

ХАРАКТЕРИСТИКИ, СМЕНА СОДЕРЖАНИЯ И МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПОВЕДЕНИЯ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ КИТАЯ В ПРОЦЕССЕ РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Хуан И

Доцент, Синьцзянский педагогический университет
hy82811@163.com

CHARACTERISTICS, SHIFT IN CONTENT, AND METHODS OF REGULATING THE ECONOMIC BEHAVIOR OF LOCAL AUTHORITIES IN CHINA DURING MARKET TRANSFORMATION

Huang Yi

Summary. The decentralized economic reform in China not only stimulated the autonomy of local authorities in regional economic development but also formed their own interests. During the tax and budgetary reform, the mechanism of «regional decentralization + career promotion incentives for officials» defined the characteristics of local authorities' economic behavior under market transformation. In the process of market transformation, there was an evolution from «enterprise management» to «urban development management.» This shift, on the one hand, contributed to the positive economic development of the country, but on the other hand, influenced by political achievement motivations and interests, as well as contradictions between economic and legal logic, it created certain risks. Currently, the central government of China, by strengthening scientific development concepts and the public budgeting system, aims to clearly delineate administrative and economic functions of local authorities. This is aimed at optimizing the regulation of their economic activities while ensuring high-quality economic development.

Keywords: local authorities in China; market transformation; enterprise management; urban development management; regulation methods.

Аннотация. Децентрализованная экономическая реформа в Китае не только стимулировала автономию местных властей в развитии региональной экономики, но и сформировала у них собственные интересы. В ходе налогово-бюджетной реформы механизм «региональной децентрализации + стимулирование карьерного роста чиновников» определил особенности хозяйственного поведения местных властей в условиях рыночных преобразований. В процессе рыночной трансформации произошла эволюция от «управления предприятиями» к «управлению городским развитием». Данный переход, с одной стороны, способствовал позитивному экономическому развитию страны, но с другой — под влиянием мотивации политических достижений и интересов, а также из-за противоречий между экономической и правовой логикой, породил определённые риски. В настоящее время центральное правительство Китая, укрепляя научную концепцию развития и систему публичного бюджетирования, стремится чётко разграничить административные и хозяйственные функции местных властей. Это направлено на оптимизацию регулирования их экономической деятельности при обеспечении высококачественного развития экономики.

Ключевые слова: местные власти Китая; рыночная трансформация; управление предприятиями; управление городским развитием; методы регулирования.

Введение

С 1978 года в Китае проведены реформы экономической системы, направленные на децентрализацию, что предоставило местным властям автономию в развитии экономики регионов и управлении местными делами. Местные власти стали ключевыми игроками в быстром экономическом и социальном развитии страны. В 1987 году система «фискальной ответственности» стимулировала местные органы власти, но привела к росту внебюджетных средств и ослаблению функций центрального бюджета. В 1994 году введенная система разграничения налогов между центральным и местным уровнями восстановила налоговые правила и увеличила долю централизованных налоговых поступлений с 22,0 % в 1993 году до 55,7 %, что способствовало укреплению фискальных возможностей центрального пра-

вительства и его способности к макроэкономическому регулированию. Несмотря на централизацию фискальных полномочий, механизм «местной децентрализации + стимулирование карьерного роста чиновников» активизировал стремление местных властей к получению экономических преимуществ, что привело к росту конкуренции, инновациям и увеличению иностранных инвестиций на местах.

Однако важно отметить, что в китайской политической системе решающую роль играет кадровая политика Коммунистической партии Китая. Это означает, что местные власти должны следовать идеалам и политике партии, а не просто действовать в рамках бюрократических норм. Несмотря на административную децентрализацию, центральное правительство сохраняет контроль за местными властями через кадровые назначения, что

позволяет ему в любой момент вернуть переданные полномочия. Под воздействием политического давления и институциональных механизмов местные власти адаптировали свои стратегии, ориентируясь на экономический рост. В условиях давления на конкуренцию за экономическое развитие местные органы власти стали проявлять управленческий и предпринимательский подход, что способствовало развитию инфраструктуры и улучшению эффективности управления. Тем не менее, это также породило определенные риски для системы управления. Этот обзор посвящен анализу эволюции местных властей в рамках реформ, их поведению и политическим стратегиям.

Характеристика поведения местных властей в процессе рыночных реформ Китая

Реформа и открытость Китая представляют собой экономическую и социальную трансформацию, в ходе которой центральное правительство постепенно передает полномочия местным властям, а рынок становится основным инструментом для распределения и регулирования ресурсов. В этом процессе децентрализация и рост рыночных механизмов тесно связаны. Экономическая модель развития, ориентированная на увеличение инвестиций, с центральным руководством и местными властями как основными субъектами, стала главным путем развития китайской экономики. Развивающийся характер местных властей, направленных на экономический рост, проявляется в том, что они активно управляют промышленными зонами, поддерживают местную промышленность, привлекают инвестиции и способствуют урбанизации и строительству новых городов [1].

Особенности развивающегося типа местных властей в Китае заключаются в следующем: во-первых, местные власти активно участвуют в экономическом «соревновании», ориентированном на рост, под руководством центральных властей; во-вторых, их деятельность в основном проводится в рамках давления системы, с акцентом на экономический рост и усилением задач через политическое делегирование; в-третьих, местное бюджетное финансирование и инвестиции увеличиваются, и местные власти активно участвуют в управлении городами и государственными активами через инвестиционные компании. Эти особенности создают политику, которая способствует экономическому росту, но одновременно размывает границы между правами и обязанностями местных властей, что приводит к расширению их функций и полномочий.

Механизмы, определяющие действия местных властей, включают децентрализацию с предпочтением максимизации доходов и систему оценки чиновников на основе экономических показателей. Исследования показывают, что местные власти используют различные

политические и административные инструменты для стимулирования экономического роста, что ведет к увеличению конкуренции между регионами. Важным аспектом является то, что после введения системы разграничения налогов в 1994 году центральное правительство сохранило контроль над местными финансами, а местные власти были вынуждены активно искать способы увеличения доходов, например, через продажу земли и привлечение инвестиций. Система «местного государства корпоратизма» [2], предложенная рядом ученых, описывает местные власти как ориентированные на максимизацию экономических выгод и вмешивающиеся в управление предприятиями с целью достижения этих целей.

Исследователь Jean Oi называет такую форму отношений между государством и предприятиями «местным государственным интеграционизмом», подчеркивая, что в условиях системы финансового контроля местные власти вмешиваются в управление экономикой и предприятиями для максимизации местных интересов [4]. Это приводит к образованию интересов, похожих на корпоративные группы, где местные партийно-государственные структуры контролируют ресурсы и контракты с предприятиями, создавая взаимовыгодные связи. Подобные теории также были предложены такими учеными, как Andrew G. Walder, который говорит о «государстве как предприятии» [5], и Пэн Юшэн, который предлагает концепцию «государства деревни как компании» [3]. Эти концепции и теории подчеркивают предпринимательскую роль местных властей и их характерные особенности в управлении. В рамках системы финансового контроля «деление котла» местные власти на всех уровнях стали субъектами с предпринимательской ролью. В ответ на всплеск тенденции к созданию и расширению крупных предприятий в условиях финансового контроля ученые описали местные власти как «государственных предпринимателей» и «государственных предпринимателей, ориентированных на прибыль», что отражает их склонность к управлению и получению прибыли, подобную принципу «пускать воду, чтобы вырастить рыбу» [11].

После реформы местные власти продолжили расширять свои функции, что привело к изменению стратегий в управлении, особенно в области городского строительства и развития земельных ресурсов. В связи с этим поведение местных властей приобрело признаки, схожие с корпоративной моделью управления, где центральное руководство делегирует задачи и оценивает результаты через систему ответственности и контроля [8]. Важно отметить, что местные власти в Китае продолжают использовать административные инструменты и ресурсы для поддержания роста и достижения политических целей, что привело к развитию новых форм взаимодействия между государством и рынком, особенно через проектное управление [7].

От управления предприятиями к управлению городами: изменение поведения местных властей в процессе рыночных реформ Китая

После начала реформ и открытости китайское центральное правительство все больше акцентировало внимание на экономическом развитии как основном критерии законности результатов работы местных властей. В условиях роста требований к местным властям, центральное правительство зачастую закрывало глаза или даже поощряло гибкость в применении национальных правил и норм. Это дало местным властям свободу в попытках обойти государственные ограничения для улучшения контроля над ресурсами. В период начальной рыночной трансформации, когда административная и экономическая системы были несовершенными, поведение местных властей менялось в зависимости от условий. Важным фактором изменения местных властей стала реформа налогового разделения в 1994 году, которая позволила четко проследить эволюцию поведения местных властей от управления предприятиями к управлению городами.

В начале реформ Китай сосредоточил усилия на децентрализации, предоставляя местным властям больше прав, включая контроль над государственными предприятиями, налогами и инвестициями. Это породило систему, в которой местные власти активно искали способы увеличить доходы за счет развития местной экономики. В 80-90-е годы прошлого века в рамках системы бюджетного обеспечения местные власти стали основными игроками в экономике, предпринимая усилия по созданию и расширению местных предприятий, что служило источником увеличения налоговых поступлений. Эти усилия привели к появлению тесных связей между местными властями и предприятиями, что способствовало развитию местной экономики, но также породило проблемы местного протекционизма и использования государственных ресурсов для достижения личных целей [10].

После внедрения системы налогового разделения центральное правительство исключило связь между территориальной принадлежностью налогов и предприятий, что дало местным властям свободу в поиске альтернативных источников доходов. Местные власти начали активно использовать землю как основной ресурс для экономического роста, создавая двустороннюю структуру управления, в которой местные власти разрабатывали планы по использованию земельных ресурсов и стимулировали развитие инфраструктуры, а предприятия, в свою очередь, получали землю и ресурсы для расширения своего производства [14]. Эта модель привела к тому, что городское строительство стало центральной частью деятельности местных властей, а города — важ-

ным посредником в отношениях между правительством и бизнесом.

В последние годы местные власти, используя строительные проекты как узловые точки и ключевые инвестиционные площадки, стали выступать в качестве инвестиционных и операционных единиц, выходя на рынок и осуществляя кредитные операции [12]. В текущей модели управления городами местные власти в основном используют структуру «управляющий комитет — компания». В этой организационной модели «управляющий комитет» является представительством местных властей, осуществляющим публичные полномочия, а «компания» создается местными властями и подчиняется управляющему комитету, выполняя функции финансовой платформы. Руководители и члены «компании» часто совмещают свои должности с членами «управляющего комитета», что приводит к образованию структуры «две (или более) вывески — одна команда». Преимущество такой структуры заключается в возможности объединить центральные и местные власти, а также связанные с ними предприятия и организации в единую систему управления финансами. Эта структура оказала глубокое влияние на внутреннюю систему управления китайского правительства. В своем исследовании, касающемся этой организационной модели, Чжоу Луяо описывает ее как форму «интегрированного управления», подчеркнув, что местные власти, создавая проектные платформы, могут извлекать прибыль из повышения стоимости земельных участков и финансирования [13]. В рамках интегрированного управления местные власти, через объединение своего представительства и предприятий, фактически обходят законы и регулирующие нормы, расширяя свои возможности по мобилизации капитала, организации и контролю за ресурсами и кадрами. В этом процессе местные власти используют проектные платформы для получения монопольных прав на ключевые ресурсы региона и с помощью политических мобилизаций получают ведущую роль, а также могут действовать как основные субъекты экономического развития, используя поведение, схожее с корпоративной моделью. Это привело к беспрецедентному взаимодействию между властью, волей и результатами местных властей. В условиях рыночных реформ и усиления межправительственного давления местные власти все больше зависят от финансовых гарантий и проектных платформ, связанных с продажей земельных участков, для привлечения крупных финансовых кредитов, что необходимо для поддержания экономического роста и политических капиталовложений в регионе. Однако действия местных властей в управлении городами не ограничиваются лишь интеграцией ресурсов региона, а, скорее, представляют собой смешение моделей корпоративного управления и рыночных реформ в сфере публичных услуг, что неизбежно приводит к ряду рисков [9].

**От ослабления политических ограничений
до качественного развития: стратегии
центрального правительства Китая
по регулированию рисков местных властей**

Долгое время поведение местных властей Китая было реакцией на экономическую стратегию централизованного развития, что обеспечивалось политикой либерализации и децентрализации, проводимой центральным правительством. В процессе перехода от управления предприятиями к управлению городами местные власти решали задачи, связанные с развитием экономики региона, привлечением ресурсов и улучшением производственных показателей. Однако в конечном итоге некоторые местные власти использовали эти действия для укрепления своей власти и достижения личных политических и экономических целей, что создавало внутреннюю замкнутую систему. С точки зрения государственного управления, это часто приводило к ситуации, когда публичная власть использовалась для достижения частных интересов, а правовые и экономические конфликты усугубляли ситуацию [15].

После введения налогового разделения и последующих реформ местные власти продолжали использовать стратегию «управления городами», что позволило создать схему «земля-финансы-финансовое кредитование». Это обеспечивало местным властям значительные финансовые ресурсы, но одновременно создавалось перекрестное влияние между правительственными и корпоративными структурами, что ослабляло возможности центра для контроля. Некоторые местные власти, действуя как инвесторы, владельцы и управляющие, часто могли избегать строгого контроля со стороны центральных властей и местных надзорных органов. Такая ситуация создавала условия для коррупции и использования государственного аппарата для личной выгоды.

С 2012 года, после 18-го съезда КПК, Китай вступил в эпоху всесторонней реформы, направленной на модернизацию государственного управления и повышение качества экономического роста. Центральное правительство активно работает над снижением рисков, связанных с поведением местных властей. Во-первых, продолжается углубление реформы налогового разделения, чтобы согласовать финансовые и административные полномочия местных властей. Реформа ориентирована на устранение «плохой конкуренции» между местными чиновниками, связанной с показателями экономического роста, и на снижение зависимости от земельных финансов. В этом контексте происходит постепенная замена доходов от продажи земли налоговыми поступлениями, что снижает риски, связанные с финансовыми спекуляциями.

Во-вторых, ключевым направлением реформы является управление бюджетными расходами, а не только распределение доходов. В этом контексте централь-

ное правительство усиливает контроль за бюджетными и внебюджетными фондами, связанными с земельной политикой и кредитованием. В процессе выкупа земли разрабатываются новые стандарты компенсации и механизмы контроля, чтобы минимизировать внешние негативные эффекты от земельных финансов. Одновременно идет расширение социальных расходов, направленных на обеспечение равенства в доступе к базовым государственным услугам и развитие городов.

В-третьих, в процессе совершенствования рыночной экономики Китай сталкивается с серьезными вызовами, связанными с тем, что местные власти, несмотря на реформы, продолжают сохранять старые подходы к управлению. Центральное правительство, предоставляя местным властям определенную свободу для реформ, также ищет баланс между жестким контролем и эффективным стимулированием, чтобы предотвратить накопление долгов и минимизировать негативные последствия для качественного экономического развития [6]. Это требует четкого разграничения между административными и экономическими функциями, а также внедрения системы стимулирования и ответственности для управления рисками и достижения устойчивого роста.

Заключение

В заключение, поведение местных властей в Китае прошло значительные изменения в процессе рыночных реформ, от управления предприятиями до управления городами. На этом пути местные органы власти сыграли важную роль в стимулировании экономического роста и увеличении доходов местных бюджетов, однако их деятельность также вызвала множество рисков, связанных с размытым разграничением публичных и частных интересов, а также чрезмерной зависимостью от земельных финансов и финансовых платформ. Несмотря на прогресс, достигнутый в рамках реформ, тенденция к «коммерциализации» местных властей и растущие риски долговых обязательств остаются актуальными проблемами.

Для достижения высококачественного экономического развития центральному правительству Китая необходимо, с одной стороны, предоставить местным властям определенную гибкость и пространство для реформ, а с другой — усилить контроль и надзор за их действиями, чтобы обеспечить баланс между экономическими целями и общественными интересами. Углубление налоговой реформы, совершенствование системы управления бюджетом и усиление контроля над земельными и финансовыми ресурсами помогут эффективно снизить риски, связанные с деятельностью местных властей, и направить местную экономику в сторону более устойчивого, инклюзивного и эффективного развития. Это не только институциональная мера по ограничению местных властей, но и необходимый шаг на пути к модернизации государственного управления в новой эпохе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Blecher, M., & Shue, V. Into Leather: State-led Development and the Private Sector in Xinji. // *The China Quarterly*, 2001, №166. С. 368–393.
2. Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B.R. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. // *World Politics*, 1995, Vol. 48, №1. С. 50–81.
3. Peng, Yusheng. Chinese Villages and Townships as Industrial Corporations: Ownership, Governance, and Competition. // *American Journal of Sociology*, 2001, №5. С. 1338–1370.
4. Qi, Jean. The Role of the Local State in China's Transitional Economy. // *China Quarterly*, 1995, №4. С. 1132–1149.
5. Walder, Andrew. Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. // *American Journal of Sociology*, 1995, №2. С. 263–310.
6. Тан Минчжи. Строгий контроль и стимулирование: политическая природа «снижения и увеличения земельных объемов» и ее внедрение на местах. // *Китайские социальные науки*, 2014, №7. С. 125–142.
7. Чжан Бочэнь, Лю Вэй. Управление деревней: исследование поведения местных властей в контексте прав и обязанностей — на примере проекта «Снижение и увеличение земельных объемов» в Чэньцуне. // *Социальные науки провинции Чжэцзян*, 2020, №8. С. 62–73.
8. Чжан Бочэнь, Лю Вэй. Управление деревней: исследование поведения правительства в контексте прав и обязанностей — на примере проекта «Снижение и увеличение земельных объемов» в Чэньцуне. // *Социальные науки провинции Чжэцзян*, 2020, №8. С. 62–73.
9. Чжоу Луюо. «Интегрированное управление»: теоретическое объяснение поведения местных властей. // *Журнал Университета Чжэцзян (серия гуманитарных и социальных наук)*, 2015, №6. С. 177–188.
10. Чжоу Фэйчжоу. В поисках выгоды: финансовые отношения и поведение местных властей. // *Шанхай: Издательство «Шанхай Санлянь»*, 2012. С. 41–47.
11. Чжоу Фэйчжоу. Поведение правительства и развитие китайского общества: социологические исследования и изменения парадигм. // *Социальные науки Китая*, 2019, №3. С. 21–38.
12. Чу Цзиндун. Проектное управление: новая система государственного управления. // *Социальные науки Китая*, 2012, №5. С. 113–130.
13. Чэнь Гоцюань, Мао Иминь. Исследование регионального управления и централизации власти в третьей зоне. // *Исследования политических наук*, 2015, №2. С. 45–54.
14. Чэнь Ци. От «монополии в одном лице» до «двойной монополии»: исследование механизмов поведения местных властей в сфере земельной разработки. // *Социологические исследования*, 2019, №2. С. 25–48.
15. Юань Чао. Финансовая логика изменения поведения правительства: критический обзор книг «В поисках выгоды» и «Современные отношения между центром и местными властями в Китае». // *Обзор публичного управления*, 2018, №3. С. 134–151.

© Хуан И (hy82811@163.com)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»