

## Практика разработки пятилетних планов в КНР

**Аннотация.** Несмотря на усиливающийся рыночно ориентированный характер китайской экономики, планирование продолжает оставаться важным инструментом управляемого властями развития страны. В статье описан процесс разработки пятилетних планов, являющихся центральным элементом системы планирования, проанализированы основные положения текущего 13-ого пятилетнего плана, дана оценка его выполнимости. В работе также приведена оценка применимости китайского опыта планирования в России.

**Ключевые слова:** пятилетние планы социально-экономического развития КНР, 13-ый пятилетний план, применимость китайской практики планирования в России.

В марте 2016 г. Всекитайское собрание народных представителей утвердило 13-ый пятилетний план социально-экономического развития страны. Одобренный план подтвердил ранее заявленные цели по построению в Китае развитого среднезажиточного общества к концу 2020 г. Несмотря на усиливающийся рыночно ориентированный характер китайской экономики, планирование продолжает оставаться важным инструментом управляемого властями развития страны. В то же время характер планирования за годы проведения рыночных преобразований претерпел существенные изменения. Планы последних пятилеток все более трансформируются в документы, носящие концептуально-стратегический характер, сохраняющие одновременно большое количество количественных и качественных целей. Общенациональный пятилетний план является центральным элементом системы планирования. На основе данного плана разрабатываются сотни региональных и отраслевых планов, множество документов по реализации и оценке выполнения плановых показателей.

### Процесс разработки пятилетнего плана

Разработка нового пятилетнего плана обычно начинается за два с половиной года до начала новой пятилетки и совпадает со временем, когда происходит оценка исполнения действующего плана в середине пятилетки. Оценка и анализ выполнения текущего плана осуществляется на всех уровнях власти и затрагивает как качественные, так и количественные аспекты выполнения установленных целевых показателей. В процессе оценки также происходит выявление наиболее эффективных практик до-

---

\* Макеев Юрий Анатольевич, кандидат экономических наук, младший научный сотрудник Отдела экономических исследований Института востоковедения РАН

стижения плановых показателей, которые затем изучаются и распространяются. В оценке выполнения 12-ого пятилетнего плана в качестве независимой стороны участвовали Университет Цинхуа (один из ведущих университетов КНР) и Китайский фонд исследования экономических реформ. Официальный отчет о выполнении плана по итогам половины 12-ой пятилетки был представлен Госсовету КНР и Всекитайскому собранию народных представителей для утверждения, после чего был официально опубликован 25 декабря 2013 г.

На следующем этапе, на базе оценок исполнения действующего плана, различные группы экспертов из государственных, научных, коммерческих организаций проводят целый ряд исследований, затрагивающих все аспекты будущего плана. В ходе подготовки 13-ого пятилетнего плана, в частности, было завершено 80 исследовательских проектов. Большая часть исследовательских проектов была выполнена китайскими правительственными и неправительственными организациями, а также частными корпорациями (Hang Seng Bank, Alibaba, Fosun). Кроме того, исследовательские проекты были осуществлены тремя иностранными организациями – Азиатским банком развития, Глобальным институтом McKinsey и Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию<sup>1</sup>.

Важная роль в разработке пятилетних планов принадлежит Государственному комитету по развитию и реформе (ГКРР), предшественником которого являлась созданная в 1952 г. Государственная плановая комиссия. Государственная плановая комиссия во многом являлась аналогом Госплана СССР. С началом осуществления политики реформ и открытости и усиления роли рынка влияние Государственной плановой комиссии начало снижаться. В 1998 году на базе Государственной плановой комиссии был создан Государственный комитет по планированию и развитию, наделенный более широкими полномочиями. В 2003 г. Госкомитет по планированию и развитию был объединен с рядом подразделений Госкомитета по делам экономики и торговли и Управлением по делам реструктуризации экономической системы Госсовета, в результате чего и возник современный ГКРР.

ГКРР является основным заказчиком и координатором проведения исследований в рамках подготовки общенационального пятилетнего плана. ГКРР объявил тендер на проведение исследований в рамках подготовки нового пятилетнего плана 23 апреля 2014 г. Помимо исследований координируемых ГКРР проводятся сотни других исследований в интересах разработки пятилетнего плана, заказчиком которых выступают правительственные и партийные структуры. Кроме того в выработке общена-

---

<sup>1</sup> Организация по экономическому сотрудничеству и развитию опубликовала исследование «China in a Changing Global Environment» в марте 2015 г. Документ доступен по адресу: [https://www.oecd.org/china/china-in-a-changing-global-environment\\_EN.pdf](https://www.oecd.org/china/china-in-a-changing-global-environment_EN.pdf)

циональных инициатив и в поиске идей для плана участвует официальный комитет экспертов. Официальный комитет, участвовавший в разработке 13-ого пятилетнего плана, состоял из 55 ведущих экспертов по ключевым областям планирования, в частности, по макроэкономике, финансам, охране окружающей среды, науке и технологиям, налоговой системе, социальному обеспечению, региональному развитию и внешней торговле. Также в данный комитет были включены главы четырех крупнейших китайских корпораций: Банка Китая, BYD (автомобилестроительная компания), COFCO (агрохолдинг) и Gree Group (производитель электронных приборов).

Результаты исследований поступают в ГКРП и в Ведущую малую группу по вопросам экономики и финансов Коммунистической партии Китая (ВМГВЭФ), состоящую из высшего партийного руководства и глав профильных министерств. Партийное руководство решает, какие базовые идеи лягут в основу будущего плана, определяет его стратегические приоритеты и ключевые инициативы по развитию страны. ВМГВЭФ составляет предложения для выработки пятилетнего плана, которые затем утверждают на 5-ом пленуме ЦК КПК (обычно проводится осенью за год до начала очередной пятилетки). По словам заместителя главы канцелярии ВМГВЭФ Яна Вэйминя, все задачи, включенные в предложения для выработки 13-ого пятилетнего плана концентрировались вокруг главной цели – завершение строительства развитого среднезажиточного общества.<sup>2</sup> «Предложения ЦК КПК по разработке 13-ого пятилетнего плана (2016-2020 гг.) социально-экономического развития» были, в частности, приняты в ходе 5-го пленума ЦК КПК 18-ого созыва 29 октября 2015 г. На ГКРП возлагаются полномочия по подготовке полного текста пятилетнего плана. Многие эксперты одновременно задействованы в группах, работающих над предложениями для выработки пятилетнего плана и полного текста пятилетнего плана, но при этом группы имеют разное руководство. Проект документа пятилетнего плана выносится на обсуждение, внесение корректировок и дальнейшее утверждение на сессии Всекитайского собрания народных представителей, проводимой в марте первого года новой пятилетки.

После утверждения общенационального пятилетнего плана наступает цикл когда управление работой системы планирования переходит от преимущественно партийных органов к Госсовету КНР и его аппарату, которые координируют выработку отраслевых и тематических планов. Затем работа над планами делегируется отдельным общенациональным министерствам и схожим провинциальным структурам, которые в дальнейшем осуществляют их исполнение. При этом механизм партийного контроля внутри КПК выступает в качестве достаточно эффективного инструмента

---

<sup>2</sup> Yang Weimin About the Proposal for the 13-th Five-Year Plan  
<http://www.politica-china.org/mediateca/Documentos/6sei-yang-weimin-EN.pdf>

стимулирования выполнения плановых показателей чиновниками на разных уровнях власти. Начиная с 11-ого пятилетнего плана, количественные целевые показатели были разделены на две категории - «директивные» и «прогнозные». «Директивные» показатели последовательно устанавливаются для провинциальных властей, которые в свою очередь устанавливают аналогичные показатели для местных органов власти. Неисполнение «директивных» показателей может серьезно осложнить дальнейшие карьерные перспективы допустивших подобные «провалы» руководящих кадров. Партийный аппарат, согласующий все более менее значимые назначения, не оставит без внимания факт не выполнения плана. Непосредственная функция оценки исполнения плановых показателей возложена при этом на ГКРР и аналогичные провинциальные структуры, а также на центральные министерства в случаях, связанных с выполнением отраслевых планов.

### 13-ый пятилетний план

Основные показатели, которые должны быть достигнуты в ходе выполнения 13-ого пятилетнего плана, направлены на решение главной задачи – построения развитого среднезажиточного общества. Концепция развитого среднезажиточного общества подразумевает достижение скоординированного прогресса во всех сферах общественного развития: экономической, политической, культурной, социальной и в области охраны окружающей среды. При этом выгоды от развития должны получить все слои общества: независимо от уровня доходов, места проживания и этнической принадлежности. Достижение развитого среднезажиточного общества предполагает повышение качества жизни всего населения и должно включать: сохранение высокого уровня занятости, равный доступ к основным социальным услугам, развитие системы образования, здравоохранения и социального страхования, стимулирование строительства доступного жилья. По итогам выполнения новой пятилетки разрыв в доходах населения должен значительно сократиться, а доля среднего класса – заметно возрасти.

Таблица 1. Основные показатели 13-ого пятилетнего плана

	Показатель	Темпы роста за период, если не указано другое
<b>Экономические показатели</b>		
ВВП	92.7 трлн. юаней	>6.5% в год
Доля сферы услуг в ВВП	56%	5.5%
Производительность труда	120 тыс. юаней на человека	6.6% в год

	Показатель	Темпы роста за период, если не указано другое
Уровень урбанизации	60%	3.9%
Доля зарегистрированного в городах населения	45%	5.1%
<b>Показатели в области инноваций</b>		
Доля расходов на НИОКР к ВВП	2.5%	0.4
Доля фактора научно-технического прогресса в росте ВВП	60%	4.7%
Количество патентов на 10 тыс. человек	12	5,7
Проникновение широкополосного интернета	70%	30
Проникновение мобильного интернета	85%	28
<b>Социально-экономические показатели</b>		
Рост располагаемого дохода на душу населения		6.5% в год
Строительство единиц доступного жилья		20 млн.
Новые рабочие места в городах		50 млн.
Средняя продолжительности жизни	76.8	1 год
Снижение числа сельских жителей, живущих за чертой бедности		55.75 млн.
<b>Показатели в сфере энергосбережения и охраны окружающей среды</b>		
Площадь обрабатываемых земель	1.243 трлн. кв. метров	0
Изъятие земли под новую застройку		21.7 млрд. кв. метров.
Снижение потребления энергии на единицу ВВП		15%
Снижение потребления воды на единицу ВВП		23%
Снижение выбросов углекислого газа на единицу ВВП		18%

	Показатель	Темпы роста за период, если не указано другое
Дней в году, когда качество воздуха в крупных городах оценивается как хорошее или отличное	80%	
Поверхностная вода 3-ей категории качества и лучше (пригодная для купания и питья)	70%	

**Составлено по:** The Outline of the 13th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China  
<http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/fzgh/zhd/ghwb/gjjh/201603/P020160318564052484043.pdf>

13-ый пятилетний план включает пять основных принципов, на которых должно строиться социально-экономическое развитие страны – инновационность, согласованность, экологичность, открытость и всеохватность. Каждому из этих принципов посвящена отдельная часть плана.

1. Инновационному (научно-технологическому) развитию отведена значительная часть текста пятилетнего плана. Научно-технические инновации должны стать основным двигателем экономического роста Китая в ближайшую пятилетку. В плане заявлено начало девяти инициатив по ускорения научно-технического прогресса в различных отраслях, включая такие проекты как «Научно-технические инновации 2030», «Сделано в Китае 2025», «Развитие стратегически важных новых отраслей». Результатом реализации данных инициатив должно стать развитие 75 технологий по основным научно-технологическим направлениям. Как ожидается, в течение пятилетки доля расходов на Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в ВВП достигнет 2.5%, увеличившись, таким образом, по сравнению с предыдущей пятилеткой на 0.4 процентных пункта. Вклад фактора НИОКР в экономический рост должен составить 60%.

2. Принцип согласованности развития предполагает решение проблемы неравномерного развития страны, устранения возникающих дисбалансов в развитии различных сфер жизни общества, объединения усилий для устранения «слабых мест» в общественном развитии. Для обеспечения согласованности развития планируется строительство эффективной транспортной инфраструктуры, стимулирование урбанизации «нового типа» и координация регионального развития. Урбанизация нового типа включает применение информационных технологий нового поколения для повышения эффективности деятельности городских служб и формирования кластеров «умных городов». 13-ый пятилетний план нацелен на дальнейшее развитие городского жилищного строительства, совершенствование системы городского планирования, углубление реформы

института прописки и содействие в миграции сельского населения в города. За период новой пятилетки уровень урбанизации должен повыситься с 56.1% до 60%, доля постоянного городского населения при этом должна достичь 45%, число сельских мигрантов, которые получают статус постоянных городских жителей, составит около 70 млн. человек. В городах, как ожидается, будет создано более 50 млн. новых рабочих мест.

Быстрый рост уровня урбанизации обостряет проблему перегруженности существующей городской инфраструктуры. В ходе новой пятилетки власти Китая планируют направить ресурсы на поддержку решения транспортных, экологических проблем, а также строительство социальной инфраструктуры в ряде наиболее проблемных городских кластеров.

Координация регионального развития включает дальнейшее стимулирование ускоренного развития западных провинций, а также поддержка развития центральных регионов, в частности, в рамках программ развития кластеров Пекин-Тяньцзинь-Хэбэй и дельты реки Жемчужной.

3. Улучшение экологической обстановки является неотъемлемой частью пятилетнего плана развития Китая. Руководство КНР не раз подчеркивало необходимость построения ресурсоэффективной и соответствующей нормам сохранения окружающей среды модели устойчивого развития. В ходе предыдущей пятилетки особенно остро проявились связанные с ускоренной индустриализацией проблемы в области экологии: частое возникновение смога, неконтролируемый сброс сточных вод и ядовитых отходов в реки и морские прибрежные воды, эрозия и загрязнение почвы. План предусматривает целый ряд мер направленных на решение экологических проблем, в том числе: поддержку перехода промышленных предприятий на экологически чистые технологии, интенсификацию принудительного закрытия или переноса работающих в защитных зонах городов наиболее вредных производств, стимулирование разработки и внедрения энергосберегающих технологий и т.д.

Новым пятилетним планом установлено 16 директивных (обязательных к исполнению) показателей в области охраны окружающей среды. Показатели по улучшению экологической ситуации включают уменьшение затрат энергии, воды и выбросов углекислого газа на единицу ВВП на 15%, 25% и 18% соответственно. Устанавливаются также показатели качества воды, воздуха и использования земельных ресурсов.

4. Принцип открытости продолжает оставаться краеугольным камнем развития КНР. В последние годы в рамках стратегии «идти вовне» был существенно либерализован режим внешних инвестиций для китайских корпораций. Позиции китайских корпораций на мировых рынках значительно укрепились благодаря осуществленной в рамках данной стратегии волне поглощений западных компаний, созданию сбытовых сетей и дочерних компаний в зарубежных странах. Тем не менее, потенциал превращения китайских компаний в глобальных игроков еще в значитель-

ной мере не реализован. Так, по расчетам Глобального института McKinsey, у пяти крупнейших китайских компаний доля зарубежных продаж составляет менее 10% выручки, в то время как у международных ТНК этот показатель достигает 30-70%<sup>3</sup>. Одновременно Китай продолжает успешно проводить политику стимулирования привлечения прямых иностранных инвестиций, оставаясь одним из лидеров по объему привлеченных иностранных инвестиций.

В течение 13-ой пятилетки Китай продолжит предпринимать усилия по дальнейшему повышению уровня открытости экономики в т. ч. за счет усиления двусторонней открытости, предполагающей совмещение стратегий «идти во вне» и стратегии по поощрению притока прямых иностранных инвестиций. Усиление двусторонней открытости предусматривает развитие трансграничных мультимодальных транспортных коридоров, строительство «сухих портов» и логистической инфраструктуры в сухопутных приграничных зонах. Также предполагается стимулирование создания приграничных и трансграничных зон экономического сотрудничества.

Новый пятилетний план включает дальнейшее повышение уровня открытости сектора услуг, в том числе финансового сектора (банковской, страховой отраслей и рынка ценных бумаг). Ослабление ограничений на проведение капитальных операций в юанях и создание условий для интернационализации юаня также предусмотрены 13-ым пятилетним планом.

Развитие сотрудничества в рамках инициативы по созданию экономического пояса шелкового пути названо важным элементом политики открытости. Правительство КНР продолжит поощрять компании инвестировать в страны и регионы вдоль маршрутов, по которым пролегал шелковый путь, в том числе с целью развития транспортной инфраструктуры и устранению барьеров для взаимной торговли. Сотрудничество со странами вдоль формируемого пояса должно углубляться в сфере образования, культуры, охраны окружающей среды, здравоохранения, туризма, науки и технологий. К развитию экономического пояса шелкового пути планируется привлечь международные финансовые организации - Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Новый банк развития БРИКС, а также фонд «Шелковый путь».

5. Принцип всеохватности означает, что успехи социально-экономического развития должны улучшить жизнь всех членов общества. Принцип всеохватности затрагивает вопросы развития системы социального страхования, пенсионного обеспечения, здравоохранения, образования и совершенствования структуры потребления. С целью обеспечения всеохватности предлагается, в частности, построение эффективной

---

<sup>3</sup> China's choice: Capturing the \$5 trillion productivity opportunity. McKinsey Global Institute reports, McKinsey Global Institute, 2016. <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/capturing-chinas-5-trillion-productivity-opportunity>



системы первичной медицинской помощи, как в городах, так и в сельской местности, увеличение доли охваченного пенсионным страхованием городского населения до 90%, совершенствование системы медицинского страхования, постепенное увеличение возраста выхода на пенсию.

В посвященной принципу всеохватности части плана затронута также тема перехода к политике «одна семья – два ребенка». Данная политика начала осуществляться с января 2016 г. с целью обеспечения сбалансированного роста населения. Как ожидается, благодаря осуществлению новой политики ежегодно будет рождаться на 6 млн. детей больше, что позволит сгладить проблему увеличения доли пожилого населения в будущем.

Важным пунктом, относящимся к теме всеохватности, является программа борьбы с бедностью. В ходе 12-ой пятилетки число граждан живущих за чертой бедности сократилось на 100 млн. человек. В следующие пять лет число жителей сельской местности живущих за чертой бедности должно сократиться еще на 55 млн. человек. В рамках программы борьбы с бедностью, в частности, предполагается выделение около 950 млрд. юаней на переселение 10 млн. жителей беднейших удаленных сельскохозяйственных районов в более развитые регионы в ближайшие пять лет.<sup>4</sup>

## Оценка выполнимости 13-ого пятилетнего плана

Выполнение 13-ого пятилетнего плана будет происходить в условиях «новой нормальности». Термин «новая нормальность» в отношении состояния китайской экономики был введен в оборот председателем КНР Си Цзиньпином в 2014 г. и с тех пор стал широко применяться. «Новая нормальность» характеризуется тремя изменениями, произошедшими в китайской экономике: снижением темпов роста с высоких до «средне-высоких», структурной перестройкой (снижение доли промышленности в ВВП, при одновременном увеличении доли сферы услуг, которое происходит на фоне необходимости оптимизации избыточных производственных мощностей), а также переходом роли движущей силы роста от инвестиций и экспорта к инновациям и внутреннему потреблению.

Темп роста ВВП по-прежнему является важнейшим показателем пятилетнего плана. Среднегодовые темпы роста ВВП в ходе начавшейся пятилетки установлены на уровне не ниже 6.5%, с тем чтобы в период 2010-2020 гг. обеспечить удвоение ВВП. 13-ый пятилетний план в полной мере отражает состояние «новой нормальности» экономики и выглядит достаточно реалистичным. В то же время в качестве основной угрозы для роста экономики КНР и выполнения плана по-прежнему выступает высо-

---

<sup>4</sup> China to invest \$140 billion by 2020 to relocate poor citizens  
<http://www.reuters.com/article/us-china-poverty-idUSKBN12V0Y5?il=0> Oct. 31, 2016

кий уровень совокупного накопленного долга<sup>5</sup>. Несмотря на планы властей Китая сделать ставку на инновации в качестве основного фактора роста, фактор капитала продолжит оставаться важной составляющей экономического роста, способствуя тем самым дальнейшему повышению долговой нагрузки. Тем не менее, в ближайший пятилетний период проблема, обусловленная ростом совокупного долга, будет, по всей видимости, оставаться управляемой. Благодаря относительно невысокому показателю государственного долга власти КНР могут прибегнуть к замещению части корпоративного долга на государственный, а также провести рекапитализацию банковской системы в случае необходимости. Власти КНР также могут воспользоваться опытом стран Запада и Японии в проведении политики количественного смягчения, в результате которого значительная часть госдолга будет переведена на баланс центрального банка.

Поддержат относительно высокие темпы роста, по всей видимости, позволит также продолжающийся процесс урбанизации. Оценка намеченных на пятилетний период темпов роста городского населения представляется весьма консервативной. К концу 2020 г. согласно утвержденному плану уровень урбанизации должен возрасти на 3.9 процентных пункта до 60%. Предыдущий пятилетний план предполагал рост показателя на 4.0%. Однако в реальности показатель составил 8.1 процентных пункта. Учитывая все еще относительно низкий уровень урбанизации в Китае, вряд ли следует ожидать существенного замедления темпов роста городского населения в ходе начавшейся пятилетки.

## **Применимость китайского опыта планирования в России**

Российская практика стратегического планирования имеет схожие подходы с практикой планирования в КНР. Российский план социально-экономического развития «Стратеги 2020» во многом напоминает китайские пятилетние планы. Однако планирование в Китае в отличие от России носит характер системы, которая функционирует непрерывно и охватывает практически все сферы социально-экономического развития. Масштабность и быстрота изменений происходящих в Китае - перемещение огромных масс населения из сельской местности в города и связанная с процессом урбанизации необходимость создания и расширения городской инфраструктуры, строительства жилья, создания новых рабочих мест - определяют важность и актуальность развитой системы планирования. В целом, как образно выразился председатель КНР Си Цзиньпин его страна должна сочетать «видимую руку государства» и «невидимую

---

<sup>5</sup> Подробнее о проблеме роста совокупного долга Китая в статье Макеева Ю. А. Оценка рисков банковской системы Китая в связи с ростом совокупного накопленного долга. // Восточная аналитика, выпуск 2 2015.

руку рынка» в развитии страны.<sup>6</sup> Система планирования призвана обеспечить эффективность «видимой руки государства» в размещении ресурсов направляемых на обеспечения развития страны. В России нет необходимости в концентрации ресурсов и их дальнейшего централизованного распределения для решения масштабных задач в целях развития страны. Поэтому создание системы планирования схожей с китайской вряд ли можно считать целесообразным.

В то же время представляется вполне разумным использование планов развития КНР для выработки совместных российско-китайских планов развития. В частности, это может касаться разработки отраслевых стратегий развития или планов реализации отдельных крупных проектов. Например, для России могли бы представлять интерес технологии в области разработки самоуправляемых автомобилей и производства премиальных автомобилей, которые Китай получил благодаря покупке компаний Geely шведского автоконцерна Volvo. В этой связи стратегия развития автомобилестроительной отрасли России могла бы быть пересмотрена, с учетом возможного сотрудничества с КНР. Проект строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва-Пекин также может рассматриваться в качестве проекта на основе, которого могут быть разработаны совместные отраслевые планы развития, в частности, в сфере развития туризма, туристической и транспортной инфраструктуры.

---

<sup>6</sup> Despite Slump, China's Xi Jinping Pledges Economic Reforms  
<http://www.wsj.com/articles/despite-slump-chinas-xi-pledges-economic-reforms-1442894460>  
Sept. 22, 2015