

УДК 332.02

DOI: 10.24412/2312-6647-2026-248-39-53

## ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РЕФОРМЫ В КНР В УСЛОВИЯХ 14-й ПЯТИЛЕТКИ

**Егор Николаевич Никитин**

Институт Китая и современной Азии РАН,  
Москва, Россия,  
nikitin@iccaras.ru

**Аннотация.** В данном исследовании рассматривается эволюция бюджетной политики Китая в период 14-й пятилетки (2021–2025), подчеркивается ее двойная роль в качестве краткосрочного макроэкономического стабилизатора и долгосрочной движущей силы структурных преобразований. Основными источниками для осуществления исследования являются официальные отчеты об исполнении бюджета, статистические данные и программные документы. В статье анализируются изменения в структуре бюджета, межбюджетных трансфертах, управлении государственным долгом и реформах в сфере управления государственными финансами. Полученные результаты подтверждают гипотезу о том, что бюджетно-налоговая политика Китая в этот период была не просто реактивной, но и играла ведущую роль в достижении целей национального развития, содействии межрегиональному выравниванию и повышении эффективности и прозрачности системы общественных финансов.

**Ключевые слова:** Китай, фискальная политика, 14-й пятилетний план, межбюджетные трансферты, государственный долг, бюджетная реформа, региональное неравенство, фискальное управление, институциональные изменения

UDC 332.02

DOI: 10.24412/2312-6647-2026-248-39-53

## FISCAL POLICY AND ITS REFORMS IN CHINA UNDER THE 14<sup>TH</sup> FIVE-YEAR PLAN

**Egor Nikolaevich Nikitin**

Institute of China and Contemporary Asia  
of the Russian Academy of Sciences,  
Moscow, Russia,  
nikitin@iccaras.ru

**Abstract.** This article examines the evolution of China's fiscal policy during the 14<sup>th</sup> Five-Year Plan period (2021–2025), highlighting its dual role as a short-term macroeconomic stabilizer and a long-term driver of structural transformation. Drawing on official budget implementation reports, statistical data, and policy documents, the study analyzes changes in budget structure, intergovernmental transfers, public debt management, and fiscal governance reforms. The findings confirm the hypothesis that China's fiscal policy during this period

was not merely reactive but played a proactive role in advancing national development goals, promoting regional equity, and improving the efficiency and transparency of public finance.

**Keywords:** China, fiscal policy, 14<sup>th</sup> Five-Year Plan, intergovernmental transfers, public debt, budget reform, regional inequality, fiscal governance, institutional changes

## Введение

В условиях растущей глобальной экономической неопределенности и усиления внутреннего структурного давления фискальная политика Китая на период с 2021 по 2025 г. стала важнейшим инструментом не только для краткосрочного антикризисного управления, но и для долгосрочных структурных преобразований. Пандемия COVID-19, сохраняющаяся нестабильность в секторе недвижимости, межрегиональные бюджетные дисбалансы и амбициозные цели, поставленные в 14-м пятилетнем плане (2021–2025), выявили необходимость фундаментальной адаптации бюджетно-налоговой архитектуры к новым экономическим реалиям. Описанные проблемы требовали от китайского правительства проведения сбалансированной бюджетной стратегии, сочетающей антициклические стимулы с институциональной реформой, направленной на обеспечение долгосрочной устойчивости.

Целью данного исследования является проведение всестороннего анализа эволюции бюджетно-налоговой политики Китая в период 2021–2025 гг. с особым акцентом на изменения в структуре бюджета, системе межбюджетных трансфертов, динамике государственного долга и реформах финансового управления.

Основная гипотеза исследования заключается в том, что фискальная политика Китайской Народной Республики в исследуемый период была не просто реакцией на внешние потрясения, а, скорее, служила активным инструментом структурных изменений, направленных на стимулирование устойчивого роста, сокращение регионального неравенства и повышение эффективности государственных расходов.

Методологическая основа настоящего исследования сочетает структурно-функциональный и сравнительный подходы с элементами институционального анализа. В нем используются количественные методы для оценки финансовых показателей как на центральном, так и на региональном (местном) уровне, а также методы декомпозиции для анализа задолженности и оценки вертикального распределения финансовых ресурсов. Для выявления изменений в бюджетной архитектуре используются методы как горизонтального (межгодового), так и вертикального (межбюджетного) сравнительного анализа.

Эмпирическая основа исследования включает официальные ежегодные отчеты Министерства финансов Китая за 2021–2024 гг., проект бюджета на 2025 г., статистические данные Национального бюро статистики, а также ключевые документы по политике и планированию, включая 14-й пятилетний план. В совокупности эти источники позволяют детально реконструировать траекторию фискальной политики Китая и оценить ее институциональные и стратегические аспекты.

## Основное исследование

Внимание ученых к финансовой системе Китая обусловлено сложностью межбюджетных отношений и возрастающей ролью местных органов власти в национальном развитии.

Так, некоторые исследователи подчеркивают сохранение структурных дисбалансов в бюджетной архитектуре Китая, в частности растущее несоответствие между расходными обязательствами и распределением доходов на региональном уровне. Отмечается, что, несмотря на многочисленные реформы, местные органы власти продолжают в значительной степени полагаться на централизованные трансферты и внебюджетные каналы финансирования [1].

Другие ученые исследовали влияние механизмов подотчетности на управление государственными финансами в КНР, отмечая, что эффективность местного управления определяется системой стимулов, встроенных в бюджетную систему. Таким образом, подчеркивается необходимость институциональных механизмов, которые согласуют финансовое поведение на местах с целями национального развития [2].

Более ранние доклады Международного валютного фонда (МВФ) аналогичным образом выявили основные проблемы в межбюджетных отношениях Китая. Децентрализация расходов без соответствующей доходной автономии субнациональных бюджетов ослабила финансовую дисциплину и прозрачность на местном уровне. Отмечается, что увеличение объема выравнивающих трансфертов и более четкое разграничение расходных полномочий повысили бы эффективность системы [3].

В недавнем исследовании П. Вингендера (P. Wingender) оценивается неравномерный ход бюджетных реформ, подчеркивается ограниченное влияние существующих механизмов на сдерживание роста скрытой задолженности. Ученый утверждает, что решение проблемы внебюджетных обязательств местных органов власти и установление более четких правил заимствования по-прежнему имеют важное значение для долгосрочной финансовой устойчивости [4].

В соответствии со стратегической целью содействия качественному развитию 14-й пятилетний план Китайской Народной Республики (2021–2025)<sup>1</sup> определяет всеобъемлющие рамки для углубления реформ в бюджетно-налоговой системе страны. Эта программа направлена на укрепление основополагающей роли государственных финансов в государственном управлении и расширение возможностей бюджетной системы в более эффективном обслуживании реальной экономики. План предусматривает создание современной, прозрачной и ориентированной на результаты бюджетной системы, способной удовлетворить растущие потребности Китая в области развития.

<sup>1</sup> 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [Основные положения Четырнадцатого пятилетнего плана национального экономического и социального развития Китайской Народной Республики и долгосрочные цели на период до 2035 года] // 中华人民共和国中央人民政府 [Центральное народное правительство КНР]. URL: [https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm) (дата обращения: 16.07.2025).

Правительство намерено улучшить руководство и надзор за бюджетными процессами на макроуровне, уделяя особое внимание стандартизации государственных расходов, строгой бюджетной дисциплине и широкому внедрению бюджетирования, ориентированного на результаты. Необходимо разработать механизм межгодового бюджетного балансирования и институционализировать среднесрочное бюджетное планирование, чтобы улучшить соответствие между бюджетной политикой и долгосрочными стратегическими целями страны. Кроме того, план направлен на рационализацию межбюджетных отношений путем уточнения разделения бюджетных полномочий в части расходов между центральными и местными органами власти. Это включает в себя усиление полномочий центрального правительства в таких ключевых областях, как защита прав интеллектуальной собственности, пенсионное обеспечение и межрегиональная охрана окружающей среды. Реформы также направлены на укрепление доходного потенциала регионов и повышение качества социальных услуг путем улучшения структуры и эффективности платежей по межбюджетным трансфертам, особенно на региональном уровне.

Реформа налоговой политики является еще одним элементом программы модернизации бюджетной системы. План предусматривает оптимизацию налоговой структуры, которая увеличит долю прямого налогообложения, в частности за счет продолжения реформы системы подоходного налога с физических лиц (НДФЛ) и расширения практики комплексного налогообложения. Параллельно система налога на добавленную стоимость (НДС) будет дополнительно усовершенствована с целью поддержки производственного сектора и укрепления стабильности производственно-сбытовых цепочек. Ожидаются корректировки ставок акцизов (налога на потребление), а также постепенная передача некоторых налоговых полномочий местным органам власти. План включает предложение о законодательном закреплении и пилотном внедрении налога на недвижимость, направленном на создание более надежной и автономной системы местного налогообложения. Наряду с этими структурными реформами правительство намерено модернизировать налоговое администрирование путем ускорения перехода на цифровые технологии систем сбора налогов и контроля за соблюдением законодательства с акцентом на создание более интеллектуальной и гибкой модели налогового управления.

В период с 2021 по 2025 г. бюджетно-налоговая политика Китая сохраняла активную, но сдержанную направленность, выступая в качестве ключевого макроэкономического стабилизатора в условиях значительного внутреннего и внешнего давления. Эти вызовы включали пандемию COVID-19 и ее последствия (особенно в 2021–2022 гг.), перебои в глобальных цепочках поставок, продолжительную неустойчивость сектора недвижимости и сохраняющиеся структурные дисбалансы в региональных бюджетах. В ответ правительство осуществляло умеренно стимулирующую налоговую политику, сочетающую антициклические меры с акцентом на долгосрочные стратегические приоритеты, такие как инновации, занятость и сбалансированное развитие.

За этот период общие государственные доходы выросли с 21,43 трлн юаней в 2021 г. до 24,51 трлн юаней в 2024 г., в то время как расходы выросли с 24,63 трлн юаней до 28,46 трлн юаней, что отражает совокупный годовой темп роста, составляющий примерно 4,6 % для доходов и 4,9 % для расходов (см. рис. 1). Годовой дефицит составлял от 3,2 до 4,9 трлн юаней, достигнув своего пика в 2023 г. Несмотря на рост номинальных показателей, отношение дефицита к валовому внутреннему продукту (ВВП) на протяжении большей части рассматриваемого периода сохранялось на уровне 3,0 % с увеличением до 4,0 % в 2023 г. из-за усиления антициклической поддержки. Объем бюджетных расходов оставался относительно стабильным: доходы составляли 18–19 % ВВП, в то время как расходы составляли 21–22 %, что свидетельствует о контролируемых и предсказуемых рамках бюджета<sup>2</sup>.

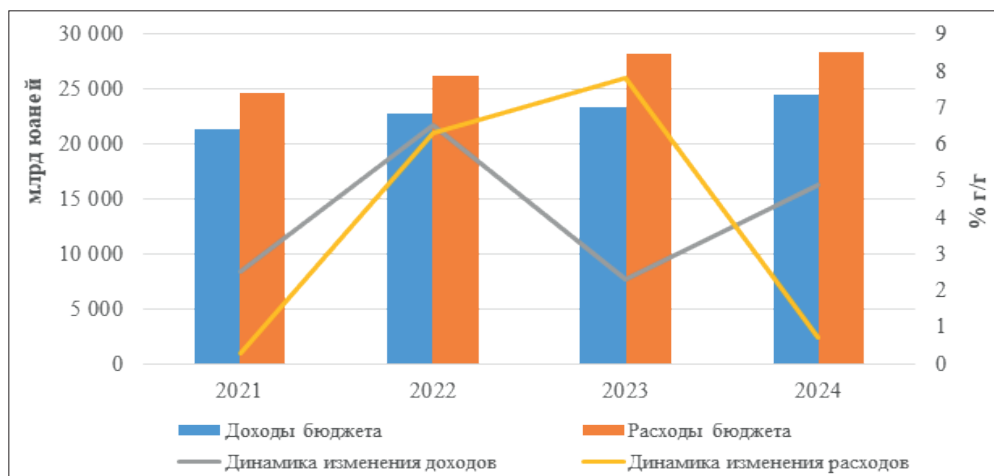
Налоговые поступления по-прежнему доминировали в структуре бюджета, хотя их состав и нагрузка изменились в связи с целевыми льготами<sup>3</sup> (см. рис. 2).

НДС оставался одним из ключевых источников налоговых поступлений. В 2022 г. его динамика заметно искажалась масштабными возвратами НДС и налоговыми льготами, а в 2023–2024 гг. поступления постепенно нормализовались. Фактическая налоговая нагрузка незначительно снизилась в 2022 г., что отражает применение широкомасштабных налоговых льгот в ответ на последствия пандемии, и постепенно восстанавливалась в последующие годы<sup>4</sup>. Эти цифры подчеркивают двойственную роль фискальной системы Китая: как краткосрочного стабилизатора, так и долгосрочного инструмента структурных преобразований.

<sup>2</sup> 2021年中央政府月度收支及融资数据和季度债务余额情况 [Ежемесячные данные о доходах, расходах и финансировании Центрального правительства и ежеквартальный баланс долга в 2021 году] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: <https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202203/P020220325518442447219.pdf> (дата обращения: 16.07.2025); 2022年中央政府月度收支及融资数据和季度债务余额情况 [Ежемесячные данные о доходах, расходах и финансировании Центрального правительства и ежеквартальный баланс долга в 2022 году] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: <https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202303/P020230327394277469359.pdf> (дата обращения: 16.07.2025); 2023年中央政府月度收支及融资数据和季度债务余额情况 [Ежемесячные данные о доходах, расходах и финансировании Центрального правительства и ежеквартальный баланс долга в 2023 году] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: <https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202403/P020240325520852859095.pdf> (дата обращения: 16.07.2025); 2024年中央政府月度收支及融资数据和季度债务余额情况 [Ежемесячные данные о доходах, расходах и финансировании Центрального правительства и ежеквартальный баланс долга в 2024 году] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: <https://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202503/P020250325510212955949.pdf> (дата обращения: 16.07.2025).

<sup>3</sup> China announces tax measures to support small businesses // International Tax Review. URL: <https://www.internationaltaxreview.com/article/2a68rfy5bw2yqc1zyey0v/china-announces-tax-measures-to-support-small-businesses> (дата обращения: 16.07.2025).

<sup>4</sup> China's tax and fee cuts, refunds, deferrals exceed 4 trillion yuan in 2022 // State Taxation Administration of the People's Republic of China. URL: <https://www.chinatax.gov.cn/eng/c101269/c5183984/content.html> (дата обращения: 16.07.2025).



Источник: отчеты об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021–2024 гг.<sup>5</sup>

Рис. 1. Общегосударственные доходы и расходы, а также их динамика (2021–2024)



Источник: отчеты об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021–2024 гг.<sup>6</sup>

Рис. 2. Объем налоговых и неналоговых поступлений в общегосударственный бюджет, а также динамика их изменений (2021–2024)

<sup>5</sup> 关于2021年中央和地方预算执行情况 与2022年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2022 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314\\_3794760.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314_3794760.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2022年中央和地方预算执行情况 与2023年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2022 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2023 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316\\_3872867.htm](https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316_3872867.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2023年中央和地方预算执行情况 与2024年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2023 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2024 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314\\_3930581.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314_3930581.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2024年中央和地方预算执行情况 与2025年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2024 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2025 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314\\_3959885.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314_3959885.htm) (дата обращения: 16.07.2025).

<sup>6</sup> Там же.

В течение исследуемого периода бюджетные расходы по-прежнему были направлены на социальную поддержку граждан, науку и технологии, а также на сглаживание межрегиональных дисбалансов в соответствии с долгосрочными целями развития, изложенными в 14-м пятилетнем плане. В то время как общий объем государственных расходов увеличился с 24,63 трлн юаней в 2021 г. до прогнозируемых 28,5 трлн юаней в 2025 г., функциональная структура оставалась в целом стабильной, с постепенными сдвигами в сторону инноваций, обновления инфраструктуры и выравнивания уровня социальных услуг.

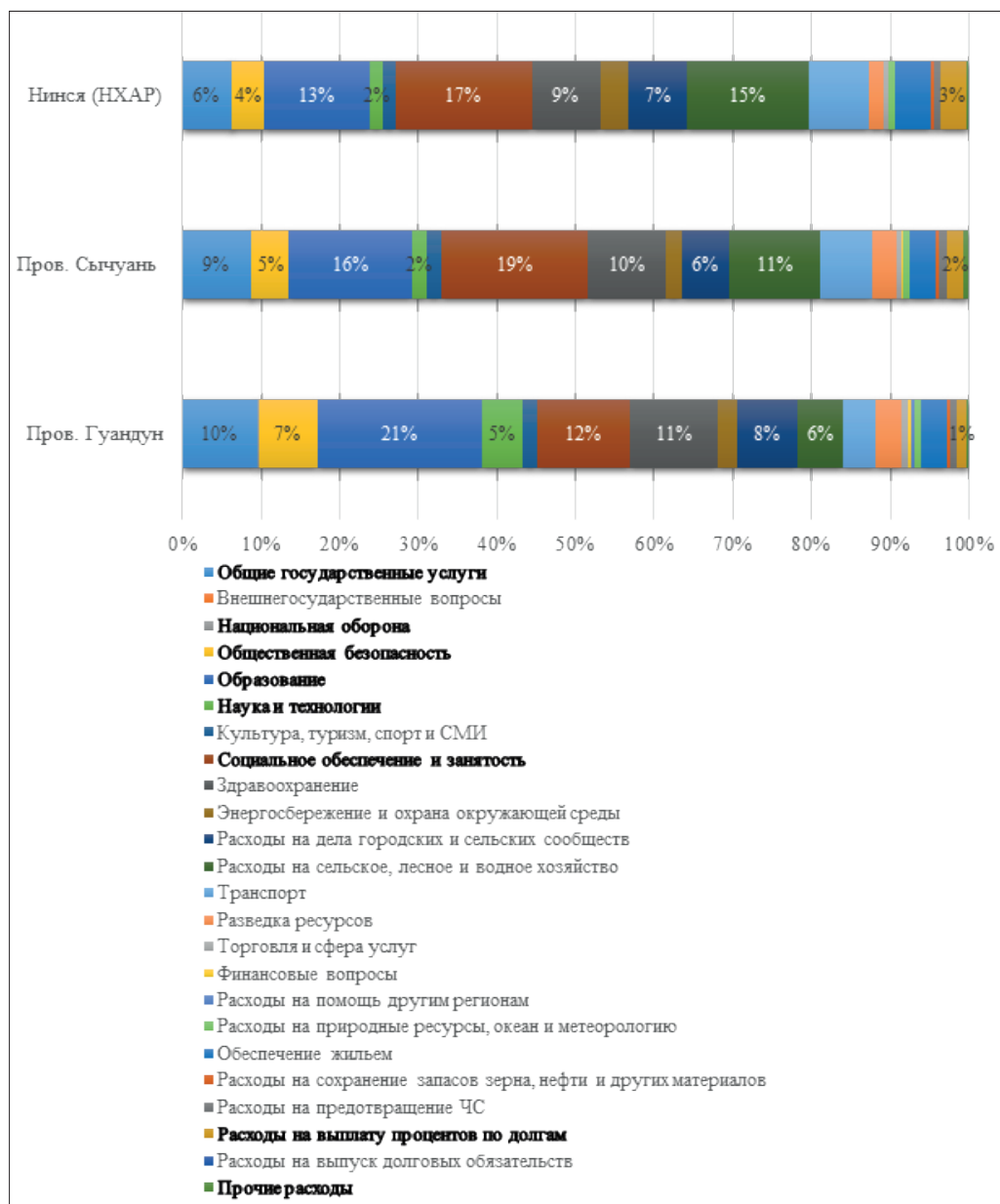
Сравнительный анализ расходов местных бюджетов на 2022 г. в трех регионах КНР: провинция Гуандун (с развитой финансовой системой), провинция Сычуань (со средним уровнем) и Нинся-Хуэйский автономный район (с ограниченными финансовыми возможностями) — выявил существенные различия в структуре расходов, что подчеркивает сохраняющуюся финансовую неоднородность в регионах (см. рис. 3).

В Нинся (НХАР) почти 17 % расходов было направлено на социальное обеспечение и занятость и 15 % — на здравоохранение, в то время как только 13 % — на образование и 2 % — на науку и технологии. В отличие от этого, провинция Гуандун выделяет 21 % своих расходов на науку и технологии, что отражает более высокие финансовые возможности для инвестирования в инновации и модернизацию экономики. Сычуань находится в промежуточном положении: 16 % направляется на образование и 10 % — на здравоохранение, что демонстрирует смешанный характер развития. Примечательно, что менее развитые регионы неизменно тратили большую долю своих бюджетов на социальное обеспечение населения, в то время как более процветающие регионы направляли большие средства на стратегическое и экономическое развитие.

В структуре собственного бюджета центрального правительства (без учета межбюджетных трансфертов регионам) в 2022 г. преобладали расходы на национальную оборону (41 %), за которыми следовали образование (6 %), наука и технологии (4 %) и социальное обеспечение (9 %) (см. рис. 4).

Хотя эти цифры отражают основные полномочия центрального правительства, значительная доля расходов центрального бюджета — более 70 % ежегодно в период с 2021 по 2024 г. — направлялась местным органам власти в виде межбюджетных трансфертов. В частности, в 2022 г. 9,71 трлн юаней из 13,27 трлн юаней расходов бюджета центрального правительства (или 73 %) было выделено местным юрисдикциям. Эта модель подчеркивает вертикальную бюджетную асимметрию китайской системы, в которой центральное правительство сосредоточило финансовые возможности, в то время как региональные бюджетные системы несут основную ответственность за расходы.

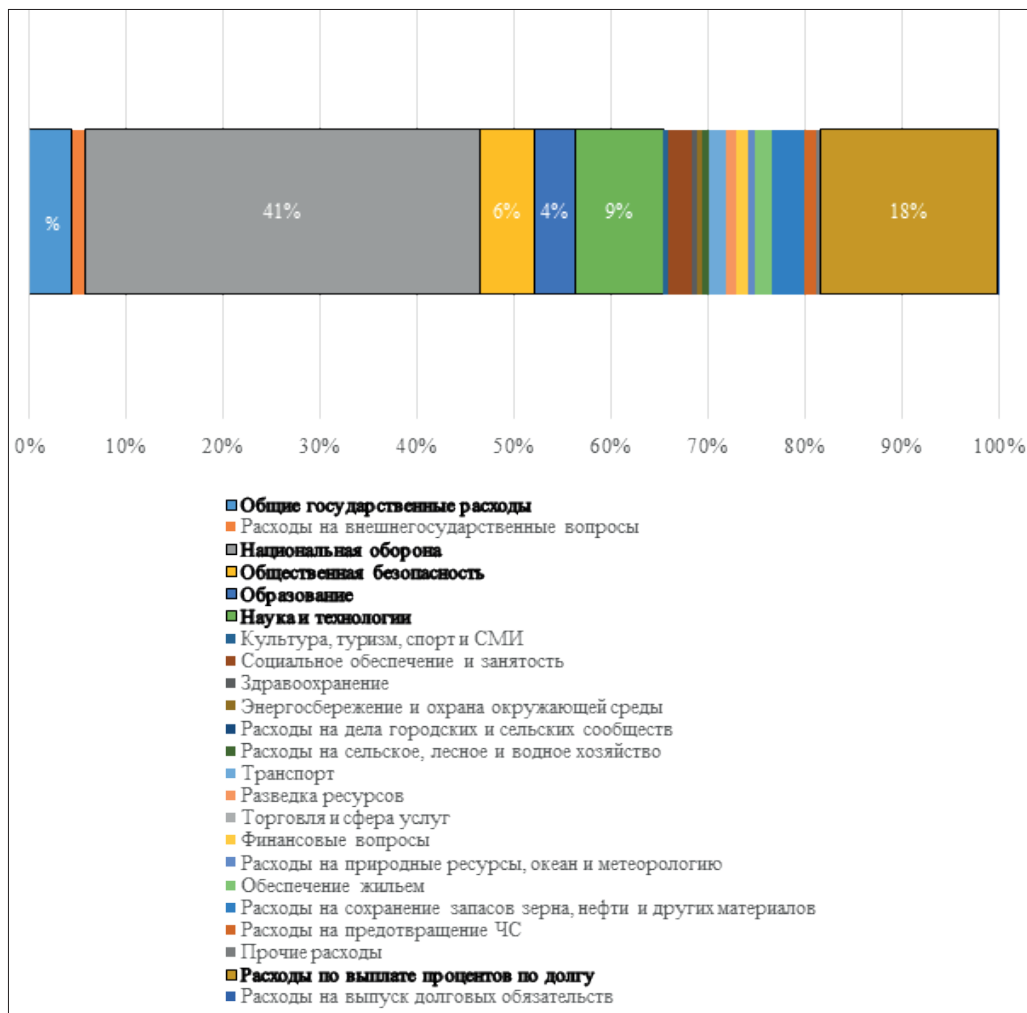
В результате доля трансфертных платежей в структуре собственных (налоговых и неналоговых) доходах местных органов власти оставалась чрезвычайно высокой: она выросла с 75 % в 2021 г. до пика в 89 % в 2022 г., а затем несколько снизилась до 84 % в 2024 г. Такая структура зависимости усиливает



Источник: China Statistical Yearbook 2023.<sup>7</sup>

Рис. 3. Структура расходов местных бюджетов регионов Нинся (НХАР), Сычуань и Гуандун в 2022 г.

<sup>7</sup> China statistical yearbook 2023 // National Bureau of Statistics of China. URL: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/indexeh.htm> (дата обращения: 16.07.2025). Также см.: China statistical yearbook 2022 // National Bureau of Statistics of China. URL: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2022/indexeh.htm> (дата обращения: 16.07.2025); China statistical yearbook 2024 // National Bureau of Statistics of China. URL: <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexeh.htm> (дата обращения: 16.07.2025).



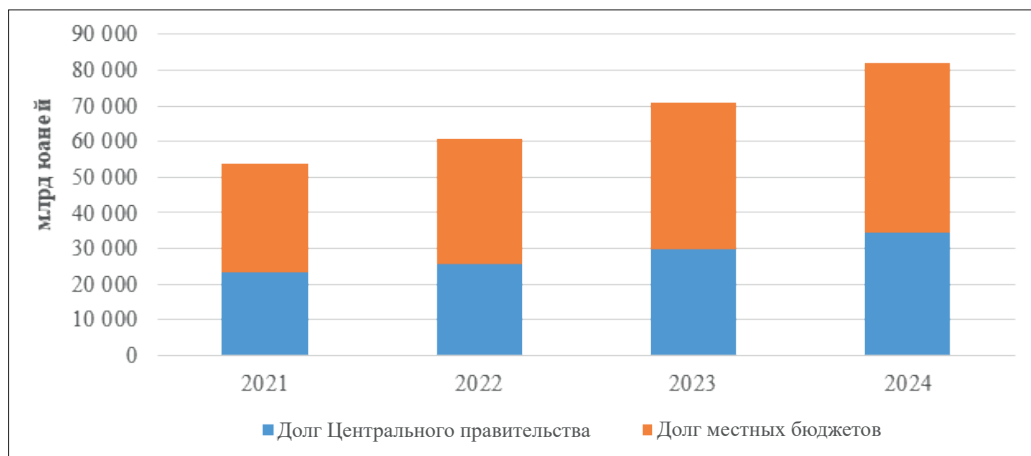
Источник: таблица предварительных расходов Центрального государственного бюджета на 2023 г.<sup>8</sup>

Рис. 4. Структура расходов бюджета Центрального правительства в 2022 г.

<sup>8</sup> 2023年中央一般公共预算支出预算表 [Таблица предварительных расходов Центрального государственного бюджета на 2023 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://yss.mof.gov.cn/2023zyczys/202303/t20230327\\_3874924.htm](https://yss.mof.gov.cn/2023zyczys/202303/t20230327_3874924.htm) (дата обращения: 16.07.2025). В подобных таблицах указываются исполненные расходы на предыдущий год и предварительные расходы на следующий год. Также см.: 2022年中央一般公共预算支出预算表 [Таблица предварительных расходов Центрального государственного бюджета на 2022 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://yss.mof.gov.cn/2022zyczys/202203/t20220324\\_3797823.htm](https://yss.mof.gov.cn/2022zyczys/202203/t20220324_3797823.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 2024年中央一般公共预算支出预算表 [Таблица предварительных расходов Центрального государственного бюджета на 2024 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://yss.mof.gov.cn/2024zyczys/202403/t20240325\\_3931307.htm](https://yss.mof.gov.cn/2024zyczys/202403/t20240325_3931307.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 2025年中央一般公共预算支出预算表 [Таблица предварительных расходов Центрального государственного бюджета на 2025 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://yss.mof.gov.cn/2025zyczys/202503/t20250324\\_3960482.htm](https://yss.mof.gov.cn/2025zyczys/202503/t20250324_3960482.htm) (дата обращения: 16.07.2025).

необходимость структурных реформ, направленных на повышение доходной автономии регионов, снижение волатильности трансфертов и приведение расходных обязательств в соответствие с их доходным потенциалом.

Стратегия управления долгом Китая на 2021–2025 г. отражает тщательный баланс между умеренными антициклическими заимствованиями и строгим надзором за скрытыми обязательствами местных властей с уделением повышенного внимания прозрачности, контролю и устойчивости (рис. 5).



Источник: отчеты об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021–2024 гг.<sup>9</sup>

Рис. 5. Общий государственный долг КНР (2021–2024)

Общий государственный долг неуклонно рос, увеличившись с 53,7 трлн юаней в 2021 г. до 82,1 трлн юаней в 2024 г., что было обусловлено заимствованиями как центральных, так и местных органов власти. Соотношение долга к ВВП за этот период выросло с 46 до 61 %, в то время как соотношение долга

<sup>9</sup> 关于2021年中央和地方预算执行情况 与2022年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2022 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314\\_3794760.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314_3794760.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2022年中央和地方预算执行情况 与2023年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2022 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2023 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316\\_3872867.htm](https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316_3872867.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2023年中央和地方预算执行情况 与2024年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2023 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2024 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314\\_3930581.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314_3930581.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2024年中央和地方预算执行情况 与2025年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2024 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2025 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314\\_3959885.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314_3959885.htm) (дата обращения: 16.07.2025).

к доходам (рассчитанное на основе общих доходов государственного бюджета) выросло с 251 до 335 %, что указывает на растущую долговую нагрузку.

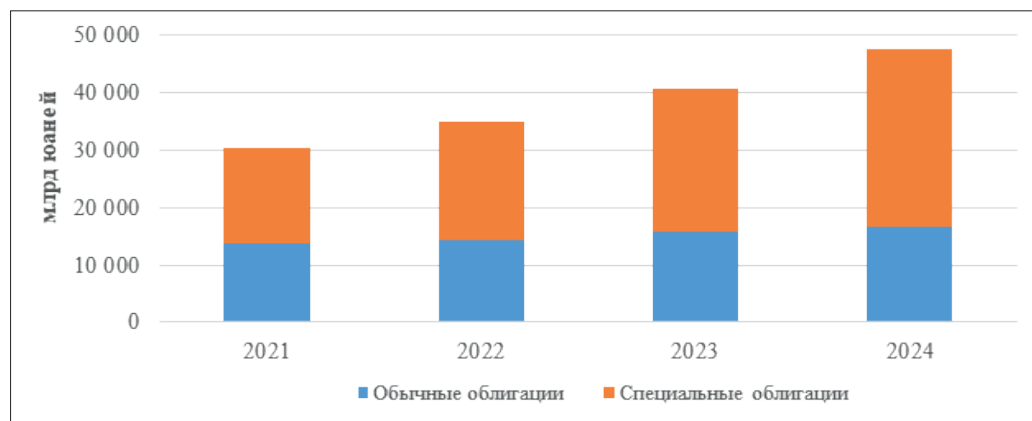
Долг местных органов власти составлял большую долю от общего объема государственного долга, увеличившись с 30,5 трлн юаней в 2021 г. до 47,5 трлн юаней в 2024 г. При этом облигации специального назначения (专项债券 *чжунаньсян чжайцюань*) росли более быстрыми темпами, чем облигации общего пользования (一般债券 *ибань чжайцюань*), и их объем за этот период почти удвоился с 16,7 трлн юаней до 30,8 трлн юаней<sup>10</sup> (см. рис. 6).

Эти инструменты в основном использовались для финансирования проектов в области инфраструктуры, охраны окружающей среды, реконструкции городов и развития социальной сферы, многие из которых соответствовали целям 14-го пятилетнего плана. Несмотря на опасения по поводу скрытой задолженности и внебалансового финансирования, Минфин КНР внедрил усовершенствованные системы раннего предупреждения и отчетности для снижения финансовых рисков на местном уровне.

Долг Центрального правительства увеличился с 23,3 трлн юаней в 2021 г. до 34,6 трлн юаней в 2024 г., при этом планы заимствований в значительной степени соответствовали фактическим объемам выпуска. Отклонения между запланированным и фактическим долгом оставались незначительными: например, в 2021 и 2022 гг. исполненный долг незначительно превысил запланированные показатели на 45,8 и 141,99 млрд юаней соответственно, в то время как в 2023 и 2024 гг. фактический объем заимствований оказался ниже запланированного уровня на 284,04 и 200 млрд юаней соответственно. Подобные отклонения отражают высокий уровень финансовой дисциплины и гибкости реагирования на меняющиеся макроэкономические условия.

Отметим, что долговая нагрузка по отношению к собственным бюджетным ресурсам Центрального правительства оставалась управляемой: отношение долга Центрального правительства к его собственным расходам увеличилось лишь незначительно — с 17 % в 2021 г. до 19 % в 2024 г., что свидетельствует о том, что Минфин КНР сохранил значительный резерв с точки зрения платежеспособности и возможностей заимствования. В среднем общий государственный долг рос в годовом исчислении примерно на 11,1 %, однако каждый год оставался строго в установленных законом пределах госдолга, утвержденных Всекитайским собранием народных представителей (ВСНП). Таким образом,

<sup>10</sup> Облигации общего пользования относятся к долговым инструментам, выпущенным местными органами власти для финансирования расходов на социальное обеспечение и общую инфраструктуру, такую как образование, здравоохранение или административные учреждения. Эти облигации обеспечиваются за счет общих поступлений в бюджет и включаются в официальный бюджет при условии ежегодного утверждения Собранием народных представителей (СНП). Специальные облигации выпускаются для конкретных инфраструктурных проектов и, как ожидается, будут погашены за счет денежных потоков, генерируемых финансируемыми активами, хотя в конечном счете они обеспечиваются местными органами власти.



Источник: отчеты об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021–2024 гг.<sup>11</sup>

Рис. 6. Структура долга местных бюджетов (2021–2024)

увеличение долга было контролируемым и институционально ограниченным, что позволило сохранить долгосрочную финансовую устойчивость.

В период 2021–2025 гг. Китай осуществил ряд институциональных изменений, направленных на повышение стандартизации, прозрачности и эффективности финансового управления. Одним из центральных направлений реформы стало улучшение межбюджетного взаимодействия. Были предприняты усилия по уточнению разграничения доходных полномочий и расходных обязательств между центральными и местными органами власти, особенно в таких сферах, как пенсионное страхование, охрана окружающей среды и механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации.

Кроме того, особое внимание было уделено оптимизации структуры межбюджетных трансфертов. Министерство финансов осуществило реформы, направленные на укрепление системы дотаций (общих трансфертов)

<sup>11</sup> 关于2021年中央和地方预算执行情况 与2022年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2022 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314\\_3794760.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314_3794760.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2022年中央和地方预算执行情况 与2023年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2022 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2023 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316\\_3872867.htm](https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316_3872867.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2023年中央和地方预算执行情况 与2024年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2023 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2024 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314\\_3930581.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314_3930581.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2024年中央和地方预算执行情况 与2025年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2024 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2025 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314\\_3959885.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314_3959885.htm) (дата обращения: 16.07.2025).

(специальных трансфертов), повышение их адресности и своевременности выделения<sup>12</sup>. Параллельно с этим от правительств на уровне провинций требовалось ускорить создание механизмов внутрирегионального распределения финансовых ресурсов, повышая эффективность и справедливость распределения ресурсов между городами и уездами.

Кроме того, Минфин КНР приступил к разработке механизма среднесрочного финансового планирования, который включал в себя поощрение региональных правительств увязывать годовые бюджеты с многолетними целями и учитывать утвержденные бюджетные лимиты. Были проведены реформы, направленные на углубление системы межгодового бюджетного балансирования, обеспечивающие большую гибкость в управлении переходящими остатками средств в разные финансовые годы, особенно в отношении расходов, ориентированных на инвестиции, и средств для оказания помощи в случае стихийных бедствий.

В области бюджетного контроля были усовершенствованы механизмы оценки эффективности расходов. В соответствующих отчетах освещаются усилия по развитию предварительного и последующего аудита эффективности ключевых расходных программ<sup>13</sup>. В 2023 и 2024 гг. местным органам власти было рекомендовано распространить бюджетирование, основанное на результатах, на все крупные проекты, финансируемые за счет межбюджетных трансфертов. Особое внимание было уделено приведению бюджетных затрат в соответствие с измеримыми результатами политики, особенно в сфере образования, здравоохранения и охраны окружающей среды.

<sup>12</sup> Report on the implementation of China's fiscal policy in 2021 // Ministry of Finance of the People's Republic of China. URL: <http://www.mof.gov.cn/en/reports/202311/P020231128525136213447.pdf> (дата обращения: 16.07.2025); Report on the implementation of China's fiscal policy in 2022 // Ministry of Finance of the People's Republic of China. URL: <http://www.mof.gov.cn/en/reports/202311/P020231129560054568458.pdf> (дата обращения: 16.07.2025).

<sup>13</sup> 关于2021年中央和地方预算执行情况 与2022年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2021 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2022 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314\\_3794760.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202203/t20220314_3794760.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2022年中央和地方预算执行情况 与2023年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2022 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2023 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316\\_3872867.htm](https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316_3872867.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2023年中央和地方预算执行情况 与2024年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2023 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2024 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314\\_3930581.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314_3930581.htm) (дата обращения: 16.07.2025); 关于2024年中央和地方预算执行情况 与2025年中央和地方预算草案的报告 [Об исполнении центрального и местных бюджетов в 2024 году. Отчет о проекте центрального и местного бюджетов на 2025 год] // 中华人民共和国财政部 [Министерство финансов КНР]. URL: [https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314\\_3959885.htm](https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202503/t20250314_3959885.htm) (дата обращения: 16.07.2025).

Наконец, хотя стратегия цифровой трансформации как таковая и не была обозначена, но отмечалась необходимость повышения финансовой прозрачности и отчетности. Это включало обязательства по совершенствованию механизмов раскрытия информации о бюджете на всех уровнях государственного управления и расширению доступа общественности к финансовым данным, в том числе путем публикации в цифровой форме подробных отчетов об исполнении бюджета и результатах аудита. Эти меры были не только технократическими, но и тесно связанными с более широкими целями обеспечения справедливого развития и сокращения региональных бюджетных диспропорций, о чем свидетельствует сохраняющееся межрегиональное неравенство в уровнях доходов на душу населения. Разрыв между максимальными и минимальными бюджетными доходами провинций на душу населения, отражающий горизонтальный бюджетный дисбаланс, заметно колебался — с 65,3 в 2021 г. до пика в 73,7 в 2022 г., прежде чем снизиться до 58,4 в 2023 г. Это выявило не только сохраняющуюся асимметрию в доходном потенциале регионов, но и необходимость институциональных реформ для обеспечения более справедливого распределения, оптимизации системы межбюджетных трансфертов и укрепления финансовой дисциплины на региональном уровне. В этой связи программа бюджетных реформ Китая в течение 14-го пятилетнего цикла реализации плана отражала как техническую модернизацию, так и структурную перестройку системы межбюджетных отношений.

## **Заключение**

В настоящем исследовании была рассмотрена эволюция бюджетной политики Китая в период 2021–2025 гг., подчеркивалась ее двойная функция как антициклического инструмента экономической стабилизации и как структурного рычага долгосрочного развития. Анализ показал, что правительство Китая последовательно проводило проактивную фискальную политику в условиях сохраняющегося внутреннего и внешнего давления, включая пандемию COVID-19, нестабильность на рынке недвижимости и растущее региональное неравенство. Эта политика основывалась на стратегическом видении 14-го пятилетнего плана, уделяя особое внимание инновационному росту, перераспределению доходов и институциональной модернизации.

Эмпирические данные подтверждают гипотезу о том, что бюджетно-налоговая политика в исследуемый период была не просто реактивной, но и выступала в качестве инструмента структурной трансформации. Это проявлялось в перераспределении бюджетных ресурсов на науку и технологии, цифровую инфраструктуру и социальные услуги; в перестройке системы межбюджетных трансфертов для повышения справедливости и эффективности; а также в разумном, но поддерживающем экономический рост управлении государственным

долгом. Кроме того, неуклонное осуществление институциональных реформ, таких как среднесрочное финансовое планирование, составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и повышение бюджетной прозрачности, свидетельствует о возрастающей зрелости системы управления государственными финансами Китая.

Данное исследование подтверждает, что финансовая архитектура Китая претерпела институциональные изменения в период с 2021 по 2025 г. Несмотря на то, что система продолжает сталкиваться с трудностями, особенно в устранении бюджетных дисбалансов и скрытым долгом на региональном и местном уровнях, реформы, проведенные в течение этого периода, заложили прочную основу для большей устойчивости, сбалансированности и гибкости государственных финансов. По мере того как Китай переходит к следующему циклу планирования, фискальная система, вероятно, будет играть все более важную стратегическую роль в обеспечении баланса между устойчивостью экономики и структурными трансформациями.

#### Список источников / References

1. Wong C. Plus ça change: three decades of fiscal policy and central-local relations in China // *China: An International Journal*. 2021. Vol. 19. № 4. P. 1–31.
2. Liu L. Accountability and motivation // Cornell University. General Economics. 2020. December 2. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2012.01331>
3. Issues in intergovernmental fiscal relations in China / E. Dabla-Norris [et al] // IMF Working Paper. 2005. № 05/30. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0530.pdf> (дата обращения: 16.07.2025).
4. Wingender P. Intergovernmental fiscal reform in China // IMF Working Paper. 2018. № 18/88. URL: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2018/wp1888.pdf> (дата обращения: 16.07.2025).

#### *Информация об авторе / Information about the author*

**Егор Николаевич Никитин** — старший лаборант-исследователь Центра мировой политики и стратегического анализа, Институт Китая и современной Азии Российской академии наук, Москва, Россия.

**Egor Nikolaevich Nikitin** — Senior Research Assistant of the Center for World Policy and Strategic Analysis, Institute of China and Contemporary Asia of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

[nikitin@iccaras.ru](mailto:nikitin@iccaras.ru)