

Чубаров И.Г.¹

Идеологические основы современной региональной политики КНР

Тенденции пространственного развития находятся под влиянием господствующей государственной идеологии относительно приемлемого уровня вмешательства в естественный ход формирования территориальных диспропорций. Огромная разнообразная территория и национально-этнический состав исторически обусловили серьезные социально-экономические различия между регионами Китая. На каждом историческом этапе руководство КНР по-своему отвечало на вопрос о том, развитие каких регионов является приоритетным и как должен выглядеть баланс между выравниванием уровня жизни и размещением факторов экономического роста. Региональная политика Си Цзиньпина характеризуется преемственностью и прагматичным использованием рыночных механизмов. Основной задачей продолжает оставаться поддержание эффективности экономики страны в мировом хозяйстве за счет грамотной координации развития регионов на основе их конкурентных преимуществ. К ранее инициированным программам развития четырех макрорегионов (запад, центр, северо-восток и восток) добавлены пять программ

¹ Чубаров Илья Георгиевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник Центра политических исследований и прогнозов ИКСА РАН.

межрегионального уровня. Нововведением выглядит неосоциалистическая компонента, которая прослеживается в курсе на полную ликвидацию нищеты, затронувшем периферийные районы и места компактного проживания нацменьшинств; дозированной «дестимуляции» людности крупнейших городов в пользу развития малых и средних; укреплении системы межрегионального «шефства» развитых регионов над депрессивными; усиленной бюджетной поддержке районов, исторически важных для прихода коммунистов к власти. В знаменитой формуле Дэн Сяопина «пусть одни регионы богатеют быстрее, чем другие; пусть разбогатевшие помогают отстающим» Си Цзиньпин переставил акцент с первой части на вторую. Тем не менее, совокупный масштаб соответствующих усилий в масштабах страны относительно невелик, что позволяет говорить о сохранении, в целом, идеологизированного и базирующегося на рыночных факторах конкурентоспособности подхода к осуществлению региональной политики.

Введение

За прошедшие с основания КНР годы региональная политика огромной страны прошла через все возможные крайности. Плановая индустриализация и централизованное управление территориальным разделением труда на основе постулатов советской районной школы в середине 1960-х годов сменилась на эгалитаристский курс позднего маоизма, направленный на выравнивание уровня развития регионов в условиях почти закрытой для внешнего мира хозяйственной системы. Затем в 1980-х на смену этому курсу пришла почти полная толерантность к росту межрегиональных и социальных диспропорций в соответствии с заветами Дэн Сяопина о том, что ко всеобщему богатству можно прийти, если неко-

торые регионы разбогатеют быстрее других и затем «подтянут» остальную часть страны (先富共富论). Контрасты в уровне развития городов и деревень, прибрежных и периферийных регионов быстро достигли экстремальных значений.

Принявший в конце 2012 г. верховную власть Си Цзиньпин, исходя из своего понимания социалистического характера государственного строительства, настроен на сокращение неравенства до приемлемого для общества уровня, ускорение развития внутренних территорий. При этом еще важнее для него сохранить конкурентные преимущества, обеспечивающие долгосрочный рост китайской экономики. Модернизация производственной базы требует продолжения использования выгод экономико-географического положения и агломерационного эффекта в приморской части страны. Вокруг диалектического сочетания этих двух основных интенций и выстраивается современная идеология пространственного развития КПК.

Региональная политика Китая регулярно становится объектом внимания российских ученых из разных научных организаций. Единственная полноценная монография по данной теме была опубликована Л.И. Кондрашовой и Н.Н. Корнейчук в существовавшем тогда ИМЭПИ РАН еще в 1998 г. на основе кандидатской диссертации последней [Кондрашова, Корнейчук, 1998; Корнейчук, 1998]. Чуть позже, в середине 2000-х, в ИДВ РАН под ред. Л.И. Кондрашовой вышел тематический сборник, посвященный сравнению региональной политики России и Китая [Региональная политика..., 2007]. В 2015 г. под ред. А.В. Островского в том же институте была опубликована коллективная монография, первая глава которой посвящена общим вопросам динамики развития регионов КНР [Островский, Шиганова, 2015]. Помимо этого, пространственным аспектам развития китайской экономики,

региональной географии, истории китайской регионалистики посвящены работы воспитанников школы экономической географии МГУ — Е.Н. Самбуровой, Д.В. Калашникова, М.В. Александровой, И.Г. Чубарова, А.Ю. Захаржевской. Также нужно отметить работы Н. Демьяненко и Д.А. Изотова, Н.В. Кузнецовой, С.К. Песцова, П.М. Мозиаса, С.Б. Макеевой. Вопросы межбюджетных отношений в КНР рассмотрены в монографии А.А. Трофимова и работах Д.В. Кадочникова.

Раздел посвящен идеологическим основаниям региональной политики китайского государства и основным используемым в ней механизмам. Особое внимание мы постарались уделить раскрытию идейно-политических установок, которые ложатся в основу соответствующих целей и задач. В первой части содержится краткий обзор пространственного развития КНР с момента ее основания до конца 2010-х годов. Во второй и третьей прослеживаются изменения, связанные с приходом к власти нового поколения китайского руководства во главе с Си Цзиньпином и фиксируется нынешнее состояние идейно-политической сферы во взаимосвязи с конкретными инструментами регионального развития.

После занятия высших постов Си Цзиньпин в своих статьях неоднократно обращался к тематике пространственного развития и региональной политики Китая. Пик активности пришелся на конец 2010-х годов: в 2018 г. ЦК КПК и Госсовет КНР опубликовали соответствующие руководящие указания¹, а в 2019 г. к 70-летию КНР в ведущем партийном журнале «Цюши» была опубликована программная статья Си

¹ Мнение ЦК КПК и Госсовет КНР о создании нового, более эффективного механизма координации регионального развития [中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见]. *Госсовет КНР*. 18.11.2018 г. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/29/content_5344537.htm

Цзиньпина¹. В целом же данная тематика постоянно присутствует в выступлениях (важнейшие — доклады на съездах КПК и пленумах ЦК КПК, а также в ходе ежегодных совещаний по экономической и финансовой работе) и во время инспекционных поездок в регионы. Ключевые идеологические тезисы получают свою расшифровку в выступлениях других руководителей, в частности, в ходе ежегодных сессий Всекитайского собрания народных представителей и Народного политического консультативного совета Китая, в материалах департамента региональной экономики Госкомитета по развитию и реформам, курирующего пространственное развитие страны, а также в статьях ведущих китайских ученых и аналитиков в партийной прессе. Указанные материалы составили основную источниковедческую базу исследования.

Историческая динамика

Созданная в 1949 г. КНР получила в наследство крайне неравномерную пространственно-территориальную структуру хозяйства. Большинство объектов промышленности концентрировались всего в нескольких регионах: тяжелые отрасли в городских центрах северо-восточных провинций (Харбин, Чанчунь, Шэньян, Далянь), легкое и механическое производство в основных морских (Шанхай, Циндао, Уси, Гуанчжоу) и речных портах на Янцзы (Ухань, Чунцин). Хозяйство на остальной территории было представлено устаревшими мануфактурами и кустарными промыслами, производством продуктов питания и торговлей. В первую пятилетку китайское руководство приняло решение приступить к

¹ Си Цзиньпин. Способствовать формированию размещению хозяйства в регионах на основе взаимодополняемости преимуществ и высокого уровня развития [习近平. 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局]. *Цюши*. 15.12.2019 г. URL: http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-12/15/c_1125346157.htm

балансировке пространственного развития. В программной статье Мао Цзэдуна «О десяти важнейших взаимоотношениях» (1956 г.) указано: «В целях равномерного размещения промышленности нужно всемерно развивать промышленность внутренних районов... Без всякого сомнения, большую часть новой промышленности следует располагать во внутренних районах, чтобы размещение нашей промышленности постепенно становилось равномерным и отвечало интересам подготовки на случай войны... Надлежащее использование и развитие имеющейся промышленной базы приморских районов умножит наши силы в деле развития и поддержки промышленности внутренних районов» [Мао, 1977, с. 343—344].

Исходя из таких идейных посылов, лишь 32 из 156 промышленных объектов, строительство которых осуществлялось в 1950-е годы при советской помощи (наиболее крупные и технологически продвинутые проекты), были размещены в приморских регионах. После разрыва с СССР в начале 1960-х курс на индустриализацию внутренних регионов усилился. Руководством КНР была выдвинута концепция «третьей линии» («первая линия» — приморские и приграничные районы; «вторая линия» — граничащие с «первой», «третья» — наиболее глубинные). С 1964 по конец 1970-х годов в регионы «третьей линии» было передислоцировано около 380 крупных промышленных объектов, включая 150 тыс. сотрудников и 40 тыс. единиц оборудования. Здесь были построены 472 из 694 новых крупных промышленных объектов. В итоге доля внутренних регионов в выпуске промышленных товаров с начала 1950-х по конец 1970-х увеличилась с 30% до 40% [Лян, 2008].

В конце 1970-х годов стартовали постепенные рыночные реформы в сельском хозяйстве, с середины 1980-х — в промышленности. За счет выгодного транспортно-географиче-

ского положения и исторически наработанных связей с китайскими диаспорами за рубежом в выигрыше оказались приморские регионы. Реализации их международно-интеграционного потенциала способствовал и государственный курс, в рамках которого иностранные инвестиции и частная торговля были сначала разрешены только в ряде приморских городов, и только позже — в остальных регионах (см. рис. 1). Благодаря этому в наиболее выгодно расположенной южной приморской части страны в итоге возникла благоприятная институциональная, налоговая и инфраструктурная среда, за счет чего южные провинции (Цзянси, Чжэцзян, Фуцзянь, Гуандун) и крупные города (Пекин, Шанхай) за два-три десятилетия вышли на относительно высокий по меркам развивающихся стран уровень подушевого ВРП.

На идейно-политическом уровне Дэн Сяопином было обозначено, что социализм допускает обогащение одних регионов раньше других. Считалось, что достигшие достаточного уровня развития затем «подтянут» к своему уровню «отстающих» за счет инвестиций и торговли, а также прямого перераспределения налоговых сборов через бюджетные механизмы. Остальные регионы, действительно, тоже развивались, но медленнее, что привело к увеличению разрыва (см. табл. 1). Суммарно, по подсчетам китайских экономистов, эффект позитивного экономического «спилловера» («перетекания») статистически фиксируется на расстоянии до 400 км от более развитых регионов. В этих пределах рост экономики развитых регионов на 10% вызывает рост экономики менее развитых в среднем на 3,4%, но в более удаленных местах такого эффекта не наблюдается [Цинь, Ян, 2017]. Становление рыночной экономики и общества индивидуального потребления подорвало наблюдавшийся в 1950—1970-х годах

общественный энтузиазм по развитию отстающих частей страны, спровоцировало проблемы в идеологической сфере.

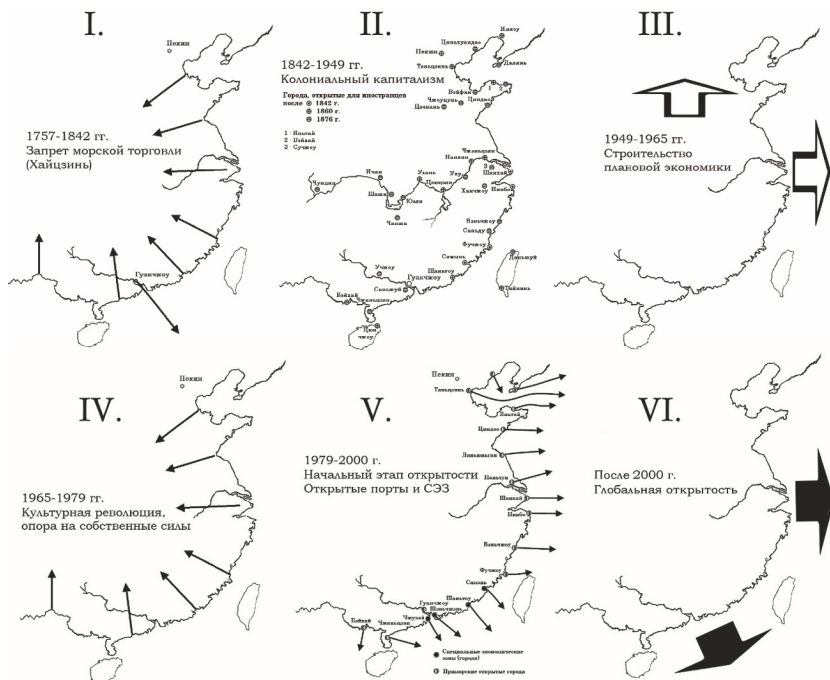


Рис. 1. Изменение вектора урбанистической системы КНР на различных исторических этапах. *Источник:* [Чубаров, 2018, с. 224].

Таблица 1. Соотношение ВРП макрорегионов КНР, 1952—2018 гг.

	1952	1978	2018	Среднегодовые темпы прироста, 1953—2018 гг., %	Среднегодовые темпы прироста, 1978—2018 гг., %
Восток	41,9	43,6	52,6	9,4	11,3
Центр	23,8	21,6	21,1	8,1	10,3
Запад	20,7	20,9	20,1	8,6	10,3
Северо-Восток	13,7	14,0	6,2	8,1	8,9

Источник: [Чубаров, 2020, с. 25].

С целью купирования дальнейшего нарастания межрегиональных диспропорций китайское руководство в начале 2000-х годов выдвинуло лозунг о скоординированном (协调) и интегрирующем (融合) региональном развитии. Эти две характеристики до сих пор являются «рефреном» всех уставочных партийных документов. Для их практического воплощения в 2000-х были приняты три нацпрограммы — по развитию западных, центральных и северо-восточных регионов. Возобновление государственной поддержки отстающих частей страны дало повод говорить о начале нового этапа регионального развития. Усилия властей на данном этапе были в первую очередь направлены на выравнивание уровня инфраструктурного развития, тем самым готовя почву для привлечения промышленных производств в изначально менее конкурентоспособные внутренние районы.

«Новая эпоха» регионального планирования: концепция и идеология

Пришедший к власти в 2012 г. Си Цзиньпин начал воплощать в жизнь неосоциалистическую повестку регионального развития [Yu, 2018]. Центром была поставлена задача полной ликвидации нищеты к 100-летию образования КПК в 2021 г. Исходя из недостаточной скорости и эффективности рыночных механизмов в отстающих регионах, правительство стало действовать более проактивно.

XIX съезд КПК в 2017 г. обозначил основным идейным конфликтом нынешнего этапа построения социализма в КНР противоречие между постоянно растущим стремлением жителей к повышению уровня жизни и несбалансированным, недостаточным развитием. Под несбалансированным и недостаточным развитием (不平衡不充分的发展) имеется в виду существующий разрыв не только между социальными

группами, но также и между городом и деревней, и между разными регионами страны. Впервые эти проблемы были обозначены в качестве главных на идеологическом уровне. Неосоциалистический поворот в сторону сокращения неравенства был закреплён в 2021 г., когда в честь столетия основания КПК Си Цзиньпином была поставлена задача всеобщего обогащения (共同富裕). По сути, она концентрируется вокруг дальнейшего повышения уровня жизни, но не любыми способами, а на основе социальной справедливости, и не части населения, а всех жителей. В территориальном аспекте идея всеобщего обогащения обусловлена тем, что переход от экспортно ориентированного инвестиционного роста к обществу потребления несет в себе риски консервации сложившейся пространственной конфигурации. На практике это означает, что социалистическая страна не обязана ждать «естественного» выравнивания уровней развития различных частей страны, а может и должна приступить к ликвидации нищеты при появлении такой возможности.

Концептуальной основой современной идеологии китайских планировщиков является стремление к формированию набора взаимодополняющих региональных специализаций на основе объективных экономических законов¹. Это включает в себя стимулирование имеющихся у регионов конкурентных преимуществ; повышение эффективности размещения факторов производства за счет создания условий для их свободного «перетока» между частями страны; развитие крупнейших городских агломераций и других имеющих преимущества районов в качестве полюсов социально-экономического

¹ Важные высказывания генерального секретаря Си Цзиньпина о скоординированном региональном развитии [习近平总书记关于区域协调发展的重要论述]. *Государственный комитет по реформам и развитию*. 06.12.2023 г. URL: https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tztzl/NEW_srxxgcjjppjxs/jjsxyjqk/zyjh/dt/202401/t20240116_1363456.html

роста; концентрация остальных районов на обеспечении продовольственной и приграничной безопасности, а также выполнении экологических функций. Отмечается, что Китай вступает в этап повышения качества (а не скорости) развития, на котором нельзя требовать «подтягивания» регионов к одному и тому же уровню. Неизбежны дисбалансы, специализация и использование потенциала трех крупнейших городских регионов страны в качестве полюсов роста для всей страны. Диалектика же скоординированного регионального развития, по Си Цзиньпину, заключается в стимулировании *относительного* баланса в ходе развития (在发展中促进相对平衡). При этом обращается внимание на четыре составляющих.

1. Учет объективных экономических законов. Концентрация жителей и производств в районах, обладающих сравнительными преимуществами, позволяет сформировать на их основе полюсы роста и инноваций. Их основными пространственными формами являются метрополитенские регионы и городские кластеры (см. ниже). Для дальнейшего развития необходимо совершенствование рыночных отношений внутри страны, снятие межрегиональных административных и иных барьеров. Это позволит добиться наиболее эффективного размещения факторов производства внутри страны (при одновременном ограничении роста мегаполисов — Пекина, Шанхая и др.).

2. Реализация сравнительных преимуществ. Обладающие выгодными условиями для развития регионы должны «брать на себя» большую часть промышленного и людского потенциала, за счет чего создавать прибавочный продукт. Районы с экологически чистой и привлекательной окружающей средой должны оберегать ее и наращивать предоставление соответствующих услуг. В целях государственной безопасности и

межнационального согласия должны полноценно развиваться приграничные регионы, в том числе населенные национальностями.

3. Повышение качества управления в сфере региональной политики. Для этого требуется дальнейшее уточнение функционального зонирования территории и комплекс дифференцированных мер пространственно-территориального развития для регионов разных типов. Особого внимания требуют ключевые районы нового освоения, сырьевой специализации и экологической деградации.

4. Повсеместная доступность минимального, базового уровня социальной защиты (государственных услуг) населения. Координация стратегий регионального развития должна вести к выравниванию уровней инфраструктурного развития и социального обеспечения, в том числе в важных с точки зрения экосистем и приграничного расположения регионах.

На повестке дня стоят формирование единого внутреннего рынка труда и ликвидация всевозможных явных (административно-правовых) и «неявных» барьеров, препятствующих свободному трудоустройству рабочей силы в общенациональном масштабе. В этом смысле весьма важна гармонизация и полноценная «стыковка» провинциальных страховых пенсионных систем (фондов), которая бы позволила сотрудникам не опасаться материальных потерь при смене работодателя. В сельской местности речь идет о создании рынка земельных ресурсов с целью повышения эффективности сельского хозяйства и обеспечения продовольственной безопасности страны. Также говорится о переходе на энергосберегающие технологии и создании функционирующей на рыночных принципах межрегиональной системы учета компенсаций на расходы по охране окружающей среды между регионами, расположенными вдоль течения одной реки.

Основной задачей региональной политики на современном этапе провозглашается построение такой системы межрегионального экономического взаимодействия, в рамках которой конкурентные преимущества разных частей и макрорегионов страны носили бы взаимодополняющий характер (优势互补的区域经济布局), тем самым способствуя росту эффективности экономики страны в целом¹. Весьма значительной проблемой пореформенного Китая является региональный, в первую очередь на уровне провинций, протекционизм (地方保护主义). В этой связи сохраняет актуальность задача дальнейшего углубления межрегиональной экономической интеграции для формирования единого общенационального потребительского рынка «поверх» границ административных регионов (构建跨行政区合作发展新机制), в частности, стимулирование промышленной кооперации между восточной и западной частями КНР. Ликвидация административных барьеров для полноценного ведения коммерческой деятельности за пределами «родного» региона (破除跨地区经营行政壁垒) поспособствует более эффективному территориальному размещению различных факторов производства, что способствует конкурентоспособности страны в целом. О сохранении проблемы регионального протекционизма косвенно свидетельствует и проработка гармонизации региональной законодательной деятельности (探索区域协同立法).

Несмотря на очевидные успехи Китая как «всемирной фабрики», правительством не снимается задача дальнейшей оптимизации формата интеграции регионов Китая в мировое

¹ Решение ЦК КПК о дальнейшем углублении реформ и продвижении модернизации китайского типа [中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定]. *Коммунист.* 21.07.2024 г. URL: <https://www.12371.cn/2024/07/21/ARTI1721551217863166.shtml>

хозяйство (优化区域开放布局). Правительства всех уровней видят свою задачу в стабильном экспорте произведенной продукции и привлечении иностранных инвестиций. В этой связи делается упор на повышение уровня международной открытости западного, центрального и северо-восточного макрорегионов, а в качестве наиболее перспективных называются районы с выгодным транспортно-географическим положением: приморские, приречные, приграничные и расположенные вдоль ключевых транспортных артерий. В качестве одного из механизмов выступает создание зон свободной торговли, крупнейшая из которых занимает целиком остров Хайнань. Упоминается также и поддержание статуса специального административного района Гонконга как международного финансового, транспортного и торгового узла, а также места притяжения высококвалифицированных кадров (совместно с Макао). Решающую роль в снижении административных барьеров между ними и основной территорией должна сыграть провинция Гуандун. Идеология региональной политики включает в себя и углубление хозяйственной интеграции с Тайванем (深化两岸融合发展).

В контексте начатой в 2021 г. комплексной реформы среднего образования (включающей, помимо прочего, ограничение платного внешкольного образования с целью обеспечения равного доступа детей всех слоев населения к знаниям) идет речь о необходимости оптимизации размещения на территории страны образовательных ресурсов базового уровня (优化区域教育资源配置). Имеется в виду выравнивания уровня образования в стране, в первую очередь за счет наращивания числа квалифицированных педагогов, и модернизация школьных учреждений в менее развитых, но плотно заселенных районах. В итоге размещение высококачественного школьного образования должно коррелировать с плотностью населе-

ния, а не уровнем экономического развития. Сюда же можно отнести экспериментальную практику поочередного, на ротационной основе преподавания школьных учителей в разных городских школах (教师轮岗制), которая с 2023 г. внедряется в Пекине с целью выравнивания доступа детей из семей разного достатка к качественному образованию.

Аналогичный курс объявлен и в отношении сферы здравоохранения. Правительство стимулирует равномерное размещение лучших медицинских учреждений на территории страны, за счет чего доступ к высококачественным медицинским услугам должны получить жители всех регионов (促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局). Выравнивания планируется достичь за счет расширения региональной филиальной сети ведущих больниц и формирования специализированных национальных и межрегиональных медицинских центров. То же применимо к размещению на территории страны талантливых и высококвалифицированных сотрудников высокотехнологических отраслей. Партия ставит задачу совершенствовать условия и механизмы для подготовки и трудовой деятельности таких кадров не только в наиболее привлекательной для них восточной, но и в центральной и западной частях страны (促进人才区域合理布局, 深化东中西部人才协作).

«Новая эпоха» регионального планирования: методы и инструменты

Основным инструментом региональной политики в КНР можно назвать программы развития национального уровня. Си Цзиньпин сохранил выдвинутые его предшественниками программы развития западного (西部大开发, 1999 г.), северо-восточного (振兴东北, 2003 г.), центрального (中部崛起,

2006 г.) и восточного (东部率先发展, 2007 г.) макрорегионов¹. В дополнение к ним за прошедшее время были приняты программы развития столичного региона (京津冀协同发展, 2014 г.), включая строительство города Сюньань (雄安新区, 2017 г.), бассейнов Янцзы (长江经济带发展, 2013 г.) и Хуанхэ (黄河流域生态保护和高质量发展, 2019 г.), дельт Янцзы (长三角一体化发展, 2019 г.) и Чжуцзяна (粤港澳大湾区建设, 2019 г.), включая отдельно для города Шэньчжэнь (中国特色社会主义先行示范区, 2019 г.), а также острова Хайнань (海南自由贸易港建设, 2020 г.). Как видно, большая часть их была выдвинута в ходе второго срока нахождения Си Цзиньпина у власти (2017—2022 гг.). При этом они характеризуются подчеркнутым участием в их разработке лично Си Цзиньпина — распространена формулировка «лично задуманная, лично спланированная и находящаяся на личном контроле» (亲自谋划、亲自部署、亲自推动). На практике в рамках указанных программ применяются разные инструменты развития.

Одним из основных являются бюджетные дотации в рамках центр-региональных отношений. Бюджетная система КНР построена на разделении разных видов налоговых сборов между центральным правительством и местными правительствами в разной пропорции. В 1994 г. была проведена налоговая реформа, которая позволила поднять долю налоговых поступлений центрального бюджета в их совокупном объеме с 20—30% до 45—50%. При этом около 60—70% всех поступлений в центральный бюджет перераспределяются обратно в региональные бюджеты с помощью механизма трансфертов и дотаций. В настоящее время средняя доля поступлений из центра в доходе регионов составляет около 36%. В итоге в структуре

¹ Годы указаны ориентировочно, так как от первого упоминания инициативы на высшем уровне до принятия набора конкретных мер с соответствующим финансированием обычно проходит достаточно много времени.

консолидированного бюджета на центральное правительство приходится около 15% консолидированного бюджета, а на регионы — 85%. Предназначенные для регионов налоговые доходы, в свою очередь, распределяются между правительствами разных административных уровней (провинциального, окружного, уездного и т.д.). В период руководства Си Цзиньпина в 2018 г. было ликвидировано существовавшее с 1994 г. разделение налоговой службы на государственную и местную, они были объединены в одну.

Важное идеологическое значение для формирования общекитайской социалистической идентичности имеет сложившаяся в КНР система межрегионального шефства (对口支援). т.е. прямая поддержка регионов со стороны других регионов или госорганизаций, включая коммерческие. Регион — получатель помощи может быть равным по уровню либо нижестоящим в административно-территориальной иерархии. Система внутрирегиональной и межрегиональной адресной помощи достаточно разветвлена, у каждого «донора» обычно не один, а несколько «подопечных». Адресная поддержка включает в себя различные другие формы помощи нуждающемуся региону: материально-денежную, кадровую, торгово-инвестиционную, экспертно-аналитическую, социальную (в сфере образования, здравоохранения и т.д.). Такая практика зародилась в Китае еще в 1950-е годы, а в последнее десятилетие значительно расширилась и укрепилась.

Вскоре после прихода Си Цзиньпина к власти, в 2014 г., был принят новый комплексный план городского развития, получивший название «**урбанизация нового типа**» (新型城镇化). Им предусмотрено постепенное сглаживание межрегиональных разрывов за счет стимулирования развития малых и средних городов и городов за пределами прибрежной зоны [Чубаров, 2022]. Основной инструментарий стимули-

рующих и дестимулирующих мер в сфере урбанизации в КНР связан с правилами оформления прописки (постоянной регистрации). Они определяются на национальном, а реализуются на региональном уровне. Институт прописки (户籍制度) был введен в конце 1950-х годов по советской модели. В период правления Мао Цзэдуна (1950-е — 1970-е) государство жестко ограничивало проживание и трудоустройство сельских жителей в городах. После начала рыночных реформ в 1980-е годы все жители страны получили возможность свободного перемещения, проживания и трудоустройства за пределами своего населенного пункта. Однако городскую прописку оформить было по-прежнему сложно, в результате сформировался большой пласт городских жителей, не имеющих местной прописки (по оценкам, от 200 до 300 млн человек)¹. Из-за отсутствия прописки они ограничены в доступе к городским социальным программам, льготам и субсидиям, детскому образованию, низовому самоуправлению и т.д.

Принятая при Си Цзиньпине «новая урбанизация» нацелена на повышение привлекательности жизни в населенных пунктах в центральной и западной частях страны за счет облегчения оформления местной прописки. При этом получение прописки в крупнейших городах, наоборот, максимально затруднено с помощью установления строгих годовых квот. Квотно-балльные системы оформления прописки уже действуют во всех городах КНР свыше 5 млн жителей, а их конкретные параметры определяются городской администрацией. Целью является некоторое снижение их привлекательности и перенаправление части потенциальных мигрантов в малые и

¹ Доклад по итогам обследования ситуации с трудовыми мигрантами из деревни за 2023 г. [2023 年农民工监测调查报告]. Государственное статистическое управление КНР. 30.04.2024 г. URL: <https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202404/t202404301948783.html>

средние города. При этом у крупнейших городов остается возможность дозированно привлекать необходимый человеческий капитал. К примеру, в настоящее время в основных городах действуют следующие ограничения (целевой показатель к 2035 г. согласно соответствующим генпланам): Шанхай — 25 млн жителей (фактически, по официальным данным, на конец 2023 г. — 24,9 млн), Пекин — 23 млн (21,9 млн), Гуанчжоу — 20 млн (18,7 млн), Шэньчжэнь — 19 млн (17,6 млн).

Для более системного управления пространственным развитием в 2010 г. был принят Всекитайский план функционального зонирования (全国主体功能区规划), в котором впервые были указаны основные параметры опорного каркаса национальной городской системы. Линейные элементы опорного каркаса — субмеридиональные и субширотные оси развития, а его узлы — метрополитенские регионы и городские кластеры.

Метрополитенский регион (都市圈) определяется как межрегиональная пространственная единица, ядром которой является один или несколько городов с выраженным функциональным влиянием или стратегическим расположением, а в состав также входят все городские поселения в примерном радиусе часовой транспортной доступности, имеющие тесные производственные, коммерческие, социальные или досугово-туристические связи. Планирование развития таких регионов активно развивается с 2021 г., к настоящему времени центральным правительством утверждены генпланы метрополитенских регионов Нанкин, Фучжоу, Чэнду, Чанша, Сиань, Чунцин, Ухань, Шэньян, Ханчжоу, Чжэнчжоу, Гуанчжоу, Шэньчжэнь, Циндао и Цзинань, всего 14 шт.

Городской кластер (城市群) определяется как наивысшая территориальная форма городского развития, состоящая из нескольких метрополитенских регионов в наиболее urba-

низированных частях страны с определенной пространственной конфигурацией, плотной транспортной сетью и развитыми хозяйственными связями между ними¹. В 2018 г. на национальном уровне китайским правительством обозначено 7 городских кластеров: Столичный, Шанхайский, Южнокитайский (дельта р. Чжуцзян), Сычуаньский, Уханьский, Центральнокитайский и Сианьский. Развитие еще четырех городских кластеров утверждено на региональном уровне: Харбин—Чанчунь, Ланьчжоу—Сиань, Тонкинский залив и Внутренняя Монголия.

Субмеридиональные оси развития (протяженные с севера на юг):

1 — Приморская, соединяет все крупнейшие порты и прилегающие высокоурбанизированные районы. С севера на юг это агломерация Бохайского залива (крупнейшие города Далянь и Тяньцзинь), агломерация на стыке провинций Шаньдун и Цзянсу (Сюйчжоу), дельта Янцзы (Шанхай, Нанкин, Ханчжоу), центральная часть провинции Фуцзянь (Сямень, Фучжоу), дельта Чжуцзяна (Гуанчжоу, Шэньчжэнь), агломерация Тонкинского залива (Наньнин, Бэйхай, Хайкоу);

2 — Центральная, соединяет не выходящие к побережью северо-восточные регионы с центральными и южными. С севера на юг это такие городские агломерации, как Харбин — Чанчунь, Шэньян, Пекин, Тайюань, среднее течение Янцзы (Ухань, Чанша, Наньчан), дельта р. Чжуцзян (Гуанчжоу, Шэньчжэнь);

3 — Западная, соединяет крупнейшие центры западной окраины основной зоны расселения. С севера на юг: Внутренняя Монголия (Баотоу, Хух-Хото), Иньчуань, Сиань, Сычуаньская (Чэнду, Чунцин), Гуйян, Куньмин.

¹ Во многом соответствует западному и российскому определению городского мегарегиона или мегалополиса.

Субширотные оси развития (протяженные с запада на восток):

4 — «Сухопутный мост» вдоль древнего Шелкового пути, соединявшего Китай со странами Средней Азии. С запада на восток это агломерации Урумчи, Синин — Ланьчжоу, Сиань, Чжэнчжоу, агломерация на стыке провинций Шаньдун и Цзянсу (Сюйчжоу);

5 — вдоль Янцзы, основной речной артерии страны. С запада на восток это Сычуаньская (Чэнду, Чунцин), среднее течение Янцзы (Ухань, Чанша, Наньчан), Аньхой, дельта Янцзы (Шанхай, Нанкин, Ханчжоу).

Таким образом, суммарно выделяется около 20 основных узлов и пять осей урбанизации — 2 субширотные и 3 субмеридиональные. Такой каркас сохраняет свою актуальность и после прихода к власти Си Цзиньпина, а политика государства направлена на его укрепление с помощью создания мультимодальной транспортной системы из платных автобанов и скоростных железных дорог. Аналогичные каркасы пространственного развития утверждены и на уровне всех административных единиц.

Выводы

Изучение идеологии и практики региональной политики в современном Китае позволяет сделать ряд предварительных выводов. Так, главными характеристиками территориального развития при Си Цзиньпине являются преемственность и прагматичность. В отличие от некоторых других сфер, где новое руководство КПК пошло на достаточно решительный разрыв с господствовавшими ранее установками, усилия в сфере пространственного развития продолжают ранее взятый курс на постепенную, с опорой на сочетание ры-

ночных и нерыночных факторов, оптимизацию территориально-отраслевой структуры страны в целом и четырех макрорегионов в частности.

В концептуальном плане при Си Цзиньпине произошло заметное усиление социально ориентированной идеологии. В сфере регионального развития это выразилось в установках на необходимость сокращения внутреннего неравенства, ликвидации наиболее вопиющих очагов неблагоустроенности и поддержке жителей районов, сыгравших значительную историческую роль в приходе коммунистов к власти. Наибольшее влияние оказала активная во второй половине 2010-х годов общенациональная кампания по ликвидации нищеты к 2021 г. (脱贫攻坚战), в рамках которой значительные организационные усилия и средства были направлены в бедные и периферийные районы, включая места компактного проживания нацменьшинств. Согласно опубликованным данным, в 2013—2020 гг. от нищеты избавились 99 млн человек, из них 51 млн в западной части страны, 34 млн в центральной и 14 млн в восточной¹. Второй подобной программой стало содействие развитию районов, которые ранее служили революционными базами для прихода коммунистов к власти (革命老区振兴发展) — к примеру, только за 2022 г. на их поддержку была выделено 23 млрд юаней².

¹ В данной статистике провинция Ляонин отнесена к восточной части страны, Цзилинь и Хэйлунцзян — к центральной. Источник: Всеобъемлющая победа в борьбе с бедностью и постоянное улучшение жизни крестьян в районах, освобожденных от бедности [脱贫攻坚战取得全面胜利脱贫地区农民生活持续改善]. *Государственное статистическое управление КНР*. 11.10.2022 г. URL: <https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t202210111889191.html>

² Государственный комитет по реформам и развитию опубликовал Основные направления работы по развитию старых революционных баз в 2023 г. [国家发展改革委印发革命老区振兴发展2023年工作要点]. *Государственный комитет по реформам и развитию*. 20.04.2023 г. URL: <https://www.ndrc.gov.cn/fggz/dqzx/gglqzxfz/202304/t202304201353868.html>

Несмотря на явный неосоциалистический характер этих мер, очевидно, что совокупный масштаб предпринимаемых усилий и близко не подходит к политике «третьей линии» в 1960—1970-хх годов. Это позволяет говорить, в целом, о сохранении прагматичного подхода к региональной политике, основанного на рыночных факторах конкурентоспособности. Они способствуют дальнейшему экономическому росту и технической модернизации страны, повышению ее конкурентоспособности на мировой арене. Обратной стороной является продолжение концентрации ресурсов в прибрежной зоне, что будет препятствовать серьезному выравниванию уровней регионального развития и ограничению роста крупнейших городов.

При этом китайское руководство продолжает воспринимать чрезмерное социальное и межрегиональное неравенство как одно из препятствий к статусу развитой социалистической державы. Последние годы публично не акцентируется внимание на успехах (или неудачах) курса на выравнивание разрывов между прибрежной частью и остальными регионами. С одной стороны, по официальным данным, с 1992 г. и по настоящее время на восточную часть приходится более 50% всего валового продукта страны. С другой стороны, разрыв между подушевым ВРП четырех макрорегионов с 1978 по 2023 г. сократился с 1:2,1 до 1:1,9 (самое низкое значение к самому высокому). Тем не менее, говоря в 2019 г. о динамике развития различных частей страны, Си Цзиньпин предпочел сообщить пропорции по шкале «север — юг». С 2012 по 2018 г. доля северных регионов в ВВП страны сократилась с 42,8% до 38,5%, в том числе северо-восточного макрорегиона — с 8,7% до 6,2%. Центр тяжести экономической активности продолжил сдвигаться на юг.

Власти КНР стремятся действовать прагматично и изыскивать в каждом регионе внутренние ресурсы реализации общенациональной стратегии по поддержанию высокой конкурентоспособности в рамках мирового хозяйства. К примеру, перенос кластера трудоинтенсивного производства из приморской провинции во внутреннюю рассматривается не только в качестве меры по стимулированию региона-реципиента за счет региона-донора, но, в том числе, и как и фактор оптимизации отраслевой структуры самого региона-донора с целью более эффективного использования им своих преимуществ в виде накопленного капитала и институциональной среды (к примеру, за счет осуществления технического перевооружения и перехода на автоматизированное производство с более высокой добавленной стоимостью). Таким образом, при планировании межрегионального сотрудничества в большинстве случаев вместо «игры с нулевой суммой» китайское правительство ищет варианты «двойного выигрыша». Лишь наиболее отстающие, но при этом идеологически важные для имиджа социалистической страны и в контексте революционной истории территории, могут рассчитывать на безусловную поддержку.

С точки зрения пространственной структуры были сохранены основные наработки предыдущего этапа, в частности, принятый в 2010 г. каркас пространственного развития страны. При этом государство стремится повысить привлекательность жизни в малых и средних населенных пунктах и за пределами прибрежной зоны с помощью упрощенного доступа к местным общественным услугам. Это позволило бы остановить разрастание главных мегаполисов и сформировать новые центры роста. Из всех многочисленных проектов центральные власти наибольшее внимание уделяют строи-

тельству нового города Сюньань в 100 км от Пекина, а также развитию островной провинции Хайнань.

Китайское руководство уделяет большое внимание планированию и региональной политике. Это выражается в наличии принятых госпрограмм национального уровня для всех макрорегионов страны и активном участии центральных госорганов в разработке планов регионального развития как по всем административным единицам, так и для важнейших городов и урбанизированных зон. Аналогичный функционал выполняют региональные (провинциальные, окружные и т.д.) власти в отношении нижестоящих административных единиц. Основной планировочный период — до 2035 г., перспективный — к 2049 г. Разработаны общенациональный и региональные планы функционального зонирования и территориально-пространственного развития.

Библиографический список

1. Александрова, М.В., Коханова В.С. Изменение роли мегарегионов в условиях трансформации китайской региональной политики (1999—2020 годы) // Восточная Азия: факты и аналитика. 2021, № 1. С. 63—77. DOI: 10.24412/2686-7702-2021-1-63-77, EDN: HNTIVX.
2. Демьяненко А.Н., Изотов Д.А. Территориальная организация экономики КНР и проблема экономического районирования // Пространственная экономика. 2008, № 1. С. 43—61. EDN: KVOZNB.
3. Захаржевская А.Ю. Неравномерность развития регионов КНР: зависимость от секторальной структуры экономики // Региональные исследования. 2021, № 1. С. 84—95. DOI: 10.5922/1994-5280-2021-1-7, EDN: TZLVTk.
4. Калашников Д.Б., Митрофанова И.Б. Региональное развитие Китая на этапе подготовки перехода к постиндустриализации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2023, № 1. С. 128—146. DOI: 10.31249/kgt/2023.01.07, EDN: ESKECC.

5. Кондрашова Л.И., Корнейчук Н.Н. КНР: реформа и региональная экономическая политика. М.: ИМЭПИ РАН, 1998. 151 с.
6. Корнейчук Н.Н. Региональная экономическая политика КНР, 1978—1997 гг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 1998. 131 с.
7. Кузнецова Н.В. Рост территориальной дифференциации экономического развития Китая // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2013, № 5. С. 178—185. EDN: QBBJJI.
8. Макеева С.Б. Региональная история КНР в период 1978—1999 гг.: усиление тенденций неравномерного регионального развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2021, № 1. С. 133—141. DOI: 10.18384/2310-676X-2021-1-133-141, EDN: DOGJUL.
9. Мао Цзэдун. О десяти важнейших взаимоотношениях. Избранные произведения. Т. 5. Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 1977. 637 с.
10. Мозиас П.М. Межпровинциальное неравенство и региональная политика в Китае // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 9: Востоковедение и африканистика. 2023, № 1. С. 98—121. DOI: 10.31249/rva/2023.01.00, EDN: YAUYBI.
11. Островский А.В., Шиганова Ю.М. Раздел 1. 1. Формирование региональной политики после образования КНР и особенности районирования территории Китая в годы экономической реформы // КНР: экономика регионов / отв. ред. А. В. Островский. М.: МБА, 2015. С. 19—30. EDN: YGVTXB.
12. Песцов С.К. Управление региональным развитием: опыт Китая // Фундаментальные исследования. 2019, № 10. С. 57—63. EDN: XDZIOR.
13. Региональная политика: опыт России и Китая / отв. ред. Л. И. Кондрашова. М.: ИДВ РАН, 2007. 202 с. EDN: QSHYP.
14. Самбурова Е.Н. Региональные диспропорции современного развития экономики Китая // Вестник Московского университета. Серия 5: География. 2014, № 4. С. 49—55. EDN: TAVMYX.

15. Самбунова Е.Н. Региональные проблемы Китая как отражение его быстрого экономического роста // Белорусский экономический журнал. 2011, № 2. С. 50—59. EDN: WKOQNT.

16. Трофимов А.А. Бюджетные системы России и Китая: вопросы правового регулирования. М.: Инфра-М, 2022. 215 с. DOI: 10.12737/1836238, EDN: ZYJLAA.

17. Чубаров И.Г. Госпрограммы регионального развития КНР в историческом контексте // Восточная Азия: факты и аналитика. 2020, № 4. С. 21—33. DOI: 10.24411/2686-7702-2020-10022, EDN: JTVDVD.

18. Чубаров И.Г. Исторические предпосылки возникновения глобальных городов в Китае // Китай: политика, история, культура / отв. ред. Е.Н. Румянцев. М.: Синосфера, 2018. С. 216—229. EDN: XSJWTZ.

19. Чубаров И.Г. Развитие городов Китая в рамках госпрограммы «урбанизации нового типа» // Проблемы Дальнего Востока. 2022, № 1. С. 139—148. DOI: 10.31857/S013128120017798-8, EDN: GVRDBU.

20. Kadochnikov D. Fiscal decentralization and regional budgets' changing roles: a comparative case study of Russia and China // Area Development and Policy. 2020. Vol. 5, No. 4. PP. 428—446. DOI: 10.1080/23792949.2019.1705171.

21. Yu Hong (2018) Regional Development in China: Xi Jinping's Agenda and the Challenges // China: An International Journal. No. 3. PP. 179—199. DOI: 10.1353/chn.2018.0031.

22. Лян Цзяньфэн. Краткое изложение стратегии Мао Цзэдуна по сбалансированному развитию региональной экономики [梁剑峰. 毛泽东区域经济发展战略简论] // Вестник Шаньсийского сельскохозяйственного университета (общественные науки) [山西农业大学学报 (社会科学版)]. 2008, № 1. С. 55—57; 64.

23. Цинь Чэнлинь, Ян Ся. Повели ли раньше разбогатевшие регионы за собой отстающих? Анализ эффекта пространственного спилловера [覃成林, 杨霞. 先富地区带动了其他地区共同富裕吗? 基于空间外溢效应的分析] // Экономика промышленности Китая [中国工业经济]. 2017, № 10. С. 41—66.