



В ПОИСКАХ РАВНОВЕСИЯ

Китай стремится адаптировать социальную защиту к требованиям рыночной экономики

Кен Уиллс

В современном развитии Китая неизбежно должно было наступить время — начиная с создания в 1949 году государства всеобщего благосостояния «от колыбели до могилы» — когда Народная Республика перестанет быть в состоянии удовлетворять надежды своего народа на лучшую жизнь.

Возможно, это время наступило.

Китай процветал на протяжении десятилетий, когда темпы роста достигали почти двузначных чисел, с тех пор как Дэн Сяопин начал экспериментировать с местными рынками и освободил часть экономики из-под государственного контроля в 1980-х и 1990-х годах. В результате быстрого перемещения страны из категории развивающихся стран на второе место среди крупнейших экономик мира появились внушительный средний класс и сотни миллиардеров.

Но рост был неравномерным, оставляя зияющие разрывы между богатыми и бедными, между процветающими прибрежными городами и заброшенными, в основном сельскими, регионами внутри страны. В то же время Китай стремился, с неодинаковыми результатами, преобразовывать такие услуги, как пенсии и здравоохранение, с учетом требований все более ориентированной на рынок экономики. Сегодня, когда правительство Си Цзиньпина пытается примирить чаяния растущего среднего класса с потребностями миллионов людей, которые продолжают жить в бедности, ему также приходится преодолевать проблемы замедления роста.

В своем выступлении в октябре 2017 года на Национальном конгрессе Коммунистической партии перед избранием на второй пятилетний срок Си признал, что правительство, по существу,

не оправдало ожиданий людей. Он намерен переосмыслить, каким образом Коммунистическая партия будет обеспечивать своих граждан в грядущие десятилетия.

«По мере вступления социализма с китайскими особенностями в новую эру изменилось основное противоречие, стоящее перед китайским обществом», — сказал Си тысячам делегатов партии, собравшимся в Большом зале народных собраний в Пекине, в то время как сотни миллионов зрителей по всей стране смотрели трансляцию по телевидению. «Сейчас мы имеем дело с противоречием между несбалансированным и неадекватным развитием и постоянно растущими потребностями людей в лучшей жизни».

Эти потребности, по его словам, «становятся все шире».

Перечисляя достижения своего правительства, Си с гордостью говорил о том, что за предыдущие пять лет Китай вызволил из бедности примерно 60 миллионов человек, но также отметил, что многое еще предстоит сделать. Он призвал покончить с нищетой в сельских районах к 2020 году, что, безусловно, является грандиозной задачей, «опираясь на совместные усилия правительства, общества и рынка».

В то время как другие руководители, которые последовали за Дэн Сяопином, стремились раскрепостить силы рынка, чтобы ускорить экономический рост и сократить бедность, Си, как считают некоторые ученые и политические наблюдатели, обращает эту тенденцию вспять и подтверждает роль партии и государства.

«Он отдает предпочтение общественной сфере и расширяет ее социальный, политический и экономический охват», — писал в ноябре 2017 года специалист по Китаю Эван Фейгенбаум в статье для Вашингтонского Фонда Карнеги «За международный мир». «В последние десятилетия партия просто недостаточно учитывала изменившиеся условия стареющего общества и растущего экономического неравенства».

Во время обвала фондовых рынков в 2015 году правительство вновь ввело серию мер контроля за движением капитала из страны и торговлей на свободном рынке. Си также повысил роль членов партии в Советах директоров как частных, так и государственных компаний.

В то же время его правительство вновь открыло «краны» кредитов для государственных предприятий, — отдавая им предпочтение перед растущим частным сектором, — для стимулирования экономического роста. В стремлении снизить финансовые риски, связанные с выходящим из-под контроля долгом, в одной из трех основных «битв», упомянутых Си, ограничения на корпоративное кредитование несоразмерно повлияли на частные компании. При этом правительство нажимает на «педаль газа» для государственных предприятий, которые пользуются займами за счет средств, высвобожденных в результате недавнего снижения банковских резервных требований. Опыт все же показывает, что кредитование государственного сектора является менее эффективным способом стимулирования экономики и может фактически увеличить объем необслуживаемых кредитов.

При Мао Цзэдуне, который возглавлял Коммунистическую партию до его смерти в 1976 году, Китай в основном наращивал мощь страны посредством капиталовложений в тяжелую индустрию, и работники трудились плечом к плечу, получая в целом одинаковые, но низкие, доходы. Подавляющее большинство людей, проживавших в сельской местности, входило в сельскохозяйственные коллективы или коммуны. Правительственные предприятия и учреждения совместно предоставляли «железную чашу риса» в виде льгот, включая жилье, образование, медицинское обслуживание, пенсии, базовые доходы и даже помощь в покрытии расходов на похороны.

Когда после смерти Мао страна устремила взгляд за пределы своих границ, она начала проводить экономические реформы, которые отражали рыночные механизмы, но позже получили название «социализма с китайской спецификой». В то время как Дэн использовал системы стимулов для стимулирования экономики, — например, в начале 1980-х годов он ввел план в масштабах всей страны, позволивший крестьянам получать прибыль от избыточного производства, — он также начал перестраивать государство всеобщего благосостояния, чтобы удовлетворить потребности работавших в частном секторе.

Вначале число осмелившихся основать собственный бизнес ограничивалось неопределенностью, вызванной необходимостью отказаться от льгот, которые были связаны с занятостью в государственном секторе. Некоторые меры помогли людям стать более независимыми, включая реформы трудовых договоров и цен, а также альтернативы коллективам, которые перенесли ответственность за прибыль и убытки на менеджеров. После того как некоторые люди разбогатели, другие тоже пошли на решительный шаг и пустились в море малого предпринимательства.

В конце 1970-х годов обозначились первые шаги по передаче социальных услуг государственными предприятиями местным органам управления. Была создана базовая система социального обеспечения, хотя руководящие принципы многоуровневой системы социального страхования, социального обеспечения и индивидуальной программы сбережений, среди прочих льгот, были разработаны только в 1994 году. Однако этих шагов было недостаточно для облегчения положения государственных предприятий, которым становилось все труднее нести расходы на социальные пособия.

«Без опоры на надлежащую систему социального обеспечения предприятиям государственного сектора, которые несут бремя обеспечения благосостояния, будет трудно конкурировать на рынке», — отмечал Бинцин Ли, директор Программы по китайской социальной политике Университета Нового Южного Уэльса в Сиднее, в работе под заголовком «Welfare State Changes in China Since 1949» («Изменения в государстве всеобщего благосостояния в Китае с 1949 года»).

Для повышения конкурентоспособности были введены такие меры, как отмена положений о предоставлении

жилья работодателями. Положение предприятий было дополнительно облегчено в конце 1990-х годов. Страхование на случай безработицы, пособия на обеспечение средств к существованию и гарантии минимальных доходов пришли на смену пожизненной работе, в то время как была введена базовая система пенсионного обеспечения и определенный охват медицинскими услугами, хотя степень этого охвата первоначально была низкой.

Темпы перемен ускорились по мере подготовки Китая ко вступлению во Всемирную торговую организацию, которое стало знаковым событием в конце 2001 года, привлекло огромные объемы иностранных инвестиций и ориентировало китайские компании на экспортные рынки. Чтобы конкурировать с соседними «тиграми» — САР Гонконг, Сингапуром и Южной Кореей — китайские государственные предприятия должны были продолжить рационализацию, а государственная политика привела к увольнению десятков миллионов работников.

Но и для тех, кто остался в государственном секторе, реформы значительно изменили отношения работников с предприятиями. В рамках усилий по повышению эффективности работников стали нанимать по контрактам, и обязательства компаний по предоставлению множества пожизненных программ социального обеспечения значительно сократились. Пенсионные реформы были призваны предоставить систему защиты для работников, независимых от государственных фирм.

Как писали Хуоюнь Чжу и Алан Уокер в статье “Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions?” («Пенсионная реформа в Китае: какие пенсии кто получает?»), опубликованной в этом году, к 2005 году типичный городской рабочий, вышедший на пенсию, получал две разные пенсии. Одна из них поступала со счета, на котором накапливались взносы работодателя, с выплатами, которые зависели от средней заработной платы работников, зарплаты работника до выхода на пенсию, и количества лет, в течение которых делались взносы. Вторая финансировалась со счета, содержащего индивидуальные взносы.

Трудности, которые приходилось преодолевать китайским плановикам, усугублялись тем, что процветающие новые отрасли промышленности в крупных городах Китая привлекали массы сельских рабочих, искавших работу с более высокой заработной платой. Эти мигранты часто нуждались в продовольствии, жилье и социальных услугах, а сельские районы опустели, когда их покинули люди трудоспособного возраста.

Сейсмический сдвиг в сфере социальных пособий произошел в конце 2000-х годов в ответ на глобальный финансовый кризис. Поскольку экономика Китая не была полностью открыта для внешнего мира, она оказалась частично изолированной от самых отрицательных проявлений этого экономического спада. Государственные финансы Китая находились в более благополучном положении, что позво-

лило ему приступить к обширной программе стимулирования, которая подстегнула развитие внутренней и мировой экономики и привела к расширению охвата социального обеспечения.

Инвестиции были увеличены, чтобы расширить предложение доступного жилья, а налоги были реформированы, чтобы сделать их более прогрессивными; расходы на здравоохранение, образование и культуру были направлены в сельские районы, на пользу которым также пошли расходы на автомобильные дороги, железные дороги и энергосистемы.

Тем не менее, разрыв в доходах между городскими и сельскими районами, а также прибрежными и внутренними регионами сохранялся или даже продолжал расти, а коэффициент Джини стойко оставался на уровне выше 0,4 (ноль равняется полному равенству распределения доходов, а 1 показывает полную концентрацию доходов).

Важных элементов системы социальной защиты все еще не хватало. Многие сельские жители, безработные городские жители и неработающие мигранты не были охвачены пенсионными программами до 2009 года. Чжу и Уокер отмечают, что последующие пересмотры в 2015 году расширили охват программ при переходе от модели государство-предприятие к модели государство-общество.

В результате в настоящее время охвачена большая часть населения Китая, составляющего 1,4 млрд человек, но неравномерная система усугубляет неравенство, как отмечают Чжу и Уокер. «Во-первых, важный аспект социального расслоения был преобразован в пять различных категорий пенсионных моделей», — пишут они. «Во-вторых, новая пенсионная модель укрепила связь между пособиями и взносами, отдающую предпочтение более обеспеченным».

Между тем, Китай существенно расширил охват медицинского страхования. Начиная с 1998 года были охвачены городские работники государственных и частных компаний. К концу 2009 года в него вошли студенты, дети, городские безработные и жители деревень.

«Десять лет назад большинство людей в Китае не имело доступа к медицинскому страхованию; сегодня 96 процентов или около того тем или иным образом охвачено», — говорит в интервью Дали Ян, профессор политологии Чикагского университета. — Всегда можно сказать: «Может быть, доплата слишком высока или в охвате много пробелов, но на самом деле это очень существенно».

Несмотря на расширение системы социальной защиты при Си, по данным правительства, порядка 30 миллионов человек — почти 2 процента населения — живет за чертой бедности, которая, по определению, соответствует уровню доходов, эквивалентных примерно 95 центам в день. Согласно оценкам Всемирного банка, официальные цифры замалчивают тот факт, что почти 500 миллионов человек живут чуть выше черты бедности, то есть менее чем на 5,5 доллара в день.

Одним из решений было перемещение бедных сельских жителей в города, где, возможно, легче найти работу. В 2014 году правительство Си приступило к беспрецедентному плану переселения примерно 250 миллионов человек в города к 2026 году. Это означает пересмотр муниципальных границ с целью охвата прилегающих сельских районов, переселение сельских жителей и даже строительство совершенно новых городов. Этот план служит достижению одновременно нескольких целей страны: увеличению доли городских жителей в Китае в соответствии с мировыми стандартами стран с развитой экономикой, увеличению внутреннего потребления в целях перебалансирования экономики с уменьшением роли экспорта, и улучшению предоставления социальных услуг.

Средства на сокращение бедности, выделенные из бюджета центрального правительства, в первой пятилетке Си в два с лишним раза превысили совокупные расходы за предыдущие пять лет. Эти деньги идут, главным образом, на инфраструктуру, сельскохозяйственные субсидии и льготные кредиты. Но расходы на другую важную программу сокращения бедности — обеспечение минимального уровня жизни под названием *дибао* — в процентах ВВП сокращаются, согласно данным Министерства финансов.

С учетом спада экономики достижение цели, поставленной Си, по преодолению сельской бедности к 2020 году, будет очень непростым. Замедление темпов роста привело к приостановке, даже к развороту планов дальнейшей рационализации государственных предприятий.

«Си не хочет слышать о расширении прав и возможностей частных интересов и «расширении» состава партии, — пишет Фейгенбаум. — Его команда считает свертывание некоторых из этих предыдущих мер политики необходимым шагом к новому и, с их точки зрения, более удовлетворительному разделению ролей между общественной и частной сферами».

По словам Мэри Галлахер, профессора политологии Мичиганского университета в Анн-Арборе, усилия по укреплению сети социальной защиты отставали также и потому, что местные чиновники уделяют больше внимания восстановлению роста, чем таким целям, как расширение охвата пенсий, улучшение образования или ослабление системы *хукоу*, которая привязывает людей и их пособия к конкретному региону.

«Я не думаю, что эти аспекты были эффективно интегрированы в ... систему оценки для местных чиновников», — говорит Галлахер в интервью.

Возникают другие проблемы. Введение новых технологий — еще один национальный приоритет для Си — сделало Китай конкурентоспособным в мировом масштабе, но и усугубило его потребности в социальном обеспечении. Например, стремление Китая инвестировать в робототехнику угрожает привести к масштабной безработице в разных отраслях, от логистики до обрабатывающей промышленности, которые в прошлом обеспечивали

рабочие места на всю жизнь. Вытеснение многих других работников может вызвать недовольство, если Китай возобновит усилия по рационализации государственных предприятий, вынуждая работников переключаться на национальные планы пособий, которые зачастую менее щедры, чем те, которые предоставляются работодателями.

«Часто, при закрытии этих фирм говорят, что вы лишитесь работы, но работа может заключаться в том, что придется подметать улицы», — говорит в интервью Элизабет Экономи, директор по исследованиям Азии в нью-йоркском Совете по внешним связям. «Резко отличаются и вид работы, которую они получают, и виды льгот».

«Признание Си экономических недостатков и запланированные им решения повышают ставки для его правительства, когда приоритеты отстают от ожиданий», — говорит Экономи.

«Экономические реформы, борьба с бедностью, решение экологических проблем — все это инициативы экономической политики, которые, по его мнению, необходимы для сохранения легитимности Коммунистической партии и продвижения страны вперед», — говорит она.

Но самым большим испытанием, стоящим перед правительством Си, может оказаться неизбежная демографическая тенденция — увеличивающийся разрыв между пенсионными взносами и выплатами по мере старения населения Китая.

Государственный совет, или кабинет, предсказывает, что примерно четверть населения будет старше 60 лет к 2030 году. Оценки дефицита пенсионного финансирования страны, который правительство должно заполнить, в ближайшие несколько лет варьируются от 130 млрд до 175 млрд долларов. Си обещал усовершенствовать систему, но его правительство предложило мало конкретики. В прошлом году правительство приказало нескольким крупным государственным компаниям перевести 10 процентов их акций в пенсионные фонды, чтобы уменьшить дефицит активов. И в этом году правительство предприняло шаги по устранению региональных диспропорций в пособиях. Одним из вариантов могло бы стать использование «здоровой» государственной казны, то есть финансирование взносов из общих доходов.

Другие варианты — легких среди них нет — сделали бы упор на более эффективном инвестировании средств для повышения отдачи; уменьшении размера пособий, которое было бы связано с риском отчуждения пенсионеров; или повышении ставок взносов для компаний и частных лиц, которые уже высоки по сравнению с другими странами. Уже отстающее от растущих ожиданий простых китайцев правительство должно теперь поспешить, только чтобы наверстать упущенное. **ФР**

В прошлом руководитель пекинского бюро Bloomberg News, **КЕН УИЛЛС** — независимый автор, живущий в Эванстоне, штат Иллинойс.