

Эволюция макроэкономического планирования в КНР: поиск оптимального соотношения между планом и рынком

© 2015

Д.Д. Лебедева

В статье рассматривается опыт Китая в сфере государственного регулирования экономики и макроэкономического планирования за период с момента образования КНР до наших дней. Анализируя пятилетние планы социально-экономического развития народного хозяйства Китая, автор определяет ключевые точки выбора направлений развития китайской системы макроэкономического планирования.

Ключевые слова: макроэкономическое планирование, пятилетние планы, плановая экономика, государственное регулирование, экономические реформы.

Макроэкономическое планирование играет ключевую роль в системе государственного регулирования Китая. Анализируя опыт китайского планирования, можно увидеть подъемы и спады в экономике, успехи и неудачи государственного управления. Планирование в Китае это не только создание программных официальных документов, но и важнейшая часть политики государства. Каждый пятилетний план отражает соответствующий экономический и исторический период, рассмотрение их углубляет понимание китайской специфики, действия экономических законов, облегчает изучение страны.

Современная система государственного регулирования китайской экономики начала зарождаться еще в XIX в., когда Сунь Ятсен поставил в 1894 г. вопрос о необходимости преобразования народного хозяйства страны. В 1918 г. им была опубликована «Программа строительства страны»¹, в значительной мере посвященная вопросам экономического развития, макроэкономического планирования и привлечения иностранного капитала на китайский рынок.

В 1949 г. после победы в политической борьбе Коммунистической партии Китая был принят курс на ускоренное развитие экономики. Здесь значительная роль отводилась директивным методам государственного регулирования экономики, важное место в которых занимала система планирования, созданная на аналитической базе СССР. Оценив тот объем помощи, которую оказал СССР Китаю в период коммунистической революции, а также дальнейшие возможности по использованию опыта и ресурсов СССР для скорейшего восстановления страны, руководство КНР приняло решение использовать социалистическую теорию для создания национальной системы государственного регулирования экономики². Перед Китаем тогда стояла задача всестороннего изучения и копирования опыта СССР, для чего было привлечено значительное количество советских специалистов.

С момента начала функционирования плановой системы в 1953 г. было принято решение определять на государственном уровне ключевые направления социально-экономического развития страны. Среди основных направлений планирования можно выде-

лить предприятия и учреждения, инвестиции в основные производственные фонды, продукцию промышленности и сельского хозяйства, доходы и расходы бюджета, рабочую силу³. Таким образом, на начальном этапе развития плановой системы деятельность хозяйствующих субъектов жестко регламентировалась вышестоящими органами.

В 1980-х годах в Китае началась работа по постепенному смягчению директивного характера планирования, намечился шаг в сторону совершенствования системы планирования народного хозяйства и социального развития.

В 1986 г. КНР подала заявку о восстановлении своего статуса в Генеральном соглашении о тарифах и торговле (ГАТТ). После этого Китай прошел долгий путь согласований, который в 2001 г. привел его к вступлению в ВТО со статусом развивающейся страны. Одним из основных требований вступления Китая в ВТО являлось ограничение влияния китайской системы директивного планирования в экономике, особенно прекращение директивного планирования внешнеэкономической сферы⁴. Данное условие было частично выполнено Китаем уже к 1994 г., а к моменту вступления в ВТО в 2001 г. система макроэкономического планирования претерпела серьезные преобразования. Касаясь эволюции теоретических взглядов на государственное регулирование экономики и, в частности, на государственное макроэкономическое планирование, можно выделить несколько ключевых точек в развитии системы.

Выбор между быстрым экономическим ростом и всесторонним комплексным развитием. С момента начала функционирования системы планирования (1953 г.) по настоящее время полностью реализовано 11 пятилетних планов социально-экономического развития, в стадии завершения — 12-й пятилетний план. Анализируя опыт реализации пятилетних планов, нетрудно заметить, что за шесть десятилетий содержание их, как правило, увязывалось с экономической ситуацией в стране и в мире. Поначалу взяв за образец советскую модель государственного регулирования, руководство КНР стремилось в своей первой пятилетке, к развитию индустрии с акцентом на машиностроение и металлургию. В 1990-х годах одновременно с укреплением основ рыночного хозяйствования и под влиянием мирового экономического кризиса происходили изменения и в концепциях экономического развития. В частности, стала крепнуть ориентация на внутренний спрос. В настоящее время в государственном макроэкономическом планировании все большую роль играют такие области, как обеспечение устойчивого развития, наука и образование, защита окружающей среды, общественные услуги.

Выбор между планированием и рынком. В процессе экономических реформ свершился плавный переход от директивной плановой системы к органичному сочетанию плановой и рыночной моделей экономики — социализму с китайской спецификой. Если в период 5-й пятилетки (1976–1980 гг.) еще преобладали директивные плановые показатели, то в рамках 6-й пятилетки осуществился переход к плановому товарному хозяйству. Ряд китайских экспертов расценивают это как предпосылку перехода к рыночной экономике⁵. В 7-м пятилетнем плане (1986–1990 гг.) плановые методы регулирования экономики уже сочетались с рыночными. В начале 1990-х годов, XIV съезд КПК (октябрь 1992 г.) акцентировал внимание на строительстве социалистической рыночной экономики, постановил следовать рыночным принципам в распределении ресурсов.

В 1990-х годах в результате реформы государственных предприятий и изменений на рынке трудовых ресурсов плановые методы регулирования все более уступали место рыночным.

Выбор между планированием (*цзихуа*) и программированием (*гуйхуа*). Если сравнить пятилетние планы до 10-й пятилетки (2001–2005 гг.) с планированием после нее, в глаза бросится изменение терминологии: вместо «*цзихуа*» стал фигурировать термин «*гуйхуа*»⁶. Это изменение имело глубокое значение, оно отразило перемену в идеях руководства КНР в сфере государственного регулирования, а также подчеркнуло стремление Китая соответствовать международным критериям для стран с рыночной экономикой.

Термин «*цзихуа*» обозначал планирование, которое направлено на то, чтобы заранее определить будущие тенденции, ставить конкретные цели и определять конкретные методы их достижения. В свою очередь «*гуйхуа*» — это всесторонняя перспективная программа развития страны. Хотя оба термина нацелены на будущее развитие, в «*гуйхуа*» больше внимания уделено макроэкономике, стратегии, руководству страной в долгосрочной перспективе. «*Цзихуа*» можно толковать как форму осуществления «*гуйхуа*», причем последнее служит как бы руководящим началом⁷.

В процессе развития китайской экономики и проведения реформ можно отметить несколько периодов: большое стимулирующее планирование, директивное планирование, смешанное планирование, индикативное планирование, стратегическое программирование⁸.

1-й пятилетний план, разработанный, напомним, на основе опыта СССР, сосредоточил внимание на создании основ индустриализации. Планирование было тогда основным методом регулирования и мобилизации ресурсов, и результаты оказались хорошими. Реализацию 2-го пятилетнего плана (1958–1962 гг.) подорвало внедрение идей «большого скачка» (1958–1960 гг.). Хотя руководством страны ставились директивные показатели, в тот период они не носили характера продуманного комплексного плана, ибо периодически подвергались корректировке и изменению, что не позволяет говорить о функционировании в те годы системы директивного планирования. После «большого скачка», в 1960 г. началось восстановление системы директивного планирования, прерванное новым потрясением — так называемой «культурной революцией».

После 6-й пятилетки (1981–1985 гг.), когда КНР уже встала на путь реформ и открытости, роль директивного планирования в микроэкономике стала ослабевать. В некоторых сферах планирование осталось директивным, но его роль уменьшалась, в других планирование обретало индикативный характер, хотя и сохраняло китайскую специфику, по-прежнему содержало в себе черты директивности.

Важнейшую роль в процессе перехода КНР к индикативному планированию сыграло вступление Китая в ВТО в 2001 г., так как ограничение влияния директивного планирования было основным требованием при вступлении. Тогда было решено соединить «плюсы» рыночной и плановой систем, создать на их основе эффективную модель государственного регулирования экономики. С 11-й пятилетки (2006–2010 гг.) в китайском планировании начался новый этап — период стратегического программирования социально-экономического развития.

В настоящее время в сфере государственного планирования в Китае происходит постепенное уменьшение количественных нормативных показателей, увеличение горизонта планирования, все большее внимание уделяется стратегическому развитию, увеличиваются масштабы объектов планирования. Эволюция государственного планирования продиктована не только устремленностью к развитию экономики, но и объективными требованиями институционализации аппарата государственного управления, демократизации общества, развития науки, стандартизации. Китайские специалисты считают, что изменения, происходящие в системе планирования, являются прямым следствием реформы экономической системы⁹. Изменения в системе планирования в свою очередь являются причиной изменений в функциях государственного управления. Замена термина «*цзихуа*» на «*гуйхуа*» показывает, что государство перешло от директивного планирования микроэкономических показателей к макроэкономическому перспективному программированию¹⁰.

Выбор между постепенными и радикальными реформами. В Китае с момента начала реализации 1-го пятилетнего плана и до настоящего времени был накоплен определенный опыт проведения экономических реформ. На протяжении всего этого периода руководство КНР стояло перед выбором между поступательными или радикальными реформами. Поступательные реформы «медлительны», с их помощью государственная экономика развивается шаг за шагом. Радикальные реформы, напротив, направлены на быст-

рые, зачастую принудительные преобразования. Из истории макроэкономического планирования в КНР явствует, что ее руководство вело поиск баланса между двумя способами проведения реформ, стараясь учитывать особенности национальной экономики.

В 1956–1957 гг. в рядах КПК возникло противостояние по вопросу о темпах развития страны во 2-й пятилетке. В результате победы в данной борьбе Мао Цзэдуна и его сторонников был взят курс на форсированное развитие — на осуществление «большого скачка»¹¹. В то же время в деревне для того, чтобы расширять общественную собственность было принято решение организовать «народные коммуны». В истории Китая создание «коммун» и «большой скачок» можно расценивать как образчик реформ, носивших радикальный характер. При этом под влиянием международной и внутренней обстановки руководство КНР оптимистично оценивало экономическую ситуацию в стране и ставило перед обществом радикальные задачи — такие, как «догнать Англию, перегнать Америку» (*гань ин чао мэи*), «больше, быстрее, лучше и экономнее строить социализм» (*дуокуай хаошэн цзяньшэи шэхуичжун*) и пр.¹² В условиях функционирования системы государственного управления, опирающейся на данные лозунги, игнорировались общие экономические законы и особенности национальной экономики. Невыполнимая радикальная реформа повлекла опасное снижение уровня производительных сил и серьезные диспропорции в экономике, нарушила механизмы микроэкономического регулирования, народному хозяйству был нанесен огромный ущерб.

В процессе осуществления политики реформ и открытости, по ходу создания системы рыночной экономики также встала необходимость выбора между постепенными и радикальными реформами. Цены — это важнейший индикатор функционирования системы распределения ресурсов в экономике, базовый метод управления решениями предприятий и домохозяйств. Если обратить внимание на двухколейную реформу цен (*шуангуйчжэ гайгэ*), можно увидеть поступательный метод осуществления реформ¹³.

Двухколейная система цен не только ограничила реформирование цен, но и явилась одним из примеров тактики проведения поступательных реформ, сделала более ясной китайскую модель перехода от плановой экономики — к рыночной. Сочетание рыночной и плановой экономики образовало двухколейную систему, помогло избежать свойственных радикальным реформам крупных потрясений.

Анализируя историю государственного управления в Китае, можно сделать вывод, что поступательные реформы были эффективней радикальных. Однако необходимо отметить, что недостатки или достоинства определенного метода осуществления реформ зависят от того, насколько выбор метода соответствует экономическим реалиям, текущему состоянию национальной экономики и международной обстановке. Негативные последствия большинства радикальных реформ обусловлены не столько чрезмерной скоростью их осуществления или радикальностью методов, сколько недостаточностью внимания к реальным условиям, в которых осуществляется реформа, и общим экономическим законам.

Выбор между планированием «снизу вверх» и «сверху вниз». Оценивая пятилетние планы Китая и его опыт рыночных реформ с угла зрения институциональной экономической теории, можно увидеть, что там успешно сочетались формы государственного регулирования «снизу вверх» и «сверху вниз», что способствовало развитию экономики. Видный экономист Линь Ифу высказал в одной из своих книг мнение, что существуют понятия «вызванных изменений» (*ючжисин бяньцзянь*) и «принудительных изменений» (*цянчжисин бяньцзянь*)¹⁴. Первый термин означает, что субъект совершает изменения под воздействием стихийного рыночного регулирования как результата экономического поведения индивидов. «Принудительные» же изменения осуществляются в колее государственного регулирования экономики, когда правила поведения индивидов устанавливает само государство. «Вызванным изменениям» соответствует регулирование «снизу

вверх», а «принудительным» — «сверху вниз». Данные типы изменений не являются полнотью антагонистичными и могут сочетаться.

В период плановой экономики главным субъектом ее регулирования было государство, которое устанавливало правила поведения на микро- и макроуровнях. «Большой скачок» и создание «народных коммун» в период 2-й пятилетки, как и курс «готовиться к войне и голоду» (*бэйчжань*, *бэйхуан*) в период 3-й пятилетки (1966–1970 гг.), можно рассценивать как примеры принудительных государственных изменений¹⁵.

В странах с плановой экономикой государство занимает ключевое место в системе государственного регулирования народного хозяйства, осуществляет контроль за экономикой, в таких условиях внеэкономические причины действий, влияющих на экономику, становятся более очевидными. Этому несложно найти подтверждение, рассматривая опыт Китая.

По мере строительства и укрепления системы рыночной экономики роль планирования в системе государственного регулирования экономики постепенно снижалась, тогда как роль косвенного регулирования с использованием рыночных механизмов возрастала, ограничивая государственное административное регулирование. Создание семейного подряда, как метода стимулирования материальной заинтересованности в результатах труда, которое началось в китайской деревне в конце 1970-х годов, изменив понятия ответственности и разделения труда, можно считать примером косвенного поступательного реформирования.

В процессе последовательного восстановления экономики и осуществления шагов реформы экономической системы накопился большой опыт косвенного регулирования. Роль данного вида управления в системе государственного регулирования экономики значительно повысилась при сохранении центрального места государства в системе управления. В результате образовалась система государственного управления экономикой на основе сочетания методов косвенного и административного регулирования. Эта система основана не только на поддержке со стороны многих экономических субъектов, но и на направляющей роли государства. По нашему мнению, дальнейшее усиление регулирования, направленного «снизу вверх», и определение границ действий, осуществляемых государством в административном порядке, будет способствовать созданию особенной китайской системы государственного регулирования экономики и углублению экономических реформ.

Выбор между эффективностью и справедливостью. В социалистической экономике, как и в рыночной, на важном месте всегда стоит вопрос выбора между экономической эффективностью и социальной справедливостью, и экономика Китая не является исключением. Рассматривая период с начала осуществления пятилетнего планирования, можно обнаружить, что в сфере государственного регулирования пропорции между социальной справедливостью и экономической эффективностью претерпевали изменения.

Как известно, общественное благосостояние есть основная задача в странах с социалистической экономикой: то к чему, по мнению руководства КНР, должна стремиться социалистическая система. До политики реформ и открытости, в условиях влияния плановой экономики, идеологии и социалистических теорий сформировалась достаточно жесткая точка зрения относительно общественного благосостояния. Руководство страны усматривало общественное благосостояние в равномерном распределении ресурсов между членами общества, т.е. считало, что государственная политика, влекущая диспропорции в распределении ресурсов между индивидами, нарушает общественное благосостояние¹⁶. В рамках данной концепции считалось необходимым повышать масштабы обобществления и выравнивать доходы населения. Коллективизацию можно считать образцом реформы, направленной на достижение абсолютного равенства в Китае. Кроме теории общественного благосостояния и идей абсолютного равенства, препятствия, вызванные неэкономическими причинами, глубоко влияли на выбор между эффективностью и справедливостью.

После перехода к политике реформ и открытости в экономике был принят новый политический курс, согласно которому благосостояния первыми должны достичь наиболее трудолюбивые индивиды, а затем, основываясь на их примере, и все остальные члены общества. По мере восстановления экономики и усиления рыночной конкуренции дифференциация доходов населения стала увеличиваться, коэффициент Джини продолжал расти. В сфере развития региональной экономики стратегия сбалансированного развития, осуществляемая ранее, была заменена на стратегию развития прибрежных территорий. После завершения шестой пятилетки, приморские районы с их облегченным налоговым режимом получили особые преимущества. Таким образом, разница в развитии приморских и внутренних территорий все более возрастала, соответственно обострялась и дифференциация доходов населения. Системные проблемы, накапливавшиеся по ходу углубления рыночных реформ, также вели к увеличению разрыва в доходах населения. В результате руководством КНР был выдвинут такой принцип развития экономики: «ставить эффективность на первое место, но не упускать из виду справедливость» (*сяолю юсянь, цзяньгу гунпин*), который предполагает дальнейшее развитие рыночной конкуренции, рост производительных сил, повышение эффективности функционирования экономики¹⁷.

В XXI в. по мере осуществления всестороннего строительства общества малого благоденствия (*сяокан*), дифференциация доходов увеличивалась и начали нарастать социальные противоречия, что влияло на устойчивость экономического развития. Проблема справедливого распределения доходов снова заняла ключевое место. Основной целью углубления реформ стали: строительство социализма и гармоничного общества, обеспечение доступа всех людей к положительным результатам реформы и общественным благам¹⁸. В настоящее время вопрос о балансе между эффективностью и справедливостью остается нерешенным, руководство КНР непрерывно ищет компромисс в достижении целей социально-экономического развития.

В заключение необходимо отметить, что за более чем шестидесятилетнюю историю существования КНР интерес ученых к планированию не снизился, а напротив постоянно возрастает. Современные китайские экономисты признают важнейшую роль планирования в экономике страны, работают над укреплением практических и теоретических основ системы планирования.

1. Сухарчук Г.Д. Социально-экономические взгляды политических лидеров Китая первой половины XX века. М., 1983. С. 53.
2. Хэ Мин, Ло Фэн. Чжунсу гуаньси чжунда шицзянь шуши: [Полное изложение важных событий китайско-советских отношений]. Пекин: Жэньминь чубаньшэ, 2007. С. 95.
3. Там же. С. 512.
4. Попова Л. В. Присоединение Китая к ВТО: опыт переговоров и первые результаты // Вестн. СПб. ун-та Сер. 5. СПб., 2006. Вып. 2. С. 109.
5. Ма Кай, Цао Юйшу. Цзихуа цзинци тичжи сянь шэжухэй чжун шичан цзинци тичжи дэ чжуаньгуй: [Переход от системы плановой экономики к системе социалистической рыночной экономики]. Пекин: Жэньминь чубаньшэ, 2002. С. 140.
6. Цун цзихуа дао гуйхуа — чжунго унянь цзихуа тичжи яньбянь дэ каоча хэ пинцзя: [От планирования к программированию — исследование и оценка эволюции китайской системы пятилетнего планирования экономики] // Цзинци яньцзю даокань. Пекин, 2007. № 6. С. 21.
7. Там же. С. 21.
8. Фань Цзяньминь. Гуйхуа юй моухуа: [Программирование и моделирование]. Пекин: Чжунго цзинци чубаньшэ, 2014. С. 15.
9. У Ли. Чжунго гунчандан юй дандай чжунго цзинци фачжань яньцзю (1949–2006): [Исследование развития КПК и китайской экономики (1949–2006)]. Пекин: Чжунгун данши чубаньшэ, 2008. С. 108.

10. Юй Цзяньжун. Цун унянь цзихуа цзоу сян унянь гуйхуа: [Переход от пятилетнего планирования к пятилетнему программированию] // Паньдэн. Пекин, 2005. № 6. С. 24.
11. Ху Аньган. Чжунго чжэнчжи цзинцзи шилунь (1949–1976): [История политической экономии Китая]. Пекин: Цинхуа дасюэ чубаньшэ, 2008. С. 342.
12. Ху Шэн. Чжунго гунчандан дэ циши нянь: [70 лет КПК]. Пекин: Чжунгун данши чубаньшэ, 1991. С. 243.
13. У Ли. Указ. соч. С. 58.
14. Линь Ифу. Цзеду чжунго цзинцзи: [Расшифровывая китайскую экономику]. Пекин: Бэйцзин дасюэ чубаньшэ, 2012. С. 32.
15. Го Дэхун. Лиши дэ куаюэ — чжунхуа жэньминь гун хэ го гоминь цзинцзи хэ шэхуэй фачжань «иу» цзихуа чжи «шииу» гуйхуа яолань: [Исторический переход — обзор от 1-го пятилетнего плана до 11-й пятилетней программы социально-экономического развития народного хозяйства КНР]. Пекин: Чжунгун данши чубаньшэ, 2006. Т. 1. С. 474.
16. Шэнь Юэ. Чжэнчжи цзинцзи сюэ юй шэхуэй чжуи цзинцзи яньцзю: [Политическая экономия и исследование экономики социализма]. Пекин: Цзинцзи жибао чубаньшэ, 2007. С. 169.
17. Там же. С. 27.
18. Лю Гогун. Чжунго шигэ унянь цзихуа яньцзю баогао: [Отчет по результатам исследования десяти пятилетних планов Китая]. Пекин: Жэньминь чубаньшэ, 2006. С. 661.