

ИСТОРИЯ НАЛОГОВ:

НЕКОТОРЫЕ ФИСКАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ КИТАЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ

Р. Бин Вон

СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА С ФИСКАЛЬНОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

Вопросы налогообложения занимают ключевое место в процессе формирования современных западноевропейских государств. С одной стороны, европейские правители XVII и XVIII вв. постоянно стремились увеличить свои доходы и ресурсы, чтобы иметь средства для ведения войн и содержания бюрократического аппарата, управляющего подданными государства. С другой стороны, торги в отношении налогов стали тем фундаментом, на котором развивались институты представительной власти. При этом от процесса формирования современного западного государства аналитически оторваны те признаки, традиционно приписываемые современному государству, в число которых входит система налогообложения, управляемая законом и отвечающая некоторым представлениям о справедливости и равенстве, являющимся предметом общественных соглашений. С другой стороны, несомненно, что процесс формирования современного западного государства и признаки системы налогообложения, присущей современному государству, эмпирически связаны с западными образцами. Удастся ли выявить их связи с другими частями света? Иными словами, в какой степени процесс формирования современного государства повлиял на особенности современной системы государственного налогообложения при отсутствии политических изменений, характерных для Западной Европы и Северной Америки?

Китай представляется превосходной площадкой для рассмотрения этого вопроса вследствие его долгой истории превращения в современное государство, а также богатых традиций налогообложения. Мы попробуем показать, что происходившие в Китае политические преобразования оказали определяющее влияние и на его современную фискальную систему, или, выражаясь более конкретно — что налоговая

система, созданная в КНР в середине XX века, имела недвусмысленную цель решить фискальные проблемы предыдущего столетия, которые служили косвенным обоснованием определенных идеалов и стандартов государственной деятельности, имеющих еще более давнюю историю. Проблемы фискальной реформы и, в первую очередь, взаимоотношения между центральными, провинциальными и местными финансами, получившие особую остроту в 1980-х и начале 1990-х гг., в аналитическом плане можно рассматривать и как преграду на пути административной рационализации, и как элементы „зависящего от пути“ (path-dependent) набора политических возможностей для изменений, которые переплетаются с новыми способами торга между заинтересованными сторонами в современном Китае.

ФИСКАЛЬНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА ЦИН

Провозглашенные династией Цин принципы хорошего управления (good governance) включали и облегченное налогообложение. Историки в целом скептически относятся к этим притязаниям, приводя примеры тех областей, в которых налоги однозначно превышали официально установленный уровень¹. Экономисты и политологи нередко указывают, что государства стремятся повысить свои доходы точно так же, как деловые предприятия стараются увеличить прибыль. Однако эти соображения уводят нас от рассмотрения тех отношений, в которых задача облегченного налогообложения представляла собой и символ, и цель хорошего управления, наделявшего стратегическим смыслом центральное правительство аграрной империи, искавшее способы эффективного поддержания своей власти.

Государство Цин в XVIII в. зависело в первую очередь от земельных налогов, которые в последние годы династии Мин начали взиматься не зерном, а деньгами. Кроме того, династия Цин получала доходы от соляной монополии и от налогов на внутреннюю и внешнюю торговлю. По сравнению с успешными централизующимися государствами Европы, нуждавшимися во все больших средствах для содержания армий, налогообложение при императорах Цин оставалось скромным. Однако оно не ограничивалось обычными невысокими налогами. Местные власти по большей части финансировались из отдельных источников. Кроме того, центральное правительство прибегало к дополнительным мерам по повышению доходов, включая разовые целевые налоги, продажу чинов и поборы с богатых купцов. Государство неоднократно вводило чрезвычайные налоги, когда начинало какую-либо

1. Низкое налогообложение входило составной частью в более обширный набор стратегий, включавших экзамены для чиновников, ротацию должностных лиц, запрет на службу в родных местах, а также плановые и чрезвычайные ревизии и проверки.

особенно крупномасштабную кампанию, включая военные кампании и чрезвычайные мероприятия в гражданской сфере. Но такая стратегия за первые два столетия империи Цин не стала шаблонной основой для увеличения фискальных поступлений. В противоположность европейским государствам, которые постоянно искали новые способы увеличения своих доходов и создания крупных и стабильных источников поступлений, государство Цин уже располагало широкой стандартной базой налогообложения и, расходуя куда меньше средств на военные цели, имело возможность ограниченно прибегать к экстраординарным мерам для мобилизации ресурсов.

Чиновники придерживались конфуцианского идеала умеренного налогообложения, имеющего целью сохранить богатство при народе: ведь если люди останутся при своем добре, они добьются процветания, а материальное благополучие отбивает у людей охоту бунтовать. Напротив, тяжелое бремя налогов может привести к восстанию. Государство имело серьезные политические причины для того, чтобы увязывать легкое налогообложение с социальной стабильностью. Многие значительные вызовы, с которыми сталкивалась аграрная империя, возникали на местном уровне и были связаны с социальным порядком в деревне, на базе которого осуществлялась политическая интеграция. Местная социальная стабильность укреплялась путем создания и сохранения институтов, основанных на конфуцианских представлениях об общественном порядке; в их число входили зернохранилища, школы и другие институты и мероприятия социального вспомоществования. Воспитанные в конфуцианском духе местные элиты помогали чиновникам в организации и финансировании этих проектов; на их осуществление отводилась сравнительно небольшая доля государственных доходов. Таким образом, не тратя значительную часть регулярных налогов на обеспечение местного порядка и социальное вспомоществование, государство Цин тем не менее поддерживало общественный порядок на местах. В сочетании с усилиями по надзору за деятельностью людей и насаждению культурных традиций, государство осуществляло социальный контроль, эффективность которого поражает тех, чьи представления о возможностях и намерениях государства определяются в основном европейским историческим опытом.

Легкое налогообложение помогало избегать и другой, менее очевидной проблемы. Система относительно легких налогов, при которой большая часть налогов уходила из уезда под надзором центрального правительства, не позволяла местным чиновникам накапливать значительные ресурсы, которые могли бы стать основой для их притязаний на независимость от центра. Ограничение способности чиновников на уездном и провинциальном уровнях собирать крупные средства и лично распоряжаться ими дополняло правительственную политику по ротации должностных лиц и недопущению их службы в родных провинциях. Цинская фискальная система XVIII в. позволяла под управ-

лением центра мобилизовать и использовать доходы для решения различных задач, встающих перед правительством, не провоцируя конкуренцию со стороны местных и региональных чиновников, стремящихся отобрать у центра часть его полномочий. Из этого наблюдения следует, что успешность фискальной системы можно оценивать не только по уровню обеспечиваемых ею поступлений, но и по тому, как она определяет свои задачи и как их исполнение повышает или снижает жизнеспособность правительства. Государство Цин сознательно прибегало к легкому налогообложению. Поэтому максимизация доходов не является ни единственной, ни абсолютной целью для любого правительства. В частности, более изощренные технологии власти обычно связаны с такой идеологией, которая оценивает успешность государства по широкому набору критериев. Богатая традиция политической философии и политического выбора, унаследованная империей Цин, несомненно, не включала в себя требование максимизации доходов.

В пространственном смысле цинские чиновники устанавливали интегративные связи в дополнение к тем, которые создавались торговлей. Если торговля соединяла различные части страны посредством важнейших транспортных артерий и способствовала экономическому развитию ключевых регионов, то чиновники налаживали связи с периферией, направляя туда ресурсы и поощряя переселение людей в эти области. В одних случаях речь идет о солдатах, посылавшихся в гарнизоны на северо-западе и юго-западе империи; в других — о гражданских лицах, осваивавших неводеланные земли или занимавшихся торговлей. Держава Цин оказывала содействие людям, селившимся на новых территориях, выдавая им ссуды семенами или деньгами для покупки тяглого скота, а также освобождая от налогов новоосвоенные земли. Кроме того, государство отправляло на периферию зерно, чтобы обеспечить поселенцев запасами продовольствия. Такая помощь не была постоянной, да и не всегда в ней имелась нужда. Тем не менее она представляет собой достаточно небанальный подход к задаче имперской интеграции. Многие политические системы, существовавшие до XIX века, включая империи, стремились выкачивать ресурсы и скапливать их в политическом центре; напротив, государство Цин XVIII века рассматривало заселение своих окраин как метод укрепления контроля над этими отдаленными территориями и поэтому поощряло отток ресурсов на периферию.

Колоссальные масштабы империи в сочетании со стараниями правительства сохранять невысокий уровень налогообложения, но при этом перераспределять ресурсы в рамках государства, приводили к тому, что центральное правительство не обладало всей полнотой контроля над фискальной деятельностью на уездном уровне. Чиновники высших уровней всегда могли предпринять чрезвычайное расследование с целью вскрытия накопившихся проблем, и эта возможность в принципе удерживала местных чиновников от грубого нарушения норм легкого налогообложения. Политическая экономия аграрной империи в целом вынуж-

дала государство уделять повышенное внимание вопросам водопользования, созданию запасов продовольствия и насаждению прогрессивных технологий в сельском хозяйстве и ремесле. На эту деятельность отвлекалась существенная часть бюрократической энергии и усилий, а порой она требовала и значительной мобилизации ресурсов. Но даже при распространности «чрезвычайных» кампаний их потребности не обязательно вели к хроническому расширению формальной фискальной базы в китайском государстве XVIII века. Фискальные запросы династии Цин фундаментально изменились лишь во второй половине XIX века. Оценивая препятствия, с которыми в конце концов столкнулись эти операции, можно увидеть, каким образом усиление налогового бремени и рост расходов в середине XIX — середине XX вв. подорвали представления о хорошем управлении и преобразовали китайское государство.

ФИСКАЛЬНАЯ ЭКСПАНСИЯ И ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВА, 1850–1950

Начиная приблизительно с середины XIX века, центральное китайское правительство столкнулось с проблемой многочисленных крупных восстаний, а также с более скромными вызовами его власти в иных сферах. Сочетание неурожая, истощения земель и роста населения вело к слабой управляемости многих территорий. Попытки навести порядок зачастую лишь усиливали сопротивление центральным властям. В 1850-х гг. не составляло труда предсказать падение династии Цин, оказавшейся перед лицом массовых волнений при отсутствии ясных возможностей по расширению своей фискальной и военной власти, необходимой для сохранения государственной целостности. Хрестоматийный взгляд на цинское государство второй половины XIX в. подчеркивает его неспособность стать эффективной силой, ведущей страну в XX век на манер государства Мэйдзи в Японии. Однако империи Цин все же удалось мобилизовать средства и живую силу, необходимые для подавления восстаний. Фискальная экспансия представляла собой ключевой компонент в преобразовании государства, которое включало отказ от прежде успешно применявшегося принципа хорошего управления, основанного на низком налогообложении.

В 1849 г. доходы правительства составили около 42,5 млн лян, причем 77 процентов этих средств было получено благодаря сельским налогам и положительному внешнеторговому сальдо. 36 лет спустя государственные поступления превысили 77 млн лян, главным образом за счет четырехкратного увеличения торговой выручки. Ежегодный уровень расходов с 1720-х до начала 1840-х гг. сохранялся на уровне в 30–40 млн лян. Затем он удвоился до 70–80 млн лян ежегодно в 1860-х — начале 1890-х гг. Способность к такому резкому увеличению доходов и расходов едва ли является признаком слабого государства, даже если сделать скидку на инфляцию и на рост экономики.

Большая часть выросших государственных доходов собиралась императорской морской таможенной. Таможенные сборы использовались не только в качестве обеспечения внешних займов, пошедших на подавление мусульманского восстания 1867 г. в северо-западном Китае, но и для строительства железных дорог в 1880-х гг. Расширение контроля центрального китайского правительства над таможенными поступлениями — явный показатель способности государства к созданию новых инфраструктурных мощностей. Если судить центральное китайское правительство конца XIX в. не по постигнутому его в 1911 г. краху, а в сравнении с центральным правительством XVIII в., то мы увидим, что его фискальные возможности явно повысились, в частности, благодаря освоению некоторых зарубежных методов по сбору средств. Но и эти доходы меркнут в сравнении с поступлениями, собранными в 1911 г., последнем году династии, которые составляли почти 302 млн лян, — сельские налоги возросли приблизительно с 30 до 50 млн лян, еще 45 млн поступило из различных источников и более 207 млн лян дали налоги на торговлю. Какими бы ни были слабые стороны позднего государства Цин, сбор средств явно не входил в их число. К несчастью, сумма, равная поступлениям за целый год, была выплачена японцам в виде контрибуции, а контрибуция за Боксерское восстание оказалась еще в полтора раза больше. Эти колоссальные выплаты привели финансы китайского правительства на грань катастрофы и в конечном счете лишили его жизнеспособности.

За развитие возможностей государства по расширению доходной базы и увеличению расходов пришлось заплатить высокую цену. Даже если империи Цин и удавалось повышать свои доходы в последнее десятилетие своей истории, она так и не сумела придумать убедительное политическое объяснение того, как и почему взимаются эти налоги. Падение династии Цин в 1911 г. положило конец императорской системе правления, для последних столетий которой было характерно построение вертикально интегрированной бюрократической структуры. Крушение последней династии сопровождалось провозглашением «независимости» провинций от центра, которая в некоторых случаях снова декларировалась в 1913 и 1916 гг. Одним из важных моментов, в которых выражалось неподчинение провинций центральным властям, был отказ передавать в центр собранные земельные налоги. Из некоторых областей земельные налоги не поступали в центр вплоть до середины века, когда к власти пришли коммунисты. На центральном уровне не функционировали ни бюрократическая система XVIII в. по сбору налогов, ни разработанная в XIX в. стратегия взимания сборов за внутренние перевозки и пошлин на морскую торговлю. В то же время поступавшие из уездов требования выделить средства на строительство новых школ и особенно на содержание полицейских сил ложились тяжелым бременем на государственные финансы.

В то время как купцы имели возможность торговаться по вопросу о ставке выплачиваемых ими налогов, крестьяне такого права были

лишены. Их основной способ диалога с властями по вопросу о налогах заключался в отказе от уплаты новых налогов, которые, по мнению крестьян, навязывались им в качестве платы за ненужные им услуги. Даже если они в целом поддерживали деятельность нового правительства и соглашались платить новые налоги, нерешенный вопрос о размере этих налогов и о том, сколько будет взамен получено новых товаров и услуг, создавал возможности для разногласий и для протестов. В начале XX в. простые жители Китая не имели институциональной основы для торга в отношении новых налогов — в лучшем случае они могли полагаться лишь на давние традиции коллективного сопротивления сбору налогов и индивидуальный отказ от их уплаты.

В то время как простые люди протестовали против множества новых налогов, элиты вырабатывали новые критерии участия в управлении на основе идей и институтов европейского происхождения. Как при поздней империи, так и при ранней республике призывы к созданию представительных органов власти на местном, провинциальном и национальном уровнях приводили к возникновению новых политических институтов, лишенных, однако, четкой и стабильной роли. В первую очередь озабоченность у элит вызывали угрозы военной безопасности государства. Национальное воображение подпитывалось страхами о расчленении страны иностранными державами, но в реальности страна после 1912 г. распалась из-за соперничества милитаристов. Даже после того, как Националистическая партия (Гоминьдан) в 1927 г. на десять лет номинально объединила Китай, сфера ее непосредственного контроля включала лишь провинции вблизи от столицы. В других регионах власть Гоминьдана опиралась на союз с местными милитаристическими группировками, которые включались в государственную структуру. Конкуренция между военными вождями не оставляла гражданским элитам возможности для того, чтобы требовать и добиваться права голоса в политике. Стратегия поборов, применявшаяся милитаристами, не могла привести к созданию новых и взаимовыгодных отношений между ними и торговыми элитами. Милитаристские режимы не смогли обеспечить условия, позволявшие бы гражданским элитам обменивать свою поддержку в фискальных вопросах на участие в политической жизни.

Гоминьдановский режим поощрял использование элитами своих ресурсов и организационной энергии для обеспечения порядка на местах, но тщательно дистанцировался от создания новых форм политического представительства и власти. Неспособность Гоминьдана создать себе надежную опору наподобие той, какая имелаась у династии Цин, стала еще более явной после японского вторжения 1937 г. При этом, несмотря на то, что ожидания и возможности в сфере фискального администрирования не выходили за рамки стандартов, установленных в прежние эпохи, постоянная необходимость мобилизации дополнительных средств вынуждала гоминьдановское правительство идти на чрезвычайные меры налогообложения, далеко превосходящие все прежние по-

пытки такого рода. Сюда входят и принятое в начале 1940-х гг. решение создать систему государственной монопольной торговли различными потребительскими товарами, и всевозможные внутренние и внешние займы, бравшиеся и центральным, и провинциальными правительствами. Такая практика, как крупномасштабная печать денег ради получения дополнительных доходов, естественным образом вела к ценовой инфляции, которая особенно обострилась в конце 1940-х гг., когда общее расстройство экономики порождало гиперинфляцию.

В течение четырех десятилетий раздробленности, японского вторжения и гражданской войны между коммунистами и Гоминьданом связь между налогами и политическим представительством, порожденная ходом европейской истории, в Китае так и не прижилась, и поэтому она не могла стать основой для китайских представлений XX в. о хорошем управлении. В Китае отсутствовали развившиеся в Европе идеологические и институциональные основы для торга по вопросу о налогах. Здесь не было ничего, напоминавшего получение определенных прав и привилегий в обмен на согласие платить налоги, типичное для Франции, где короли торговались с городами, или для Англии с налоговыми полномочиями ее парламента, которыми его в конце XVII в. наделили британские элиты.

Идеалы хорошего управления, выдвигавшиеся Коммунистической партией после того, как в октябре 1949 г. она провозгласила Китайскую народную республику, восходили к более ранним представлениям о том, что государство должно поддерживать мир и насаждать материальное процветание. Новое правительство быстро установило централизованный контроль над фискальной системой. С точки зрения китайской истории XX века это достижение не имело прецедента. Но в более длительной исторической перспективе коммунисты практически лишь воспроизводили и развивали старые стратегии. Логика, лежавшая в основе принципов хорошего управления в фискальной и других областях, представляла собой явную переключку с позднеимперскими практиками, несмотря на внешние признаки революционных изменений в политической и социальной сферах.

ФИСКАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК И РЕФОРМЫ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Одной из первых фискальных целей нового китайского правительства в начале 1950-х гг. было установление централизованного контроля над финансами. Стандарты этого контроля, если не прямо, то косвенно воспроизводили крайне централизованную систему эпохи Цин, при которой провинциальные и местные власти не имели — по крайней мере, в принципе — каких-либо полномочий по введению налогов. В реальности идеал унитарного государства с централизованным контролем над фискальной системой вел к тому, что после 1949 г., почти как во времена династии Цин, значительная часть местных финансов

оставалась вне поля зрения центрального правительства. Столичные власти на практике терпимо относились к наличию неподконтрольных им местных финансов, хотя и не спешили узаконить это положение ни в XVIII в., ни после 1949 г. Несмотря на то, что сложившееся после 1949 г. государство колоссально расширило свой бюрократический аппарат и использовало для выражения своих политических представлений коммунистическую риторику, не имевшую очевидных параллелей с конфуцианской риторикой эпохи Цин, фискальная власть центрального правительства на местах первоначально оставалась ограниченной, и одна из стратегий по расширению этой власти — а именно сохранение за собой права на проведение чрезвычайных расследований — представляла собой воспроизведение если не буквы, то духа некоторых принципов, применявшихся двумя столетиями ранее.

В республиканскую эпоху местные власти собирали значительные средства, которые никогда систематически не контролировались властями на более высоких уровнях. Можно было бы ожидать, что коммунисты, придя в 1949 г. к власти, предпримут более агрессивные усилия по установлению контроля над бюджетом местных властей. Но такой подход стал заманчивым лишь в 1980-х гг., когда появились новые возможности по сбору местных налогов, сопутствующие широкому распространению городских и сельских предприятий (ТВЕ). Так наметился коренной отход от прежних фискальных практик, свойственных конфуцианской и коммунистической эпохам.

В 1980-х—1990-х гг. центральные власти приступили к поиску нового механизма мониторинга и контроля над поступлениями, прежде не учитывавшимися в общегосударственном бюджете. К тому времени доходы местных властей многократно перекрыли уровень, позволявшийся цинским правительством. С точки зрения центрального правительства реформаторской эпохи, главной проблемой, связанной с ростом этих внебюджетных поступлений, было наличие огромного числа лиц, распорядившихся этими деньгами всевозможными способами, что сильно затрудняло стандартизированное использование данных фондов. Центральное правительство поставило перед собой цель ввести более жесткий контроль над местными доходами и бюджетами, четко отделив их от своего собственного бюджета. Такое разделение доходов и расходов удачно работает в тех местностях, которым экономические реформы пошли на пользу. Как правило, это те уезды и провинции, в которых стремительно развиваются новые формы производства. Большинство из них находится в восточных прибрежных регионах. С другой стороны, отсутствие быстрого экономического роста на большей части западной половины страны имеет своим следствием слабость фискальной базы, на которую могли бы опираться в своей деятельности местные власти на манер уездных властей в восточной части страны.

Экономические причины растущего разрыва между восточным и западным Китаем непосредственно следуют из той легкости, с какой раз-

виваются негосударственные торговые и промышленные предприятия в восточных прибрежных районах, и тех затруднений, с которыми сталкиваются такие предприятия в западных глубинных областях. Инвестиции в более богатые части страны стремительно возрастают по нескольким причинам. Новая финансовая политика поощряет накопление капитала и инвестиции, как государственные, так и частные. Местные и провинциальные власти удерживают у себя часть увеличившихся доходов от налогов с быстрорастущей экономики и инвестируют эти средства в создание условий для дальнейшего экономического роста. Напротив, задача реформирования государственных предприятий тяжелой индустрии ложится непропорционально тяжелой ношей на западные провинции, обремененные этими предприятиями с их колоссальными убытками, которые нуждаются в значительном финансировании со стороны центрального правительства, чтобы остаться на плаву. Растущий разрыв между регионами в 1990-е гг. создал пространственное неравенство, своим уровнем превышающее то, что наблюдалось в бывшей Югославии и Индии. Обозреватели вслед за Дэн Сяопином выражают обеспокоенность тем, что региональное неравенство может стать одной из главных причин для социальных волнений, если правительство не сумеет обеспечить более быстрое экономическое развитие западной части страны.

Проблема перевода источников экономического роста из развитых в периферийные регионы в новом тысячелетии оказалась намного более сложной, чем двумя столетиями ранее. Во времена династии Цин чиновники могли инвестировать средства и способствовать насаждению аграрных технологий на периферии, рассчитывая на частичное воспроизведение наилучших технологий, адаптированных к местным условиям. Сейчас же создание различных институциональных инфраструктур, на которые опирается торгово-промышленная экономика, является гораздо более трудным делом, чем при аграрной экономике. Большое значение имеют различия в местных условиях. Задачи политической экономики усугубляются изменениями в налоговой политике. Двести лет назад центральное правительство имело возможность мобилизовать ресурсы развитых провинций и направлять их в менее развитые регионы. Уровень налогообложения в богатых областях был более высоким. Однако в 1990-е гг. самый низкий уровень налогов был характерен для таких приморских регионов, как Гуандун и Хайнань, а самый высокий — в наименее развитых территориях, таких как Тибет и Цинхай. Но несмотря на более тяжелое бремя налогов в бедных регионах, объемы поступлений в богатых провинциях были намного выше, главным образом благодаря высоким объемам внебюджетных доходов в развитых регионах.

Фискальные взаимоотношения между центральными и местными властями остаются сложными. С одной стороны, центральное правительство прикладывает усилия к тому, чтобы наделить местные власти известной фискальной автономией. С другой стороны, государство

стремится расширить свои возможности по мониторингу за фискальными операциями на всех уровнях; сюда входит и право центрального правительства на аудит местных властей. Фискальные реформы 1994 г. в каких-то отношениях увеличили, а в каких-то уменьшили уровень автономии местных властей. Уровень явно признаваемой автономии в отношении независимых фискальных поступлений повышался одновременно с расширением бюрократических возможностей по мониторингу автономных финансовых операций. Эти происходившие в Китае процессы укладывались в рамки общей глобальной тенденции к усилению фискальной децентрализации, которая наблюдается в самых разных экономических и политических условиях. Фискальные реформы являются одним из признаков государственных преобразований, происходящих по всему земному шару, а в случае Китая они, безусловно, приводят к отказу от давно сложившейся практики.

Китайское государство, как и многие другие государства, в своих фискальных реформах стремится к достижению как эффективности, так и большего равенства, но каким образом согласовать эти требования и добиться приемлемого компромисса между ними, не вполне ясно. Собственно, непросто дать определение самому понятию «равенства», хотя общепризнанно, что усиливающиеся диспропорции между «Востоком» и «Западом» в Китае требуют принятия каких-то мер, под которыми многие понимают перевод ресурсов в более бедные провинции, происходящий под контролем правительства. В то время как это явление в последние годы приобретает все более серьезный характер, идея выравнивания региональных диспропорций в политическом плане является очень древней, присутствуя в прежних представлениях об имперской интеграции и о том, как обеспечить единство нации.

ФИСКАЛЬНАЯ РЕФОРМА КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И КАК ИСТОРИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

В дискуссиях о фискальной реформе в прошлом десятилетии упор делался на «научность» и «рациональность». Китайские правящие круги подвергали критике некоторые ситуации, при которых не соблюдались эти требования, и утверждали, что цель реформ состоит именно в их обеспечении. В частности, наблюдатели отмечали, что распределение руководящих полномочий «нерационально», что разделение налогов на разные типы «ненаучно», а сам сбор налогов не стандартизирован. Но вопрос о том, какие средства «рациональны», не всегда ставится с достаточной четкостью; например, призывы к созданию «рациональной системы трансфертных выплат» или «научной системы трансфертных выплат» не обязательно бывают связаны с проблемой определения уровня налогов. Другие авторы утверждают, что на фискальную администрацию возлагается «научная ответственность». Использование подобной риторики превращает щекотливые политические вопросы, в рамках которых

могут сталкиваться интересы различных группировок, в объективные проблемы, подлежащие решению по определенным правилам. Кроме того, такая риторика служит для должностных лиц основой для оправдания их политики, не всегда носящей однозначный характер.

Приверженность китайских исследователей и аналитиков к понятиям «научности» и «рациональности» ведет к тому, что выбор в пользу того или иного решения выглядит объективным и необходимым. Тем не менее в Китае развернулись обширные дискуссии по самому широкому кругу фискальных вопросов. В десятилетие 1985–1995 гг. аналитики вели споры о том, каким образом государственной фискальной администрации следует контролировать различные сферы финансов, включая бюджеты, внебюджетные источники, кредиты и государственные предприятия. Кроме того, проходили дискуссии о том, какие именно черты делают эту фискальную систему социалистической. Хотя все исследователи, отвечая на этот вопрос, в первую очередь выделяли отношения собственности, некоторые также были склонны уделять особое внимание использованию государством фискальных механизмов для накопления капитала и руководства экономическим развитием.

Постановка вопроса о встающих перед Китаем фискальных задачах как проблемах, требующих рационального и научного решения, включает в себя и исследование условий в зарубежных странах. Предполагается, что практика, используемая в более развитых обществах, более рациональна и научна, а следовательно, достойна изучения и подражания. Китайские аналитики отмечали и глобализацию экономики в 1990-е гг., и развитие национальных систем налогообложения в соответствии с требованиями рыночной экономики. По мнению некоторых аналитиков, обзор иностранной фискальной практики создает общий политический контекст, в рамках которого Китай может делать свой выбор. В зарубежных примерах эти авторы усматривают общую тенденцию к стандартизации разных типов налогов и практики их сбора, а также ко все более рациональному распределению налогов в соответствии с увеличением местных фискальных затрат. Все эти темы служат обоснованием для происходящего в Китае процесса налоговых реформ. Однако чего авторам не вполне удается, так это объяснить, каким образом следует вести торг между различными уровнями власти при отсутствии четких структур для таких дискуссий.

Возрождение китайского национального государства после поражения японцев во Второй мировой войне представляло собой возвращение к идеалам единообразия и интеграции, в последний раз успешно претворявшимся в жизнь при династии Цин. Китайское государство уже в XVIII веке имело крупную и сложную бюрократическую структуру, а несколькими столетиями ранее решило задачу конкуренции с хорошо организованными элитами наподобие европейской знати, городских элит и духовенства. Принцип хорошего управления в XVIII в. опирался на усилия императора и чиновников центрального

правительства, агрессивно осуществлявших политику, направленную на воплощение неоконфуцианских принципов социального порядка, и в то же время сохранявших относительно легкое налоговое бремя. Даже когда элита вносила свой вклад организационными талантами и деньгами, бывали времена, когда государству требовалось больше ресурсов и людских рук для осуществления своих целей. В этих случаях проводились так называемые кампании. Когда во второй половине XIX века у китайского государства возникла хроническая потребность в финансах, у элит не нашлось характерных для Европы идеологических или институциональных средств для того, чтобы отвергнуть или смягчить запросы центральной власти. В распоряжении простых людей имелось еще меньше возможностей для отказа от новых поборов, что привело к их массовому участию в различных акциях протеста и сопротивления как принципиального способа заявить о нарушении старых норм. В первой половине XX века увеличивающиеся потребности местных общин в ресурсах влекли за собой все более частый отказ отдельных лиц от уплаты налогов и групповое сопротивление посторонним фискальным требованиям. Коммунисты, придя к власти, сумели восстановить порядок, в том числе и фискальный, не столько путем торга с населением, сколько применением такой практики, которая считалась достаточно справедливой и подкреплялась существенными возможностями по принуждению. Сопротивление фискальной политике стало для большинства людей более затруднительным и менее необходимым, чем в предыдущие десятилетия. В эпоху реформ государство по-прежнему однозначно отрицательно реагировало на попытки народа повлиять на правительственную налоговую политику, следствием чего было непрерывное выдвигание требований политического равноправия, а порой и насильственные акции протеста.

НАЛОГИ И ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ ГРУППЫ

В позднимперском Китае не имелось эквивалента представительных органов, посредством которых элиты могли вести с государством торг по вопросам налогов. В свою очередь, государство не сталкивалось с необходимостью постоянно изыскивать все новые средства на ведение войн. Напротив, китайскому государству в XVII и XVIII вв. удавалось существовать при относительно невысоком уровне налога на село, который дополнялся различными фискальными механизмами при осуществлении специальных проектов или в условиях чрезвычайных кризисов. Отсутствие как соответствующей идеологии, так и институтов, через которые могли быть воплощены в жизнь принципы торга, определяло иной по сравнению с Европой набор политических возможностей для государственных преобразований. Чиновники де-факто вступили в альянс с местными элитами, включавшими в себя отдельных лиц, прошедших экзамены на получение должности, а также людей, знакомых с уче-

нием Конфуция и получавших значительные доходы от землевладения или от коммерции. Именно эти местные элиты помогали финансировать и содержать такие институты общественного порядка, как школы, зернохранилища и пр., путем «пожертвований», которые формально не учитывались в бюджете центрального правительства. Постимперские власти, включая те, что существовали до и после 1949 г., продолжали вынашивать планы создания элит, приближенных к правительству. Они старались направить чаяния элит и народа, стремившихся к участию в политическом процессе, на решение местных проблем и мобилизовать массовую поддержку, выражающуюся в символическом одобрении административных решений, принятых на высшем уровне.

Поскольку экономические реформы начались в 1978 г. с непрерывного усиления активности в сфере принятия решений, связанных с рыночной экономикой, центральное правительство в каких-то аспектах децентрализовало процесс принятия политических решений, а в других аспектах просто устранилось от него. В ходе этих изменений оно какое-то время в принципе продолжало устанавливать все налоговые ставки, передавая местным властям определенную долю поступлений. Однако экономические реформы ставили перед фискальной системой новые проблемы. Как и в других развивающихся странах, где наблюдается быстрый экономический рост, доходы китайского правительства, выраженные в процентах от ВВП, сократились. Еще большую тревогу у центрального правительства вызывал тот факт, что доля доходов, достигнув определенного уровня, начала в 1980-е гг. падать. К 1992 г. примерно 19% доходов центрального правительства в реальности передавалось властям более низкого уровня. Более того, наблюдалось увеличение тех доходов местных властей, которые оставались «внебюджетными», то есть не учитывались в национальном бюджете. Перед лицом этих явлений центральное правительство старалось реконсолидировать свои фискальные полномочия, в 1994 г. взяв на вооружение новые налоговые принципы, главная цель которых сводилась к увеличению доходов центрального правительства. С целью обеспечить согласие местных властей центр пошел на то, чтобы не повышать свою долю в существующих доходах, а находить дополнительные средства за счет общего роста поступлений. Впервые в истории Китая во многих местах были фактически созданы бюрократически раздельные центральные и местные налоговые администрации. Местные власти, получив более четко демаркированное пространство для своего общественного бюджета, в потенциале могут выиграть от налоговых реформ. Но и при этом основной целью пакета реформ остается возвращение центральному правительству единого контроля над налогами.

Центральное правительство не только старается сохранить свое значение для политической экономии Китая в эпоху реформ, но и стремится ограничить гибкость и экономическое значение местных финансов. Однако в то же время местная фискальная практика осуществляется на арене, на которой мы наблюдаем зарождение некоторых демократических

политических практик. Население доказывает, что готово добровольно платить налоги в ответ на удовлетворение растущего спроса на общественные блага. В той степени, в какой люди имеют возможность решать, сколько средств тратить на те или иные проекты, они делают выбор, влияющий на их жизнь, что представляет собой основную черту демократического принятия решений. Можно указать несколько способов осуществления этого принципа. Иногда местные власти приступают к выполнению какого-либо общественного проекта и призывают население к финансовому участию в нем; если люди согласны с тем, что это достойное начинание, они оказывают ему поддержку. По крайней мере в одном городе в южной провинции Гуандун жители основали Совет директоров общественных проектов, который руководит местными усилиями по строительству и ремонту дорог, школ и больниц; существенно то, что в этот Совет не входит ни один чиновник. В целом средства на осуществление местных проектов подпадают под «внебюджетную» категорию, оставаясь вне контроля центрального правительства. Разумеется, центр всегда может попытаться остановить тот или иной проект. Подобные решения, в свою очередь, могут вызвать народное недовольство; например, от жителей уезда в провинции Аньхой начали поступать жалобы после того, как должностные лица прервали выполнение ирригационного проекта, на который уже были собраны средства. Поскольку проекты, связанные с водопользованием, зачастую могут иметь совершенно катастрофические последствия, властям более высокого уровня приходится быть особенно внимательным к начинаниям местного населения в этой сфере.

Изменения в местной политической практике тесно связаны с принятием экономических решений. Например, когда в 1990-е гг. система назначений местных руководителей начала заменяться сельскими выборами, люди часто голосовали за тех кандидатов, которые, по их мнению, могли лучше других обеспечить процветание деревни. Это вело к тому, что во многих местах выбирали тех лиц, которые обладали наибольшими возможностями по расширению городского и сельского производства, поскольку промышленные предприятия на селе и в малых городах являются движущей силой экономического роста в провинции. Как и в случае с финансированием местных общественных проектов, демократические возможности оказались привязаны к улучшению материального благосостояния через участие народа в принятии решений. Сельские лидеры могут «представлять» местные интересы в прямом экономическом смысле. Потенциал политических изменений связан с экономическими изменениями. Лишь в тех уездах, в которых существуют городские и сельские предприятия, должностные лица действительно имеют в своем распоряжении средства, которые можно потратить на местные общественные блага, например, образование. Запросы же, наблюдающиеся во всех городах, вне зависимости от их финансового положения, превышают их возможности, что заставляет политологов выступать за продолжение фискальных реформ.

Традиционный подход к историческим изменениям, происходящим в незападном окружении, не способствует выявлению местной динамики перемен. Вместо ее поиска мы предполагаем, что перемены приводят к созданию практик, аналогичных нашим собственным, в результате взятия на вооружение моделей, почерпнутых из евро-американского опыта. Поскольку примеры такого явного заимствования встречаются весьма часто, легко сделать вывод, что тема для разговора исчерпывается подобными явлениями. Такое мнение сторонних наблюдателей нередко разделяется и участниками процесса, которые порой не осознают механизм использования ими существующего диапазона возможностей, в то время как изучение ими иностранных примеров и их адаптация к местным условиям происходят более сознательным и очевидным образом. Мы должны несколько отойти от ограниченной точки зрения самих акторов, чтобы оценить более широкие тенденции и долговременные процессы. В то время как центральное китайское правительство по-прежнему не желает даровать народу право политического голоса в отношении общих вопросов налогообложения, сфера местных общественных финансов дает примеры как принятия решений на основе участия (*participatory decision making*), так и его отсутствия.

Повторимся, что развитие налогообложения и сферы общественных финансов в евро-американском окружении тесно переплеталось с двумя главными аспектами формирования территориальных государств: 1) формирование крупных бюрократических аппаратов и армий, позволяющих государствам выстоять в вооруженной борьбе; 2) торг правителей с элитами — процесс, определявший властные полномочия и их пределы для тех и других, одновременно закладывавший набор практических моделей для последующего демократического развития. Напротив, характерная для поздней китайской империи повестка дня правил и стратегий налогообложения задавала набор практик и ожиданий, которые определяют усилия китайского государства XX века по насаждению социального контроля и мобилизации средств для финансирования расширяющихся сфер государственной деятельности. Последние явления в китайской налоговой практике, создающие как препятствия, так и возможности для политических перемен на местном уровне, демонстрируют существование различий, несмотря на предположения о движении Китая в сторону евро-американской практики. Недавние проблемы, связанные со сферой общественных финансов и в Китае, и в западных странах, могут свидетельствовать о том, что и там, и там утрачена прежняя логика хорошего управления, из чего следует необходимость выдвижения новых претензий государства на легитимность и демонстрации новых возможностей для эффективного отправления им своих функций.

Перевод с английского Николая Эдельмана