



УДК 321.7(510)

## **Распределение фискальных и административных ресурсов между центральной и местными властями КНР в период реформ\***

С. А. Иванов

*Институт истории, археологии и этнографии  
народов Дальнего Востока ДВО РАН, г. Владивосток*

В статье исследована эволюция политики центральных властей КНР по распределению фискальных и административных ресурсов между центром и местными правительствами в период реформ.

**Ключевые слова:** Китай, децентрализация, фискальный ресурс, межбюджетный трансферт, административный ресурс.

Проблема взаимодействия центральной и местных властей является одной из ключевых в контексте функционирования государства, особенно в период коллапсов или глубинных трансформаций национальных социально-экономических систем. Это доказывают последние десятилетия истории России и Китая, где почти одновременно протекающие реформаторские процессы (в КНР с конца 1970-х гг., в СССР/РФ – с середины 1980-х гг.) сопровождались радикальными изменениями баланса ресурсов и обязательств между центром и территориями.

Если отечественный опыт этих трансформаций достаточно хорошо изучен российскими экономистами, политологами и историками, то китайская практика распределения административных и фискальных ресурсов между Пекином и местными правительствами не нашла отдельного отражения в русскоязычной литературе. Она лишь фрагментарно представлена в исследованиях Я. М. Бергера, затрагивающих вопросы имплементации экономической политики в КНР на местном уровне [1; 2, с. 178–229]. Зарубежными и китайскими учеными данная проблема рассмотрена подробно в рамках отдельных временных периодов [12; 15; 17; 18; 19], что отчасти связано с доступом к соответствующей эмпирике. Собрав воедино агрегированные данные официальной статистики, свидетельства современников и результаты исследований зарубежных ученых, мы попытаемся проанализировать опыт распределения фискальных и административных ресурсов между Центром и местными властями в исторической ретроспективе, охватывающей весь тридцатилетний период реформ в КНР.

---

\* Статья подготовлена при поддержке проектов ДВО РАН 12-III-B-11-206 и 12-III-A-11-217.

После периода Культурной революции (1966–1976 гг.) центральные власти Китая оказались перед проблемой выбора пути дальнейшего развития. Мобилизация ресурсов через принудительный труд, как это практиковалось в предшествовавший период развития КНР, оказалась труднодостижимой ввиду катастрофической бедности населения и упадка национального хозяйства. Если в начале 1950-х гг. налоги с села давали около 15 % бюджета, то к началу 1980-х гг. их доля упала до 2,5 % [8, с. 396], хотя сельское хозяйство продолжало обеспечивать около 25–30 % национального производства [8, с. 18]. Централизованное пополнение бюджета через созданный индустриальный сектор также оказалось невозможным ввиду убыточности и неконкурентоспособности многих госпредприятий, дававших в 70-е гг. около половины доходной части бюджета государства [9, с. 448]. Пекин не мог обеспечить модернизацию экономики за счет прямых финансовых вливаний, так как у него фактически не было свободного капитала [7, с. 117]. Даже к концу эпохи Дэн Сяопина нехватка инвестиционных ресурсов в стране составляла более чем 10 % ВВП [4, с. 104].

В сложившейся ситуации центральные власти фактически отдали решение проблемы по накоплению капитала на места, перераспределив для выполнения этой задачи баланс фискальных и административных ресурсов в стране в пользу регионов, а также создав институциональные возможности для развития локального бизнеса. В 1980 г. реформа бюджетно-налогового устройства привела к тому, что финансовые поступления территорий значительно превысили долю Центра в бюджете страны, составив около 78 % всех доходов государства к 1993 г. (рис.). Каждый уровень власти получил собственную доходную базу, за счет которой полностью осуществлял расходы на вверенной территории [19, с. 451]. Помимо этого с начала проведения политики реформ и открытости в стране правительства на местах получили достаточно широкие административные полномочия для решения экономических вопросов: право участвовать в совместных предприятиях, принимать решения по финансовой поддержке компаний и даже влиять на назначения ключевых руководителей в крупных хозяйственных субъектах. Децентрализаторский курс Пекина был также закреплен в общих принципах Конституции КНР от 1982 г., в которой отмечалось, что разграничение полномочий между центральными и местными органами должно соответствовать «принципу всестороннего раскрытия инициативы и активности территорий под общим руководством центральных властей» (гл. 1, ст. 3) [10]. Таким образом, местные власти, заинтересованные в пополнении своих доходов, получили стимулы к активным действиям в экономике, повышению доходности на подведомственных предприятиях, привлечению инвестиций и т. д.

Именно на местном уровне Китая, особенно в волостях и деревнях, в 1980-е гг. сформировались десятки тысяч государственно-частных и малых частных предприятий [13, с. 102–104], которые успешно работали в условиях формирующегося рынка, но поддерживали тесные связи с локальными администрациями. В 2010 г. валовой продукт малых промышленных предприятий в стране составил около 38 % всего промышленного производства (например, в России, по данным государственной службы статистики РФ, в 2009 г. этот показатель составлял всего чуть более 7 % [5]).

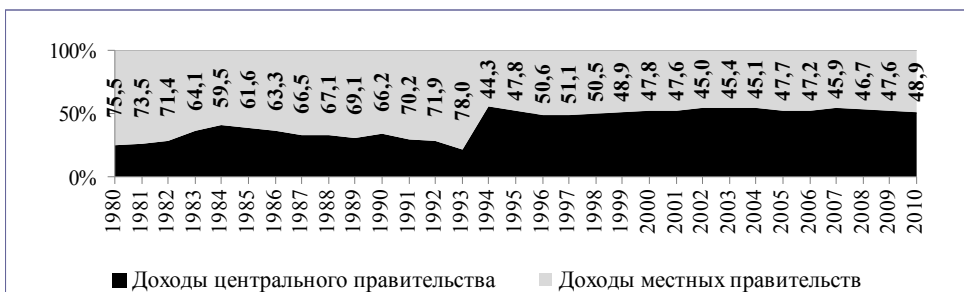


Рис. Доля доходов национального и субнациональных правительств в бюджете Китая, 1980–2010 гг. (%). Составлено по: 9, с. 459–460

Однако эти преобразования привели к достаточно серьезным проблемам в функционировании государственной системы. Во-первых, Центр не мог полноценно контролировать и воздействовать на реальную экономическую ситуацию на местах, так как ключевые регулирующие ведомства, в том числе система налогообложения, статистики, контроля производимой в стране продукции, выдачи кредитов и т. д., не были построены по принципу вертикального подчинения, а лишь примыкали к правительствам идентичного административного уровня [15, с. 797]. Во-вторых, в результате присутствия значительных полномочий на местах к середине 1990-х гг. на региональном уровне усилилась беспорядочная конкуренция местных органов самоуправления за привлечение иностранных инвестиций и создание новых производственных мощностей [4, с. 107]. В-третьих, местные власти не создали эффективную систему сбора налогов с «новой» экономики, которая стала продуктом рыночных отношений, в том числе бизнеса, связанного с внешнеэкономической деятельностью [12, с. 9]. Об этом стало свидетельствовать значительное падение доли доходов консолидированного бюджета страны в ВВП с 25,5 % в 1980 г. до 10,3 % в 1995 г. [9, с. 446]. Такая ситуация во многом была связана с бездействием местных властей, которые оказались перед выбором: либо собирать налоги, передавая часть из них в Центр, либо оставлять капитал на местах, часто в аффилированных отраслях и компаниях.

Наиболее развитые провинции страны – приморские регионы – стали укрепляться настолько сильно, что известный исследователь-современник Д. Сигал из британского Международного института стратегических исследований в середине 1990-х гг. рекомендовал сдерживать возможную агрессию центрального правительства КНР через расширение связей с региональными элитами [16, с. 345–355].

Во избежание вышеуказанных негативных последствий и, что не менее важно, в силу смягчения проблемы нехватки капитала в стране, который с начала 2000-х гг. уже стал предметом экспорта, в 1994 г. в стране была проведена очередная фискальная реформа, которая достаточно сильно отразилась на взаимоотношениях Центра и регионов. Власти КНР централизовали значительную часть фискальных доходов, увеличив свою долю в доходной

части бюджета до 50–55 % (рис.). Данное соотношение было сохранено вплоть до конца 2000-х гг. (в 2010 г. – 51,1 %).

Эта реформа и последующая политика Пекина привели к тому, что местные правительства стали зависимы от межправительственных трансфертов из Центра. С 1994 г. по 2009 г. абсолютное значение трансфертов выросло почти в 13,5 раз с 239 до 3234 млрд юаней (см. табл. 1), составив к концу 2000-х гг. около 40–50 % всей расходной части бюджетов местных властей [9, с. 385–420]. Одна из проблем новой фискальной системы заключалась в том, что значительная часть трансфертов (так называемые целевые трансферты) из центрального бюджета все же распределялась без четких критериев, на переговорной основе Центра с различными уровнями власти. В результате этого местные правительства развитых территорий с более весомым экономическим ресурсом имели и более весомые козыри в торге за деньги государственной казны. Факторный анализ китайских исследователей Фань Боя и Чжан Миня показал, что развитые восточные провинции Китая получали из Центра значительно больше целевого финансирования на образование, здравоохранение и социальное обеспечение, чем менее развитая часть страны [6, с. 41].

В целях избегания неопределенности в трансфертной политике центральное правительство КНР постепенно вводило правила, регламентирующие перечисления денежных средств провинциям на основе расчетных формул. Однако к 2011 г. доля таких «гарантированных», не требующих торга трансфертов не стала доминирующей в общей сумме денег, направляемых из центрального бюджета в субнациональные. Наибольшую долю в них занимали «выравнивающие трансферты»\*, доля которых в межбюджетных перечислениях из Центра начала быстро расти с 1999 г. (табл.). Появление этих денег стало одним из базовых условий инициирования Пекином масштабных программ регионального развития, которые берут свое начало именно с 1999 г. (программы освоения Запада, возрождения Северо-Востока и возвышения центральных районов).

*Таблица*

Трансферты регионам из центрального бюджета, 2000–2010 гг.

| Год   | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Общая сумма трансфертов регионам из Центра, млрд юаней        | 466  | 735  | 1040 | 1350 | 2299 | 3234 |
| Доля в расходной части бюджетов субнационального уровня, %    | 45   | 48   | 51   | 44   | 47   | 44   |
| Доля «выравнивающих» трансфертов в общей сумме трансфертов, % | 1,8  | 3,8  | 7,2  | 11,3 | 14,8 | 20,6 |

Таблица составлена на основе: [9, с. 40, 458, 462; 11].

\* Выравнивающие (до 2009 г. носили официальное название «универсальные») трансферты, появившиеся в бюджетной системе КНР в 1995 г., направлялись из центрального бюджета в проблемные регионы.

Финансовая зависимость местных правительств от Центра, тем не менее, не убавила их стремления вмешиваться в экономику подведомственных территорий. Трансфертов из консолидированного бюджета и собственных локальных доходов не хватало для обеспечения базовых социальных обязательств, возложенных на субнациональный уровень. Для удовлетворения недостающей части расходов (около 10 %) местные правительства с разрешения Центра стали использовать важный инструмент пополнения местных бюджетов – увеличение своих внебюджетных средств\*, доля которых на многих территориях превышала объем их бюджетов [18, с. 8]. Еще более важным механизмом восполнения недостающих финансовых средств стали кредиты национальных банков. По данным Ревизионного управления Госсовета, размер долговых обязательств местных властей в 2010 г. составил более 10,7 трлн юаней, что было на 20 % больше всех бюджетных и внебюджетных доходов государства. 2012 и 2013 г. станут пиковыми периодами погашения задолженности субнациональными властями – 1,8 и 1,2 трлн юаней соответственно [3], что неизбежно поставит Пекин перед вопросом – спасать ли финансовое положение местных правительств в ущерб национальной банковской системе.

В целях повышения управляемости политико-административной системы центральные власти параллельно со второй половины 1990-х гг. начали частичную централизацию административных ресурсов страны, которая замыкалась на провинциальном уровне. В 1994–1995 гг. была проведена реформа органов налогообложения. Если раньше все налоги собирали местные органы власти, то после ее проведения на местах были созданы территориальные отделения Главного налогового управления [14, с. 196]. В их обязанности входил сбор более 80 % фискальных доходов в стране. В 1998–1999 гг. были частично трансформированы в структуры с вертикальным подчинением органы, которые являлись основными регуляторами экономической жизни в стране: Управление торгово-промышленной администрации, Служба по качеству и техническому надзору Китая, Комитет по управлению и контролю за ценными бумагами, государственные банки, органы страхования и т. д. [15, с. 795–798]. С конца 2006 г. для предотвращения ситуаций, когда чиновники предоставляют ложную информацию о социально-экономическом развитии, началось формирование системы вертикального подчинения Государственного статистического управления, которое, однако, так и не было завершено к 2012 г.

Важнейшими факторами сохранения целостности политической системы в процессах децентрализации и рецентрализации фискальных и административных ресурсов в Китае можно считать партийный контроль и централизованный механизм назначений на правительственные должности. Они вынуждали местные власти направлять существующие у них финансовые и материальные ресурсы в нужные для Центра сферы, хотя и давали свободу в конкретных механизмах и формах реализации поставленных задач [17, с. 76–78].

---

\* В конце 2000-х гг. к внебюджетным доходам в Китае относились дополнительные сборы с торгово-промышленного сектора, сборы на поддержание дорог, доходы от аренды общественного имущества, доходы целевых фондов государственных предприятий и т. д.

Этот, безусловно, неполный исторический анализ эволюции политико-административной системы Китая показывает, что центральные власти Китая в пореформенный период неизменно стояли перед дилеммой оптимального баланса распределения фискальных и административных ресурсов между различными уровнями власти. Перераспределение финансовых и административных ресурсов в пользу регионов произошло только на период накопления капитала. Когда эта задача была частично решена, и при этом проявились негативные последствия неконтролируемости и излишнего усиления местных элит, Центр опять начал перераспределять фискальные и административные ресурсы в свою пользу, причем этот процесс, очевидно, еще не закончился.

1. Бергер Я. М. Экономическая стратегия Китая / Я. М. Бергер. – М. : ИД «Форум». 2009 – 560 с.
2. Китай: угрозы, риски, вызовы развитию / под ред. В. В. Михеева – М. : Моск. Центр Карнеги, 2005 – 833 с.
3. Дифан чжай луцзин = Выход из тупика местных долгов // Агентство Синьхуа : сайт. – URL: [http://news.xinhuanet.com/finance/2012-04/17/c\\_122994225.htm](http://news.xinhuanet.com/finance/2012-04/17/c_122994225.htm)
4. Пань Инли, У Синьчжу. Китайская монетарная политика // Свободная мысль. – 2011. – № 2 (1621). – С. 103–118.
5. Промышленность России – 2010 г. // Федеральная службы государственной статистики РФ : сайт. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_48/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_48/Main.htm)
6. Фань Бонай. Эмпирическое исследование трансфертных выплат из центрального бюджета, получаемых административно-территориальными единицами провинциального уровня. Анализ панельных данных / Бонай Фань, Хун Чжан // Чжэцзян дасюе сюебао (жэньвэнь чэхуэй кэсюебань). – 2001. – Т. 41, № 1. – С. 34–44.
7. Чжао Цзыян. Реформаторский процесс / Цзыян Чжао. – Гонконг : Синь шици чубаньшэ, 2009. – 306 с.
8. Чжунго тунцзин няньцзянь = Статистический ежегодник Китая 1982. – Пекин : Чжунго тунцзин чубаньшэ. 1983. – 512 с.
9. Чжунго цайчжэнь няньцзянь 2011 = Ежегодник по бюджету Китая 2011. – Пекин : Чжунго цайчжэнь чубаньшэ. 2011. – 805 с.
1. Berger Ya. M. Economic Strategy of China / Ya. Berger. – М. : Publishing house «Forum», 2009. – 560 p.
2. China: threats, risks and challenges to development / ed. by V. V. Mikheyev. – М. : M. Carnegie Center, 2005. – 833 p.
3. Overcome the deadlock of the local debts // Xinhua Agency : website. – URL: [http://news.xinhuanet.com/finance/2012-04/17/c\\_122994225.htm](http://news.xinhuanet.com/finance/2012-04/17/c_122994225.htm)
4. Pan Yingli; Wu, Xinzhu. China's monetary policy // Svobodnaya mysl. – 2011. – N 2 (1621). – P. 103–118.
5. Industry of Russia – 2010 // Federal State Statistics Service : website. – URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_48/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_48/Main.htm)
6. Fan Bonai A Study on the Determinants of Intergovernmental Fiscal Transfers in China: a Panel Data Approach / Bonai Fan; Hong Zhang // Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences). – 2001. – Vol. 41, N 1. – P. 34–44.
7. Zhao Ziyang. Reform Course / Ziyang Zhao. – Hong Kong : Xin Shiji Chubanshe, 2009. – 306 p.
8. Statistical Yearbook of China 1982. – Beijing : Zhongguo Tongji Chubanshe, 1983. – 512 с.
9. Finance Yearbook of China 2011. – Beijing : Zhongguo Caizheng Chubanshe, 2011. – 805 p.
10. Constitution of the People's Republic of China // Central government of the PRC : website. – URL: [http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm)
11. 152, 7 billion yuan – universal transfers have been growing at fast pace // State Taxation authority of the People's Re-

10. Чжунхуа жэньминь гунхэго сяньфа = Конституция Китайской Народной Республики // Центральное народное правительство Китайской Народной Республики : сайт. – URL: [http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content\\_62714.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm)
11. 1527 и юань – ибаньсин чжуаньн чжифу гуймо чисюй куайсу цзэнчжан = 152,7 млрд юаней – универсальные трансферты растут быстрыми темпами // Государственного налогового управления КНР : сайт. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/n480483/n480675/n6368230/n6368275/6376344.html>
12. China national development and sub-national finance: a review of provincial expenditures. Document of the World Bank. – Washington : The Bank, 2002 – 164 p.
13. *Huang Yasheng*. Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State / Yasheng Huang. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 366 p.
14. *Kim Heung Kyu*. The Politics of Fiscal Standardization in China: Fiscal Contract Versus Tax Assignment // *Asian Perspective*. – 2004. – Vol. 28, N 2. – P. 171–203.
15. *Mertha Andrew C.* China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations // *The China Quarterly*. – 2004. – N 184 – P. 791–810.
16. *Segal Gerald*. Deconstructing Foreign Relations / eds. D. Goodman, G. Segal. – China Deconstructs : Politics, Trade and Regionalism ; London : Routledge, 1994. – P. 333–355.
17. *Tsui Kai-yuen; Wang, Youqiang*. Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China // *The China Quarterly*. – 2004. – N 177 – P. 71–90.
18. *Whiting Susan H.* Central-Local Fiscal Relations in China // *China Policy Series*. – 2007. – N 22. – 44 p.
19. *Zhan Jing Vivian*. Decentralizing China – analysis of central strategies in China's fiscal reform // *Journal of Contemporary China*. – 2009. – Vol. 18. – P. 445–462.
- public of China [website]. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/n480483/n480675/n6368230/n6368275/6376344.html>
12. China national development and sub-national finance: a review of provincial expenditures. Document of the World Bank. – Washington : The Bank, 2002 – 164 p.
13. *Huang Yasheng*. Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State / Yasheng Huang. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 366 p.
14. *Kim Heung Kyu*. The Politics of Fiscal Standardization in China: Fiscal Contract Versus Tax Assignment // *Asian Perspective*. – 2004. – Vol. 28, N 2. – P. 171–203.
15. *Mertha Andrew C.* China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations // *The China Quarterly*. – 2004. – N 184 – P. 791–810.
16. *Segal Gerald*. Deconstructing Foreign Relations / eds. D. Goodman, G. Segal. – China Deconstructs : Politics, Trade and Regionalism ; London : Routledge, 1994. – P. 333–355.
17. *Tsui Kai-yuen; Wang, Youqiang*. Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China // *The China Quarterly*. – 2004. – N 177 – P. 71–90.
18. *Whiting Susan H.* Central-Local Fiscal Relations in China // *China Policy Series*. – 2007. – N 22. – 44 p.
19. *Zhan Jing Vivian*. Decentralizing China – analysis of central strategies in China's fiscal reform // *Journal of Contemporary China*. – 2009. – Vol. 18. – P. 445–462.

## **Distribution of Fiscal and Administrative Resources between Central and Local Government in China During the Reform Period**

S. A. Ivanov

*Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok*

The article examines evolution of central government's policy toward distribution of fiscal and administrative resources in central-local relations in China during the reform period.

**Key words:** China, decentralization, fiscal resource, intergovernmental transfer, administrative resource.

**Иванов Сергей Александрович** – младший научный сотрудник Отдела международных отношений и проблем безопасности Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, 690950, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89, каб. 26; тел. 8 (423) 2268054, e-mail: 02isa02@mail.ru

**Ivanov Sergey Alexandrovich** – Junior Research Assistant, Department for International Relations and Security Studies, Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, 690950, Vladivostok, Pushkinskaya St., 89-26; phone 8 (423) 2268054, e-mail: 02isa02@mail.ru