

**Предварительная оценка «теневых показателей» провинции Хубэй,
направленная на уравнивание прав на развитие земель
Ся Цзин, Тянь Ли, Ван Чэньюэ, Вэй Вэй, Ван Чжифэн
Архитектурно-художественный факультет Хефэйского технологического университета
Факультет архитектуры Цинхуаского университета
Факультет городского планирования Школы архитектуры Цинхуа
Центр исследований землепользования и жилищной политики Пекинского университета
Факультет архитектуры Пекинского университета Цинхуа, Инновационный центр
технологий управления пространственным планированием и пространством для
разумной жилой среды и природных ресурсов Министерства природных ресурсов
Факультет городского дизайна Уханьского университета
Факультет менеджмента и промышленного инжиниринга Центрального университета
финансов и экономики**

Резюме:Анализируются реальные проблемы реализации планирования функциональных зон в направлении достижения целей регионального координированного развития и общего благосостояния, с помощью метода оценки государственной политики S-CAD оценивается политическая эффективность «теневых индикаторов», направленных на выравнивание прав на развитие земель, с точки зрения оптимизации реализации планирования функциональных зон и достижения этой цели. Выводы: стратегия реализации планирования функциональных зон «двойная ценность справедливости + трехэтапная реализация справедливости» способствует достижению равновесия в развитии земельных ресурсов в регионах; применение «теневых индикаторов» для достижения равенства прав на развитие земель в разных функциональных зонах имеет высокую степень принятия на местном уровне, «теневые индикаторы» в сочетании с централизованными финансовыми переводами образуют механизм обеспечения сбалансированного регионального развития «горизонтальный перевод платежей + вертикальный перевод платежей», что способствует реализации центральных стратегических намерений и автономности местного развития; оценка двух сценариев политики с применением и без применения «теневых индикаторов» в провинции Хубэй на основе метода S-CAD показывает, что политический вариант с применением «теневых индикаторов» более легко достигает цели оптимизации структуры развития и охраны с точки зрения политического эффекта и эффективности.

Финансирование: Государственный фонд гуманитарных наук, крупный проект «Исследование инструментов политики по распределению и обороту прав на развитие земли на основе пространственного планирования территории» (номер проекта: 20&ZD107); проект Министерства образования и науки по гуманитарным и общественным наукам «Исследование распределения прав на развитие земли и реализации планирования функциональных зон в контексте общего процветания: пространственно-временные характеристики и механизмы влияния» (номер проекта: 23YJZ2H245); финансирование по специальному бюджету основных научных исследований центральных вузов (номер проекта: JZ2023HGTA0189, номер проекта: JZ2022HGQA0169)

Ключевые слова: право на развитие земель; теневые индикаторы; предварительная оценка политики; провинция Хубэй

Об авторах: Ся Цзин, преподаватель архитектурного и художественного факультета Хефэйского технологического университета, постдокторант архитектурного факультета Цинхуаского университета, seu_sum@163.com*Тянь Ли, профессор кафедры градостроительства архитектурного факультета Цинхуаского университета, заместитель заведующего кафедрой, директор Центра исследований землепользования и жилищной политики, litian262@126.com Вэй Вэй, постдокторант архитектурного факультета Цинхуаского университета, Центра инновационных технологий в области умной среды обитания и пространственного планирования Министерства природных ресурсов Ван Чэнь Юэ, профессор факультета городского дизайна Уханьского университета Ван Чжи Фэн, профессор факультета менеджмента и инженерии Центрального университета финансов и экономики

Preliminary Evaluation of the "Shadow Quota" Policy in Hubei Province: A Perspective of Land Development Rights Equalization

XIA Jing,TIAN Li,WANG Chenyue,WEI Wei,WANG Zhifeng

Abstract :This paper aims to identify and analyze the real challenges facing planning for development priority zones(PDPZ). Rooted in the principle of equal land development rights, the shadow quota policy(SQP) is introduced to facilitate coordinated regional development and common prosperity. Employing the S-CAD policy evaluation method, this paper evaluates the application of SQ to optimize the implementation of PDPZ. Several key findings emerge. Firstly, the strategy that combines "double fair value" with "three-stage fairness realization" helps balance regional land development rights. Secondly, the SQ approach has gained widespread local acceptance by ensuring justice in the allocation of land development rights among different types of development priority zones. Additionally, along with central transfer payment, SQP forms a critical component of China's horizontal and vertical transfer payment system. It supports balanced regional development, promotes national strategy implementation, and preserves local autonomy. Thirdly, the paper compares and evaluates two policy scenarios in Hubei Province by adopting the S-CAD method. The results show that the scenario involving SQP is more likely to strike a balance between development and protection with high efficacy and efficiency.

Keywords :land development rights ; shadow quota ; public policy pre-evaluation ; Hubei Province

С момента, как в Государственном плане развития на период 11-й пятилетки впервые была выдвинута идея о продвижении строительства зон с основными функциями, прошло почти 20 лет с момента реализации планирования зон с основными функциями. Одновременно с оптимизацией структуры освоения и охраны земельных ресурсов, различия в развитии между регионами стали еще более заметными, что затрудняет достижение цели, поставленной в докладе XX съезда КПК, по содействию скоординированному развитию регионов и достижению общего благосостояния путем совершенствования зонирования по основным функциям ^[1-3]. Причина заключается в том, что дифференцированные

пространственные меры регулирования зон с основными функциями означают дифференцированное распределение земельных прав на развитие. Исходя из этого, в статье предлагается концепция оптимизации реализации планирования зон с основными функциями, направленная на выравнивание земельных прав на развитие с помощью «теневых показателей», и на основе метода оценки государственной политики S-CAD проводится предварительная оценка влияния политики «теневых показателей» на реализацию планирования зон с основными функциями в провинции Хубэй, чтобы в условиях создания новой системы планирования земельных ресурсов и повышения уровня управления пространственным планированием в настоящее время, наряду с оптимизацией структуры земельных ресурсов, достичь цели справедливого и сбалансированного развития зон с основными функциями.

1. Выравнивание прав на развитие земельных участков в основной функциональной зоне и рамки «теневых показателей»

1.1 Планирование функциональных зон как фактор, усиливающий дисбаланс в развитии регионов

Планирование функциональных зон по своей сути является инструментом пространственного регулирования развития регионов ^[4], важным инструментом планирования и управления, реализующим национальную систему регулирования использования земель, направленный на достижение стратегических целей регионального сбалансированного развития и общего благосостояния. Планирование функциональных зон является типичным инструментом, определяющим на уровне управления правами на развитие земель первого уровня распределение прав на развитие земель в различных районах и уездах ^[5-7]. Одновременное определение типов функциональных зон, таких как урбанизированные районы, районы преимущественного производства сельскохозяйственной продукции и районы с особыми экологическими функциями, означает применение дифференцированного пространственного регулирования и предоставления прав на развитие земель к различным функциональным зонам. Для районов с преимущественным производством сельскохозяйственной продукции и районов с особыми экологическими функциями (далее - «зоны ограничений и запретов») это означает «ограничение» их прав на развитие земель. В отсутствие адекватных мер компенсации прав на развитие земель это приведет к неравномерному распределению прав на развитие земель и, как следствие, к неравномерному развитию регионов, что противоречит первоначальной цели планирования функциональных зон - достижению сбалансированного регионального развития.

Основным ограничением деления территорий по типу функциональных зон и дифференцированного управления является то, что оно затрудняет развитие справедливой конкуренции и сотрудничества в регионах ^[8]. Прослеживая исторический контекст разработки и реализации функциональных зон, можно отметить, что стратегическая концепция «Одиннадцатой пятилетки» и принятие планов функциональных зон на уровне страны и провинций в «Двенадцатой пятилетке» пришлись на период перехода от «первого приоритетного сценария» развития прибрежных регионов к «второму

приоритетному сценарию» — согласованному развитию прибрежных и внутренних районов. В процессе такой трансформации региональной стратегии развития, чем больше региональный план соответствует стратегии неравномерного развития и региональной экономической политике, тем меньше он соответствует стратегиям комплексного регионального развития, а также требованиям гармоничного сосуществования человека и природы ^[9-11]. Типичный признак этого заключается в том, что после реализации плана функциональных зон усиливается региональный дисбаланс между урбанизированными территориями и зонами с ограничениями, что затрудняет создание пространственного защитного ландшафта, ограниченного функциональными зонами. Соответствующие эмпирические исследования подтверждают этот вывод. Например, Liu и др. ^[12] отмечают, что в региональном масштабе скорость роста городов в центральных и западных регионах Китая оставалась высокой после принятия «Плана функциональных зон», Li Hui и др. ^[13] указывают на то, что реализация Плана функциональных зон в провинции Хунань не привела к заметному формированию четко выраженных функциональных зон в зонах с ограничениями, а также наблюдается неравномерное развитие между важнейшими экономическими районами страны и национальными регионами ^[14-15].

Что касается механизма трансфертных платежей, то он характеризуется «вертикальной избыточностью и горизонтальной недостаточностью», а механизм политического регулирования, ориентированный на вертикальные трансфертные платежи центра, не в состоянии решить проблему внутренней оптимизации межрегиональных внешних эффектов в горизонтальной плоскости, связанных с распределением затрат и совместным использованием выгод, возникающих в связи с защитой сельскохозяйственных земель и экологией. Такая конструкция институтов также затрудняет четкое определение источников финансирования, что приводит к размыванию ответственности и прав, связанных с получением положительных внешних эффектов, которые реализуются в результате достижения целей по защите ограниченных и запрещенных зон ^[16-17]. Что касается разработки политики трансфертных платежей, то в настоящее время она в основном направлена на ключевые районы экологических функций, а политика трансфертных платежей для основных районов производства сельскохозяйственной продукции в целом недостаточна, особенно в части отсутствия общих проектов трансфертных платежей, направленных на эффективную компенсацию права на развитие земель в основных районах производства сельскохозяйственной продукции ^[18]. Даже в ключевых районах экологических функций, где политика трансфертных платежей реализуется относительно хорошо, существующие объемы трансфертных платежей не могут полностью компенсировать упущенные возможности ключевых районов экологических функций. Например, Ли Гопин и др. ^[19] подсчитали, что в период с 2009 по 2014 год доля трансфертных платежей, полученных национальными ключевыми районами экологических функций в провинции Шэньси, в их упущенных возможностях составляла от 5% до 10%, а Лю Чэнь и др. ^[20] подсчитали, что в период с 2008 по 2015 год специальные трансфертные платежи на экологическую компенсацию в районе экологических функций сохранения почвы и воды в районе холмисто-овражной местности Лоэссового плато в провинции Шаньси не достигали 5% от упущенных возможностей. Это свидетельствует о том, что существующая политика трансфертных платежей не может полностью компенсировать

потерю права на развитие земель в основных районах производства сельскохозяйственной продукции и ключевых районах экологических функций в результате ограничения развития. Именно это является реальным отправным пунктом для выдвижения в настоящей работе концепции «теневых показателей», который направлен на обеспечение сбалансированного права на развитие земель в целях содействия реализации планирования основных функций зон.

1.2 Справедливость прав на развитие земель и разработка «теневых индикаторов»

Недостаточная координация сопутствующих политик и другие проблемы стали серьезным вызовом для реализации планов по созданию зон с приоритетными функциями. В отсутствие систематических механизмов стимулирования и ограничений местные власти, как правило, выбирают политику, которая выгодна им самим ^[21]. Для строительства зон с приоритетными функциями в зонах ограничения и запрета требуется значительное финансирование, однако эти зоны также сталкиваются с проблемой нехватки бюджетных поступлений из-за ограничений в сфере землепользования, численности населения и развития отраслей, обусловленных определением типа зон с приоритетными функциями ^[22]. Исследование возможности передачи прав на развитие земельных ресурсов, создание межрайонных компенсационных механизмов, обеспечение равных возможностей и справедливых результатов в рамках политики и системы регулирования землепользования в пространстве, а также повышение координации между политиками имеют важное значение ^[23]. В контексте реализации системы регулирования землепользования в пространстве и возникновения внешних эффектов, совершенствование политики экологической компенсации и изучение разработки политики, позволяющей торговать правами на развитие, являются важными механизмами для интернализации внешних эффектов ^[24]. Таким образом, разработка инструментов комплексной политики, направленной на справедливую реализацию планов по созданию зон с приоритетными функциями на всех этапах, является крайне актуальной и важной задачей. С точки зрения перехода от дисбаланса в региональном развитии к согласованному региональному развитию, ключевыми факторами являются два «учета»: во-первых, учет справедливого обеспечения прав на развитие земельных ресурсов как для районов в целом (коллектива), так и для отдельных субъектов; во-вторых, учет справедливого обеспечения прав на развитие земельных ресурсов на всех этапах, от распределения показателей до реализации результатов, для всех районов ^[25-28]. То есть, оптимизация реализации планов по созданию зон с приоритетными функциями за счет справедливого обеспечения прав на развитие земельных ресурсов на всех этапах и во всех аспектах способствует достижению целей согласованного регионального развития и стратегии общего процветания. Исходя из этого, 田莉 и др. ^[5] предложили концепцию «теневых показателей» в качестве инструмента комплексной политики, направленной на обеспечение справедливого распределения прав на развитие земельных ресурсов в рамках планов по созданию зон с приоритетными функциями. «Теневые показатели» — это концепция политики, основанная на «связанном» с землей и финансами механизме, который способствует сбалансированному распределению прав на развитие между различными зонами с приоритетными функциями. Она предполагает равное распределение начальных прав на развитие земельных ресурсов между различными зонами с приоритетными функциями, исходя из принципа равных

потенциальных возможностей развития, то есть начальное распределение сосредоточено на «сколько показателей должно быть распределено», а реализация фактических показателей землепользования, которые могут быть использованы в различных зонах с приоритетными функциями, осуществляется с учетом принципа равных возможностей и равных результатов фактического развития, то есть перераспределение сосредоточено на «сколько показателей может быть использовано». При этом ценности, которые возникают за счет сохранения экологии и защиты пахотных земель, а также другие ценности, имеющие внешние эффекты, внутренне присваиваются путем реализации торговли «теневыми показателями» для их компенсации.

Конкретно, дизайн политики «теневого показателя» при реализации двух «учета» направлен на достижение всестороннего равенства прав на развитие земель на уровне районов и отдельных субъектов, руководствуясь ценностями справедливости на макро- и микроуровнях. Благодаря справедливости на начальном этапе, в процессе и по результатам, обеспечивается справедливое распределение прав на развитие земель на протяжении всего процесса (рис. 1). «Двойная ценность справедливости» направлена на преодоление застойного положения в начальном распределении прав на развитие земель, чтобы зоны ограничений и запретов и урбанизированные районы имели равные возможности для развития. «Справедливость в три этапа» направлена на комплексное задействование административных и рыночных сил для удовлетворения двустороннего спроса на общественные интересы и эффективность распределения земельных ресурсов. Основой для разработки «теневого показателя» является политика, реализуемая на основе характеристик показателей использования земель под застройку, которые включают в себя количественную и пространственную атрибутику. При этом следует различать эти два свойства показателей использования земель под застройку, особенно подчеркивая, что на начальном этапе распределения зоны ограничений и запретов могут иметь равные права на развитие земель с урбанизированными районами по количественным показателям, а на этапах процесса и результата необходимо учитывать пространственное размещение и условия пространственного управления для реализации основных функций. Это и есть ключевое отличие концепции политики «теневого показателя» от политики «согласования прироста и сокращения земель под застройку в городских и сельских районах», которая реализуется в настоящее время (табл. 1). При этом справедливость на уровне отдельных районов означает оптимальную эффективность распределения земельных ресурсов с точки зрения собственного развития района, справедливость на уровне всех районов означает оптимальную эффективность распределения земельных ресурсов с точки зрения развития всех районов в целом, двойная ценность справедливости означает оптимальную эффективность распределения земельных ресурсов с учетом потребностей как отдельных районов, так и всего региона в целом, достижение политики, ориентированной на двойную ценность справедливости, требует двойного планирования, включающего «количество» и «пространственное размещение», то есть планирование, основанное на учете потребностей развития как отдельных районов, так и региона в целом, для достижения двойной справедливости как отдельных районов, так и всего региона в целом.

Рисунок 1. «Теневые индикаторы» как инструмент для достижения равновесия в правах на развитие земельных ресурсов в районах с функциональной специализацией

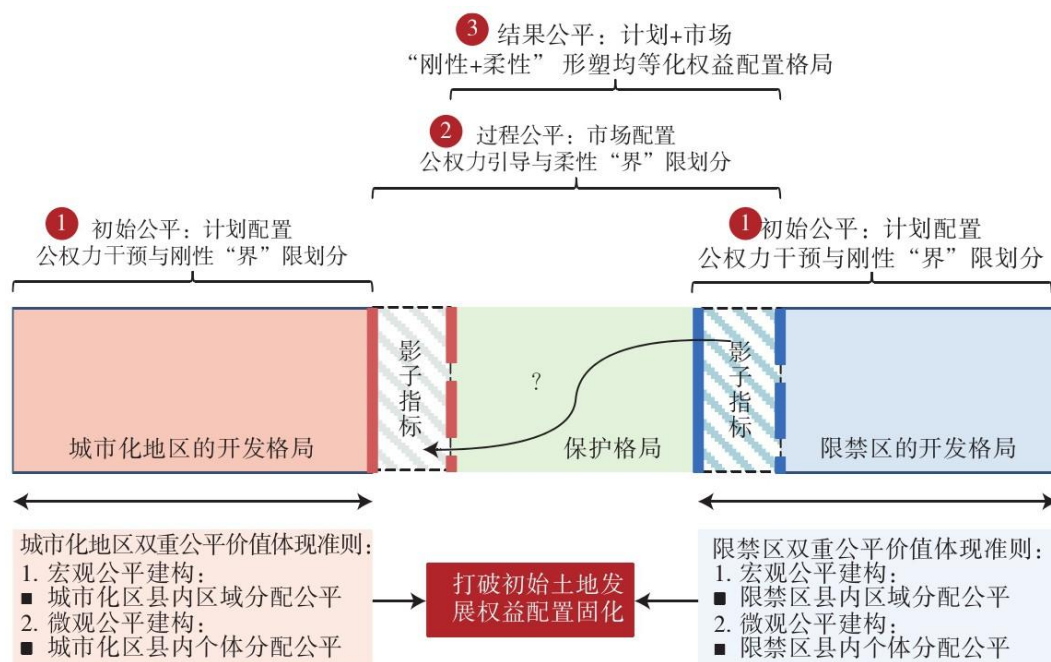


Таблица 1. Сравнение «теневых показателей» с политикой «привязки к изменению» [29-31]

名称	政策目标与价值导向	实施逻辑	主要内容
影子指标	双重公平价值与共同富裕： 宏观公平：不同主体功能区县整体公平 微观公平：不同主体功能区县个体公平	三阶段公平实现与区域协调发展：兼顾初始公平、过程公平和结果公平，区分公权力干预的刚性管控边界与公权力引导发挥市场力量配置资源的柔性边界	“量”+“空间布局”双重规划
增减挂钩	耕地保护与建设用地平衡： 耕地面积不减少与质量不降低 城乡建设用地总量平衡	强化耕地保护的优先落实，扩大增减挂钩的适用范围，逐步反哺农村、农民和农业	主要强调“量”的平衡

1.3 Метод оценки государственной политики S-CAD и концепция проектирования политики с использованием «теневых показателей»

Для дальнейшего анализа и определения того, может ли инструмент политики «теневых показателей» эффективно противостоять проблеме дисбаланса регионального развития, в данной статье проводится предварительная оценка с использованием метода оценки государственной политики S-CAD. Концепция метода S-CAD учитывает, как добиться «оптимизации-баланса» при различных конфликтах интересов и условиях игры различных субъектов [32-33], что соответствует цели оптимизации и балансировки, необходимой для решения проблемы дисбаланса регионального развития, вызванного планированием функциональных зон.

2 Исследовательские области, методы и источники данных

2.1 Район исследования

Объектом исследования являются районные единицы в разных функциональных зонах провинции Хубэй, период исследования - с 2010 по 2020 годы. По состоянию на конец 2020 года население провинции Хубэй составило 57 450 000 человек, уровень урбанизации - 63%, общая площадь провинции - 185 900 км². Из них: по состоянию на конец 2020 года площадь сельскохозяйственных угодий составила 79 400 км², площадь экологического пространства - 98 000 км². В провинции Хубэй насчитывается 103 районных единицы, в том числе: 29 районов с преимущественным производством сельскохозяйственной продукции, все они - государственного уровня; 44 района приоритетного развития, включая 28 районов государственного уровня и 16 районов провинциального уровня; 30 районов с приоритетными экологическими функциями, включая 28 районов государственного уровня и 2 района провинциального уровня.

2.2 Методы исследования

2.2.1 Метод оценки государственной политики S-CAD

Метод оценки государственной политики S-CAD был предложен профессором Лян Хэньеном из Королевского университета Канады. Он предполагает проведение последовательного анализа (C-consistency), анализа достаточности (A-adequacy) и анализа зависимости (D-dependency) государственной политики с точки зрения доминирующей точки зрения (позиции разработчиков политики) (S-subjectivity). Данный метод в первую очередь определяет «хорошую политику» как «правильную цель» плюс «эффективные действия», то есть необходимо оптимизировать существующую ситуацию, уравневав интересы всех участников ^[32]. Решение о балансе интересов и оптимизации существующей ситуации сосредоточено на политической перспективе, а принятие конкретных мер для реализации баланса интересов и оптимизации существующей ситуации сосредоточено на технической перспективе. Исследовательские работы по оценке, проводимые в области пространственного планирования и управления земельными ресурсами с использованием метода оценки государственной политики S-CAD ^[33-34], постепенно увеличиваются. Исходя из этого, в дальнейшем проводится предварительная оценка концепции политики «теневых индикаторов» в провинции Хубэй с использованием метода S-CAD, с целью сравнительного анализа различий в сбалансированном развитии основных функциональных районов провинции Хубэй при наличии и отсутствии «теневых индикаторов» (проводится сравнительный анализ в двух сценариях: экспериментальная группа и контрольная группа). См. рисунок 2.

В техническом плане метод S-CAD предполагает, что все государственные политики имеют четыре типичных элемента: позиция (V-value), цель (G-goal), средства (S-strategy), результат (R-result). Разработка политики должна стремиться к четырем направлениям: стабильной позиции, четкой цели, эффективным средствам и достигнутому результату. Исходя из этих четырех элементов, проводится анализ их соответствия, достаточности и осуществимости.

При этом:

* Анализ соответствия фокусируется на оценке воздействия, проверяет внутреннюю логичность элементов политики, оценивает степень соответствия "цель отражает позицию", "средства направлены на достижение цели", "результат отражает средства";

* Оценка достаточности используется для оценки эффективности государственной политики;

* Оценка осуществимости проводится с точки зрения заинтересованных сторон реализации политики, оценивая их поддержку и исполнение политики.

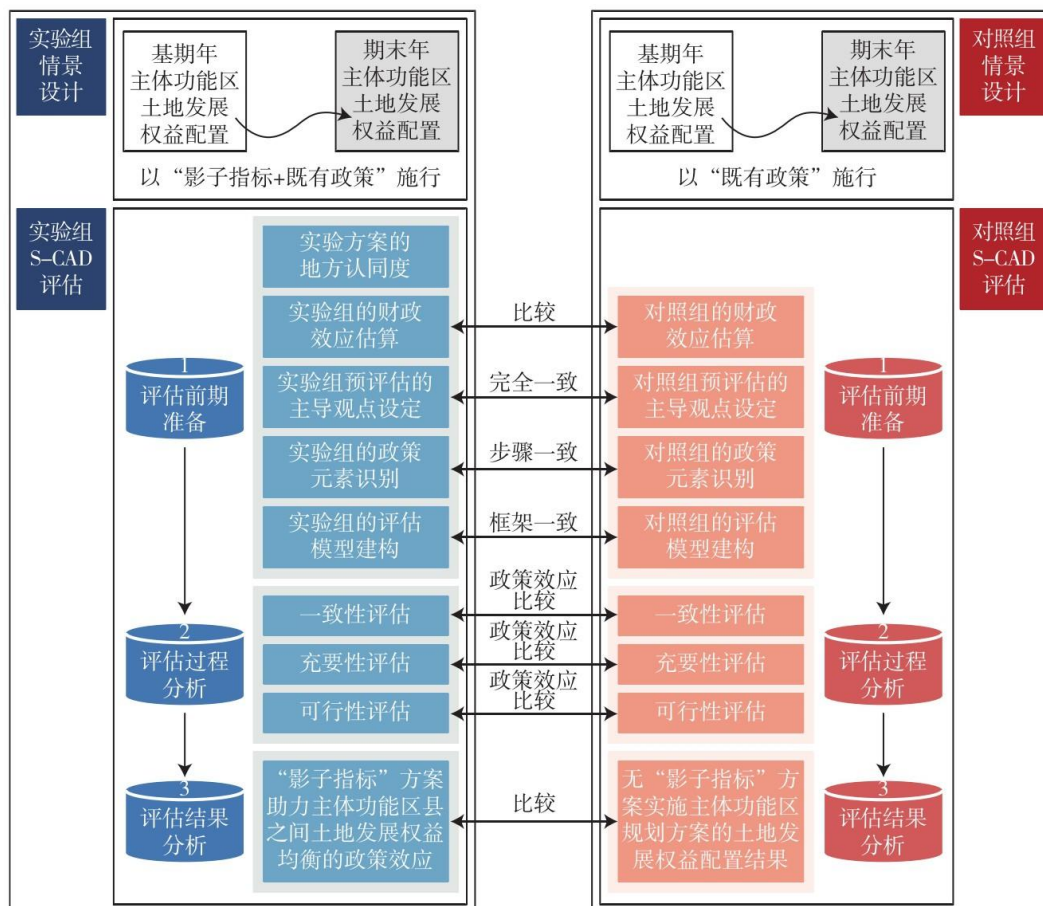
2.2.2 Метод анкетирования

Перед проведением оценки государственной политики в провинции Хубэй с использованием метода S-CAD необходимо собрать информацию о степени согласия местных органов власти с политическими идеями, представленными в «теневых индикаторах». В период с июля по сентябрь 2022 года было проведено стандартизированное анкетирование и углубленные интервью в 12 городах 6 провинций (Чжэцзян, Цзянсу, Гуандун, Гуанси, Ганьсу, Хубэй), охватывающих восточные, центральные и западные регионы Китая. В качестве объектов исследования были выбраны сотрудники органов управления природными ресурсами на уровне городов и районов. В общей сложности было проведено 45 посещений городов и районов, собрано 45 действительных анкет.

2.2.3. Метод оценки экспертами

Поскольку схема «теневых показателей» находится на стадии политической концепции, на этапе предварительной оценки сложно точно выбрать и определить важность позиции политических деятелей, принимающих решения, которые ориентированы на «политическое решение». В тексте ниже для оценки выбраны эксперты из провинции Хубэй, а также эксперты, которые ранее имели определенное представление о схеме «теневых показателей» и участвовали в исследовании по разработке концепции политики «теневых показателей» в 6 провинциях. Участие этих экспертов в оценке гарантирует ее обоснованность и эффективность, а также служит основой для оценки возможного влияния этой политической концепции «теневых показателей» на реализацию. Исследование проводилось в ноябре-декабре 2022 года, в нем приняли участие 9 экспертов, которым были разосланы анкеты для оценки. При этом каждому эксперту было разъяснено, что оценка должна проводиться с точки зрения Департамента природных ресурсов провинции Хубэй как ведущей организации, а также требовалось, чтобы каждый эксперт оценил важность позиции, эффект, эффективность и осуществимость, исходя из единой ведущей точки зрения.

Рисунок 2. Процесс оценки «теневых показателей» на основе метода S-CAD



2.3 Источники данных

Данные, использованные в анализе политических звеньев и цепочек на основе метода S-CAD в эмпирических исследованиях, в основном получены из экспертных оценок. Оценка фискального эффекта реализации политики «теневых индикаторов» в масштабах провинции Хубэй, связанная с начальным распределением, перераспределением и «теневыми индикаторами» показателей землепользования для строительства в разных районах с различными функциями, в основном основана на данных по изменению земель за 2010-2020 гг., полученных из исследований по изменению земель, дистанционного зондирования для распознавания землепользования, «Статистического ежегодника провинции Хубэй», «Статистического ежегодника финансов Китая» и др.

S-CAD-предоценка рамок реализации «теневых показателей» в зонах основного функционирования провинции Хубэй

Анализ степени идентификации с политической концепцией "теневые показатели" на местах

Результаты опроса по поводу концепции «теневых показателей», проведенного среди органов управления природными ресурсами в 6 провинциях и 12 городах восточной, центральной и западной частей Китая, показали, что местные органы власти разделились

на две категории по отношению к этой концепции: «необходимо» и «осторожное отношение». Исходя из отзывов от органов управления природными ресурсами, считающих «необходимым» эту политику, нет существенных различий в степени согласия (полное согласие, в основном согласие и т.д.). Все они высказываются за реализацию политики, но предоставляют конкретные предложения о том, как это сделать. Доля тех, кто считает «необходимым» продвигать этот инструмент политики - «теневые показатели», составила 91%, и они предлагают: эту политику должны ввести правительства провинций и страны, межрегиональная торговля «тевыми показателями» должна начаться с пилотного проекта, а его территориальный охват может быть сосредоточен на уровне провинции и города. С точки зрения максимальной эффективности политики, местные власти считают, что необходимо разрешить межрегиональную торговлю, поскольку отстающие провинции с трудом могут создать торговый рынок. Это означает, что предварительная оценка политики «теневых показателей» в рамках провинции на основе пространственных единиц районов и городов будет наиболее целесообразной. Как сама концепция, так и пространственный масштаб реализации политики получили высокую степень одобрения по всей стране. Степень одобрения концепции «теневых показателей» со стороны местных властей не связана с оценкой важности, эффекта, эффективности и осуществимости, проведенной экспертами в рамках метода S-CAD.

3.2 Оценка фискального эффекта реализации «теневых показателей» в зонах с основными функциями провинции Хубэй

В какой степени улучшится бюджетная ситуация в основных сельскохозяйственных районах и ключевых зонах экологических функций провинции Хубэй при применении инструмента «теневых показателей»? То есть, насколько положительный внешний эффект от ограничения развития для защиты пространственных ресурсов отразится на местном бюджете? Предположим, что в 2010 году, когда вступил в силу план по функциональному зонированию территории, в провинции Хубэй одновременно проводился пробный проект «теневых показателей». В таком случае, рассчитайте структуру объемов показателей по строительству, которые были первоначально распределены и перераспределены в 2010-2020 годах в районах урбанизации, основных сельскохозяйственных районах и ключевых зонах экологических функций провинции Хубэй, при реализации схемы «теневых показателей». Далее, рассчитайте компенсационные бюджетные поступления от рыночных сделок, которые могут быть получены с помощью «теневых показателей», чтобы определить, насколько «теневые показатели» могли бы дополнить бюджет ограниченных зон, если бы мы вернулись в 2010 год с помощью такой политики.

Расчеты показывают, что при участии «теневых показателей» структура распределения земельных ресурсов для строительства в городских районах и ограниченных зонах Хэбэйской провинции в 2010 году составила 48% : 52%. Если в качестве общего объема земельных ресурсов, выделенных центральным правительством Хэбэйской провинции, принять фактический прирост площадей, используемых для строительства в городах в период с 2010 по 2020 годы (в среднем 191 км² в год), то общий объем земельных ресурсов для строительства в ограниченных зонах составит 99,3 км². Это на 27,3 км² больше, чем фактически выделенный объем земельных ресурсов для строительства в этих зонах, то есть

максимальный размер «теневых показателей», которые можно было бы использовать для обмена в ограниченных зонах Хэбэйской провинции в период с 2010 по 2020 годы, составил 27,3 км².

В «Методике управления межрегиональным перераспределением излишков показателей по механизму увязки прироста и сокращения земельных участков для городских и сельских районов», утвержденной Канцелярией Государственного Совета (далее – «Методика»), определены цены на межрегиональное перераспределение излишков показателей по механизму увязки прироста и сокращения земельных участков для городских и сельских районов в «трех зонах и трех округах» и других районах с глубокой бедностью. С учетом этапа социально-экономического развития и других факторов, провинция Хубэй использовала в качестве ориентировочных цен на торги «теневыми показателями» базовые цены на перераспределение излишков показателей в провинциях Фуцзянь, Шаньдун и других провинциях, указанные в «Методике» (1). По результатам расчетов, максимальный доход от торгов «теневыми показателями» в провинции Хубэй в период с 2010 по 2020 год составил в среднем 32,8 млрд юаней в год, что составляет 7% от общей суммы доходов бюджета ограниченных районов провинции Хубэй в 2020 году. По сравнению с объемом трансфертных платежей, полученных ограниченными районами провинции Хубэй в 2020 году (2), максимальный средний годовой доход от торгов «теневыми показателями» в 1,9 раза превышает этот показатель.

3.3 Модель предварительной оценки S-CAD для реализации «теневых показателей» в зонах основного функционального назначения провинции Хубэй

Во-первых, следует определить точку зрения оценки. Как правило, точка зрения разработчиков политики и является точкой зрения оценки, в настоящей оценке доминирующая точка зрения экспериментальной и контрольной групп установлена одинаковой, и она принадлежит Департаменту природных ресурсов провинции Хубэй. Во-вторых, следует интерпретировать проблему и выявлять элементы политики. В-третьих, следует упорядочить элементы политики и построить диаграмму элементов политики. См. рис. 3.

С точки зрения политической позиции, суть уравнивания прав на развитие земельных ресурсов в основных функциональных районах в обоих сценариях заключается в том, что каждый районный элемент основных функциональных районов использует землю максимально эффективно («земля должна использоваться по назначению»), а разные основные функциональные районы получают необходимые ресурсы («каждый получает свое»), то есть оптимизация пространственного развития и охраны земельных ресурсов достигается как внутри районов основных функциональных районов, так и между ними. С точки зрения целей реализации политики, для достижения оптимизации пространственного развития и охраны земельных ресурсов как внутри районов основных функциональных районов, так и между ними необходимо достичь трех типов равновесия: равновесие интересов внутри районов урбанизации (G1), равновесие интересов внутри районов с ограничениями и запретами (G2), равновесие интересов между ними (G3). С точки зрения инструментов реализации политики, контрольная группа в основном

полагается на два типа инструментов для достижения целей политики: распределение земель под застройку (S1) и централизованные бюджетные трансферты (S2). Экспериментальная группа в основном полагается на три типа инструментов для достижения целей политики: начальное распределение показателей земель под застройку, основанное на уравнивании прав на развитие земельных ресурсов (S1), межрайонные сделки с «теневыми показателями» (S2), а также сочетание межрайонных сделок с «теневыми показателями» и централизованных бюджетных трансфертов (S3). С точки зрения результатов реализации политики, как контрольная, так и экспериментальная группы демонстрируют результаты в четырех областях: повышение эффективности использования земельных ресурсов во всех районах основных функциональных районов (R1), точное улучшение предложения земель под застройку в районах урбанизации (R2), увеличение общественных финансов в районах с ограничениями и запретами (R3), повышение активности в районах с ограничениями и запретами по охране сельскохозяйственных угодий и экологии (R4). Различия между двумя сценариями заключаются в том, что позиция, инструменты и результаты одинаковы, но отличается относительная важность позиции в разных сценариях, а также элементы инструментов. Причина заключается в том, что существующая политика без «теневых показателей» имеет одинаковую позицию, цели и результаты, но участие «теневых показателей» приводит к появлению новых инструментов политики и может привести к положительным результатам в отношении ожидаемого пространственного развития и охраны земельных ресурсов. Это также является идеальным прототипом и базовым предположением всей оценки политики S-CAD.

В обоих сценариях элементы политической позиции одинаковы, но относительная важность позиции различается. Анализ результатов сравнительной важности политической позиции в двух сценариях показывает, что в варианте без «теневых показателей» относительная важность оптимизации модели развития (V1) и оптимизации модели охраны (V2) ($7,6:7,1=1,07$) выше, чем в варианте с «теневыми показателями» ($8,2:8,1=1,01$). Это свидетельствует о том, что политическая конструкция варианта с «теневыми показателями» в части координации противоречий между интересами освоения и охраны пространства более ориентирована на сбалансированное развитие освоения и охраны, а также на более комплексное двустороннее совершенствование модели освоения и охраны.

Предварительная оценка S-CAD результатов реализации «теневых показателей» в основных функциональных зонах провинции Хубэй

4.1 Анализ соответствия и оценка результатов

Проведя анализ согласованности, определите степень логического соответствия между позицией, целью, средствами и результатами. В частности, это включает в себя степень соответствия/конфликта цели с позицией, степень соответствия/конфликта средств с целью, степень соответствия/конфликта ожидаемых результатов с использованными средствами. Результаты анализа согласованности представлены на рисунке 4.

Анализ результатов сравнения этапов политики (рис. 4) показывает, что экспериментальная группа демонстрирует более сильную логическую согласованность в трех этапах политики: V-G, G-S и S-R, по сравнению с контрольной группой. Распределение доли этапов, где наблюдается «очень высокая корреляция», подтверждает этот вывод. В экспериментальной группе доля этапов с «очень высокой корреляцией» в трех этапах политики (V-G, G-S и S-R) составляет 100%, 89% и 92% соответственно, в то время как в контрольной группе она составляет 67%, 50% и 50% соответственно. Это свидетельствует о том, что введение «теневых индикаторов» в качестве инструмента политики в целях оптимизации пространственной структуры развития и достижения региональной координации в провинции Хубэй будет характеризоваться более четкой логической связью в процессе разработки политики.

Результаты сравнительного анализа цепочки политики (таблица 2) показывают, что в целом позиции с более высоким приоритетом демонстрируют более высокую согласованность эффектов в обоих сценариях политики (в контрольной группе более важная позиция V1 имеет более высокие значения в цепочке для V1-G, V1-G-S, V1-G-S-R, чем для V2-G, V2-G-S, V2-G-S-R), и в обоих сценариях наблюдается хорошая согласованность между важностью позиций и результатами реализации политических целей. В частности: в контрольной группе без учета "теневых показателей" важность более важной позиции V1 снизилась с 7,6 до 7,12, что составляет 6%, при переходе от цели к средствам и результату; в экспериментальной группе с учетом "теневых показателей" важность позиции V1 снизилась с 8,2 до 7,84, что составляет 4%, при переходе от цели к средствам и результату. Это свидетельствует о том, что, хотя в обоих сценариях позиции с более высоким приоритетом имеют более высокую согласованность эффектов, в экспериментальной группе вклад ожидаемых результатов в реализацию позиций политического проектирования выше, а потери в эффекте цепочки политики меньше, чем в контрольной группе.

Рисунок 3. Сравнительная диаграмма элементов политики контрольной и экспериментальной групп

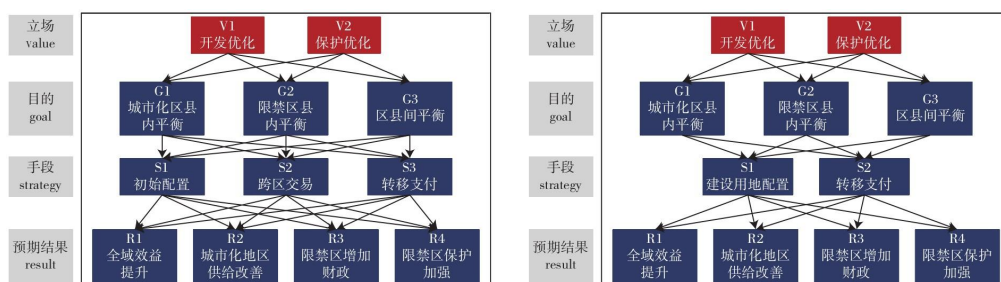


Рисунок 4. Результаты оценки согласованности для двух сценариев в отношении этапа политики

情景1: 对照组——无“影子指标方案”

2 G-S				1 V-G	
	S1	S2	V1	V2	
G1	++	+	++	+	G1
G2	+	++	+	++	G2
S	G3	+	++	++	G3
V					
R	R1	+	++		
	R2	++	+		
	R3	+	++		
	R4	+	++		
	S1	S2			
3 S-R					

情景2: 实验组——有“影子指标方案”

2 G-S				1 V-G	
	S1	S2	S3	V1	V2
G1	++	++	+	++	++
G2	++	++	++	++	++
S	G3	++	++	++	++
V					
R	R1	++	++	++	
	R2	++	++	+	
	R3	++	++	++	
	R4	++	++	++	
	S1	S2	S3		
3 S-R					

Примечание: ++ означает очень высокую корреляцию (7—10), + означает корреляцию (3—6). Символ «+» в данном случае получен путем округления результатов конкретных расчетов, описанных в предыдущем тексте. Аналогичным образом составлена диаграмма 5, представленная в тексте ниже.

4.2 Анализ достаточности и оценки результатов

Проводя анализ достаточности и необходимости, оценивается причинно-следственная связь между элементами политики (этапами политики), такими как позиция, цель, средства, результат, для оценки эффективности политики (недостижение цели из-за недостаточности / отсутствие избыточности и расточительства). В частности, это включает в себя оценку степени достаточности / необходимости цели для позиции, степени достаточности / необходимости средств для достижения цели, степени достаточности / необходимости ожидаемого результата для оценки средств. Результаты анализа достаточности и необходимости представлены на рисунке 5.

Анализ результатов сравнения этапов политики (рис. 5) показывает, что в экспериментальной группе уровень достаточности и необходимости в трех этапах политики (V-G, G-S, S-R) выше, чем в контрольной группе. Это свидетельствует о том, что при наличии «теневых индикаторов» оптимизация ландшафта развития и охраны окружающей среды, а также региональное согласованное развитие могут быть достигнуты с более низкими затратами и более высокой эффективностью. В частности, в экспериментальной группе с «теневыми индикаторами» доля ответов «более чем достаточно» на трех этапах политики (V-G, G-S, S-R) составила 83%, 89% и 83% соответственно, в то время как в контрольной группе без «теневых индикаторов» она составила 67%, 50% и 38% соответственно. Доля ответов «очень важно» на трех этапах политики (V-G, G-S, S-R) в экспериментальной группе с «теневыми индикаторами» составила 83%, 100% и 100% соответственно, в то время как в контрольной группе без «теневых индикаторов» она составила 67%, 83% и 63% соответственно. В частности, экспериментальная группа продемонстрировала значительно более высокую эффективность политики на этапе «средства и ожидаемые результаты» (S-R) по сравнению с контрольной группой. Это говорит о том, что добавление «теневых

индикаторов» как инструмента политики повышает эффективность достижения всех ожидаемых политических целей.

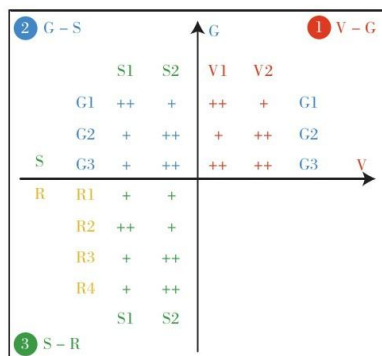
В целом, в обоих сценариях более важная позиция не получила более эффективной конфигурации, то есть первоначальный дизайн двух политических вариантов был основан на том, что позиция оптимизации структуры развития (V1) была более важной (таблица 3). Конкретно, в экспериментной группе относительные потери эффективности двух цепочек V-G-S-R, представляющих оптимизацию структуры развития (V1) и оптимизацию структуры защиты (V2), составили 2% в оценке достаточности и 4% в оценке необходимости. В контрольной группе относительные потери эффективности двух цепочек V-G-S-R, представляющих оптимизацию структуры развития (V1) и оптимизацию структуры защиты (V2), составили 7% в оценке достаточности и 7% в оценке необходимости. Это означает, что варианты с «теневыми показателями» приводят к меньшим потерям эффективности в достижении политических целей оптимизации развития и защиты, что позволяет снизить потери эффективности по сравнению с вариантами без «теневого показателя» на 5% по достаточности и на 3% по необходимости.

Таким образом, система «теневого индикатора» в провинции Хубэй, направленная на обеспечение равных прав на развитие земельных ресурсов в зонах с основными функциями, в целом обеспечивает комплексный и необходимый набор элементов политики для достижения региональной координации и общего процветания, что повышает эффективность распределения ресурсов. В то же время, отдельные элементы системы, например, переход от позиции к цели, могут усугубить разрыв в развитии регионов и препятствовать оптимизации режима охраны и освоения. В будущем следует уделить внимание этим элементам, совершенствуя соответствующие институциональные механизмы, повышать эффективность освоения земель и распределения ресурсов в зонах с различными основными функциями, изменять пассивный режим охраны ограниченных и запрещенных зон на активную модель охраны.

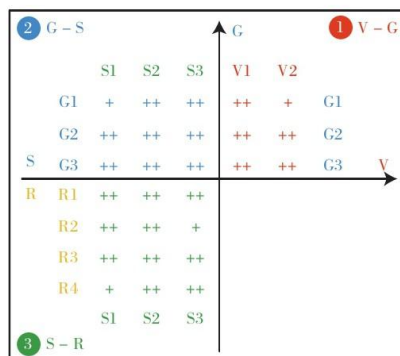
Рисунок 5. Результаты оценки полноты и необходимости политики в двух сценариях

(1) 充分性评估

情景1: 对照组——无“影子指标方案”

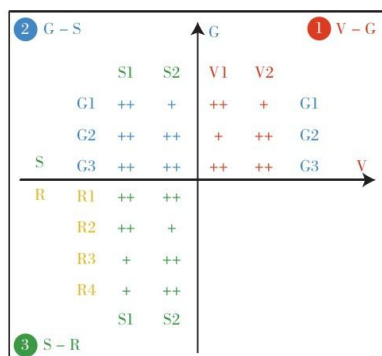


情景2: 实验组——有“影子指标方案”



(2) 必要性评估

情景1: 对照组——无“影子指标方案”



情景2: 实验组——有“影子指标方案”

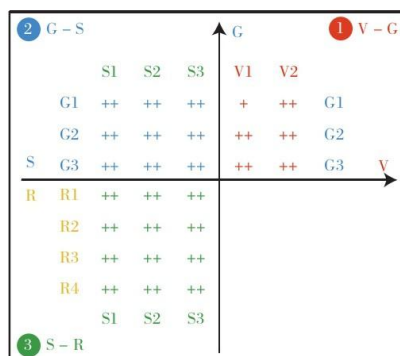


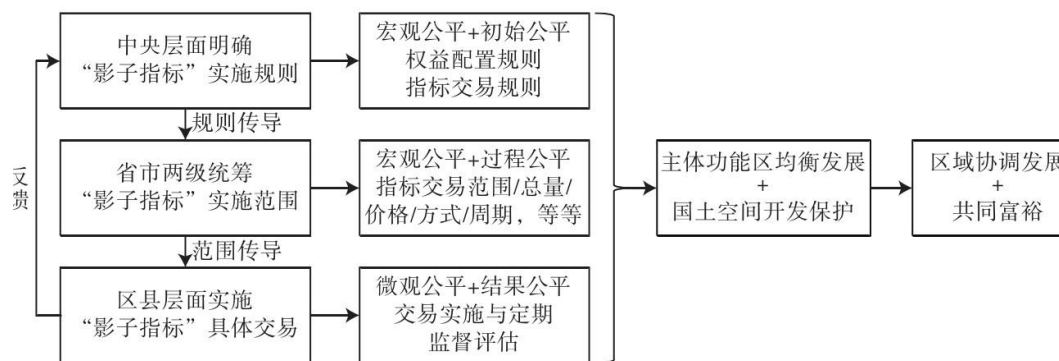
Таблица 2. Результаты оценки согласованности цепочки политики для двух сценариев (3)

	对照组	实验组
V1:V2	7.6:7.1=1.07	8.2:8.1=1.01
V1-G : V2-G	7.43:7.35=1.01	7.98:7.76=1.03
V1-G-S : V2-G-S	7.18:7.14=1.01	7.91:7.82=1.01
V1-G-S-R : V2-G-S-R	7.12:7.09=1	7.84:7.78=1.01

Таблица 3. Результаты оценки достаточности/необходимости политики для двух сценариев

	对照组	实验组
V1:V2	7.6:7.1=1.07	8.2:8.1=1.01
V1-G : V2-G	7.26:7.33=0.99 7.48:7.59=0.99	7.59:7.74=0.98 7.44:8.11=0.92
V1-G-S : V2-G-S	7.12:7.15=1 7.43:7.50=0.99	7.65:7.74=0.99 7.70:8.02=0.96
V1-G-S-R : V2-G-S-R	7.01:7.03=1 7.37:7.42=0.99	7.57:7.64=0.99 7.72:7.94=0.97

Рисунок 6. Фреймворк для разработки и реализации политики "теней"



4.3 Анализ осуществимости и оценка результатов

Обычно оценка осуществимости включает в себя выявление ключевых цепочек и элементов, выявление ключевых связанных точек зрения, проведение анализа уровня признания и анализа эффективности ключевых элементов. Исходя из ведущего мнения Департамента природных ресурсов провинции Хубэй, с использованием метода экспертной оценки были выявлены ключевые связанные точки зрения, включающие Министерство природных ресурсов, Департамент природных ресурсов провинции Хубэй, правительства и департаменты природных ресурсов всех городов, правительства и департаменты природных ресурсов районов в районах с урбанизацией, правительства и департаменты природных ресурсов районов в основных районах производства сельскохозяйственной продукции, правительства и департаменты природных ресурсов районов в ключевых районах с экологическими функциями.

Анализ результатов сравнительного исследования уровня идентификации и исполнения ключевых элементов контрольной и экспериментальной групп показал, что наибольшие различия в отношении изменения отношения к идентификации и исполнению ключевых элементов наблюдаются у органов управления природными ресурсами провинции Хубэй, органов управления природными ресурсами и правительств районов и округов в зонах урбанизации, органов управления природными ресурсами и правительств районов и округов в основных районах производства сельскохозяйственной продукции, а также органов управления природными ресурсами и правительств районов и округов в ключевых

экологических зонах. Это означает, что для продвижения политики «теневых индикаторов» необходимо дальнейшее совершенствование соответствующих показателей эффективности, стимулирующих мер и механизмов регулирования. Например, как скоординировать зависимость от уже существующих путей развития и стереотипов мышления заинтересованных сторон в зонах урбанизации, как лучше усовершенствовать соответствующие системы контроля для минимизации неконтролируемых рисков, связанных с либерализацией горизонтального трансферта платежей Министерством природных ресурсов, и т. д.

5. Выводы и выводы

Планирование функциональных зон является инструментом планирования и контроля в контексте российского регулирования землепользования. Планирование и контроль основываются на легитимности применения публичной власти для вмешательства в частные права, что сопровождается дифференцированным распределением прав на развитие земель. Если опираться исключительно на административные меры для принудительного осуществления планирования и контроля, не применяя сопутствующие политики для интернализации внешних эффектов и не создавая системы гарантий прав, то в конечном итоге это может привести к отклонениям в реализации пространственного планирования ^[29]. Неоднократная нереализация планов напрямую влияет на авторитет и доверие к пространственному планированию. В этом случае пространственное планирование не только не сможет в полной мере выполнять свою стратегическую роль в эффективном распределении ресурсов, но и будет ограничивать рыночную активность, влиять на экономическое развитие и даже провоцировать острые социальные конфликты, что особенно важно учитывать в условиях экономического спада ^[35-36].

Предложенный в этой статье «теневой показатель» призван с помощью механизма «земля + финансы» достичь баланса между правом на планирование земель и правом на развитие земель в разных функциональных зонах, способствуя эффективному и упорядоченному осуществлению пространственного планирования. Принцип разработки политики «теневого показателя» отличается от принципа разработки таких земельных политик, как «связь прироста и сокращения», тем, что он ориентирован на развитие, а не на контроль. Разработка политики «теневого показателя» основана на теоретической логике «двойной справедливой ценности + трехэтапной справедливой реализации», направленной на баланс прав на развитие земель. Это означает, что она учитывает как общее, так и индивидуальное, как справедливость отправной точки, так и справедливость процесса и результатов, что позволяет реализовать политику, ориентированную на развитие во всех аспектах и на всех этапах. Ее цель – сломать зависимость от модели «сильный становится сильнее, слабый становится слабее» в распределении выгод, сделать «взаимовыгодное сотрудничество» и общее процветание критериями «хорошей политики», а не контроль за городским расширением, защиту пахотных земель и другие ограничительные политики, приводящие к «выгоде для одних и ущербу для других». Оценка эффективности реализации сценариев с «теневым показателем» и без него показала, что вариант с использованием «теневого показателя» более эффективно способствует оптимизации структуры разработки и охраны. «Теневой показатель» как концепция может быть

объединен с централизованными бюджетными трансфертами в механизм «горизонтальные трансферты + вертикальные трансферты» для обеспечения сбалансированного регионального развития. Это будет способствовать сбалансированности между центральными стратегическими целями и местной самостоятельностью в развитии.

Что касается реализации «теневых показателей», необходимо провести пилотные исследования и глубокие исследования в отношении разработки правил реализации, определения границ и конкретных сделок (рис. 6). Самый большой вызов в реализации «теневых показателей», а также риск, который вызывает особую обеспокоенность со стороны центрального ведомства на этапе оценки осуществимости метода S-CAD, заключается в том, что либерализация горизонтальных трансфертных платежей создаст в масштабах всей страны скрытые неконтролируемые риски. Автор считает, что нельзя жертвовать правами на развитие земель в ограниченных зонах ради избежания рисков. Равное право на развитие земель является естественным правом ограниченных зон, и оптимизация будущих плановых мер по контролю должна активно анализировать возможные риски, а также активно разрабатывать сопутствующие политики по снижению рисков. В статье предлагается, чтобы при реализации «теневых показателей» можно было избежать потенциальных неконтролируемых рисков с помощью следующих трех направлений: централизованное управление проектированием на высшем уровне, таким как правила торговли, границы межрегиональной торговли и ценовые диапазоны, координация на уровне провинции и города конкретных правил реализации, таких как область и местоположение торговли, а также обеспечение гладкого функционирования обратной связи снизу вверх и оценки и мониторинга на протяжении всего процесса.

Конкретно, реализация "теневых показателей" на уровне верхнего уровня требует разработки правил реализации политики центральным правительством, а на уровне провинций и городов необходимо координировать сферу реализации "теневых показателей", выступая в качестве посредника между центральным и районным уровнями, и согласовывать ее с контрольными линиями, четко определенными в текущем планировании земельного пространства, такими как "три зоны и три линии", чтобы в целом контролировать пространственный охват, где "теневые показатели" могут быть реализованы после покупки. Районные правительства организуют реализацию конкретных сделок с "теневыми показателями". Сделки с показателями, с одной стороны, могут гибко осуществляться в соответствии с фактическими потребностями развития самого района, в полной мере используя активную роль рынка в распределении ресурсов; с другой стороны, они представляют собой сделки, которые осуществляются в рамках ограничений, установленных центральным уровнем, и охватывают районные уровни, что может предотвратить неконтролируемый риск, связанный с полным снятием ограничений на горизонтальные трансфертные платежи. Кроме того, правительственные органы провинциального и государственного уровня могут регулярно проводить надзор и оценку сделок с "теневыми показателями" на районном уровне, чтобы получить полное представление о том, отклоняются ли сделки на районном уровне от целей сбалансированного развития различных функциональных зон. Что касается конкретного выполнения, можно сначала провести пилотный проект в некоторых местах в пределах

провинции, а затем постепенно расширять его, чтобы уменьшить неконтролируемый риск, связанный с полным снятием ограничений в краткосрочной перспективе.

Список литературы

[1] Фан Цзе, Го Руй. «Четырнадцатая пятилетка»: научная основа и стратегические меры управления пространством территории [J]. Журнал городского планирования, 2021(3):15-20.

[2] Вэй Вэй, Ся Цзюньнань, Хун Мэнъяо и др. Эволюция пространственного функционального зонирования основного экономического пояса реки Янцзы в 1980—2018 гг. [J]. Городское планирование, 2021(3):28-35.

[3] Цуй Гунхао, Фань Цзе, Ван Кай и др. «Новые тенденции, методы и механизмы планирования регионального сотрудничества в развитии» - научный семинар [J]. Журнал городского планирования, 2019(2):1-11.

[4] Ши Юйлун. Исследование взаимосвязи между планированием функциональных зон, градостроительным планированием и общим планированием землепользования [J]. Макроэкономические исследования, 2008(8):35-40.

[5] 田莉, 夏菁. Право развития земель и планирование пространственного развития страны: логика управления, политические инструменты и практическое применение [J]. Журнал городской планировки, 2021(6):12-19.

[6] 田莉, 夏 Цзин. Регион — дисбаланс развития городских и сельских районов и планировочная справедливость: взгляд с точки зрения права на развитие земли [J]. Архитектор, 2022, 38(10):12-20.

[7] Линь Цзянь, Чэнь Шихон, Сюй Чаои, и др. Анализ игры в пространственном планировании [J]. Журнал городского планирования, 2015(1):10-14.

[8] Чжан Кэюнь. Проблемы в функционировании зон основного функционального назначения и пути их решения [J]. Китайские наблюдения за развитием, 2007, 27 (3): 26-27.

[9] Сун Хунлин. «3+4»: Механизм координации взаимодействия трех основных зон и формирование четырех типов функциональных зон [J]. Китайская промышленная экономика, 2008, 247(10):12-22.

[10] Чжан Тинвэй. Китайское городское планирование: реконструкция? реконструкция? реформа? [J]. Журнал городского планирования, 2019(3): 20-23.

[11] У. Чжицян. Пять философских вопросов о пространственном планировании страны [J]. Городское планирование, 2020(6):7-10.

[12] ЛЮ В, ЛЮ Дж, КУАНГ В и др. Исследование влияния реализации основных функционально-ориентированных зон на расширение застроенной территории в Китае [J]. Журнал географических наук, 2017, 27(6):643-660.

[13] Ли Хуэй, Су Чангуй, Вэй Сяо. Оценка эффективности реализации планирования основных функциональных зон на уровне провинции и политические выводы: на примере реализации «Плана основных функциональных зон провинции Хунань» [J]. Экономическая география, 2022, 42(5): 45-55.

[14] Сун Руй. Исследование метода оценки скоординированного развития регионов в условиях планирования функциональных зон: на примере Пекина, Тяньцзиня и Хэбэя [D]. Тяньцзинский университет финансов и экономики, 2014.

[15] Ли Хунмэй. Двойное влияние планирования и строительства функциональных зон на модернизацию этнических регионов [J]. Наблюдение за управлением, 2017, 654 (19): 64-66.

[16] Лу Хунъю, Юй Цзиньян. Эффективность и проблемы экологических трансфертных платежей [J]. Китайские финансы, 2018, 753(4):13-15.

[17] Дань Цзинь, Чжао Мин, Чжао Яньцин и др. «Взаимосвязь стратегического руководства и жесткого контроля системы планирования пространственного развития страны» [J]. Urban Planning Journal, 2021(2):6-14.

[18] Ван Сяоли, Лу Янься. Исследование трансфертов в основные районы производства сельскохозяйственной продукции на основе права на развитие земли [J]. Современные городские исследования, 2022(3):10-13.

[19] Ли Гопин, Ли Сяо. Стандарты экологической компенсации, размер платежей и цели корректировки для ключевых районов экологических функций страны [J]. Вестник Сианьского университета транспорта (Общественные науки), 2017, 37(2):1-9.

[20] Лю Чэнь, Тянь Янфань, Ню Сяньчу. Исследование сравнительного анализа экологической компенсации и затрат на развитие экологических функциональных районов на основе пространственных единиц: эмпирический анализ на примере провинции Шаньси (2008-2015 гг.) [J]. Современные исследования городов, 2022(3):14-20.

[21] Хуан Чжэнсюэ, Пань Бяо. Прогресс, проблемы и предложения по реализации планирования функциональных зон [J]. Экономика земельных ресурсов Китая, 2020, 33(4):4-9.

[22] Чжан Сяоцзюнь. Исследование государственной финансовой политики провинции Ганьсу с точки зрения функциональных зон [D]. Институт финансовых исследований Министерства финансов, 2012.

- [23] Е. Ш. Е. Исследование дифференцированной политики землепользования на основе функциональных зон [J]. Экономика земельных ресурсов Китая, 2015, 28 (5): 31-33.
- [24] Хуан Чжэнсюэ, Цзян Жэнкай, У Цзюсин. Эволюция процесса управления использованием земельного пространства, тенденции развития и инновации политики [J]. Китайская наука о земле, 2019, 33(6):1-9.
- [25] Джассо Г. Новая репрезентация термина «справедливость» в теории распределительной справедливости: ее свойства и функционирование в теоретическом выводе и эмпирической оценке [J]. Журнал математической социологии, 1986, 12(3):251-274.
- [26] Тянь Цянь, Лю Синь. Чувство справедливости распределения и лежащие в его основе принципы справедливости [J]. Нанкинские общественные науки, 2019, 381(7):61-67.
- [27] Лю Синь, Ху Аннин. Повышение уровня счастья в контексте стремления к общему процветанию: перспектива двойной справедливости [J]. Социологические исследования, 2023, 38(1):1-21.
- [28] Дуань Цзинь, Чжан Тинвэй, Инь Чжи и др. «Китайский стиль урбанизации и модернизации сельской местности: сущность, характеристики и пути развития» - научная дискуссия [J]. Журнал городского планирования, 2023(1):1-10.
- [29] 田莉, 夏菁, 杜一凡. Исследование оптимизации реализации планирования развития земель и функциональных зон: с точки зрения сбалансированного регионального развития [EB/OL]. 2022-05-06. <https://bijiao.caixin.com/2022-05-06/101881415.html>
- [30] Цинь Ли, Цинь Яя, Чжан Цзиньни. Эволюционные характеристики политики «зачета прироста и сокращения земельных участков» для строительства в городах и сельских районах, логика политики и выбор пути [J]. Сельская экономика, 2023, 485(3):31-38.
- [31] Ся Чжэньфа, Ли Яньсюй. Политика «связи между увеличением и уменьшением земельных участков» с китайской спецификой: эволюция, характеристики и перспективы реформ [J]. Финансовая наука, 2022(12):10-28.
- [32] Лян Хэньнянь. Методы планирования и оценки политики [М]. Пер. с кит. Дин Цзиньфэн. Москва: Издательство «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2009.
- [33] Кан Сяолинь, Лян Хэньень, Ши Цзулинь. Пересмотр политики вертикального управления земельными ресурсами с помощью аналитической системы S-CAD [J]. Китайская наука о земле, 2014, 28(6):51-57.
- [34] Ван Чжифэн, Сюй Сяомин, Сье Тяньчэн и др. Оценка политики экспериментальных реформ земельных отношений в сельской местности на основе метода S-CAD: на примере Иу [J]. Обзор государственного управления, 2017, 26(3):66-91.

[35] Чжоу Гуанкунь, Чжоу Цзянь. Теоретический анализ и институциональное построение механизма передачи и вознаграждения прав на развитие в контексте обновления городов [J]. Городское планирование, 2023 (3): 66-74.

[36] Фан Чэньхао, Чжао Минь. Теоретическая рамка "спроса и предложения в пространстве" в контексте градостроительства: значение и исследование [J]. Журнал градостроительства, 2023(1):26-32.

[1]樊杰,郭锐. "十四五" 时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J].城市规划学刊,2021(3): 15-20.

[2]魏伟,夏俊楠,洪梦瑶,等. 1980—2018 年长江经济带主体功能空间演化研究[J].城市规划学刊, 2021(3):28-35.

[3]崔功豪,樊杰,王凯,等. "区域协同发展的规划新态势、新方法和新机制" 学术笔谈会[J].城市规划学刊, 2019(2):1-11.

[4]史育龙.主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究[J].宏观经济研究, 2008(8):35-40.

[5]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊, 2021(6):12-19.

[6]田莉,夏菁.区域—城乡发展失衡与规划公平:基于土地发展权的视角[J].规划师, 2022, 38(10):12-20.

[7]林坚,陈诗弘,许超诣,等.空间规划的博弈分析[J].城市规划学刊, 2015(1):10-14.

[8]张可云.主体功能区的操作问题与解决办法[J].中国发展观察, 2007, 27(3):26-27.

[9]孙红玲. "3+4" :三大块区域协调互动机制与四类主体功能区的形成[J].中国工业经济, 2008, 247(10):12-22.

[10]张庭伟.中国城市规划:重构?重建?改革?[J].城市规划学刊, 2019(3):20-23.

[11]吴志强.国土空间规划的五个哲学问题[J].城市规划学刊, 2020(6):7-10.

[12] LIU W, LIU J, KUANG W, et al. Examining the influence of the implementation of major function-oriented zones on builtup area expansion in China[J]. Journal of Geographical Sciences, 2017, 27(6):643-660.

- [13]李辉,苏昌贵,魏晓.省级主体功能区规划实施效果评估与政策启示:以《湖南省主体功能区规划》实施为例[J].经济地理, 2022,42(5):45-55.
- [14]孙锐.主体功能区规划下区域协调发展评价方法研究:以京津冀为例[D].天津财经大学, 2014.
- [15]李红梅.主体功能区规划建设对民族地区现代化的双重影响[J].管理观察, 2017,654(19):64-66.
- [16]卢洪友,余锦亮.生态转移支付的成效与问题[J].中国财政, 2018, 753(4):13-15.
- [17]段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊, 2021(2):6-14.
- [18]王晓莉,卢艳霞.基于土地发展权的农产品主产区转移支付研究[J].现代城市研究,2022(3):10-13.
- [19]李国平,李潇.国家重点生态功能区的生态补偿标准、支付额度与调整目标[J].西安交通大学学报(社会科学版), 2017, 37(2):1-9.
- [20]刘晨,田漾帆,牛先楚.基于主体功能区的生态补偿与生态功能区发展的机会成本比较研究:基于山西省(2008—2015)的实证分析[J].现代城市研究, 2022(3):14-20.
- [21]黄征学,潘彪.主体功能区规划实施进展、问题及建议[J].中国国土资源经济, 2020,33(4):4-9.
- [22]张晓军.主体功能区视角下的甘肃公共财政政策研究[D].财政部财政科学研究所,2012.
- [23]叶盛杰.基于主体功能区的差别化土地利用政策研究[J].中国国土资源经济, 2015,28(5):31-33.
- [24]黄征学,蒋仁开,吴九兴.国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J].中国土地科学, 2019, 33(6):1-9.
- [25] JASSO G. A New representation of the just term in distributive justice theory:its properties and operation in theoretical derivation and empirical estimation[J]. Journal of Mathematical Sociology, 1986, 12(3):251-274.
- [26]田芊,刘欣.分配公平感及其背后的正义原则[J].南京社会科学, 2019, 381(7):61-67.

[27]刘欣,胡安宁.共同富裕愿景下的幸福感提升:双重公平论的视角[J].社会学研究,2023, 38(1):1-21.

[28]段进,张庭伟,尹稚,等.“中国式城乡现代化:内涵、特征与发展路径”学术笔谈[J].城市规划学刊, 2023(1):1-10.

[29]田莉,夏菁,杜一凡.土地发展权与主体功能区规划实施优化研究:基于区域均衡发展的视角[EB/OL]. 2022-05-06. <https://bijiao.caixin.com/2022-05-06/101881415.html>

[30]覃莉,靳亚亚,张金懿.城乡建设用地增减挂钩政策的演化特征、政策逻辑与路径选择[J].农村经济, 2023, 485(3):31-38.

[31]谢贞发,李艳旭.中国特色土地增减挂钩政策:演进、特征与改革展望[J].财政科学,2022(12):10-28.

[32]梁鹤年.政策规划与评估方法[M].丁进锋,译.北京:中国人民大学出版社, 2009.

[33]康晓琳,梁鹤年,施祖麟.透过 S-CAD 分析框架回顾土地垂直管理政策[J].中国土地科学, 2014, 28(6):51-57.

[34]王志锋,徐晓明,谢天成,等.基于 S-CAD 方法的农村土地制度改革试点政策评估:以义乌为例[J].公共管理评论, 2017, 26(3):66-91.

[35]周广坤,卓健.城市更新背景下开发权转移与奖励的理论逻辑解析和制度性建构[J].城市规划学刊, 2023(3):66-74.

[36]方辰昊,赵民.城市规划视域的“空间供需”理论框架及研究意义[J].城市规划学刊,2023(1):26-32.

Комментарии

(1) Цена сделки рассчитывается исходя из 800 000 юаней за му. Хотя общий объем «теневых показателей», которые могут использоваться для сделок, и фактическая цена сделки в основных районах производства сельскохозяйственной продукции и ключевых районах с экологическими функциями могут отличаться, в данной статье акцент делается на оценке фискального эффекта «теневых показателей» с точки зрения реализации двух

основных функций: освоения земель и охраны окружающей среды, в связи с чем не учитывается разница в фактической цене сделки за му земли под застройку в пределах этих двух типов основных функциональных зон.

(2) В 2020 году 27 ключевых районов с экологическими функциями, получающих трансфертные платежи, получили бюджетные средства в размере 1,55 млрд юаней. В 2020 году 28 основных районов производства сельскохозяйственной продукции получили трансфертные платежи в размере 200 млн юаней.

(3) В анализе согласованности политической цепочки оценка цепочки рассчитывается на основе оценки ее звеньев. (1) В качестве примера рассмотрим оценку цепочки V1-G-S в контрольной группе сценария 1. Метод расчета следующий: оценка цепочки V1-G-S вычисляется как среднее значение оценок цепочек V1-GS1 (включающей в себя следующие 3 цепочки: V1-G1-S1, V1-G2-S1, V1-G3-S1) и V1-G-S2 (включающей в себя следующие 3 цепочки: V1-G1-S2, V1-G2-S2, V1-G3-S2). При этом: значение V1-G-S1 определяется как среднее значение суммы 3 цепочек V1-G1-S1, V1-G2-S1, V1-G3-S1, которое затем возводится в квадратный корень; значение V1-G1-S1 определяется как произведение значений V1-G1 и G1-S1. Аналогично вычисляется значение цепочки V2-G-S. (2) В качестве примера рассмотрим оценку цепочки V1-G-S-R в контрольной группе сценария 1. Метод расчета следующий: оценка цепочки V1-G-S-R вычисляется как среднее значение оценок 4 цепочек V1-G-S-R1, V1-G-S-R2, V1-G-S-R3, V1-G-S-R4. При этом значение V1-G-S-R1 определяется как сумма произведений значений цепочек V1-Gi-Si и R1, учитывая, что имеется 3 значения G и 2 значения S, сумму значений цепочек делят на 3, затем на 2, и после этого извлекают кубический корень, что дает результат. Оценки цепочек, связанные с достаточностью и необходимостью, также вычисляются по той же методологии.