

Экономика

Китайская система планирования на современном этапе

© 2019

Д.Д. Лебедева

В статье анализируются изменения, происходящие в макроэкономическом планировании Китая в период 12-го и 13-го пятилетних планов социально-экономического развития народного хозяйства (2011–2020). Рассматриваются тенденции, которые возникли в период подготовки и осуществления 12-го пятилетнего плана (2011–2015) и нашли свое отражение в 13-м пятилетнем плане (2016–2020).

Ключевые слова: КНР, макроэкономическое планирование, 12-й и 13-й пятилетние планы, «общество малого благоденствия», «новая нормальность».

DOI: 10.31857/S013128120005299-9

Плановое управление в КНР прошло долгий путь эволюции, результатом которой стало формирование комплексной системы государственного макроэкономического планирования. Если обобщить опыт макроэкономического планирования с момента образования КНР и до настоящего времени, то можно выделить несколько основных переходных этапов в развитии планирования:

- от директивного планирования к индикативному;
- от среднесрочного экономического планирования к комплексному стратегическому планированию и программированию;
- от единого планирования к планированию по ключевым объектам;
- переход к научным методам планирования и управления;
- изменение ценностной ориентации планирования с экономического роста на развитие человеческого потенциала и повышение благосостояния;
- повышение степени прозрачности информации.

Результатом этих изменений стала сложившаяся к настоящему времени система макроэкономического планирования, которая занимает ключевое место в государственном управлении КНР.

В период реализации 12-го пятилетнего плана (2011–2015) в китайской экономике возник ряд тенденций, которые оказали значительное влияние на развитие системы макроэкономического планирования.

Переход к концепции «новой нормальности» (*синь чантай*)¹. Данный переход выразился прежде всего в снижении темпов экономического роста, и перед руководством КНР встала задача обеспечения его средневысоких темпов. На современном этапе стало очевидным, что концепция экономического развития, базирующаяся на таких относительных преимуществах Китая, как обилие дешевой рабочей силы, ориентация на экспорт и значительные объемы инвестиций, не позволяет в дальнейшем обеспечить стабильно высокие темпы роста. В ноябре 2014 г. Си Цзиньпин выделил три основные черты «новой нормальности»²:

- переход от высоких темпов экономического роста (7,5% и более в год) к средневысоким (6–7,5% в год);
- повышение доли «третьей сферы» и потребительского спроса в экономике, сглаживание региональных диспропорций и акцент на благосостояние широких слоев населения;
- главным драйвером роста вместо факторов производства и инвестиций становятся инновации.

Таким образом, внимание руководства КНР было обращено на повышение качества экономического роста, переход к интенсивным формам развития и диверсификацию двигателей роста, главными из которых были выбраны инновации, развитие науки и образования, повышение уровня человеческого потенциала. Для того чтобы снизить неблагоприятное влияние кризисных явлений в мировой экономике, было принято решение продолжить переориентацию на внутренний спрос. Также одним из направлений концепции «новой нормальности» стала политика, направленная на сокращение полномочий и аппарата правительства, усиление рыночного механизма.

Повышение внимания к вопросам устойчивого развития. Приоритетное значение приобрело решение проблем в сфере защиты окружающей среды. На первый план вышли такие задачи, как сокращение вредных выбросов от производства и автотранспорта, повышение запасов и улучшение качества воды, предотвращение деградации земельных ресурсов. Остро стоит проблема дефицита энергоресурсов, нехватка в стране нефти, природного газа и каменного угля привела к зависимости от импорта энергоносителей. Ученые Центра экономической безопасности Китайской академии современных международных отношений (КАСМО) считают, что рост потребления энергоносителей в Китае будет повышаться по трем основным причинам:

- рост жизненного уровня населения;
- растущая автомобилизация в стране;
- развитие урбанизации³.

В рамках концепции «основа основ — человек» (*и жэнь вэй бэнь*) перед страной были поставлены задачи повышения уровня человеческого потенциала и развития сферы социального обеспечения, стимулирование развития науки и инноваций.

В результате проводимой в недавнем прошлом политики ограничения рождаемости возникли диспропорции в возрастной структуре населения, которые в дальнейшем будут усугубляться и приведут к сокращению доли экономически активного населения страны и возрастанию пенсионной нагрузки.

Нерешенной осталась также проблема неравномерного экономического развития различных регионов страны, и связанное с этим непрерывное повышение долгов местных правительств.

Современная экономическая ситуация оказала ключевое влияние на взгляды руководства КНР относительно перспектив социально-экономического развития страны, что отразилось в тексте 13-го пятилетнего плана (2016–2020), который был утвержден на

сессии ВСНП в марте 2016 г. Чтобы обеспечить достаточный уровень эффективности 13-го пятилетнего плана, китайское руководство в процессе его подготовки предприняло попытку учесть те сложности, которые возникли на современном этапе в системе государственного макроэкономического планирования.

Первая сложность заключается в адекватной оценке внутренней и международной обстановки с учетом нестабильности мировой экономической и политической ситуации. Большое влияние на мировую экономику, как известно, оказывает состояние экономики в США, которая до сих пор испытывает негативное влияние финансового кризиса 2008 года. Также необходимо отметить, что обострение на современном этапе региональных военных, политических и торгово-экономических конфликтов приводит к дестабилизации международной обстановки. Таким образом, в условиях экономической глобализации и многополярности оценить и прогнозировать мировую обстановку становится все сложнее.

Вторая сложность — это определение конкретных показателей планового задания. Как известно, для создания плана необходимо не только четко представлять себе направление развития, но и обозначить ряд показателей для характеристики степени выполнения плана.

В современной системе макроэкономического планирования в Китае к таким показателям предъявляется ряд требований. Если говорить в широком смысле, то показатели должны отражать достижение двух главных целей развития китайского общества, выдвинутых на XVIII съезде ЦК КПК (октябрь 2012 г.) — построение общества «сяокан» («малого благоденствия») и превращение Китая в богатую и могущественную, демократическую, просвещенную и гармоничную, современную социалистическую державу. В узком смысле показатели должны полностью соответствовать объективной реальности, своевременно обновляться, быть понятными и прозрачными для населения, комплексные индикаторы должны правильно и рационально использоваться.

В тексте «Основных положений 13-го пятилетнего плана социально-экономического развития КНР» было выдвинуто шесть основных принципов развития страны на период 2016–2020 гг.⁴

1. Упорно отстаивать центральное место народных масс, признавать ключевую роль народа в развитии страны, укреплять народное благосостояние, демократию, охранять социальную справедливость, стимулировать активность, инициативность, изобретательский дух населения.

2. Твердо придерживаться научного развития, отстаивать центральную роль экономического строительства, исходить из реальных условий, контролировать новые особенности развития, увеличить интенсивность структурных реформ, ускорить изменение способов экономического роста, сделать развитие более качественным, эффективным, справедливым и устойчивым.

3. Настойчиво углублять реформы, стимулировать развитие системы государственного управления на основе теории социализма с китайской спецификой и системы рыночного регулирования и распределения ресурсов.

4. Управлять страной на основе закона, стимулировать научный подход при создании законов, строгое исполнение и всеобщее соблюдение законов, справедливое правосудие.

5. Придерживаться единого планирования внутренней и внешней ситуации, стимулировать взаимодействие и развитие внутреннего и мирового рынков, улучшать условия для привлечения зарубежных инвестиций и выхода национальных компаний на мировой рынок.

6. Настойчиво отстаивать лидерство КПК, полностью обеспечить соблюдение строгой партийной дисциплины, непрерывно укреплять созидательную силу партии, сплоченность, боеспособность, повышать уровень государственного управления, гарантировать стране четкое быстрое поступательное развитие.

Основываясь на данных принципах, 13-ый пятилетний план (2016–2020) сформулировал следующие задачи:

1. Поддерживать средневысокие темпы экономического роста. К 2020 г. удвоить ВВП по сравнению с 2010 г. (он должен превысить 92,7 трлн юаней, при минимальном среднегодовом приросте 6,5%). Важное значение при этом имеет сбалансированность и согласованность экономических показателей, качество роста и повышение эффективности, развитие производства, модернизация сельского хозяйства, сочетание индустриализации и информатизации, развитие новых стратегически важных отраслей экономики и сферы услуг.

2. Добиться видимого эффекта от стимулирования развития инноваций, на основе их внедрения повысить производительность труда и эффективность функционирования экономики. Для более четкого контроля над решением данной задачи в плане выделена группа показателей «Стимулирование инноваций» (*чуансинь цюйдун*), в которую вошли 4 индикативных показателя (*юйцисин чжибяо*).

3. Значительно укрепить сбалансированность развития. Добиться роста потребления, повышения эффективности инвестиций и предприятий, повышения качества урбанизации и роста показателя урбанизации по прописке, сбалансированного развития регионов и оптимизации пространственного размещения, повышения степени открытости внешнему миру, роста эффективности международного распределения ресурсов, оптимизации структуры внешней торговли.

4. Повсеместно повысить уровень и качество жизни населения. Развивать такие сферы социальных услуг, как образование, занятость, культура и спорт, социальное обеспечение, здравоохранение и жилье. К 2020 г. преодолеть бедность в сельских районах, повысить жизненный уровень 70 млн человек над «линией бедности» и ликвидировать бедность в 529 так называемых бедных сельских уездах. Одним из путей решения проблемы бедности названы финансовая политика и услуги для бедных крестьян, которым необходимо предоставлять льготные кредиты для развития бизнеса. Еще одной мерой для ликвидации бедности в китайской деревне названо повышение уровня образования сельских жителей с помощью развития сети бесплатного профессионального технического образования⁵.

5. Значительно повысить уровень образования и культуры населения.

6. Полностью исправить экологическую ситуацию. Данная задача отражена в показателях 13-го пятилетнего плана (2016–2020 гг.) в группе «Ресурсы и окружающая среда», которая насчитывает 10 обязательных к выполнению показателей (*юэцзусин чжибяо*) по снижению энергопотребления, загрязняющих выбросов, ресурсосбережению, качеству воздуха и воды, сохранению лесного покрова.

7. Всесторонне преобразовать систему государственного управления, повышая его зрелость и стандартизацию. Поощрять развитие законотворчества, укреплять демократию, обеспечивать управление на основе закона, повышать степень доверия общества к правосудию, обеспечить охрану прав граждан и бизнеса, сформировать экономику открытого типа, улучшить военную систему, повышать степень институционализации партийного строительства.

Анализ материалов 13-го пятилетнего плана позволяет выделить несколько основных тенденций, наблюдающихся на данный момент в системе макроэкономического планирования КНР.

1. Усиление внимания государственных органов планирования к комплексному анализу внешней и внутренней обстановки. В современном мире все большее значение приобретают мирное развитие и международное сотрудничество, усиливаются процессы глобализации и многополярности. Адекватная оценка окружающей обстановки является базой эффективного планирования, значительно повышает качество соответствующих документов. Оценка текущей и будущей ситуации должна включать сбор качественной информации на всех уровнях системы, всестороннее сравнение и комплексный научный анализ, определение причин и результатов, получение независимых, соответствующих объективной реальности выводов. Анализ обстановки должен быть направлен на выявление слабых и сильных сторон КНР и других стран, оценку возможностей и рисков, прогнозирование общественных процессов.

2. Усиливающийся тренд к изменению характера планирования в сторону стратегического планирования и программирования. В современных условиях развития рыночной экономики необходимо учитывать возможные пути долгосрочного исторического развития, обеспечить достижение необходимых результатов в будущем, достичь необходимого уровня экономического и общественного развития. Стратегическое планирование должно включать в себя не просто выполнение плановых показателей, а анализ современной ситуации, оценку возможностей и потенциала страны, определение задач на будущее и прогнозирование долгосрочных тенденций развития.

3. Стремление к повышению эффективности процесса постановки целей. От правильной постановки целей напрямую зависит результат выполняемого процесса. Таким образом, планирование, которое не имеет четкой цели или цели его не согласуются с объективной реальностью, будет отличаться крайне низкой эффективностью. В истории макроэкономического планирования в Китае, начиная с провозглашения политики реформ и открытости, число количественных показателей постепенно уменьшалось. Проанализировав опыт макроэкономического планирования КНР и других стран, можно сделать вывод, что постановка цели является одной из самых сложных задач планирования. Цель стратегического плана развития страны должна, будучи достаточно высокой и сложной, системной и перспективной, оставлять возможность для внесения корректировок и быть достижимой.

4. Продолжение курса КПК, направленного на всестороннее строительство «общества малого благоденствия» и современного социалистического государства. В 13-м пятилетнем плане (2016–2020) важнейшее внимание уделяется повышению уровня жизни населения, социального обеспечения, развитию сферы социальных услуг, решению проблемы трудоустройства населения, борьбы с бедностью, совершенствованию системы социального и пенсионного обеспечения.

5. Усиление внимания к территориально-пространственному размещению. Среди важнейших стратегических задач долгосрочного развития одно из первых мест заняло обеспечение рационального распределения земельных ресурсов, централизованное планирование размещения населения, экономическое районирование, планирование использования земельных ресурсов и урбанизации, охрана сельскохозяйственных земель и экологически чистых районов, стимулирование гармоничного развития экономики, экологии и населения. Макроэкономическое планирование направлено на ускорение равномерного территориального распределения общественных услуг, проведение рациональной инвестиционной политики в регионах, разработку моделей развития функциональ-

ных районов с учетом территориальных особенностей, создание системы охраны окружающей среды на основе оценки экологической ситуации в различных районах. В рамках данной тенденции проводится работа по совершенствованию системы стратегического регионального планирования, развитию регионального планирования по ключевым объектам, повышению согласованности региональных и отраслевых планов. При осуществлении регионального планирования уделяется больше внимания равновесию между развитием экономики и социальной сферы, науки, промышленности и сферы общественных услуг, сельского хозяйства и охраны окружающей среды, обеспечению сочетания между планами высшего и низшего уровней, соответствия отраслевых, региональных планов и планов по ключевым объектам.

6. Ориентация в стратегическом планировании на изменение способов экономического роста. С начала осуществления политики реформ и открытости прошло 40 лет бурного экономического развития Китая. В результате этого экстенсивного развития для китайской экономики стали характерными некоторые особенности: высокий уровень инвестиций, потребления энергии, материальных затрат, загрязнения окружающей среды, большие объемы занимаемой площади (*сы гао и до*). Стало очевидным, что существующая модель экономического роста уже не отвечает будущему развитию Китая

В 13-м пятилетнем плане особое внимание уделяется прогнозированию, ускоренному гармоничному развитию промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг, развитию сферы государственного управления, созданию новых предприятий, оздоровлению экономики, развитию высоких технологий. Таким образом, планирование становится все более направленным на изменение модели экономического роста, переход от экономики высокого потребления ресурсов к экологически безопасной экономике, от экспортно ориентированного производства к производству, ориентированному на внутренний спрос, от производства товаров широкого потребления к инновационным производствам, от инвестирования в развитие производственных отраслей к инвестициям в развитие сферы услуг для повышения качества жизни населения.

7. Увеличение доли планирования по ключевым объектам в общей системе планирования. С начала осуществления политики реформ и открытости важность планирования по ключевым объектам не подвергалась сомнению. Сложность заключается в правильном выборе ключевых объектов, который напрямую связан со структурой государственных инвестиций, влияет на развитие экономики и ее структуру. Совершенствование государственного управления и планирования по ключевым объектам подразумевает, во-первых, повышение эффективности инвестиций, повышение внимания к долгосрочному развитию, изменение способов развития, структурное регулирование, повышение роли планирования по основным объектам на высшем уровне планирования, поддержание гармоничной взаимосвязи между объектами низшего уровня планирования и планированием на высшем уровне. Во-вторых, — повышение уровня государственного влияния в сфере управления ключевыми объектами в трех секторах экономики, в области повышения уровня жизни населения, в проектах, которые характеризуются большими масштабами и инвестициями. В-третьих, — должное внимание к процессам постановки целей, рассмотрению и утверждению проектов, открытости и прозрачности процесса реализации, упрощению административных процедур и передаче полномочий низовым звеньям, сокращению количества вопросов, подлежащих рассмотрению и утверждению, защите права доступа широких масс населения к плановой информации, права на участие в принятии решений, выражение общественного мнения, наблюдение за ходом выполнения плановых решений. Также на государственном уровне необходимо осуществлять комплексный анализ окружающей среды и социальных рисков, добиться положи-

тельной оценки населением результатов, достигнутых в рамках реализации планов по ключевым объектам.

8. Постоянный рост внимания к проблеме общественного благосостояния в сфере макроэкономического планирования в КНР. Концепция ориентации на потребности людей, стремление обеспечить доступ широких масс населения к результатам экономического развития, постоянное повышение уровня жизни населения стали отправными пунктами государственного макроэкономического планирования. В 12-м пятилетнем плане (2011–2015) вопрос достижения высокого уровня благосостояния населения занял одно из ключевых мест, данная тенденция еще более усилилась при разработке 13-го пятилетнего плана социально-экономического развития.

За время осуществления политики реформ и открытости в Китае был совершен переход от обеспечения людей питанием и одеждой на этап построения к 2020 г. «общества малого благоденствия». Тем не менее все еще остро стоят такие вопросы, как справедливое распределение доходов населения, создание эффективной системы здравоохранения, образования, регулирование цен на основные потребительские товары, жилищная проблема, обеспечение социальной защиты населения. Пути решения данных проблем нашли свое отражение в 13-м пятилетнем плане (2016–2020).

9. Углубление курса реформ и открытости, имеющего огромное историческое значение. Его реализация — источник быстрого экономического роста, который наблюдается в КНР в последние годы. В 13-м пятилетнем плане предусмотрены меры по углублению реформ в ключевых сферах экономики, а также по устранению хронических недостатков экономической системы, преодолению препятствий на пути дальнейшего развития, совершенствованию рыночного механизма распределения ресурсов, непрерывному повышению уровня производительных сил, развитию сферы высоких технологий. Укрепление курса реформ и открытости осуществляется по таким направлениям, как цены и потребление, инвестиции и финансирование, международная торговля и иностранные инвестиции, урбанизация, распределение доходов, рынок недвижимости, финансы и налогообложение и другим. Один из важных элементов дальнейшего развития политики реформ и открытости является совершенствование системы макроэкономического стратегического планирования, повышение качества и эффективности плановой работы. Важное значение приобретает повышение адресности планирования, стратегической направленности и внимания к ключевым объектам. Сочетание эффективной плановой работы на высшем уровне и учета интересов на низшем уровне, научный подход и функциональность, взаимосвязь базовых и специальных элементов, директивных показателей и гибких методов позволит повысить эффективность планирования.

10. Обновление механизмов системы государственного управления. За период осуществления политики реформ и открытости обновление структуры государственного управления и его функций приобрело важнейшую роль. В процессе разработки планов различного уровня и типа, обновление механизмов системы является не только важной задачей, но и необходимой мерой, которая гарантирует успешное выполнение плана.

* * *

В заключение необходимо отметить, что в КНР на современном этапе сформировалась развитая комплексная система государственного макроэкономического планирования, которая непрерывно развивается и совершенствуется. В настоящее время в стадии реализации находится 13-й пятилетний план социально-экономического развития народного хозяйства КНР (2016–2020).

Развитие современной системы макроэкономического планирования КНР характеризуется рядом тенденций, наиболее важные из которых: усиление внимания плановых органов к проблеме оценки окружающей обстановки, повышение стратегической направленности планирования и прогнозирования, упорная работа над повышением эффективности процесса целеполагания в планировании, увеличение роли планирования по основным объектам в системе планирования, повышение роли населения и экспертного сообщества в процессе подготовки и оценки эффективности планов, следование курсу, направленному на строительство «общества малого благоденствия», повышение роли результатов в сфере благосостояния и социальной защищенности населения, усиление внимания к вопросам территориального размещения и регулирования, углубление политики реформ и открытости, выраженное в том числе и в повышении степени индикативности плановых документов. Все эти тенденции отражают изменения в стратегическом курсе КПК, направленные на повышение качества жизни населения страны, и свидетельствуют о приближении Китая к уровню экономически развитых стран.

1. *Борох О. Н.* «Новая нормальность» в экономической политике Си Цзиньпина // Китай на новом этапе экономической реформы / отв. ред. А.В. Островский. М.: Ленанд, 2015. С. 31–42.
2. Цит. по: *Островский А.В.* Ожидает ли китайскую экономику «жесткая посадка» в годы 13-й пятилетки (2016–2020 гг.) // 13-я пятилетка (2016–2020 гг.) — важнейший этап построения в Китае общества малого благоденствия «сяокан» / отв. ред. А.В. Островский; сост. П.Б. Каменов. М.: ИДВ РАН, 2018. С. 5–20.
3. Цит. по: *Островский А.В.* Рынок энергоресурсов КНР: проблемы и решения. URL: http://www.ifes-ras.ru/attaches/conferences/2011.02.17_Ostrovsky_in_IMEMO/Andre_Ostrovsky_Chinese_energetic_market_Problems_and_decision.pdf.
4. Основные положения 13-го пятилетнего плана социально-экономического развития народного хозяйства КНР. URL: <http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjh/201603/P020160318564052484043.pdf>.
5. *Островский А.В.* Планы 13-й пятилетки (2016–2020 гг.) и итоги 12-й пятилетки: как построить общество «сяокан» к 2020 (по материалам 4-й сессии ВСНП 12-го созыва). Доклад на научной конференции «Итоги 12-й пятилетки и перспективы развития экономики КНР к 2020 г.»