

Гиганты Азии

Шанхай, Гуанчжоу и Пекин возглавляют социальную реструктуризацию

Согласно анализу Лу Мина, директора Института национальной экономики в Университете Цзяо Тун в Шанхае, в текущей реструктуризации маятник равновесия властей между центром в Пекине и китайскими провинциями склонился в сторону местной инициативы. Новая децентрализация, однако, основывается на жёстких мерах, принятых в течение первых двух сроков Си Цзиньпина, и на политическом признании крупных региональных кластеров вокруг таких суперпровинций, как Гуандун, Шанхай, Пекин и, во вторую очередь, Чэнду-Чунцин. По мнению этого эксперта, представляющего один из крупнейших центров Голубого Китая, оба движения¹ должны благоприятствовать сильным прибрежным провинциям. Политическая централизация обеспечивает единство внутреннего рынка и свободный приток рабочей силы в метрополию, но не должна ввязываться в неэффективное перебалансирование региональных дисбалансов. Именно за это Шанхай критикует политику Ху Цзиньтао, вплоть до экономических дотаций в ответ на кризис 2008 года. Движение децентрализации в направлении суперпровинций требует, чтобы централизация продолжала дисциплинировать Жёлтый Китай.

Это урок централизма, выученный Шанхаем – провинцией, разделённой во время *культурной революции* и исключённой из процесса принятия решений вплоть до возвращения на вершины плюралистической централизации во времена Цзян Цзэминя и Чжу Жунцзи. Тогда говорилось о том, что Цзян мог вернуть Шанхай к управлению Драконом только на условии, что он будет выражать генеральную линию “пяти озёр и четырёх морей” (ключевых зон и региональных властей), а не представлять в Пекине интересы одного лишь эксцентричного мегаполиса. Чжу Жунцзи, китайский Гамильтон, провёл централизацию налоговой и монетарной систем, выполнив завещание Чэнь Юня: только таким образом Шанхай мог привести Китай в ВТО. Неудивительно, что коалиция Си Цзиньпина, в которую входит немало выходцев из дельты Янцзы, возвращается к централизации перед лицом глобальных вызовов.

Реформистское использование фискального компромисса

Лу Мин предупреждает: *«Не будет преувеличением утверждать, что фискальные отношения между центральным и местными правительствами всегда представляли собой “ключевой момент” реформы китайской экономической системы»* (“Great power economics”, Shanghai, 2023). Период *«реформ и открытости»* с 1978 по 1993 год привёл к *«очевидной потере контроля»*: доля центра в распределении налоговых сборов упала до 22 %, а провинции уклонялись от уплаты. Чжу Жунцзи натолкнулся на *«сильное сопротивление»* и был вынужден сопроводить фискальную реформу 1994 года *«некоторыми уступками местным правительствам»*. Доля центра увеличилась с 22 % до 56 %, а налоговые сборы – с 10 % до примерно 20 % ВВП. Эти изменения, по словам Лу, были результатом компромисса, и основной почвой для *«консенсуса»* с провинциями были сроки реформы.

Настоящая фискальная централизация была проведена в 2000 году, поскольку во время переходного периода согласованные в 1994 году перечисления происходили только в форме *«бухгалтерских деклараций»*. Налог на доход оставался в руках провинций вплоть до 2002 года, когда он был поровну разделён с центральным правительством; в 2006 году был отменён сельскохозяйственный налог, *«действовавший в Китае более двух тысяч лет»*; в 2019 году подоходный налог был полностью передан центру. Налог на добавленную стоимость заменил налог на прибыль, который привязывал провинции к местному государственному капиталу.

Налог на передачу земельных участков был оставлен местным правительствам, став заменой прежнему налогу на предприятия в качестве основного источника пополнения местного бюджета: провинции перешли от *«управления предприятиями»* к *«управлению городами»*. В будущем, налог на имущество, *«находящийся на стадии эксперимента»*, должен пойти в провинции: он может стать одним из рычагов для финансирования социальной защиты в рамках политики *«общего процветания»*.

Ограничение на передвижения

Социальные расходы стали прерогативой местных властей, но, по словам Лу, все вопросы, связанные с передвижением рабочей силы, должны оказаться в «совместной компетенции» центра и провинций, чтобы гарантировать единообразие. Система центральных передвижений, введённая Чжу Жунцзи, должна была «сократить фискальные отношения на местах между властями и предприятиями, стимулируя интеграцию рынка», но сегодня такая система недостаточно ограничивает провинции. Центральное правительство должно аккумулировать большую часть поступлений и «ограничивать и регулировать» местные правительства через большее обусловливание их расходов. Эта реформа была запущена в 2016 году, умеренно укрепив центральную финансовую власть и сократив «обязательства» расходов местных бюджетов.

В институциональном плане реформа упорядочивает компетенции центра, местных властей и «совместные компетенции», включая в число последних «расходы, связанные с движением рабочей силы между регионами, пенсиями, здравоохранением и образованием». Также она «разрушает изначальную трихотомию Востока, Центра и Запада», вводя новую классификацию провинций на основе пяти уровней передвижений. Налоговые вопросы, безусловно, сложны; нас в данном случае особенно интересует определить региональные интересы, которые проявляются и на этой почве. Шанхай может поддержать фискальный централизм, который бы обуславливал и регулировал расходы, если он учитывает новые демографические и экономические пропорции в процессе реструктуризации.

Изменение баланса в пользу Юго-Востока

Лу Мин считает, что реформа миграционной политики (реформа хукоу и связанные с ней административные и фискальные аспекты) приобретает стратегическое значение. «Передвижение населения в сторону более производительных областей» является ключом к смягчению «исчезновения демографического дивиденда» и поддержке китайской реструктуризации, но не только: «Если Китай обеспечит более свободное передвижение населения и сконцентрирует его в ключевых зонах и городских агломерациях» суперпровинций, отличающихся большей производительностью, внутренние различия должны будут сократиться. Лу критикует теории «гармоничного развития» Ху Цзиньтао, который стремился к «недостижимому сбалансированному развитию через равное распределение», препятствуя внутренним миграционным потокам и жертвуя эффективным распределением ресурсов. Напротив, демографическая концентрация в развитых районах снизила бы там уровень дохода на душу населения, что привело бы к уменьшению региональных диспропорций. «Суть проблемы в том, что географическая концентрация населения не поспевает за географической централизацией экономики», но никак не наоборот. Упразднение хукоу не усилит региональные различия.

Экономист из Университета Цзяо Тун поддерживает переориентацию на прибрежные суперпровинции, предусмотренную Госпланом на 2025 и 2035 годы, но не пренебрегает и Чунцином, Чэнду и другими «второстепенные центры» Жёлтого Китая – главное, чтобы они не повторяли «торг между эффективностью и равновесием» начала двухтысячных. Тот период повлёк «огромные издержки», такие как «города-призраки» во внутренних регионах, характерные для пузыря на рынке недвижимости, и «моральный риск» местных долгов, отражавший различия в производительности. Недавнее сокращение Государственным советом планов по инфраструктуре в 12 областях с чрезмерной задолженностью подтверждает эту географию² (*Financial Times*, 13 марта).

Империалистическая современность крупных центров

По мере дальнейшей «концентрации экономики и населения в нескольких зонах» Китай «сформирует три городские агломерации в прибрежных районах: Пекин – Тяньцзинь – Хэбэй, дельта Янцзы и Гуандун – Гонконг – Макао, – а также четвёртый центр с Экономическим кольцом Чэнду – Чунцин»; в других районах сформируются «региональные городские агломерации» вокруг Уханя, Чжэнчжоу и Сианя. Движения автомобилей уже сегодня показывают формирование однородных концентраций от 10 до 50 миллионов жителей радиусом в десятки километров: «Одновременно с экономикой концентрируется и население,

и в этом процессе ВВП на душу населения и качество жизни от региона к региону постепенно достигнуто сбалансированного развития». Равновесие региональных властей будет иметь новые фискальные, административные и, следовательно, политические отражения. Налоговое выравнивание должно поддержать демографический приток в крупные центры; «межадминистративное» агентство будет регулировать мобильность социальных расходов; «в долгосрочной перспективе будет установлено новое отношение между центром и регионами».

Крупные центры решительней подходят к социальной модернизации и глобальной открытости в борьбе за мировой рынок, но китайская реструктуризация усугубляет внутренние дисбалансы и встречает сопротивление. Долгое время, «с региональной перспективы», природные ресурсы Запада и обильная рабочая сила Центрального Китая питали «капиталы восточного региона». Сегодня «земля, труд и капитал» должны перекомбинироваться, и «корректировка отраслевой структуры промышленности» повлечёт очевидные региональные изменения: к примеру, Маньчжурия из «ржавого пояса» превратилась в «китайскую Айову» – агропромышленный центр, основанный на цикле «кукуруза – свиньи». Другие регионы тоже поменяют «кожу, мускулы и кости», но остаются «концептуальные задержки», а также существуют «институциональные и политические причины запаздывания китайской реструктуризации». Как и в эпоху Чжу Жунцзи, сегодня централизм крупной буржуазии должен учитывать компромисс с плюрализмом провинций.

Июль – август 2024 г.

¹ - Централизации и децентрализации.

² - Мера была предпринята в отношении регионов Жёлтого Китая.