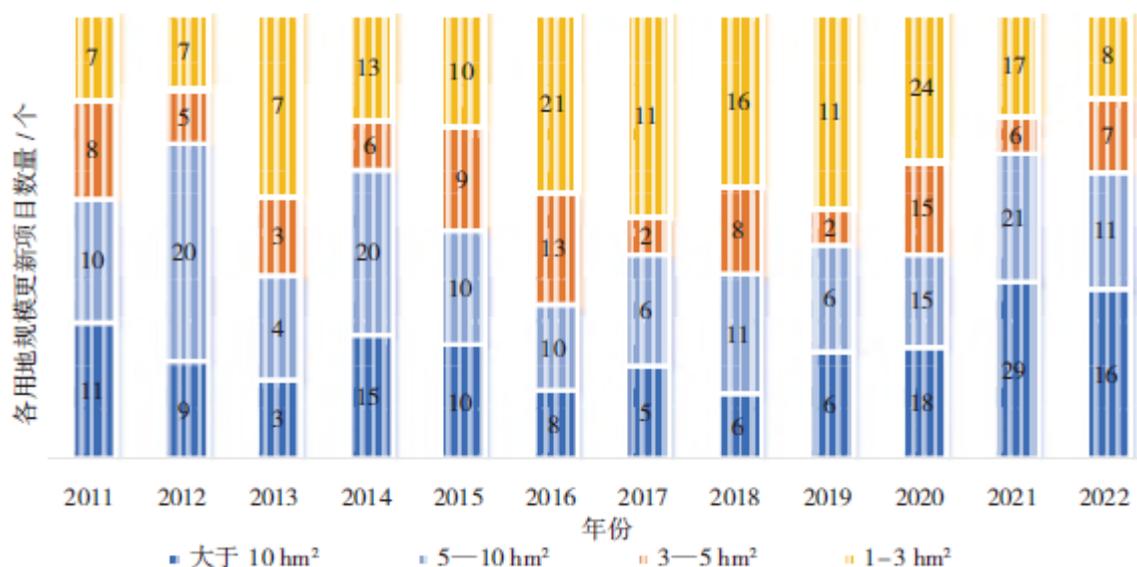


Рис. 3. Масштаб утвержденных проектов обновления городских единиц в разные годы

(1) Уточнение ключевой политики: исследование количественных правил управления потенциалом застройки

Технические рекомендации 2015 года по проверке коэффициента плотности застройки (FAR) в планах обновления городских единиц в пределах административных районов Шэньчжэня (пробное издание) положили начало точному управлению потенциалом застройки. Основываясь на принципе «вклад-награда», рекомендации определили, что запланированная строительная площадь должна состоять из базовой, переданной и поощряемой частей.

После анализа избыточной интенсивности застройки, вызванной стратегиями максимизации прибыли, редакция стандартов Шэньчжэня 2018 года пересмотрела показатели FAR, разделив их на базовый, передаваемый и поощряемый объемы. Это изменило фокус переговоров с площади застройки на баланс объемов планирования.

В 2019 году Положения о проверке коэффициента плотности застройки для городских единиц обновления на основе сноса и реконструкции в

Шэньчжэне детализировали стандарты расчета и коэффициенты вознаграждения для трех категорий FAR (табл. 1). Например, уточнены правила базового FAR для земель смешанного использования, что эффективно ограничило неконтролируемое использование коммерческих площадей для получения избыточного передаваемого FAR. Также был сделан прорыв в поиске гибких местоположений для общественных земель в пределах районов.

Табл. 1. Сравнение состава FAR между Техническими рекомендациями 2015 года и Положениями о проверке 2019 года

| Объемное содержание | Определение | Определяющие факторы | Версия «Технических рекомендаций» 2015 года | Версия «Правил проверки» 2019 года |
|---------------------|---|--|--|---|
| Базовый объем | 1. Базовый масштаб застройки, допустимый на участке для строительства и развития | Определяется в соответствии с зонированием плотности всего города | Самостоятельное установление значения базового коэффициента застройки | Установлены пропорции площадей зданий различных функций для земель смешанного использования (коммерческое/жилое); базовый объем рассчитывается в соответствии с «Шэньчжэньским стандартом» (версия 2018 года); отсутствует самостоятельное установление значения базового коэффициента застройки. |
| Переносимый объем | 2. Объем, который может быть перенесен в пределы участка для строительства и развития в результате передачи земли общественно назначенного назначения | Возможность перераспределения пространства, увеличение верхнего предела объема | Объем переноса рассчитывается как 1,0 от базового объема за землю, переданную в рамках городского обновления, превышающую 15% от общего масштаба участка | Увеличение коэффициента расчета переносимого объема для объектов с дефицитом; добавление показателей для передачи земли на внешнее пользование. |
| Поощряемый объем | 3. Объем, предоставляемый в качестве поощрения за передачу объектов общественно назначенного назначения | | Политические жилье, объекты общественно назначенного назначения, как правило, получают поощрение в размере 1-кратного объема; в особых случаях, таких как общественные пространства и исторические здания, | Разделение поощрительных условий в зависимости от передачи права собственности; увеличение коэффициента расчета поощряемого объема для объектов с дефицитом, объектов с низкой привлекательностью и исторических зданий. |

| | | | |
|--|--|----------------------------|--|
| | | поощрение увеличивается | |
|--|--|----------------------------|--|

С точки зрения данных пространственно-временной эволюции, политика, введенная в 2015 году, вызвала вторую небольшую волну обновления: средний уровень передачи земель увеличился почти на 8 процентных пунктов по сравнению с предыдущим этапом. Однако повышенные требования к общественным вкладам, введенные в 2019 году, нарушили восходящий тренд как коэффициента плотности застройки, так и уровня передачи земель, что привело к их снижению и последующей стабилизации (см. рис. 4).



Рис. 4. Средний коэффициент плотности застройки и уровень передачи земель в утвержденных планах обновления городских единиц в разные годы

Благодаря всестороннему внедрению реформы, предоставляющей большую автономию районам, политические рамки и механизмы утверждения в каждом районе постепенно улучшались, что ускорило процесс утверждения проектов обновления. Хотя эффективность обновления городов значительно возросла, это также привело к всплеску проектов и проблемам региональной концентрации, увеличив нагрузку на городскую инфраструктуру. Особенно в районах, где обновление сопровождается значительным дефицитом общественных объектов, высокие требования к вкладу, часто превышающие базовые показатели, привели к низкой рентабельности, что затрудняет привлечение рыночных участников [10].

Для эффективного решения этой проблемы Шэньчжэнь расширил фокус с отдельных проектов на уровень административных районов, исследуя внешние механизмы передачи на основе передачи прав на застройку. Постановления 2017 года о внешней передаче земель для общественных объектов в рамках обновления городов в Шэньчжэне ввели инновационный подход, связывая предоставление земель для общественных объектов с проектами обновления с помощью таких стратегий, как «координация анклавов» и обеспечение за пределами участка (рис. 7).

На макроуровне эти постановления соответствуют корректировкам зонирования

плотности для определения ключевых зон развития; на мезоуровне они позволяют координированное развитие в рамках определенных территорий; а на микроуровне они расширяют сферу применения передаваемых объемов за пределы отдельных единиц обновления, создавая разумные условия для внешних передач.

Некоторые меры по углублению работы в области обновления городов и содействию высококачественному городскому развитию, изданные в 2019 году, еще больше усилили усилия по координации на уровне районов. Эти меры требуют, чтобы при разработке районных планов сбалансирования приоритет отдавался реализации земель общественного назначения в пределах района.

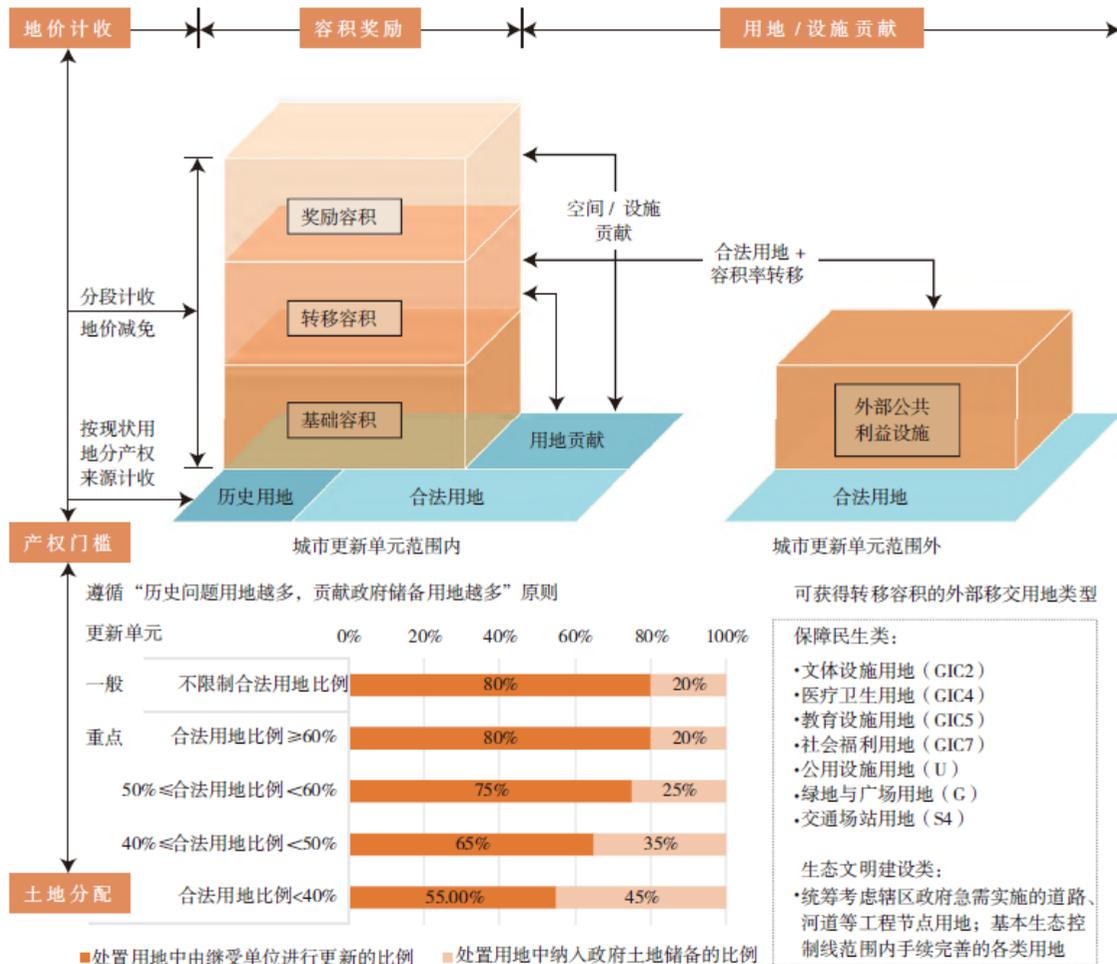


Рис. 7. Связанные политические инструменты, используемые в проектах сноса и реконструкции в Шэньчжэне

Источник: переработано на основе ссылок [4] и [10]

Инновации в политике являются как естественным шагом в институциональном прогрессе, так и двусторонним взаимодействием между практической необходимостью ориентации на общественные ценности и политическими ответами. Например, проект обновления пивоварни Kingway в районе Лоху в 2018 году выявил институциональные недостатки в защите неклассифицированных исторических зданий. Планировочная команда изучила подходы стимулирования охраны и вознаграждения за коэффициенты плотности, что в конечном итоге привело к изменениям в

соответствующих положениях.

Положения о проверке 2019 года дополнительно уточнили и расширили круг и критерии приемлемости для передаваемых коэффициентов плотности, детализировав коэффициенты вознаграждения за земельные вклады для школ, больниц, культурных объектов, а также за сохранение исторических районов или зданий (табл. 2). После введения этих политик вклад общественных земель в городе показал экспоненциальный ежегодный рост (см. рис. 5).

Табл. 2. Сравнение детализированных правил передачи прав на застройку между 15-й редакцией Технических рекомендаций и 19-й редакцией Положений о проверке

| Типы объектов, для которых доступен перенос объемов строительства | Способ расчета объемов переноса | |
|---|--|---|
| | Руководство по технологии, редакция 2015 года | Положение о проверке, редакция 2019 года |
| Образовательные учреждения Медицинские учреждения | Площадь, предоставленная при обновлении городской территории, превышающая 15% от общей площади участка, рассчитывается с коэффициентом 1,0 от базового объема. | Дополнительно выделенные земельные участки для начальных и средних школ, необходимые в рамках района, сверх установленного плана, рассчитываются с коэффициентом 1,3 от базового объема. |
| | | Для больниц площадь рассчитывается с коэффициентом 1,3 от базового объема. |
| Культурные учреждения | Площадь, предоставленная при обновлении городской территории, превышающая 15% от общей площади участка, рассчитывается с коэффициентом 1,0 от базового объема. | Дополнительно выделенные участки для культурных объектов площадью не менее 3000 м² рассчитываются с коэффициентом 1,3 от базового объема. |
| Исторические здания, зоны исторического облика | | Соответствующие условиям, установленным правительством, рассчитываются с коэффициентом 1,3 от базового объема. |
| Другие общественные объекты с отдельной территорией | | Площадь, предоставленная при обновлении городской территории, превышающая 15% от общей площади участка, рассчитывается с коэффициентом 1,0 от базового объема |

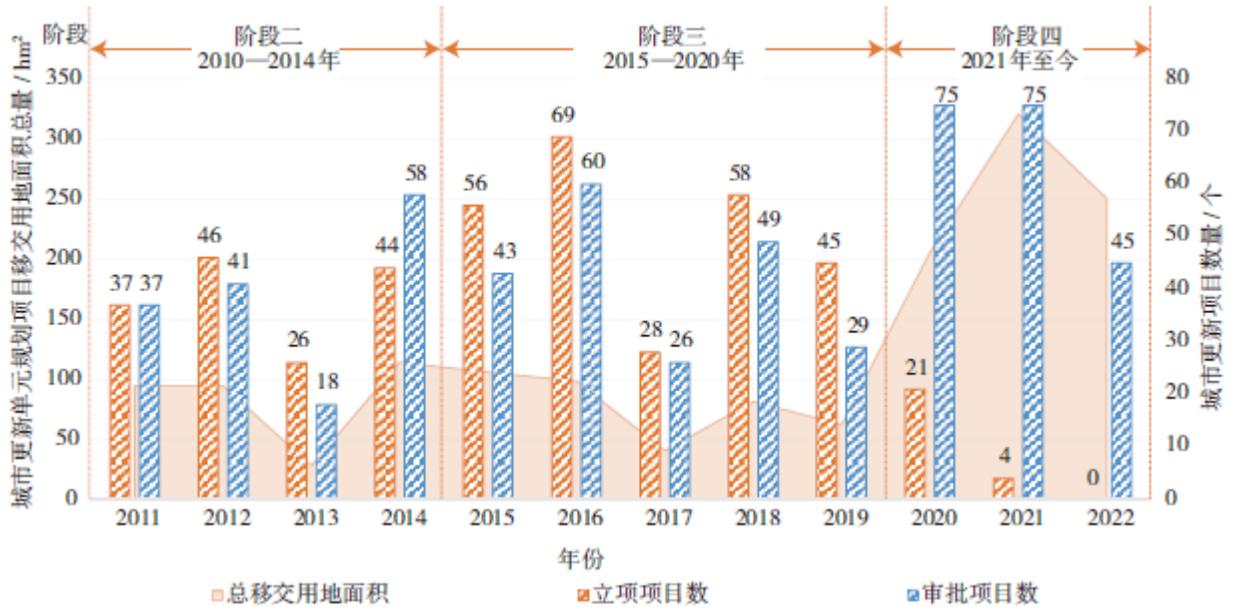


Рис. 5. Количество заявлений на проекты обновления городских территорий, количество одобрений и общий размер переданных земель за несколько лет.

В условиях децентрализованного и согласованного управления на районном уровне районы Шэньчжэня активно исследуют адаптивные механизмы для обновления городских территорий. Особенно это заметно в первоначально периферийных регионах, где эффективность общественного вклада была более широкой и быстрой. В 2020 году "Операционные руководства по нормам передачи земли и рассмотрению планов общественных объектов в рамках обновления городских территорий района Лунган (временные)" предложили гибкий подход к определению базовых норм передачи земли. Этот подход основывался на соотношении чистого сноса и строительства в сочетании с учетом средних норм передачи земли для утвержденных проектов в соответствии с целями обновления. Это нововведение позволило учитывать контекст при применении. Используя рыночные механизмы обновления, район Лунган обеспечил передачу 50% общей площади предоставленной земли под дороги и 38% под образовательные нужды, заняв одно из лидирующих мест среди районов (см. рис. 6).

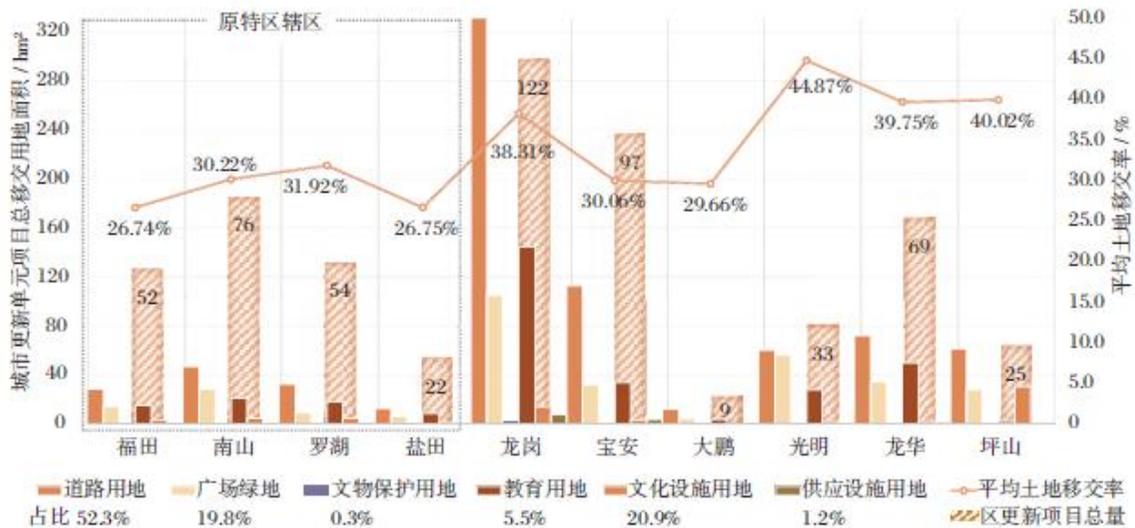


Рис. 6. Вклад земли в утвержденных проектах планов обновления городских территорий по административной юрисдикции в последние годы.

В процессе разработки правил объемного управления муниципальные и районные органы власти продемонстрировали высокую мотивацию, часто издавая политики и поправки для совершенствования системы регулирования. Акцент на объемные стимулы был перенесен на обеспечение земель для срочно необходимых объектов общественного обслуживания, отказавшись от прежних практик, которые отдавали приоритет реализации планов над объемными ограничениями. Это изменение ввело

жесткие ограничения для приоритета общественного благосостояния.

(2) Углубление механизмов стимулирования: синергия политики и усиленный контроль

С 2016 года волна политик обновления городских территорий стабилизировала норму передачи земли для проектов обновления на уровне выше 35% по всему городу, предоставляя застройщикам большую операционную гибкость. Ключ к дальнейшему стимулированию обновления и созданию механизмов мотивации для различных заинтересованных сторон заключается в создании большего пространства для получения выгоды при балансировании общественных и частных интересов [5].

На этапе переговоров стимулы через перераспределение выгоды увеличивали готовность землевладельцев добровольно подавать заявки на проекты обновления. Временные меры 2016 года ввели классификационный подход к определению доли исторической земли, допустимой к обновлению, связывая ограничения на использование земли с расчетом норм передачи земли государству. Для обеспечения устойчивости рыночных механизмов обновления активно исследовались механизмы взаимосвязи между вкладом земли, коэффициентом застройки и ценообразованием на землю. Наградные механизмы за разнообразные вклады в общественные объекты предоставили застройщикам увеличенные маржи прибыли. Были приняты дифференцированные ценовые политики на землю, включая сегментированное ценообразование для различных диапазонов коэффициента застройки и частичные освобождения для проектов общественного назначения. Это способствовало развитию конкурентного подхода среди застройщиков к эффективному использованию земли и созданию проектов с высокой интенсивностью и высоким уровнем вклада (см. рис. 7). Систематический и интегрированный набор политических инструментов был создан через комплексное применение и координированную взаимосвязь контроля развития, реструктуризации собственности и экономической адаптации.

На этапе производства и распределения использование частного капитала для общественных объектов часто приводило к тому, что их создание становилось рыночным процессом. Однако из-за ограниченного контроля со стороны государства за реализацией правил обеспечение общественного характера и эффективности таких объектов становилось сложной задачей [13]. Неэффективные механизмы вознаграждения за вклады в инфраструктуру иногда приводили к попыткам извлечения ренты. Например, в плане обновления здания Food Building в микрорайоне Наньху, районе Лоху, расплывчатые требования к общественным пространствам стали предметом торга между застройщиками и правительством [28]. Для решения проблемы низкого качества предоставленных пространств Положения о рассмотрении 2019 года были согласованы с провинциальными стандартами, уточнив требования и стимулы для общественных пространств и возведенных на высоте пешеходных дорожек. Это предотвратило эксплуататорское использование стимулов застройщиками и установило конкурентный механизм для разнообразного предложения общественных объектов, эффективно улучшив комплексные выгоды предоставления услуг и способствовал тонкому управлению.

(3) Коллаборативные поставщики: многополярное сотрудничество, балансирующее транзакционные издержки собственности и выгоды от обновления

Конструктивные переговоры между различными заинтересованными сторонами стали катализатором для инноваций в механизмах. В этот период правительство приняло

ориентированный на ценности подход к управлению и координации интересов, вовлекая множество заинтересованных сторон для достижения наибольшего консенсуса по различным требованиям [21]. Однако затяжные переговоры застройщиков с правительством по вопросам строительной мощности задержали утверждение планов строительства, что конфликтовало с приоритетом правительства по решению проблем дефицита общественных объектов и стремлением владельцев земельных участков улучшить качество окружающей среды. Вопросы социальной справедливости и равенства стали актуальными. Например, план обновления деревень в Хубэе в 2016 году вызвал споры из-за стремления установить "потолок" прибыли. В ответ социальные группы активно участвовали в сотрудничестве по обновлению. Под давлением общественного мнения застройщики пошли на снижение маржи прибыли и пересмотрели план [29]. В дальнейшем правительство использовало государственные политики для четкого определения обязательств и ответственности застройщиков в предоставлении общественных благ.

2.3.2 Практическая проверка: практики второго этапа обновления, акцент на диверсифицированные вклады

С введением полномочий районов по всему городу в 2016 году, Шэньчжэнь вступил в фазу второго этапа обновления, характеризующуюся двойными целями: достижением диверсифицированных целей и устранением дефицита общественных объектов. Проекты обновления начали полностью управляться правительством, при этом поставка общественных благ следовала директивному подходу "сверху вниз", ориентированному на устранение дефицита в количестве, при этом качество и полезность поставки оставались на втором плане. Институциональные инновации стимулировали обновление [30], что привело к увеличению числа и масштабов проектов, что ознаменовало третий пик активности. Однако темпы реализации снизились из-за конфликтов интересов и затяжных сроков утверждения. К концу этого этапа прибыльность проектов сноса и реконструкции начала снижаться. Индустриальная трансформация набирала обороты благодаря проектам обновления "индустриальных модернизаций", но чрезмерные требования по вкладу в инфраструктуру значительно сократили практическое пространство для промышленности, что заставило такие проекты искать финансовые прорывы.

2.4 Фаза общественного благосостояния (2021 – настоящее время): новые вызовы для высококачественного развития

После 40 лет стремительного роста модель "постепенного обновления" Шэньчжэня, предполагающая обмен существующей землей на дополнительные этажи, достигла плато. Во-первых, экономическое замедление, вызванное пандемией COVID-19, и спад на рынке недвижимости значительно повлияли на промышленную деятельность. С 2019 года Шэньчжэнь сталкивается с экономическим "замедлением", и многие предприятия в течение трех лет испытывали сокращение объемов производства. Высокие арендные ставки на промышленную землю ускорили перемещение промышленности, оставляя нерешенным локализованный избыток пространства в условиях стабилизированной городской пространственной структуры. Во-вторых, стратегическая роль Шэньчжэня как "эталона общественного благосостояния" требует повышения обеспечения и справедливого распределения общественных пространств и объектов. Однако численность рабочей силы достигла пика и начала сокращаться с 2021 года, при этом зафиксирован отток населения в течение двух лет подряд. Несмотря на рост качества населения, видны тенденции старения и снижения

рождаемости. Несоответствие между численностью населения и поставкой объектов создает новые задачи для городского обновления.

Городской закон об обновлении Шэньчжэня 2021 года, как первая новая регламентация Пятого пятилетнего плана, ставил задачей решение проблем обновления через законодательные меры. Он открыл эру высококачественного развития и детализированного городского обновления. Этот закон пересмотрел роли различных заинтересованных сторон, подчеркнув обновление, ориентированное на государственное руководство, планирование и общественные блага, при этом приоритет был отдан эффективному использованию земельных ресурсов. Операции, ориентированные на рынок, отошли на второй план. Эта трансформация в отношении поставки соответствует более широким целям развития. Городской план пространственного развития Шэньчжэня на 2020–2035 годы, введенный в том же году, значительно увеличил требования к предоставлению школ и медицинских учреждений в таких ключевых районах, как Наньшань-Цяньхай и Футянь-Луоху. Текущие усилия по обновлению направлены на улучшение построенных территорий и оптимизацию пространственной эффективности, но стремительно сокращающиеся возможности для застройки ограничивают будущие перспективы. В центральных районах, таких как Наньшань и Футянь, осталось всего пять крупных проектов. Экономическая стагнация, вызванная пандемией, усугубила проблему, так как множество проектов приостановились после первоначального одобрения, требуя от правительства больших рыночных уступок.

После 2023 года большинство существующих политик обновления пришли к своему завершению, что вызвало новые раунды пересмотра. Правительство стремится перераспределить баланс интересов среди заинтересованных сторон через политику с учетом стимулов. Руководящие принципы по планированию городского обновления и земельной политике, выпущенные Министерством природных ресурсов, дали четкое направление для приоритизации общественного благосостояния. В них подчеркивается, что объемные определения должны учитывать потребности жителей и дефицит общественных услуг, с исключениями для объемов зданий, непосредственно улучшающих условия жизни. В дополнение, Управление природных ресурсов Шэньчжэня выпустило проект "Мнения по реализации" в 2023 году для ускорения поставок общественного жилья. Эти мнения предполагают, что после вычета обязательных вкладов в землю и жилья для переселения, не менее 50% оставшейся площади зданий в проектах обновления старых жилых районов должно быть выделено под доступное жилье.

Однако в условиях экономического спада рыночные обновления сталкиваются с трудностями, такими как слабая координация, ограничения по финансированию и отсутствие эффективного вмешательства правительства в спекулятивные сносы [31]. На 2023 год множество утвержденных планов обновления остаются застойными, девять проектов были признаны недействительными в течение года. Снижение темпов реализации подчеркивает необходимость усиленного вмешательства правительства. В 2024 году "Мнения по реализации устойчивого продвижения реконструкции городских деревень для высококачественного развития" предложили возвращение к модели "государственного руководства". Это включало введение модели "частичного сноса и улучшения" для городских деревень, занимающих почти 50% застроенной площади города. В рамках этой модели до 30% общей площади земли может быть перераспределено для достижения экономически сбалансированных результатов, при этом сохраняется исходная структура.

Категоризированные подходы к обновлению городских деревень направлены на повышение эффективности и укрепление обеспечения общественных благ в условиях координации со стороны правительства. Хотя это представляет собой практическое решение для проблем сноса, оно подчеркивает двойную задачу: обеспечение справедливости и эффективности, а также административных возможностей в новой фазе политики городского обновления.

Выводы и размышления о политиках общественных интересов в Шэньчжэне
Изучая 18 лет эволюции политики обновления в Шэньчжэне, можно отметить, что защита и приоритет общественного интереса всегда служили исходной точкой и конечной целью. По мере расширения содержания общественного интереса соответствующие институциональные рамки развивались через последовательность "установление правил—преобразование политики—динамическая доработка—систематическая интеграция". Этот путь раскрывает эволюцию обеспечения общественного интереса, переходя от линейного контроля к многогранному руководству, от приоритета эффективности к совместным выгодам нескольких заинтересованных сторон и от одностороннего принятия решений к совместному управлению. Ключевые особенности каждой фазы суммированы в таблице 3, предоставляя следующие выводы:

Таблица 3. Анализ эволюции политики Шэньчжэня по защите общественного интереса в процессе обновления городского пространства с точки зрения обеспечения общественных благ

| 分析框架 | | 制度萌芽阶段 (2004—2009年) 转型时期的政策探索 | 制度雏形阶段 (2010—2014年) 土地移交制度初成 | 理性演进阶段 (2015—2020年) 强区放权的精细化演进 | 公益强保障阶段 (2021年至今) 高质量发展下的公益强化 |
|---------------|----------------------------------|--|--|--|---|
| 供给制度 | 供给政策： 政策设计 | 起步开展旧住区、旧厂房、棚户区改造；更新单元制度初立 | 公共利益刚性保障的底线约束“土地移交制度初步落成 | 加强片区统筹；探索基于容积管理的政策工具和外部移交的飞地统筹 | 更新走向法制化；增量公益设施可在片区内统筹 |
| | 驱动机制： 收益分配与激励机制 | 房地产开发的巨大利益；基于拆建比的利益平衡与产权激励 | 以土地置换和容量奖励为主的产权激励；市场共享配建公服设施后的地段“溢价激励 | 基于公共贡献的产权重构；基于增值收益调节的地价计收规则；基于经济调节的政策联动 ^⑤ | 分区适应性优化面向实施的奖励规则；旧住区改造、城中村综合整治、工改提容类产业项目可免除配地价 |
| | 供给主体： 参与主体之间的关系 | 强政府主导下逐步探索更新的市场化方式；市场零星参与改造协作；土地权利人和公众处于被动地位 | 政府“积极不干预”；探索市场化更新路径；市场强力推进更新，并与政府土地权利人形成增长联盟 | 市场成为城市更新中公共物品供给的主要主体；政府转向公共利益、多方参与机制的协调与监管者 | 政府统筹，回归主导者地位；市场风险自担，但运作失活缺乏“作用空间”；公益优先，多元共建共治共享 |
| 效用表征 | 空间表征： 公共物品的供给实效 | 由法定图则恒定的公共服务设施配置跟不上更新后的人口压力 | 公共物品得到了极大的补充，但各区差异大、公共供给有量但低“质” | 实施片区统筹后更新更为综合、多元，但高移交也带来了更高密度 | 更新项目整体保持高贡献水平，空间利用与设计精耕细作；大型统筹更新片区多地开花 |
| | 典型实践 | 泥岗村专项改造规划；赤尾村专项改造规划；渔农村专项改造规划 | 岗厦河园片区改造专项规划；大冲村更新改造规划 | 湖贝统筹规划片区规划；铁仔山西南片区规划 | 光明区轨道13号线车辆段片区重点城市更新单元规划；平山村综合整治规划 |
| | 综合特征 | 法定图则“开天窗”为更新预留弹性；基于个案补足地块内部的配套需求 | 城市更新出现爆发式增长；首轮聚焦公共利益与配套设施的更新起步 | 聚焦多元供给的 二轮更新持续释放活力；民生欠账地区公服设施快速补齐 | 更新从考虑效率到着眼公平，正式进入公共物品全面补齐阶段 |
| 阶段问题 | 原特区内外更新产生的增量存在不平衡；城市快速发展与民生短板不匹配 | 二次开发碎片化、局部更新遭遇瓶颈；规划编制、审批程序繁琐 | 市场更新利润空间受到压缩；更新后端成本上升 | 疫情蛰伏、房地产下行，更新降速险“失灵”政府进一步让利鼓励更新 | |
| 政策属性： 价值导向 | 市场自发行为与政府公共利益初探索 | 本质是应对市场失序倒逼政府进行规则调适 | 利用多元主体博弈与利益再分配调动市场活力，实现公益空间供给侧结构性改革 | 以满足人民多元需求为核心，呈现出“公益优先、兼顾综合效益”的价值理性 | |

3.1 Политическое предложение: Многомерный интегрированный инструмент политического обеспечения как институциональная основа защиты общественных интересов

С точки зрения долгосрочной политики, обеспечение общественных интересов в

Шэньчжэне в первую очередь зависит от двух основных пространственных показателей управления: темпов передачи земель и коэффициента вклада сопутствующих объектов в проекты городского обновления. Эти показатели дополняются рядом мер, включая распоряжение землей, реструктуризацию прав собственности и экономическое регулирование. Вместе они составляют multidisciplinary и межсекторальный набор инструментов политики, характеризующийся вертикальной и горизонтальной интеграцией, координированной синергией и адаптивной гибкостью. Политики защиты общественных интересов требуют не только того, чтобы внутренние инструменты функционировали симбиотически, но и того, чтобы они были интегрированы в общий рамочный механизм роста макрополитик, таких как городское обновление и подготовка земель, обеспечивая их согласование и проверку[18].

3.2 Механизм стимулов: Механизмы стимулирования, основанные на балансировке интересов, как надежная гарантия для обеспечения сильных общественных интересов

Городское обновление в своей основе связано с перераспределением пространственных и земельных прав[32], используя «невидимую руку» рынка для распределения общественных ресурсов. В своей основе процесс основан на повышении и справедливом распределении ценности.

С точки зрения затрат, правительство использует рыночные механизмы для изъятия земель, обремененных историческими проблемами, и консолидации фрагментированных прав собственности, снижая тем самым затраты на сделки с недвижимостью. Чтобы стимулировать участие рынка и мотивировать собственников земельных участков на обновление земельных ресурсов, необходимо правильно спроектировать механизмы вознаграждения[33].

С точки зрения доходов, правительство применяет умеренный подход, предоставляя концессии для стимулирования внутренней капитализации внешних выгод. Это направляет рыночные силы на оптимизацию распределения общественных ресурсов, одновременно используя компенсаторные меры, такие как налоговые льготы и освобождение от сборов, чтобы регулировать частоту применения застройщиками наград на стороне предложения. Это обеспечивает эффективную реализацию общественных интересов без ущерба для рыночной эффективности, что в свою очередь повышает комплексные преимущества городских территорий.

3.3 Субъекты предложения: Платформа переговоров и совместного участия для различных заинтересованных сторон как косвенный катализатор оптимизации решений

Реализация результатов общественных интересов является комплексным результатом переговоров между различными заинтересованными сторонами в рамках политического руководства. В качестве центрального участника правительство несет двойную ответственность, являясь как администратором комплексных выгод, так и агентом общественных интересов[6].

В то время как рынок ориентирован на экономическую выгоду, он часто исключает общественные требования, чтобы выполнить требования по общественному вкладу.

С 2014 года маломасштабные и рассредоточенные заинтересованные стороны постепенно включаются в деятельность по обновлению. Создание многосекторальной платформы для сотрудничества с правами на участие общественности^⑥ преобразовало треугольник интересов правительства-застройщика-собственника земли в сеть, снижая повторяющиеся дебаты и тупиковые ситуации в процессе принятия решений[34].

Общественное сопротивление, будь то выраженное через «голосование ногами» или медийную критику эксклюзивных планов, в какой-то степени изменило динамику формирования альянсов между застройщиками и собственниками земли для «принуждения к планированию» или пассивного маргинализации собственников земли. Следовательно, общественное внимание стало важным фактором при оценке планов[25].

4 Заключение и обсуждение

В данном исследовании построена аналитическая рамка «институциональное предложение — субъекты предложения — представление полезности» с теоретической точки зрения обеспечения общественных благ. В нем суммируются политики и практики защиты общественных интересов в городском обновлении Шэньчжэня с 2004 года. В сравнении с институциональными практиками в Пекине, Шанхае и в дельте реки Янцзы, политики защиты общественных интересов в Шэньчжэне в значительной степени стали результатом исторических наследий и практических вызовов. Эти политики характеризуются цикличностью ужесточения и смягчения, часто с задержками[35], хотя также они включают новаторские исследования в ответ на потребности городского развития.

Устойчивое городское обновление и развитие зависят от гармоничного сочетания активного правительства и эффективного рынка. В условиях новых тенденций, когда планирование переходят в операционные фазы и происходит изменение ресурсных структур, в то время как поддерживающие пространства остаются фиксированными, планы, ориентированные на правительство, такие как ежегодные инициативы по городскому обновлению и подготовке земель, могут привести к избыточному предложению или преждевременному обеспечению общественных благ. Недостаточная способность рынка поглощать такие ресурсы может привести к пространственной бездействию или растрате ресурсов. Поскольку политики защиты общественных интересов постепенно ужесточаются и движутся к балансу общих и комплексных выгод, может быть разумным реализовать стратегию «снижения» для городских элементов. Это освободит больше пространства для развития и улучшит качество окружающей среды.

Кроме того, требуется более глубокое обсуждение двух аспектов: количественной оценки потерь в комплексном эффекте защиты общественных интересов и определения путей максимизации общественных выгод в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

Ориентируясь на справедливость в защите общественных интересов, данное исследование предлагает две возможные стратегии. Первая — выравнивание спроса и предложения: при повышении способности предложения следует уточнить эффективное распределение пространств общественных благ с учетом нехватки общественных услуг и внешних характеристик населения. Для новых развивающихся

районов должна быть применена стратегия «слабой реализации, сильного контроля», используя «показатели + планировочные условия» в качестве регулирующих инструментов. Вторая стратегия — прогнозирование: следует разрабатывать гибкие схемы использования общественных пространств, такие как адаптивное использование временно неиспользуемых промышленных объектов или образовательных учреждений в районах с оттоком населения, чтобы «удовлетворить актуальные потребности, при этом предсказывая будущие запросы»[2]. Этот подход использует существующие ресурсы для удовлетворения комплексного использования во времени и пространстве.

Заметки

- 1) Неудачи правительства: Введенная Джеймсом Бьюкененом, эта концепция относится к неэффективности в предоставлении общественных благ из-за чрезмерного вмешательства правительства, неэффективности и иерархической сложности при реагировании на рыночную динамику. Таким образом, необходима гибкая форма сотрудничества между государством и рыночными субъектами, что делает рыночно ориентированные подходы основополагающим принципом для улучшения эффективности распределения ресурсов.
- 2) Стимулы по коэффициенту плотности застройки (FAR): Впервые введенные в Шанхае в 2003 году, а затем аналогичные политики были приняты в дельте реки Янцзы. Для решения проблем обеспечения общественного благосостояния при реконструкции старых городских районов, провинция Гуандун предложила стимулы FAR в своих Руководящих принципах по усилению реализации планирования "Трех старых" в 2011 году. Эти стимулы направлены на балансировку интересов путем награждения проектов, которые предоставляют общественные услуги, инфраструктуру или доступное жилье.
- 3) Стимулирующее зонирование: Появившееся в 1980-х годах в США, этот подход позволяет застройщикам получать дополнительные коэффициенты FAR за вклад в общественные пространства или финансирование городской жилой и инфраструктурной застройки. Гонконг принял аналогичные механизмы уже в 1962 году для стимулирования частных вкладов в общественные блага на высокозатратных городских землях.
- 4) Механизм передачи земли: Меры урбанистической реконструкции Шэньчжэня (2012) предусматривали, что в рамках единиц урбанистической реконструкции площадь земли, передаваемой в государственную собственность бесплатно для общественных нужд, должна превышать 3 000 м² и составлять не менее 15% от площади сносимой земли, при этом для применения более строгих требований в отдельных случаях должны быть предусмотрены дополнительные условия.
- 5) Ошибка составления: В период, когда обновление города возглавлялось рынком, усилия по реконструкции Шэньчжэня, часто реализуемые через индивидуальные планы для конкретных случаев, часто фокусировались на внутренних элементах проекта (например, транспорт, общественные объекты и городское проектирование). Отсутствие региональной интеграции привело к фрагментированным городским пейзажам с такими проблемами, как несогласованное планирование, чрезмерная концентрация объектов в центральных районах, чрезмерная локальная интенсивность застройки и перегрузка инфраструктуры.
- 6) Платформа для многослойного сотрудничества заинтересованных сторон: Шэньчжэнь исследовал модели управления, используя планирование единиц урбанистической реконструкции как платформу, вовлекая разнообразные

заинтересованные стороны через механизмы распределения интересов и утверждения планов, чтобы защитить как общественные интересы, так и права заинтересованных сторон.

References

- [1] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, 等. 珠三角城市更新公益性用地供给机制对比[J]. 规划师, 2023, 39(11): 131-137.
- [2] 李亚洲, 张信, 毕瑜菲, 等. “人口—设施”精准匹配下的公共服务设施配置策略[J]. 规划师, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J]. 城市规划, 2022(9): 115-122.
- [4] 刘超. 城市更新中公共利益的衡量标准与程序设定[J]. 城市问题, 2017(3): 73-79.
- [5] 岳隽. 基于公共利益和个体利益相平衡的城市更新政策工具研究: 以深圳市为例[J]. 城乡规划, 2021(5): 34-42.
- [6] 梁印龙. 城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释: 基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 86-92.
- [7] 谢浩俊. 深圳城市更新中的土地贡献率制度实践研究[C]//持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [8] 王飞, 许玥, 于涛, 等. 分形视角下的深圳城市更新土地移交空间研究[M]//共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集(02城市更新): 中国建筑工业出版社, 2018.
- [9] 邓红. 利益视角下产业类城市更新用地贡献率研究: 以长城路工业区为例[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [10] 缪春胜, 水浩然, 张艳. 深圳市城市更新开发权外部移交机制探索[J]. 规划师, 2023, 39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS C, AICP, COOKE K, et al. AI in planning white paper[R]. American Planning Association, 2022.
- [12] 于洋. 面向存量规划的我国城市公共物品生产模式变革[J]. 城市规划, 2016, 40(3): 15-24.
- [13] EECKE W V. Public goods: an ideal concept - neuere versuche einer ethischen begrundung der theorie meritorischer guter [J]. Journal of Socio-Economics, 1999, 28 (2): 139-156.
- [14] PREST A R, BUCHANAN J M. Public finance in democratic process. fiscal institutions and individual choice[J]. The Economic Journal, 1968.
- [15] MORRIS M. Incentive zoning: meeting urban design and affordable housing objectives[R]. Washington DC: American Planning Association Report - Planning Advisory Service, 2000.
- [16] RUBIN J I, SENECA J J. Density bonuses, exactions, and the supply of affordable housing[J]. Journal of Urban Economics, 1991, 30(2): 208-223.
- [17] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.
- [18] 司马晓. 深圳市城市更新探索与实践[M]. 中国建工出版社, 2021.
- [19] 黄卫东, 杨瑞, 林辰芳. 深圳城市更新演进中的治理转型与制度响应: 基于“成本—收益的视角”[J]. 时代建筑, 2021(4): 21-27.
- [20] 吴晓莉. 经济转型期公共设施规划标准的修订: 以深圳为例[J]. 规划师, 2005(9): 69-72.
- [21] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究: 以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.
- [22] 李云, 罗佳, 陈妈妈, 等. 深圳城市密度时空特征演变及影响因素研究[J]. 规划师, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] 栾晓帆, 陶然. 超越“反公地困局”: 城市更新中的机制设计与规划应对[J]. 城市规划, 2019, 43(10): 37-42.
- [24] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为: 从利益共享走向责任共担[J]. 国际城市规划, 2011, 26(1): 41-45.
- [25] 林强. 城市更新的制度安排与政策反思: 以深圳为例[J]. 城市规划, 2017, 41(11): 52-55, 71.
- [26] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. 深圳市2010—2016年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 86-95.
- [27] 苏海威, 胡章, 李荣. 拆除重建类城市更新的改造模式和困境对比[J]. 规划师, 2018, 34(6): 123-128.
- [28] 伍炜, 蔡天抒. 城市更新中如何落实公共开放空间奖励: 以深圳市南湖街道食品大厦城市更新单元规划实践为例[J]. 城市规划, 2017, 41(10): 114-118.
- [29] 杨晓春, 宋成, 毛其智. 从120计划事件看规划公众参与的制度创新[J]. 规划师, 2018, 34(9): 130-135.
- [30] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. 我国城市更新制度供给与动力再造[J]. 城市与区域规划研究, 2022, 14(1): 1-19.
- [31] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.
- [32] 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.
- [33] 黄军林. 产权激励: 面向城市空间资源再配置的空间治理创新[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 78-87.
- [34] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
- [35] 梁颖, 曾鹏. 北京存量工业用地更新的增值收益分配机制演进[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 69-73.

Список литературы

- [1] ПУ Лэй, ТАН Хун, ЧЖАО Юй и др. Сравнение механизмов предоставления общественных земель в рамках городского обновления в дельте Жемчужной реки [J]. Планировщик, 2023, 39(11): 131-137.
- [2] ЛИ Ячжоу, ЧЖАН Цзи, БИ Юйфэй и др. Стратегии размещения общественной инфраструктуры на основе точного соответствия "население — объекты" [J]. Планировщик, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] ВАН Жоубин. Обсуждение механизмов обеспечения общественных интересов в рамках городского обновления в Китае [J]. Городское планирование, 2022(9): 115-122.
- [4] ЛЮ Чао. Критерии измерения общественных интересов и установление процедур в рамках городского обновления [J]. Городские проблемы, 2017(3): 73-79.
- [5] ЮЭ Цзюнь. Исследование инструментов политики городского обновления с учетом баланса общественных и индивидуальных интересов: на примере города Шэньчжэнь [J]. Сельское и городское планирование, 2021(5): 34-42.

- [6] ЛЯН Иньлун. Механизмы захвата и рассеивания общественных интересов в процессе городского обновления: модель оптимизации ренты на основе теории "общественной сферы" собственности [J]. Городское планирование, 2023, 47(4): 86-92.
- [7] СЕ Хаоцзюнь. Практическое исследование института долевого участия в земельных ресурсах в рамках городского обновления Шэньчжэня [С]// Устойчивое развитие и рациональное планирование: Материалы годовой конференции по городскому планированию Китая, 2017 (02 Городское обновление), 2017.
- [8] ВАН Фэй, СЮЙ Юэ, ЮЙ Тао и др. Исследование пространственных аспектов передачи земли в процессе городского обновления Шэньчжэня с точки зрения фракталов [М]// Совместное использование и качество: Материалы годовой конференции по городскому планированию Китая, 2018 (02 Городское обновление): Издательство "China Architecture & Building Press", 2018.
- [9] ДЭН Хун. Исследование долевого участия земель промышленного типа в городском обновлении с точки зрения интересов: на примере промышленной зоны Чанчэнлу [С]// Устойчивое развитие и рациональное планирование: Материалы годовой конференции по городскому планированию Китая, 2017 (02 Городское обновление), 2017.
- [10] МЯО Чуньшэн, ШУЙ Хаожань, ЧЖАН Янь. Изучение механизма внешней передачи прав на застройку в рамках городского обновления Шэньчжэня [J]. Планировщик, 2023, 39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS S, AICP, COOKE K, et al. Искусственный интеллект в планировании. Белая книга [R]. Американская ассоциация планирования, 2022.
- [12] ЮЙ Ян. Трансформация моделей производства общественных благ в рамках планирования городов в Китае [J]. Городское планирование, 2016, 40(3): 15-24.
- [13] ЕЕСКЕ W V. Общественные блага: идеальная концепция - новые попытки этического обоснования теории мериторных благ [J]. Журнал социально-экономических исследований, 1999, 28(2): 139-156.
- [14] PREST A R, BUCHANAN J M. Общественные финансы в демократическом процессе: финансовые институты и индивидуальный выбор [J]. Экономический журнал, 1968.
- [15] MORRIS M. Зонирование стимулирования: достижение целей городского дизайна и доступного жилья [R]. Вашингтон: Американская ассоциация планирования, Отчет - Консультативная служба планирования, 2000.
- [16] RUBIN J J, SENECA J J. Бонусы плотности, взносы и предложение доступного жилья [J]. Журнал городской экономики, 1991, 30(2): 208-223.
- [17] ЧЖАО Гуаньнин, СЫМА Сяо, ХУАНЬ Вэйдун и др. Улучшение системы городского планирования на основе использования существующих ресурсов: опыт Шэньчжэня [J]. Журнал городского планирования, 2019(4): 87-94.
- [18] СЫМА Сяо. Исследования и практика городского обновления в Шэньчжэне [М]. Издательство "China Architecture & Building Press", 2021.
- [19] ХУАНЬ Вэйдун, ЯН Жуй, ЛИНЬ Чэньфан. Трансформация управления и институциональный ответ в процессе эволюции городского обновления Шэньчжэня: с точки зрения "затрат и выгоды" [J]. Архитектура эпохи, 2021(4): 21-27.
- [20] У Сяоли. Пересмотр стандартов планирования общественных объектов в период экономической трансформации: на примере Шэньчжэня [J]. Планировщик, 2005(9): 69-72.
- [21] ЛИНЬ Чэньфан, ДУ Янь, ЮЭ Цзюнь и др. Исследование механизмов координации множества участников в процессе городского обновления: на примере Шэньчжэня [J]. Журнал городского планирования, 2019(6): 56-62.
- [22] ЛИ Юнь, ЛО Цзя, ЧЭНЬ Яньянь и др. Исследование временно-пространственных характеристик плотности городов в Шэньчжэне и факторов их изменения [J]. Планировщик, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] ЛУАНЬ Сяофань, ТАО Жань. Преодоление "дилеммы общинного ресурса": проектирование механизмов и планирование в процессе городского обновления [J]. Городское планирование, 2019, 43(10): 37-42.
- [24] ЛЮ Синь. Роль и действия правительства в процессе городского обновления Шэньчжэня: от распределения выгоды к совместной ответственности [J]. Международное городское планирование, 2011, 26(1): 41-45.
- [25] ЛИНЬ Цян. Организация и политика городского обновления: на примере Шэньчжэня [J]. Городское планирование, 2017, 41(11): 52-55, 71.
- [26] ЛАЙ Яни, ЛЮ Яцзе, ЦИНЬ Лань. Анализ эффективности и пространственных моделей городской обновительной деятельности в Шэньчжэне в 2010–2016 гг. [J]. Журнал городского планирования, 2018(3): 86-95.
- [27] СУ Хайвэй, ХУ Чжан, ЛИ Жун. Сравнение моделей и проблем в рамках обновления городов путем сноса и реконструкции [J]. Планировщик, 2018, 34(6): 123-128.
- [28] У Вэй, ЦАЙ Тяньшу. Реализация вознаграждений за создание общественных открытых пространств в процессе городского обновления: на примере проектной практики в районе Наньху, Шэньчжэнь [J]. Городское планирование, 2017, 41(10): 114-118.
- [29] ЯН Сяочунь, СУН Чэн, МАО Цичжи. Институциональные инновации в участии общественности в планировании на примере "События плана 120" [J]. Планировщик, 2018, 34(9): 130-135.
- [30] ТАН Янь, ИНЬ Сяоюн, ЛЮ Сылу. Предложение и восстановление мотивации в рамках институционального обеспечения городского обновления в Китае [J]. Исследования в области городского и регионального планирования, 2022, 14(1): 1-19.
- [31] ТЯНЬ Ли, ТАО Жань, ЛЯН Иньлун. Трансформация моделей реализации в условиях проблем городского обновления: с точки зрения пространственного управления [J]. Журнал городского планирования, 2020(3): 41-47.
- [32] ЦЗОУ Бин. Переход от планирования на основе роста к планированию на основе существующих ресурсов: теоретический анализ и практическое реагирование [J]. Журнал городского планирования, 2015(5): 12-19.
- [33] ХУАНЬ Цзюньлинь. Стимулирование прав собственности: инновации в пространственном управлении для перераспределения городских пространственных ресурсов [J]. Городское планирование, 2019, 43(12): 78-87.
- [34] ЧЭН Хуэй, ЛАЙ Яни. Исследование механизмов принятия решений в условиях развития существующих ресурсов в Шэньчжэне: с точки зрения пространственного управления [J]. Журнал городского планирования, 2021(6): 61-69.
- [35] ЛЯН Ин, ЦЗЭН Пэн. Эволюция механизмов распределения добавленной стоимости в рамках обновления промышленных земель в Пекине [J]. Журнал городского планирования, 2023(1): 69-73.