

ПОЛИТИКА И ЭКОНОМИКА

П.М. Мозиас

МГОУ

Региональная политика в КНР: эволюция, движущие силы, современные тенденции

Административно-территориальные единицы провинциального уровня в КНР обычно подразделяют на три меридиональных пояса. К восточному поясу относятся провинции Ляонин, Хэбэй, Шаньдун, Цзянсу, Чжэцзян, Фуцзянь, Гуандун, Хайнань; города центрального подчинения Пекин, Тяньцзинь и Шанхай; Гуанси-Чжуанский автономный район. В центральный пояс входят провинции Хэйлунцзян, Цзилинь, Шаньси, Хэнань, Аньхой, Хубэй, Хунань, Цзянси; автономный район Внутренняя Монголия. Западный пояс образуют провинции Шэньси, Ганьсу, Цинхай, Сычуань, Гуйчжоу, Юньнань, город центрального подчинения Чунцин; Нинся-Хуэйский, Синьцзян-Уйгурский и Тибетский автономные районы.

Изменение приоритетов региональной политики за годы существования КНР происходило зигзагообразно, и на этот процесс влияли как внутренние политические и экономические, так и внешние факторы. До 1949 г. наиболее развитыми из регионов Китая были восточные, приморские провинции, и это напрямую связано с тем, что именно восточное побережье на рубеже XIX–XX веков ощутило на себе эффект проникновения в страну иностранного капитала. В первой половине 1950-х годов происходило ускоренное развитие Дунбэя – северо-восточных провинций, непосредственно граничивших с СССР, здесь с советской помощью была создана база тяжелой промышленности. Но в целом на протяжении 1950–1970-х годов в региональной политике доминировал курс на выравнивание уровней развития отдельных провинций. Хотя осуществлялся он в специфической форме: и на побережье, и в глубинных, внутренних провинциях создавались замкнутые региональные хозяйственные комплексы, принцип «опоры на собственные силы» должен был действовать не только на общенациональном, но и на региональном уровне. Проводилось сознательное ограничение межрегиональной специализации и межрегиональных кооперационных связей. При этом доминировали военно-политические соображения: предполагалось, что в случае ядерных ударов

© Мозиас П.М., 2008

или оккупации отдельных регионов страны экономики остальных провинций продолжают функционирование в прежнем режиме. Наиболее яркое проявление такой политики – создание с середины 1960-х годов так называемой «третьей линии обороны», то есть новой базы тяжелой промышленности в глубинных юго-западных провинциях. Но уже к середине 1970-х годов, с преодолением наиболее вопиющих эксцессов «культурной революции», региональная политика стала более рациональной, так как выявилась низкая эффективность централизованных вложений в строительство «третьего фронта». В таких условиях доля инвестиций, направляемых на развитие восточного побережья, стала вновь увеличиваться уже в 1970-е годы, а затем в условиях начавшихся экономических реформ эта тенденция еще более укрепилась (см. [4]).

Можно сказать, что идеология региональной политики в 1980-е – первой половине 1990-х годов базировалась на предложенном Дэн Сяопином общем принципе: «отдельные группы населения и отдельные регионы могут прийти к зажиточности раньше, чем другие». У восточных провинций были изначально более благоприятные предпосылки для ускоренного экономического развития: это и наличие развитой промышленной базы и инфраструктуры, и высокий по китайским меркам уровень урбанизации, и наличие наиболее квалифицированных и образованных трудовых ресурсов страны, и возможности активизации контактов с внешним миром. По этим причинам экономические ресурсы, в том числе и централизованные государственные капиталовложения, могли на Востоке быть использованы наиболее эффективно и дать быструю отдачу.

Реализации этих конкурентных преимуществ восточных провинций способствовала в 1980 – начале 1990-х годов и экономическая политика властей. Во-первых, бюджетно-налоговая децентрализация в рамках системы «территориального финансового подряда», внедренной в конце 1980-х годов, дала провинциям возможность оставлять у себя большую, чем раньше, долю фискальных доходов. Возможности центрального правительства осуществлять выравнивание уровней регионального развития тем самым сократились. Наиболее зажиточные восточные провинции могли теперь инвестировать бюджетные доходы в развитие собственного региона, это в целом усилило их автономию от центральных властей.

Во-вторых, реформа цен в том виде, как она осуществлялась в 1980 – начале 1990-х годов, предполагала первоочередную либерализацию цен на готовую продукцию при сохранении контроля за ценами на продукцию сырьевых отраслей. С точки зрения региональной политики это фактически означало, что западные и центральные провинции, где высок удельный вес добывающей промышленности, субсидировали обрабатывающую промышленность Востока.

В-третьих, именно на Востоке стала с начала 1980-х годов осуществляться политика «территориальной открытости», то есть создания свободных экономических зон с преференциальным режимом для иностранных инвесторов. В свободных экономических зонах и вообще на Востоке происходила в ускоренном порядке отработка новых, рыночных методов хозяйствования. Эти территории смогли лучше, чем другие, использовать

сравнительные преимущества китайской экономики для получения выгод от международного экономического обмена (см. [3, 4]).

В результате за первые два десятилетия реформ доля Востока в общенациональном ВВП, и без того высокая, увеличилась еще больше. В 2002 г. в восточных провинциях производилось в общей сложности 54,7% китайского ВВП, тогда как в центральных – 30,9 %, а в западных – 14,4%. Об углублении разрывов в региональных уровнях доходов свидетельствует то, что если в 1980 г. подушевой ВВП в центральных провинциях составлял 65% от уровня Востока, а в западных провинциях – 53% от уровня Востока, то в 2002 г. эти показатели составили, соответственно, 49% и 39% (см. [7, 2004, № 1, с. 33]). На восточном побережье сложился урбанизированный пояс, где развивались новые отрасли промышленности и сферы услуг, в том числе связанные с «экономикой знаний»; здесь наиболее активно происходило развитие институтов рыночного хозяйства; на Востоке производилось более 80% китайского экспорта, сюда привлекалось более 80% поступающих в страну иностранных инвестиций.

К середине 1990-х годов разрыв в уровнях развития между Востоком и глубинными внутренними провинциями стал столь отчетливым, что в пору стало говорить об обособлении побережья от остального Китая. Быстрорастущая экономика Востока нуждалась в сырьевых ресурсах Центра и Запада, но для их освоения нужны были инвестиции, а их не предоставляли ни общенациональное правительство (из-за нехватки средств), ни корпоративный сектор (национальный и иностранный частный капитал), который считал более выгодными вложения на Востоке. В результате в обеспечении сырьем и промежуточной продукцией Восток стал все больше зависеть от импортных источников.

Фискальная децентрализация помимо ослабления финансовых возможностей центральных властей имела следствием и усиление регионального протекционизма в виде установления в провинциях налоговых льгот для «своих» предприятий, административных барьеров для реализации товаров из других провинций, ограничений на приток капитала и привлечение рабочей силы из других регионов. Это тем более способствовало закреплению разрывов в уровнях социально-экономического развития регионов. У этой проблемы есть не только собственно социальный, но и этнополитический аспект, создающий угрозы для целостности государства. Во-первых, между самими представителями ханьской нации, проживающими в разных частях страны, есть значительные языковые и культурные различия, и экономическая дезинтеграция может их усугубить. Во-вторых, на отсталом Западе расположены крупнейшие национальные автономии (Синьцзян и Тибет), где действуют группировки, требующие независимости от Китая, и их деятельность подпитывается недовольством по поводу низкого уровня жизни.

Наконец, с изменением макроэкономической ситуации в Китае в конце 1990-х годов (с началом дефляции) стало ясно, что для продолжения экономического роста промышленность Востока нуждается в Центре и Западе не только как в источниках сырья, но и как в рынках сбыта. Когда в условиях дефляции выявилась ограниченность платежеспособного спроса в экономике, то стало окончательно ясно, что

дифференциация уровней развития регионов из стимула превратилась в тормоз для развития всего Китая.

В итоге к концу 1990-х годов сложились условия для новой корректировки региональной политики. С одной стороны, развитие Центра и Запада стало составной частью усилий по повышению емкости внутреннего рынка страны и преодолению дефляции. С другой стороны, во второй половине 1990-х годов благодаря бюджетно-налоговой реформе (она началась в 1994 г.), разграничившей источники доходов между бюджетами разных уровней, а также благодаря началу в 1998 г. активной фискальной политики (массированной эмиссии государственных облигаций) у центральных властей появились возможности для вложений в экономики внутренних провинций. С этой точки зрения заявленная властями в конце 1999 г. программа «освоения Запада» – это не только следствие наметившегося угрожающего разрыва между регионами, но и реакция на изменение макроэкономической ситуации в стране в конце 1990-х годов.

В рамках «освоения Запада» в начале 2000-х годов не менее одной трети всех поступлений от размещения «государственных строительных облигаций» инвестировалось именно в западном регионе. Здесь реализованы такие крупные проекты, как строительство газопровода Тарим–Шанхай, железной дороги Цинхай–Тибет, ведется строительство системы ЛЭП «Восток–Запад». С начала 2000 г. на всей территории 19 западных и центральных провинций КНР срок частичного освобождения от уплаты налога на прибыль для вновь создаваемых предприятий был увеличен с 3 до 6 лет. В первоочередном порядке внедряются на Западе и социальные инновации. С 2006 г. в сельских районах западных провинций была повсеместно отменена плата за школьное обучение; детям из бедных крестьянских семей стали предоставляться бесплатные учебники, им выделяются субсидии на оплату проживания в общежитиях. Аналогичный порядок в остальных регионах страны был введен только с начала 2007 г.

В декабре 2006 г. Госсовет КНР утвердил программу «освоения Запада» на период одиннадцатой пятилетки (2006–2010 гг.). В числе приоритетов в ней выделены:

- развитие народнохозяйственных комплексов отдельных экономических районов (регион Шэньси–Ганьсу, район залива Бэйбу и др.);
- использование инфраструктуры и кадрового потенциала сложившихся крупных городов (Гуйян, Куньмин, Сиань и т.д.);
- задействование имеющихся крупных месторождений полезных ископаемых;
- развитие приграничной торговли;
- стимулирование развития районов компактного проживания национальных меньшинств, реализация целевых программ развития районов, где сосредоточено население с низким уровнем доходов (см. [5, 29.03.2007]).

Тем не менее пока о принципиальном переломе в динамике развития западных провинций говорить не приходится. Не отмечено здесь резкого прироста крестьянских доходов: в 2005 г. в целом по стране среднедушевой чистый доход крестьянина достигал 3255 юаней, а в западных провинциях – только 2410 юаней (см. [5, 07.09.2006]). При инициировании

«освоения Запада» особый акцент делался на улучшение там экологической ситуации, внедрение более рациональных методов природопользования. В частности, даже при сохраняющемся малоземелье большей части местного крестьянства был провозглашен курс «Покидать пашню, насаждать лесополосы». Но даже по оценкам официальной китайской печати использование природных ресурсов и сейчас ведется в западных провинциях хищническими методами. Добыча полезных ископаемых ведется так, что она ухудшает среду обитания, но не способствует искоренению бедности в западных провинциях: сырье в основном вывозится на Восток, а глубокая переработка его на месте почти не развивается.

За годы «освоения Запада» сформировалась зависимость экономики западных провинций от финансирования из общенациональных бюджетных источников. К концу 2004 г. в инвестиционные проекты здесь было вложено более 360 млрд. юаней из средств центрального бюджета, а сумма целевых бюджетных трансфертов достигла 400 млрд. юаней. Продолжать такого рода финансирование все труднее в условиях, когда с 2003 г. эмиссия государственных казначейских облигаций пошла на убыль в связи с тем, что новое ускорение экономического роста в целом по стране сделало ненужной специальную «подкачку» совокупного спроса бюджетными ресурсами, и центральные власти стали уделять приоритетное внимание обострившейся проблеме бюджетного дефицита. Между тем активизировать негосударственные источники финансирования на Западе пока по-настоящему не удастся. По оценкам, из объема средств, привлекаемых в западных провинциях на банковские счета в качестве сбережений, только половина используется для кредитования проектов на самом Западе, а остальное разными путями выводится в более прибыльные сферы в восточных провинциях. Иностраный капитал на Запад почти не идет: по данным Народного банка Китая, на иностранные инвестиции там приходится не более 1,5% совокупных капиталовложений в основные фонды. Ресурсы же местных бюджетов явно недостаточны для осуществления программ развития, их называют «бюджетами проедания». Но главная проблема на Западе – это все же не абсолютная нехватка негосударственных инвестиционных ресурсов (богатые люди и капиталы здесь есть), а неразвитость каналов инвестирования из-за институциональных и идеологических ограничений, связанных с сохраняющимся избыточным присутствием государства в экономиках этих провинций (см. [6, 13.03.2006]).

В конце 2003 г. центральным правительством был заявлен еще один региональный мегапроект – «оживление старой промышленной базы на Северо-Востоке» (в провинциях Хэйлунцзян, Цзилинь и Ляонин). Если Запад Китая пока страдает от невысокого уровня промышленного развития, то Северо-Восток – скорее, от сверхиндустриализованности. В структуре экономики здесь доминируют созданные во времена плановой экономики предприятия тяжелых, капиталоемких отраслей промышленности (металлургия, нефтехимия, машиностроение, судостроение и т.д.). Большинство этих индустриальных гигантов ныне испытывает трудности с загрузкой производственных мощностей. Показатели безработицы на Северо-Востоке – одни из самых высоких в стране. В определенном смысле можно сказать, что Северо-Восток – это уменьшенная копия той части

китайской экономики, которая нуждается не столько в дополнительных инвестициях, сколько в углублении институциональных преобразований.

Собственно говоря, это и стало основным направлением «оживления Северо-Востока». В 2004 г. в трех провинциях были созданы комитеты по управлению государственным имуществом, в ведение которых перешли предприятия, не подчиненные напрямую общенациональному Комитету по контролю и управлению госимуществом. Поскольку удельный вес госсектора в структуре экономики превышал на Северо-Востоке отметку в 50%, то с самого начала основной акцент в работе по реструктуризации госсектора стал делаться не на улучшение работы госпредприятий, а на уменьшение их числа. В 2005–2006 гг. темпы разгосударствления промышленности здесь резко возросли, так что в китайской печати этот процесс стали называть «большим скачком»: в короткий срок распродаже подверглись сотни предприятий. При этом местные власти руководствовались популярной в последние годы в Китае «теорией эскимо»: считается, что если государственные активы не продать быстро, то их просто растащат менеджеры предприятий и аффилированные с ними чиновники и бизнесмены, и госимущество просто растает как мороженое в теплой ладони.

В результате за один 2005 г. в провинции Цзилинь реструктуризации подверглись почти 90% всех госпредприятий. В провинции Ляонин из 601 малых и средних госпредприятий за 2005 г. прошли процедуру смены собственности 488, а из 40 крупных госпредприятий – 25 (см. [6, 27.02.2006]). В провинциальном центре г. Шэньян число государственных промышленных предприятий снизилось с более 2400 в марте 2003 г. до менее 20 по состоянию на декабрь 2006 г. (см. [6, 18.12.2006]).

Фактически, как это нередко бывает в Китае, распродажа госактивов приобрела в последние годы на Северо-Востоке характер политической кампании, реализуемой административными методами, и в угоду темпам реформ было принесено в жертву их качество. На практике государственные активы зачастую продавались по заниженным ценам, методы их реализации были непрозрачными, и в результате складывающаяся новая структура собственности часто оказывалась неэффективной, так как внешние инвесторы не допускались на предприятия инсайдерами. Иностранные инвесторы часто использовали распродажи для того, чтобы купить китайского конкурента, закрыть предприятие и упрочить тем самым свои позиции на рынке. Все это в конце концов вызвало реакцию со стороны общенациональных властей, и маятник качнулся в другую сторону. В 2006–2007 гг. Госкомитет по контролю и управлению госимуществом издал серию документов, требующих от провинциальных органов управления госимуществом осуществлять дальнейшие реформы в соответствии с приоритетами общенациональной политики и не допускать полного ухода государства из конкурентных секторов экономики.

Северо-Восток стал в последние годы также и регионом, где в экспериментальном порядке отрабатываются финансовые реформы, актуальные для всей страны. Здесь проводится эксперимент по снижению налоговой нагрузки на предприятия: с сентября 2004 г. в трех северо-восточных провинциях был внедрен пилотный механизм возмещения налога на

добавленную стоимость, уплаченного предприятиями в связи с осуществлением капитального строительства, то есть речь идет о выводе из-под налогообложения инвестиционных расходов предприятий.

Наконец, в первой половине 2006 г. еще одним приоритетным общенациональным проектом был объявлен «подъем Центра»: в данном случае речь идет о шести провинциях Центрального Китая – Шаньси, Хубэй, Хэнань, Аньхой, Хунань, Цзянси. В марте 2006 г. этот вопрос обсуждался на Политбюро ЦК КПК, а месяцем позже принятые решения были оформлены совместным документом ЦК КПК и Госсовета КНР.

Центральный регион – это традиционная база зернового производства в Китае. Из 361 млн. чел., проживавших в этом регионе в 2006 г., 244 млн. чел. – это сельские жители. Хронические трудности, переживаемые китайским сельским хозяйством, имеют поэтому для центральных провинций особую актуальность. Среднегодовой прирост крестьянских доходов составлял здесь в последние годы порядка 2,5% – по сравнению с общенациональным показателем в 5–6%.

Большое значение для китайской экономики в целом имеют и сырьевые ресурсы центральных провинций: здесь сосредоточено 40% общенациональных запасов угля, 52% запасов меди, 43% запасов бокситов (см. [5, 28.09.2006]). Географическое положение этих провинций определяет и их роль как комплексного транспортного узла. Между тем экономический рост был здесь в последние годы более медленным даже по сравнению с западными провинциями. Наметилось отставание и по темпам реструктуризации промышленности.

Более конкретные перспективы «подъема Центра», конкретизированные по отдельным провинциям, были определены в сентябре 2006 г. на совещании партийных и правительственных работников в Чжэнчжоу. В провинции Шаньси предполагается сделать ставку на модернизацию энергетики и имеющейся промышленной базы. Для Аньхоя поставлена задача обеспечить, чтобы важнейшие показатели развития провинции были не ниже средних по стране. В Цзянси и Хэнане целями развития будут модернизация сельского хозяйства, осуществление индустриализации и урбанизации «нового типа». Провинцию Хубэй ожидает одновременное развитие городской агломерации провинциальной столицы Уханя и экономик отдельных уездов. В Хунани приоритетом объявлено развитие местной инфраструктуры (см. [5, 21.09.2006]).

В установочных документах общенационального уровня целями «подъема Центра» заявлены стабилизация национальной зерновой самообеспеченности, развитие ресурсной базы, развитие машиностроения и других высокотехнологичных отраслей. В конце 2006 г. Министерство коммерции КНР презентовало программу, согласно которой к 2010 г. в экономики центральных провинций предполагается привлечь не менее 10 тысяч новых частных инвесторов – из-за рубежа и из восточных провинций самого Китая (см. [5, 28.09.2006]).

Выдвижение этих новых программ регионального развития, сочетающееся с декларацией властями своих намерений и дальше активно использовать сравнительные преимущества Востока, позволяет сделать вывод, что в сфере внимания общенационального руководства теперь

попали практически все регионы Китая. Курс на преодоление региональных дисбалансов вполне вписывается в контекст проводимой нынешним руководством КНР политики «строительства гармоничного социалистического общества». Однако, очевидно, что при этом возникает вопрос о возможном распылении сил и средств, и, более того, попытка развивать в ускоренном темпе сразу все части страны в известном смысле девальвирует саму идею селективной региональной политики. Поэтому при всей важности заявленных мероприятий предпринятое за последние годы изменение курса регионального развития можно расценить отчасти и как проявление политического популизма, идущего навстречу лоббистскому давлению со стороны партийно-хозяйственных элит тех провинций, которые в предыдущие десятилетия отстали в своем развитии от преуспевающего восточного побережья. С позиций центрального политического руководства это изменение курса, судя по всему, является не только попыткой решить накопившиеся проблемы, но и средством расширить собственную базу социально-политической поддержки.

Литература

1. Дэн Сяопин. Основные вопросы современного Китая. М., 1988.
2. Кондрашова Л.И., Ма Вэньцзэ. КНР: выбор региональных приоритетов. Проблемы Дальнего Востока. 2005, № 1.
3. Мозиас П.М. Свободные экономические зоны в Китае: современный этап развития // Общество и государство в Китае: XXXV научная конференция. М., 2005.
4. Мозиас П.М. Эволюция политики «территориальной открытости» в КНР. Проблемы Дальнего Востока. 1993.
5. Жэньминь жибао: хайвай бань (Ежедневная народная газета: зарубежный выпуск).
6. Цзинцзи гуаньча бао (Экономический обозреватель).
7. Цзинцзи яньцзю (Экономические исследования).
8. China Daily.