

БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ОПЫТ КИТАЙСКИХ РЕФОРМ И ЕГО АКТУАЛЬНОСТЬ ДЛЯ РОССИИ¹

Д.В. КАДОЧНИКОВ,

кандидат экономических наук, доцент,
Санкт-Петербургский государственный университет;
старший научный сотрудник МЦСЭИ «Леонтьевский центр»
г. Санкт-Петербург, Россия,
e-mail: dkadochnikov@yahoo.com

На протяжении нескольких десятков лет на фоне социально-экономических реформ в Китае активно эволюционирует налогово-бюджетная система, включая такой ее элемент, как межбюджетные отношения. Страна вполне уверенно двигается от жестко централизованной системы к системе с элементами бюджетного федерализма. Статья описывает путь, пройденный КНР от строго централизованной бюджетной системы, в которой нельзя было говорить о сколь-либо значительной бюджетной самостоятельности субнациональных властей, до экспериментов с бюджетной автономией регионов, а также с организацией межбюджетных отношений, а затем до принятия основ нынешнего налогово-бюджетного законодательства. Рассмотрены основные характеристики сложившейся в последние два десятилетия системы межбюджетных отношений, проблемы и тенденции развития, а также возможные уроки для России. Во взаимоотношениях центральных и региональных властей сейчас наблюдается дифференцированный подход к трем группам регионов (города центрального подчинения, национальные автономии и прочие регионы), представляющий интерес с точки зрения совершенствования российской системы межбюджетных отношений. Современная ситуация с субнациональными финансами КНР является итогом череды экспериментов и при всей своей неоднозначности свидетельствует об определенных достижениях в том, что касается обеспечения стимулов для субнациональных властей к расширению собственной доходной базы, а также в том, что касается политики межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: Китай; налогово-бюджетная система; субнациональные финансы; межбюджетные отношения; межбюджетные трансферты

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №16-02-00333 «Бюджетный федерализм и стимулы к развитию рыночных институтов в регионах Российской Федерации».

BUDGET DECENTRALIZATION AND INTERBUDGETARY RELATIONS: CHINA'S REFORM EXPERIENCE AND ITS IMPLICATIONS FOR RUSSIA

Denis KADOCHNIKOV,

PhD in Economics, Associate Professor,
St. Petersburg State University;

Senior Research Fellow of the International Centre for Social and Economic
Research – Leontief Centre,
St. Petersburg, Russia,
e-mail: dkadochnikov@yahoo.com

China's budgetary system, including intergovernmental fiscal relations, has been actively evolving for several decades in the context of the nation's socio-economic reforms. The country has been steadily moving from a rigid centralized system to a system with elements of fiscal federalism. This paper describes the movement of China from the highly centralized budget system, in which it was impossible to speak about any significant fiscal autonomy of sub-national governments, to experiments with fiscal autonomy of the regions and with the organization of intergovernmental fiscal relations, and finally to the adoption of the foundations of the current tax and budget legislation. Turning to the present situation, the paper documents main characteristics of the system of intergovernmental fiscal relations during the last two decades, its problems and development trends, and possible lessons for Russia. When analyzing the relations between the center and the provinces it is possible to observe a differentiated approach to the three groups of regions (cities under the central government, national autonomies and other regions), which is of interest from the point of view of improvement of the Russian system of intergovernmental budgetary relations. Current situation with subnational finances in China is the result of a series of experiments and for all its ambiguity is indicative of certain achievements in terms of providing incentives for subnational governments to expand the revenue base and in terms of the efficiency of the policy of budget transfers.

Keywords: China; fiscal system; subnational finance; intergovernmental relations; intergovernmental transfers

JEL classifications: H2, H7, P21

Введение

Специфика, проблемы и направления развития различных элементов налогово-бюджетной системы Китая представляют большой интерес по ряду причин. Среди них – огромный политический и экономический вес Поднебесной, ввиду которого экономическая и в том числе налогово-бюджетная политика этой страны способна оказывать влияние на экономическую ситуацию в мире в целом и в России в частности. Не менее важная причина – это впечатляющие успехи Китая в реформировании и развитии своей экономики, заставляющие внешних наблюдателей при анализе собственной ситуации и планировании собственных реформ присматриваться к опыту, достижениям и ошибкам нашего соседа в разнообразных сферах.

Данная статья посвящена вопросу развития межбюджетных отношений в китайской налогово-бюджетной системе, достижениям и проблемам, с которыми Китай

сталкивается в этой области. Уместным будет напомнить, что становление современной системы межбюджетных отношений, призванной не просто перераспределять ресурсы между бюджетами, но и стимулировать субнациональные власти к развитию экономики и собственной доходной базы, началось в Китае на фоне рыночных реформ в конце 1970-х гг. До этого (1949–1978 гг.) налогово-бюджетная система КНР была в высшей степени централизованной и интегрированной в административно-командную, плановую систему. Не налоги, а отчисления из доходов госпредприятий были важнейшим источником формирования бюджетов. Пополнение и расходование бюджетов всех уровней осуществлялись на основе решений, принимаемых в Пекине, а у субнациональных властей различных уровней отсутствовала свобода маневра в этих вопросах. Межбюджетные отношения в рассматриваемый период сводились к координируемому центральными властями перераспределению ресурсов между бюджетами, причем в случаях, когда собственные доходы той или иной территориально-административной единицы превышали предписанную сверху величину расходов, они изымались и распределялись по бюджетам с недостаточными доходами. Отсутствие действенных стимулов, как, впрочем, и возможностей проведения самостоятельной экономической политики на субнациональном уровне, некоторое время компенсировалось партийной и административной дисциплиной, но к концу 1970-х гг. стало ясно, что дальнейшее развитие китайской экономики требует принципиально иных подходов².

В представленных далее разделах статьи кратко описывается путь, пройденный КНР от строго централизованной бюджетной системы, в которой нельзя было говорить о сколь-нибудь значительной самостоятельности субнациональных властей, госучреждений и госпредприятий в наполнении и расходовании бюджетов, до экспериментов с бюджетной автономией субнациональных властей, учреждений и предприятий, а также с организацией межбюджетных отношений, а затем до принятия основ нынешнего налогово-бюджетного законодательства в 1994 г. В статье также рассмотрены основные характеристики сложившейся в последние два десятилетия системы межбюджетных отношений, проблемы и тенденции развития, а также возможные уроки для России.

Направления реформирования бюджетной системы в конце 1970-х – начале 1990-х гг.

В конце 1970-х гг. в КНР начались попытки внедрения в бюджетную систему механизмов, стимулирующих субнациональные власти к увеличению налоговых доходов и развитию местной экономики. В начале этого пути китайская экономика еще оставалась, в значительной мере, основанной на государственной собственности и административно-командных методах управления и планирования. Бюджетная система страны включала в себя бюджеты/сметы не только публично-правовых образований, но и массы государственных предприятий, причем в отсутствие эффективных экономических стимулов в ней постепенно нарастали проблемы, связанные с опережающим ростом расходов, их неэффективностью, а в конечном итоге с нарастанием дефицита государственного бюджета, денежной эмиссией, товарным дефицитом.

Реформы, начатые в 1970-х гг., преследовали в том числе цель пусть частичного, но разделения доходов и расходов между бюджетами («разделения котлов») разного уровня административно-территориального деления, а также между бюджетами государственных органов и учреждений, с одной стороны, и госпредприятий – с другой. На протяжении 1980-х гг. в различных регионах и городах КНР были одновременно опробованы разные схемы разделения доходов и расходов между бюджетами, а также разные схемы построения межбюджетных отношений. Широко использовалась практика построения отношений между бюджетами разных уровней (разделение доходов, расходов, определение величины трансфертов) на основе долгосрочных (до 5 лет)

² Подробнее о дореформенной ситуации в налогово-бюджетной сфере см. Шен с соавторами (*Shen et al., 2012*).

договоров, использующих один из нескольких подходов к стимулированию и призванных учесть специфику территорий и при этом обеспечить заинтересованность властей в экономическом росте и увеличении поступлений в собственные бюджеты³. В литературе такая модель бюджетного федерализма обычно характеризуется как высококонкурентная «одноканальная» модель (подробнее см.: *Асадуллина и др., 2015; Бахитова, 2013*).

Межбюджетные трансферты в рассматриваемый период также были предметом долгосрочных договоренностей между центральными и субнациональными властями и включали трансферты на покрытие дефицита бюджета (в зафиксированном размере, определяемом на основе фактически сложившегося ко времени заключения договоренностей дефицита), а также субсидии на реализацию инфраструктурных проектов и финансовую помощь в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, в связи с пересмотром договоренностей и перераспределением доходных источников и расходных обязательств могли предоставляться компенсационные трансферты, призванные возместить выпадающие бюджетные доходы. При этом в целом по стране система межбюджетных трансфертов в это время не была унифицированной; величина, формы и порядок предоставления трансфертов определялись фактически в рамках двусторонних договоренностей властей разных уровней, а не на основе общегосударственных законодательно утвержденных норм.

Последствия экспериментов 1980-х гг. были неоднозначными: повысив заинтересованность субнациональных властей в экономическом развитии территорий и обеспечив рост субнациональных бюджетов, они одновременно способствовали обострению конкуренции властей разных территорий, своего рода внутреннему протекционизму, а также снижению к концу 1980-х гг. доходов центрального бюджета; кроме того, сложившаяся система межбюджетных отношений была довольно разнородной, а степень экономической и бюджетной автономии разных территорий одного уровня сильно различалась, что было политически неприемлемо в долгосрочной перспективе (подробнее см.: *Жуджунь и др., 2008*).

Проблемы и дискуссии начала 1990-х гг.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов на фоне продвигающихся вперед рыночных реформ активизируется обсуждение направлений реформирования налоговой и бюджетной систем Китая. Расширение роли частного сектора в экономике, постепенный отказ государства от регулирования цен, развитие внутреннего рынка сделали возможным и необходимым повышение роли налоговых доходов бюджетов (в противовес перечислению в бюджет части прибыли госпредприятий), унификацию условий хозяйствования на территории страны и бюджетных полномочий субнациональных властей, более четкое разграничение доходных источников и расходных обязательств по уровням бюджетной системы⁴. Система договорных отношений между центром и провинциями оказалась достаточно успешной с точки зрения создания стимулов у властей последних к развитию региональной экономики и увеличению собственных доходов⁵. Широкие бюджетные полномочия, предоставленные субнациональным

³ Виды контрактов менялись на протяжении рассматриваемого периода. В начале и середине 1980-х гг. контрактные отношения центра и провинций могли основываться на закреплении доли налоговых доходов провинции, отчисляемых в центральный бюджет; закреплении абсолютной величины отчислений в центральный бюджет или абсолютной величины трансфертов из центрального бюджета; закреплении доли профицита, отчисляемой в центральный бюджет или доли дефицита, покрываемой трансфертами из центрального бюджета. Начиная с 1988 г. с целью мотивировать провинции к увеличению не только собственных доходов, но и доходов центрального бюджета стали использоваться контракты, дополнительно или вместо этого закрепляющие обязательства провинций по доле прироста доходов, отчисляемой в центральный бюджет или по темпам роста отчислений в центральный бюджет. Подробнее см. Чен и Ву (*Chen and Wu, 2008*).

⁴ Подробнее о распределении налогов по уровням бюджетной системы см.: (*Прохорова, 2015*).

⁵ Эффективность использовавшихся с конца 1970-х и вплоть до 1994 г. подходов подтверждается эмпирическими исследованиями, в частности анализом Джина с соавторами (*Jin et al., 2005*), Монтинолы с соавторами (*Montinola et al., 1995*).

властям в рамках договоров с центральными властями, стимулировали рост субнациональных бюджетов, но не способствовали наполнению центрального бюджета. В связи с этим к началу 1990-х гг. снижение доли доходов бюджетной системы, поступающих в центральный бюджет, и, как следствие, утрата центральными партийными и государственными органами ресурсной основы для контроля над субнациональными властями стали рассматриваться партийным и государственным руководством Китая в качестве актуальной, требующей решения проблемы.

Кроме того, быстрое развитие новых отраслей и форм хозяйствования сопровождалось падением величины бюджетных поступлений по отношению к ВВП страны. Система договорных отношений между центром и провинциями довольно быстро исчерпала свой потенциал в стимулировании региональных властей к проведению ориентированной на рост экономической политики. Одновременно стала очевидной проблема нарастающих диспропорций в экономическом развитии регионов страны ввиду того, что приморские регионы, в которых рыночные реформы начались раньше, стали существенно опережать остальные регионы. Так, Изотов (2007) на основе анализа данных по динамике региональных экономических показателей Китая (среднедушевой ВРП, средняя заработная плата) продемонстрировал, что за годы реформ (он рассматривает период с 1979 по 1994 г. и с 1994 по 2004 г.) разрыв между богатыми (преимущественно приморскими) и бедными регионами увеличился, причем темпы увеличения неравенства до 1994 г. были особенно высоки.

В связи с перечисленными тенденциями встал вопрос о стратегии дальнейшего реформирования налогово-бюджетной системы, которая позволила бы хотя бы сдержать нарастание региональных диспропорций, коль скоро устранить или смягчить их не представлялось реалистичной задачей. Экономические диспропорции рассматривались и с точки зрения опасности социально-экономического неравенства для политической стабильности страны, с точки зрения потенциала общественного протеста и сепаратистских движений на национальных окраинах КНР (подробнее см.: Рыжова, 2008). Новое налоговое и бюджетное законодательство должно было, сохранив положительный опыт экспериментов 1980-х гг., решить и проблему восстановления контроля центральных партийных и государственных органов над ситуацией на местах, и проблему региональных различий путем повышения перераспределительной роли центрального бюджета⁶.

Одновременно с экспериментами в сфере межбюджетных отношений в Китае происходило формирование предпосылок для налоговой реформы, отвечающей потребностям рыночной экономики. В период с 1978 по 1993 г. прежняя, довольно примитивная и негибкая налоговая система постепенно уступала место иной, в которой появились и стали играть важную роль налоги на доход (прибыль компаний и доходы граждан), налоги с оборота (включая НДС) и другие налоги, впоследствии ставшие важными источниками формирования бюджетных доходов.

Налогово-бюджетная реформа 1994 г. и правовые основы современной бюджетной системы Китая

В 1994 г. была проведена налоговая реформа, закрепившая принцип разграничения налогов между бюджетами разного уровня для всех территорий страны (впрочем, принцип разграничения источников доходов бюджетов разного уровня применялся и до этого, хотя и не во всех регионах и не одинаково) (подробнее см.: Соколов и Лю, 2014). Все налоги были разделены на налоги, поступления по которым идут в центральный бюджет, налоги, поступления по которым идут в консолидированные провинциальные бюджеты, и налоги, поступления по которым, делятся в определенных

⁶ Необходимо отметить, что как бы велики ни были различия в экономическом развитии регионов КНР (в частности по размеру ВРП), они тем не менее заметно ниже, чем в других странах БРИК – России, Индии и Бразилии. Подробнее см.: (Зайцева, 2010).

пропорциях между центральным и провинциальными бюджетами (данные пропорции с тех пор несколько раз пересматривались). Это сделало возможной и оправданной реформу бюджетной системы, ознаменовавшейся принятием нового Бюджетного закона.

В соответствии с Бюджетным законом⁷ КНР от 1994 г. (с последующими поправками) в китайской бюджетной системе выделяются 5 уровней: центральный бюджет; бюджеты провинций, автономных районов и городов центрального подчинения; бюджеты городов и автономных префектур; бюджеты округов; бюджеты уездов. В целом эти уровни бюджетной системы соответствуют уровням сложившегося на практике административного деления КНР. При этом в случае с уездами Бюджетный закон КНР допускает (временное) отсутствие у последних собственного бюджета, если власти соответствующей провинции, автономного района или города центрального подчинения полагают, что для этого не созданы необходимые условия (статья 2).

Бюджетный закон КНР исходит из того, что центральный бюджет и бюджеты субнационального уровня связаны воедино системой распределения бюджетных доходов и системой трансфертов. При этом в законе особо отмечен принцип разделения доходов между центральным и субнациональными бюджетами (статьи 20–21).

Всеитайское собрание народных представителей (ВСНП) рассматривает проекты центрального и субнациональных бюджетов и отчеты об их исполнении, принимает центральный бюджет и отчет о его исполнении, а также может изменять или аннулировать решения Постоянного комитета ВСНП по бюджетным вопросам. Постоянный комитет ВСНП надзирает за исполнением центрального и местных бюджетов и, в случае противоречия конституции, законодательству и регулирующим документам, может аннулировать нормативно-правовые акты, постановления и распоряжения Государственного совета по поводу исполнения бюджета, а также нормативно-правовые акты, постановления и распоряжения по поводу исполнения бюджета собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, а также их постоянных комитетов (статья 12).

Собрания народных представителей уровня округа и выше рассматривают проект общего (консолидированного) бюджета соответствующей территории и отчет о его исполнении, принимают бюджет соответствующего уровня и отчет о его исполнении, могут аннулировать неправомерные постановления и распоряжения своего постоянного комитета по поводу исполнения бюджета, а также постановления и распоряжения правительства соответствующей территории. Постоянные комитеты собраний народных представителей уровня уезда и выше надзирают за исполнением общего (консолидированного) бюджета соответствующей территории, рассматривают и принимают поправки к бюджету соответствующего уровня, могут аннулировать неправомерные постановления и распоряжения правительств соответствующей территории по поводу исполнения бюджета и неправомерные постановления и распоряжения собраний народных представителей следующего, нижестоящего уровня и их постоянных комитетов. Собрания народных представителей уездного уровня рассматривают проект бюджета соответствующей территории и отчет о его исполнении, принимают бюджет соответствующего уровня и отчет о его исполнении, могут аннулировать неправомерные постановления и распоряжения правительства соответствующей территории по поводу исполнения бюджета (статья 13).

Государственный совет (правительство) КНР составляет проект центрального бюджета, направляет проекты центрального и субнациональных бюджетов ВСНП, организует исполнение центрального и субнациональных бюджетов, принимает решение об использовании резервных фондов центрального бюджета, разрабатывает поправки в центральный бюджет, надзирает за исполнением центрального и субнациональных бюджетов, может изменять или аннулировать неправомерные постановления и

⁷ Budget Law of the People's Republic of China (<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=18189&lib=law>).

распоряжения органов исполнительной власти центрального и субнационального уровня по поводу исполнения бюджета, а также отчитывается перед ВСНП или его Постоянным комитетом об исполнении центрального и субнациональных бюджетов (статья 14).

Субнациональные правительства уровня округа и выше составляют проект бюджета соответствующей территории, отчитываются о проекте общего (консолидированного) бюджета перед собраниями народных представителей соответствующей территории и направляют его постоянному комитету собрания народных представителей, организуют исполнение общего (консолидированного) бюджета соответствующей территории, принимают решение об использовании резервных фондов территориального бюджета, разрабатывают поправки в бюджет соответствующей территории, надзирают за исполнением бюджета соответствующей территории и бюджетов следующего, нижестоящего уровня, могут изменять или аннулировать неправомерные постановления и распоряжения органов исполнительной власти соответствующего и правительств следующего, нижестоящего уровня по поводу исполнения бюджета, а также отчитываются перед собранием народных представителей или его постоянным комитетом об исполнении общего (консолидированного) бюджета соответствующей территории. Правительства уездов составляют проект бюджета, направляют его собранию народных представителей, организуют его исполнение, принимают решения об использовании резервных фондов, разрабатывают поправки в бюджет и отчитываются об исполнении бюджета перед собранием народных представителей уездного уровня (статья 15).

Источники бюджетных доходов делятся на источники, закрепленные за центральным бюджетом, источники, закрепленные за субнациональными бюджетами, а также на источники, доходы от которых распределяются между центральным и субнациональными бюджетами. Расходные обязательства аналогично закрепляются за бюджетами того или иного уровня. При этом, в соответствии с Бюджетным законом КНР, распределение между бюджетами разных уровней доходных источников, распределение тех или иных доходов между бюджетами, закрепление расходных обязательств, а также вопросы межбюджетных трансфертов определяются Государственным советом (правительством) КНР. Закон не требует, как такового, согласования этих решений с ВСНП; Государственный совет лишь должен уведомить об этом Постоянный комитет ВСНП (статья 21).

Бюджетный закон КНР, с одной стороны, исключает дефицит центрального бюджета, требуя равенства доходов и расходов. Вместе с тем, закон гласит, что для частичного финансирования капитальных вложений, осуществляемых центральными властями, может привлекаться финансирование в виде внутренних или внешних займов в рациональных размерах и соотношении (статья 27). Четких количественных критериев рациональности заимствований закон не содержит. Применительно к субнациональным бюджетам Бюджетный закон требует, чтобы расходы не превышали доходов, т.е. также исключает дефицит. При этом у субнациональных властей отсутствует право заимствований путем выпуска облигаций, за исключением ситуаций, особо оговариваемых законами или решениями Государственного совета (статья 28).

Бюджетный закон не оговаривает целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, если не считать положения о необходимости предусматривать в центральном и релевантных субнациональных бюджетах средства для поддержки отдельных категорий территорий, таких как национальные автономии, старые революционные базы и бедствующие территории, а также резервов на случай чрезвычайных ситуаций (статья 31).

Проект центрального и субнациональных бюджетов направляются Государственным советом ВСНП, которое рассматривает и одобряет центральный бюджет

(статья 38). Проекты субнациональных бюджетов направляются субнациональными правительствами собраниям народных представителей соответствующих уровней, которые рассматривают и утверждают их. Утвержденные бюджеты немедленно направляются правительством каждого уровня правительству следующего, более высокого уровня, которое консолидирует данные и направляет их выше (статья 40). Если Госсовет или правительство территории уровня округа и выше приходят к выводу, что утвержденный бюджет нижестоящего уровня нарушает те или иные нормативно-правовые акты, они возвращают его для пересмотра постоянному комитету собрания народных представителей соответствующего уровня (статья 41).

Поправки в бюджеты различных уровней в соответствии с Бюджетным законом КНР вносятся в случае необходимости увеличения расходов или сокращения доходов соответствующего бюджета, а также в случае необходимости дополнительных заимствований. Поправки принимаются постоянным комитетом собрания народных представителей территории уровня округа и выше и собранием народных представителей на уровне уезда. При этом изменения доходов и расходов, обусловленные изменениями величины трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней, не требуют внесения поправок в бюджет (статьи 53–54).

Начиная с принятия в 1994 г. действующего Бюджетного закона, бюджетное планирование в КНР официально основывается на принципе так называемого двойного бюджетирования, в котором планирование текущих и капитальных расходов осуществляется отдельно (статья 26 Бюджетного закона). Текущие расходы должны полностью финансироваться за счет бюджетных доходов, в то время как часть капитальных расходов может финансироваться за счет заимствований. Впрочем, несмотря на то что соответствующие положения Бюджетного закона остаются в силе, начиная с 1997 г. фактически используется иной принцип, по которому отдельно осуществляется планирование большего числа компонентов бюджета.

Субнациональные бюджеты на современном этапе

Принципы, заложенные в Бюджетном законе КНР от 1994 г., в частности принцип разделения между бюджетами доходных источников и расходных обязательств, позволяют говорить о внедрении в китайскую бюджетную систему отдельных элементов бюджетного федерализма, особенно при сравнении с предшествующими периодами.

Налоговая и бюджетная реформы способствовали радикальному изменению соотношения доходов центрального и субнациональных бюджетов. По расчетам С. Иванова (2012), если в 1993 г. на субнациональные бюджеты приходилось 78% всех бюджетных доходов КНР, то в 1994 г. их доля упала до 44,2%. Таким образом, в результате бюджетной реформы степень централизации доходов в бюджетной системе существенно выросла (примерно в 1,5 раза).

В 2000-х гг. на долю субнациональных бюджетов приходилась примерно половина совокупных бюджетных доходов (в 2014 г. – 54,1%). Однако централизация доходов сопровождалась и существенным увеличением трансфертов из центрального в субнациональные бюджеты, вследствие чего расходы по-прежнему остаются децентрализованными, так как преобладающая их доля осуществляется субнациональными бюджетами (в 2014 г. – 85,1%). При этом на протяжении 2000-х гг. роль субнациональных бюджетов возрастала (см. рис. 1)⁸.

⁸ Исследование, проведенное Цай и Трейсманом (*Cai and Treisman, 2006*), показало, что, вопреки широко распространенному мнению, децентрализация в налогово-бюджетной сфере КНР в том виде и в те сроки, в которые она была проведена, не могла повлиять на успех экономических реформ. Сю (*Xu, 2011*) пишет о сочетании децентрализации и авторитаризма в китайской системе. Жанг (*Zhang, 2006*) указывает на сочетание фискальной децентрализации с политической централизацией, как специфическую черту КНР.

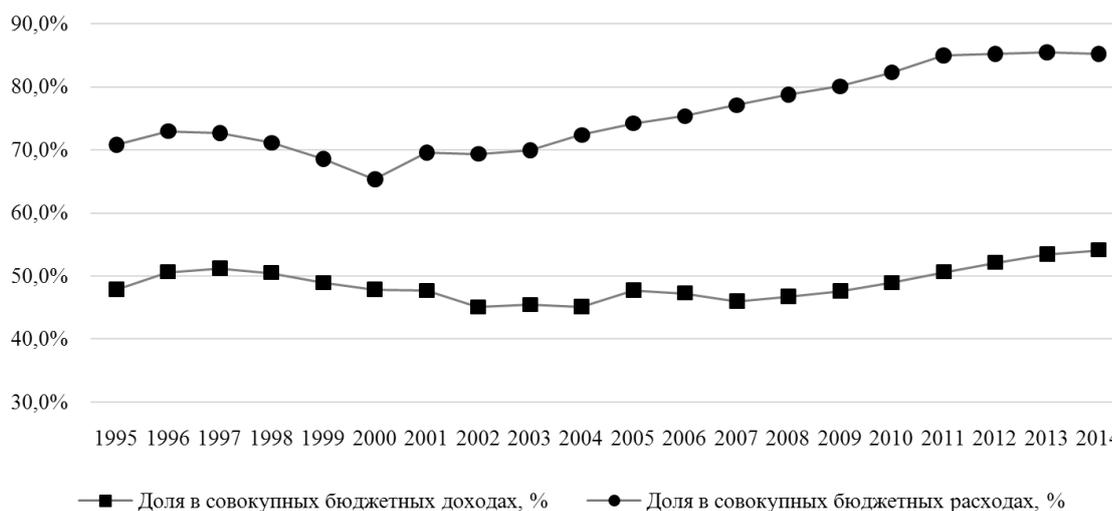


Рис. 1. Консолидированные бюджеты провинций в бюджетной системе КНР

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>)

Эффективность налогово-бюджетной реформы в различных провинциях была разной⁹. По сей день ситуация с тем, насколько бюджетные расходы обеспечены собственными доходами, довольно сильно различается по провинциям Китая. В 2014 г. в наибольшей степени расходы бюджета были обеспечены собственными доходами в столице и приморских провинциях, а в наименьшей степени – в провинциях центральной и западной частей страны, в национальных автономиях; так если в Шанхае расходы лишь на 7% превышали собственные доходы бюджета, в Пекине – на 12%, то в Тибете – на 854% (см. рис. 2). Разница между собственными доходами бюджета и его расходами в большинстве регионов в значительной степени покрывается трансфертами, хотя в последние годы возрастает роль заимствований, в том числе путем выпуска облигаций (несмотря на формальные ограничения, установленные Бюджетным законом, но с разрешения центральных властей).

Если разделить провинции КНР на три группы – национальные автономии (АР Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский АР, Нинся-Хуэйский АР, Тибетский АР, Гуанси-Чжуанский АР, а также не имеющий автономного статуса, но многонациональный Цинхай), города центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь, но без Чунцина) и прочие провинции (с Чунцином), то на основе доступных данных можно увидеть определенные закономерности бюджетной ситуации в отношении каждой из этих групп (см. рис. 3).

В случае с национальными автономиями и Цинхаем в глаза бросается щедрость центральных властей, которые обеспечивают (преимущественно посредством межбюджетных трансфертов, а также позволяя осуществлять заимствования) жителям каждой из них (за исключением Гуанси-Чжуанского АР) уровень подушевых бюджетных расходов выше среднего по прочим провинциям и по одному из четырех городов центрального подчинения (Чунцин) и приближают их по этому показателю к трем богатейшим городам – Пекину, Шанхаю и Тяньцзиню. В какой-то мере это связано с относительной бедностью и неразвитостью этих регионов, что требует дополнительных ресурсов для опережающего развития и преодоления разрыва с другими регионами. Свою роль, безусловно, играют и политические соображения предупреждения сепаратистских настроений. При этом говорить о выравнивании бюджетных показателей внутри этой группы не приходится – налицо огромный отрыв Тибета.

⁹ О региональных различиях в глубине реформ и в эффективности новой налогово-бюджетной системы см. Лу и Чоу (Loo and Chow, 2006).

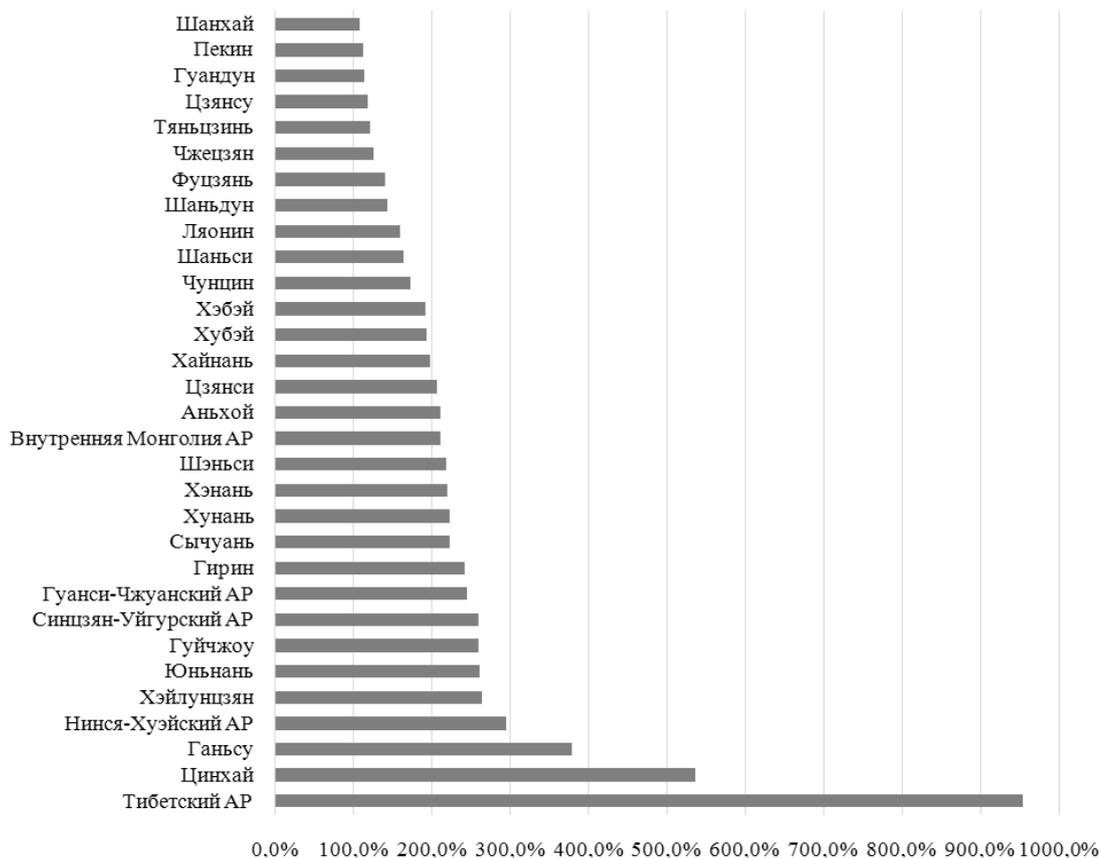


Рис. 2. Расходы консолидированных бюджетов провинций в % к собственным доходам в 2014 г.

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Китая (<http://www.stats.gov.cn/>)

Три из четырех городов центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь) характеризуются наиболее высокими бюджетными доходами и расходами на душу населения, при этом эти города мало зависят от трансфертов из центрального бюджета, а их бюджетные показатели довольно схожи, так что межбюджетные трансферты, как, впрочем, и заимствования, не имеют большого значения ни для повышения бюджетной обеспеченности, ни для выравнивания бюджетных показателей между этими городами.

Наконец, в третьей группе провинций (а также в Чунцине и в Гуанси-Чжуанском АР) достаточно явно прослеживается политика выравнивания уровня подушевых бюджетных расходов при помощи межбюджетных трансфертов и одобренных центром заимствований: разница в величине собственных доходов бюджета на душу населения составляет по этой группе 3,5 раза, а разница в величине расходов бюджета на душу населения – 1,9 раза, что достигается преимущественно благодаря трансфертам.

Налоговая и бюджетная реформы 1994 г. привели к серьезному несоответствию доходной базы и расходных обязательств субнациональных бюджетов, которое лишь частично решается посредством системы межбюджетных трансфертов. Особенно острой эта проблема оказалась на самых нижних уровнях бюджетной системы, ответственных за обеспечение ряда общественно важных благ. В первые годы после бюджетной реформы субнациональные власти пытались решать эту проблему самостоятельным установлением и взиманием платы за разнообразные услуги, оказываемые

общественным сектором, но уже в 1998 г. эта практика была ограничена центральными властями. Финансовая необеспеченность расходных обязательств на протяжении многих лет приводит к нарастанию долгов и кредиторской задолженности на нижних уровнях бюджетной системы, даже несмотря на то, что закон запрещает субнациональным властям прибегать к выпуску облигаций для финансирования дефицита бюджета (и не предполагает закладывания дефицита в бюджет).

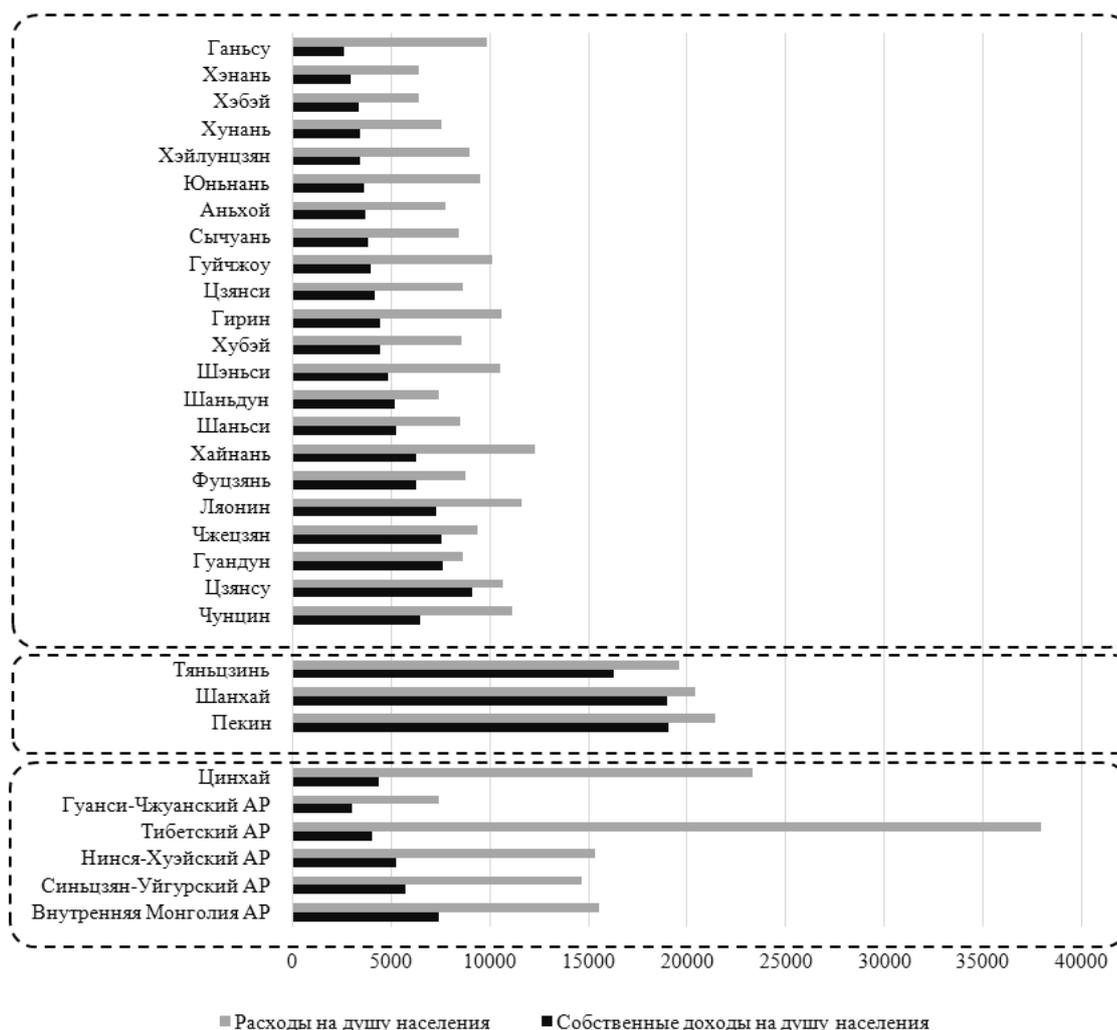


Рис. 3. Расходы и собственные доходы консолидированных бюджетов провинций КНР в 2014 г., юаней на душу населения

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Кумая (<http://www.stats.gov.cn/>)

Л. Онг (Ong, 2006), исследуя проблему на уездном уровне, называет пять категорий задолженности субнациональных органов власти: кредиты министерства финансов КНР, Народного банка КНР, а также кредиты международных организаций и иностранных правительств; кредиторская задолженность, включая задолженность по выплате заработной платы; задолженность перед местными банками и небанковскими финансовыми организациями, связанная с финансированием инфраструктуры и общественного сектора; бюджетные гарантии по кредитам и займам местных предприятий (несмотря на то, что выдача бюджетных гарантий допускается законом лишь в отношении иностранных или международных кредиторов); задолженность и финансовые потери местных государственных предприятий и небанковских финансовых организаций, в

той или иной мере контролируемых местными властями. По оценкам Онг, совокупная задолженность уездных бюджетов в середине 2000-х гг. в разы превышала их бюджетные доходы. Кроме того, нередки случаи, когда субнациональные власти, не имея достаточных ресурсов в бюджете, оказывают неофициальное давление на местный бизнес, принуждая его к финансированию разнообразных проектов, которые, по мнению властей, имеют важное общественное значение.

Межбюджетные трансферты

Сразу после реформы 1994 г. величина межбюджетных трансфертов существенно выросла, однако поначалу среди них преобладали трансферты, направленные на возмещение субнациональным бюджетам тех доходов, которых они лишились в связи с новой системой разграничения налоговых доходов. В отношении прочих видов трансфертов некоторое время продолжали применяться те же подходы, что и до 1994 г., т.е. практика расчета и предоставления трансфертов сильно различалась в зависимости от провинции и ее договоренностей с центром.

Попытки внедрения унифицированной системы определения величины межбюджетных трансфертов начались в 1996 г., когда центральные власти КНР одобрили порядок определения нового вида трансфертов, подразумевающий единую методику для всех провинций, за исключением национальных автономий, для которых дополнительно был предусмотрен отдельный вид трансфертов с особой методикой расчета. Цель этих трансфертов заключалась в балансировке дефицитных субнациональных бюджетов. Впрочем, трансферты, рассчитанные по новой унифицированной методике, оставались лишь одним из видов трансфертов и в сравнении с общей величиной межбюджетных трансфертов большой роли не играли. Впоследствии система межбюджетных отношений претерпела изменения, когда были предприняты очередные попытки методической унификации части трансфертов (подробнее см.: *Jiang and Zhao, 2012*). Впрочем, сколь-либо существенной унификации достичь не удалось и по сей день, поскольку основания и цели предоставления различных видов трансфертов слишком различны.

Начиная с 1994 г. и по настоящее время бюджеты всех 23 внутренних (т.е. без учета САР Гонконг, САР Макао, а также де-факто независимого Тайваня) провинций КНР зависят от трансфертов из центрального бюджета, хотя и в различной мере. Роль межбюджетных трансфертов была и остается чрезвычайно важной с точки зрения наполнения субнациональных бюджетов, хотя в последние годы отмечается тенденция к сокращению доли расходов субнациональных бюджетов, финансируемых за счет трансфертов из центра, благодаря быстрому росту собственных доходов субнациональных бюджетов, а также благодаря расширению возможностей заимствований (см. рис. 4).

В настоящее время в КНР используются следующие основные категории трансфертов: трансферты, связанные с возвратом центральному бюджетом части собранных на определенной территории налогов (это своего рода компенсация субнациональным бюджетам за доходы, изъятые в результате реформы 1994 г.); трансферты общего назначения (предназначенные для выравнивания бюджетной обеспеченности, для софинансирования некоторых видов расходов, для компенсации выпадающих ввиду изменения нормативно-правовой базы доходов субнациональных бюджетов, и т.д.); а также трансферты специального назначения (предназначенные для финансирования конкретных видов расходов). Несмотря на рост в последние годы доли трансфертов общего назначения, которые в том числе нацелены на выравнивание, доля прочих трансфертов остается достаточно высокой, при этом, как правило, обеспеченные регионы получают больше этих прочих трансфертов, нежели бедные, хотя есть и отдельные исключения (см. рис. 5); в китайской бюджетной системе выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется, как было продемонстрировано выше, не применительно ко всем провинциям одновременно, а среди части провинций.

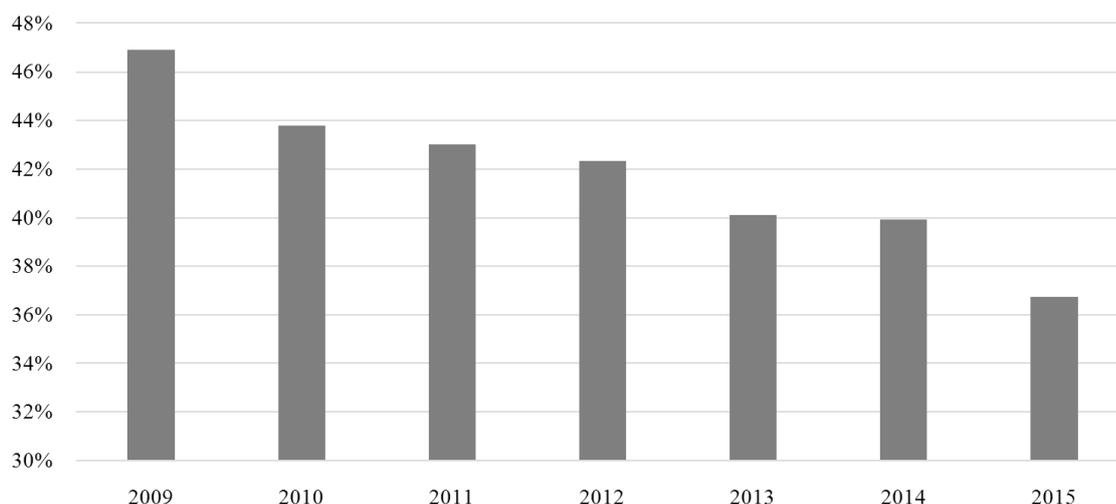


Рис. 4. Совокупная доля расходов консолидированных бюджетов провинций КНР, финансируемых за счет трансфертов из центрального бюджета

Источник: на основе данных Национального бюро статистики Киргизии (<http://www.stats.gov.kg/>) и отчетов Министерства финансов КНР перед ВСНП КНР

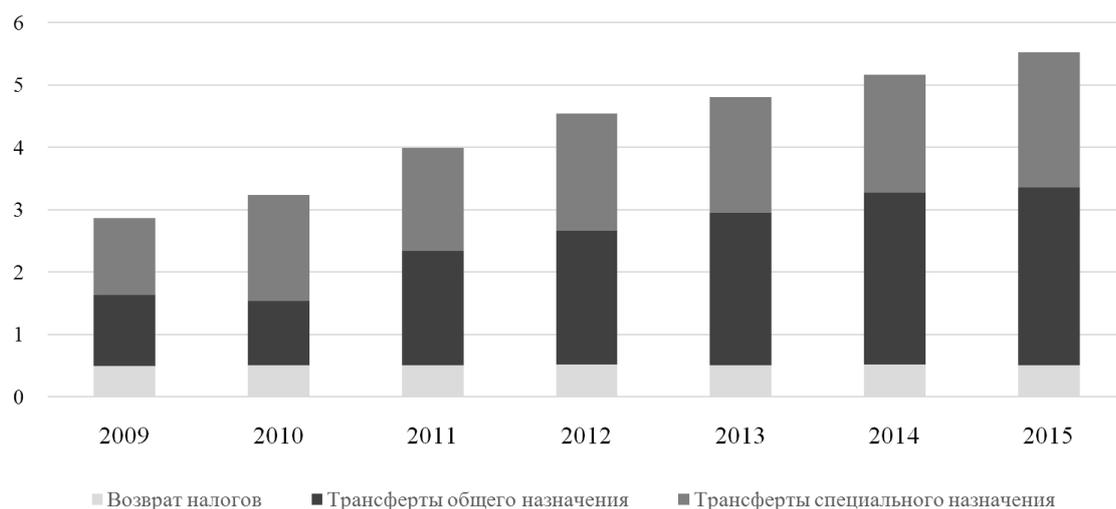


Рис. 5. Величина и структура трансфертов из центрального бюджета в бюджеты провинций КНР, трлн юаней

Источник: на основе данных отчетов Министерства финансов КНР перед ВСНП КНР

Наряду с попытками совершенствования и унификации методик определения трансфертов из центрального в провинциальные бюджеты, в 2000-х гг. были приняты шаги, направленные на сокращение числа промежуточных звеньев в межбюджетных отношениях. Так, начиная с 2002 г. ряд расходных обязательств уездов был передан на уровень округов, которые стали рассматриваться в качестве ключевого звена системы межбюджетных отношений. Округа также стали выполнять учетно-распорядительные функции применительно к бюджетам уездов. Были установлены прямые отношения между бюджетами провинций и округов, без городов как промежуточного звена. Таким образом, сформировалась фактически трехуровневая бюджетная система (подробнее см.: Wong, 2013).

Вместе с тем в сфере межбюджетных отношений на субпровинциальном уровне по-прежнему отсутствуют какие-либо унифицированные в масштабах всей страны

модели определения межбюджетных трансфертов; эти вопросы фактически решаются каждой провинцией по-своему, хотя, как правило, на основе той же схемы, что присутствует в отношениях центрального и провинциальных бюджетов; в будущем можно ожидать унификации подходов и на этом уровне. Система межбюджетных отношений в КНР развивается достаточно динамично и во взаимосвязи с развитием системы территориально-административного деления и изменениями в отношениях государственных органов и Коммунистической партии на всех уровнях (подробнее см.: *Zhang, 2010*).

Внебюджетные доходы и расходы

Особенностью китайской бюджетной системы является унаследованное со времен государственной плановой экономики, хотя и в значительной степени реформированное в последние десятилетия, понимание бюджета любого уровня как суммы бюджетов всех государственных органов этого уровня, а также всех учреждений (например больниц, школ и т.п.), подчиненных этим органам. При этом наряду с учреждениями, деятельность которых полностью финансируется из бюджетов вышестоящих органов, существуют учреждения, которые в той или иной мере финансируют свою деятельность за счет оказания платных услуг. Внебюджетные доходы и расходы государственных учреждений в КНР были довольно существенны даже до начала рыночных реформ, а уже в 1990-х, как указывают некоторые авторы (см., например: *Chan, 1996*), их величина (особенно на субнациональном уровне) стала сопоставима с величиной бюджетов соответствующего уровня, хотя они и не находят полного отражения в бюджетной статистике. Кроме того, значительную роль в бюджетной системе КНР играют различные государственные внебюджетные фонды (несколько десятков фондов, призванных аккумулировать средства для финансирования строительства железных дорог, развития городских территорий, защиты водоемов и т.д.; к этой категории также относятся доходы территорий от несельскохозяйственных земель), фонд социального страхования, а также доходы от крупнейших государственных предприятий, администрируемые Комиссией по надзору и управлению государственными активами. На внебюджетные фонды приходится более трети совокупных расходов расширенного бюджета Китая. При этом как с точки зрения регулирования и администрирования, так и с точки зрения отчетности внебюджетные фонды представляют собой фактически параллельно и независимо существующую бюджетную систему.

Актуальность китайского опыта для России

Хотя реформа 1994 г. вместе с последующими шагами способствовала развитию налогово-бюджетной системы Китая в сторону сближения с современными системами в развитых странах, ее итоги на сегодняшний день неоднозначны. Среди ключевых проблем многие исследователи называют в первую очередь необеспеченность расходных обязательств субнациональных бюджетов собственными доходами этих бюджетов и, как следствие, высокую зависимость большинства провинций от межбюджетных трансфертов. По сути дела, в КНР сочетаются возросшая децентрализация расходов с сохраняющейся централизацией доходов.

Анализ российского опыта, проведенный А. Юшковым (2016), свидетельствует о том, что в отечественных условиях бюджетная децентрализация негативно связана с экономическим ростом (регионы в большей мере зависящие от трансфертов из федерального бюджета демонстрируют более высокие темпы экономического роста). Опыт Китая, демонстрирующего в течение нескольких десятилетий высокие темпы экономического развития, подтверждает идею о том, что сама по себе бюджетная централизация (централизация доходов) и значительный объем перераспределения ресурсов посредством межбюджетных трансфертов не препятствуют быстрому экономическому росту, во всяком случае на определенном этапе социально-экономического

и институционального развития страны. Ранее Бланшар и Шлейфер (*Blanchard and Shleifer, 2001*) пришли к выводу о том, что важным фактором успеха китайских реформ (в сравнении с российскими) в отношении стимулирования субнациональных властей к развитию экономики было сочетание расширения бюджетных полномочий провинций с сохраняющимися в условиях политической централизации административно-дисциплинарными методами контроля. История налогово-бюджетных реформ КНР и существующий массив исследований этого опыта подсказывают, что высокая степень бюджетной автономии субнациональных властей, создавая стимулы для увеличения налоговых и неналоговых доходов соответствующих бюджетов, совершенно необязательно стимулирует субнациональные власти к одновременному обеспечению роста доходов центрального бюджета, собираемых на территории регионов. Скорее наоборот, субнациональные власти в децентрализованной системе, заботясь о развитии экономики своих регионов, могут быть склонны максимизировать собственные доходы за счет потенциальных доходов центрального бюджета, сохраняя совокупное фискальное бремя на региональный бизнес минимальным. В условиях тесных формальных и неформальных связей, взаимной координации субнациональных властей и бизнеса для этого есть масса способов. В этом контексте существующая централизация доходов оказывается способом устранения конкуренции центра и регионов за налоги, а система межбюджетных трансфертов используется для сохранения у субнациональных властей стимулов к развитию экономики.

Хотя в результате реформы 1994 г. бюджетная система КНР перешла к существенно большей централизации доходов, нежели в предшествующий период, в настоящее время Китай вновь, но уже постепенно двигается к их децентрализации. При этом практикуется дифференцированный подход к разным категориям регионов (это касается как величины и порядка предоставления межбюджетных трансфертов провинциям из центрального бюджета, так и регулирования субнациональных заимствований), среди которых выделяются три основных: наиболее развитые города центрального подчинения, национальные автономии, наименее развитые в социально-экономическом плане и прочие регионы, характеризующиеся более или менее схожим, средним уровнем развития. Этот факт весьма актуален для России, где развитие межбюджетных отношений, как представляется, в значительной степени сдерживается несколько утопичной идеей использования унифицированных подходов к расчету трансфертов для всех регионов и регулированию субнациональных заимствований. Несмотря на то, что китайскую систему межбюджетных отношений часто критикуют за в значительной степени произвольный характер определения величины межбюджетных трансфертов специального назначения из центрального бюджета в бюджеты провинций, в конечном итоге это обеспечивает возможность учета специфики разных категорий регионов. Важно, что по факту китайские провинции разделены на небольшое число категорий, причем политика в отношении провинций внутри каждой из этих категорий следует своей логике, и унификация подходов имеет место внутри категории.

Еще одна особенность китайской налогово-бюджетной системы – это отсутствие унифицированного подхода к распределению доходных источников между бюджетами на субпровинциальном уровне. Опять же это можно рассматривать и как проблему, но для китайских реформ вообще характерны эксперименты в отдельно взятых регионах или группах регионов. В этом смысле можно ожидать, что, когда в Китае начнется унификация в этой сфере, она будет основываться на опыте тех провинций, где в этом отношении достигнуты наилучшие результаты. Поскольку проблема взаимоотношений региональных и местных властей в России также довольно остра, возможно, следовало бы шире использовать китайский экспериментальный подход, допуская большую вариативность моделей межбюджетных отношений внутри отдельных регионов.

Далее, в настоящее время для Китая характерно закрепление на законодательном уровне тех или иных расходных обязательств сразу за бюджетами нескольких

уровней, что, при наличии у властей каждого уровня полномочий по передаче обязательств следующему нижестоящему уровню, приводит к смещению значительной доли расходных обязательств на уровень округов и уездов, но зачастую без передачи соответствующих доходных источников и/или без предоставления трансфертов. В свою очередь это приводит к нарастанию в условиях недостаточной бюджетной обеспеченности задолженности бюджетов нижних уровней бюджетной системы, в том числе кредиторской задолженности и/или невыполнению ими обязательств по предоставлению тех или иных общественно значимых благ. Опыт КНР в этой сфере, хотя и негативный, также нельзя игнорировать в российских условиях.

ЛИТЕРАТУРА

Асадуллина А., Асылгужин И., Трухов А. (2015). Конкурентный бюджетный федерализм и его роль в экономическом развитии страны // *Финансы и кредит*, № 13, с. 44–53.

Бахитова Р. (2013). Модель одноканальной бюджетной системы в Китайской Народной Республике // *Проблемы Востоковедения*, № 4, с. 8–12.

Жуджунь Д., Ковалев М., Новик В. (2008). Феномен экономического развития Китая. Минск: Издательский центр БГУ.

Зайцева Ю. (2010). Межрегиональная дифференциация в странах БРИК: возможности оценки // *Мировая экономика и международные отношения*, 5, с. 44–51.

Иванов С. (2012). Распределение фискальных и административных ресурсов между центральной и местными властями КНР в период реформ // *Известия Иркутского государственного университета*. Серия: Политология. Религиоведение, № 2(9), ч. 1, с. 41–48.

Изотов Д. (2007). Оценка опыта КНР по выравниванию региональной дифференциации мерами трансфертной политики // *Пространственная экономика*, № 4, с. 147–159.

Прохорова Н. (2015). Проблемы субнационального налогообложения в России и в Китае: сравнительный анализ // *Управленец*, № 3 (55), с. 62–67.

Рыжова Н. (2008). Развитие окраинных регионов КНР: роль «Приграничного пояса открытости» // *Пространственная Экономика*, № 4, с. 36–59.

Соколов Б., Лю Ю. (2014). Налоговые реформы: опыт Китая – выводы для России // *Финансы и кредит*, № 20, с. 32–46.

Юшков А. (2016). Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // *Вопросы экономики*, № 2, с. 94–110.

Blanchard O. and Shleifer A. (2001). Federalism With and Without Political Centralization: China versus Russia // *IMF staff papers*, vol. 48, pp. 171–179.

Cai H. and Treisman D. (2006). Did government decentralization cause China's economic miracle? // *World politics*, vol. 58, no. 4, pp. 505–535.

Chan J. (1996). Budget accounting in China: continuity and change // *Research in governmental nonprofit accounting*, vol. 9, pp. 147–174.

Chen C. and Wu H. (2008). Fiscal structures and regional economic growth: evidence from China's fiscal contract system // *The journal of developing areas*, vol. 41, no. 2, pp. 119–135.

Jiang T. and Zhao Z. (2012). Government transfer payments and regional development / In: Garnaut R. and Song L. (eds.). China: New engine of world growth. Canberra: ANU Press.

Jin H., Qian Y. and Weingast B. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style // *Journal of public economics*, vol. 89, pp. 1719–1742.

Loo B. and Chow S. (2006). China's 1994 tax-sharing reforms: one system, differential impact // *Asian survey*, vol. 46, no. 2, pp. 215–237.

Montinola G., Qian Y. and Weingast B. (1995). Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China // *World Politics*, vol. 48, pp. 50–81.

- Ong L. (2006). The political economy of township government debt, township enterprises and rural financial institutions in China // *The China quarterly*, no. 186, pp. 377–400.
- Shen C., Jin J. and Zou H. (2012). Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps // *Annals of economics and finance*, vol. 13, no. 1, pp. 1–51.
- Wong C. (2013). Reforming China's public finances for long-term growth / In: Garnaut R., Fang C. and Song L. (eds.) *China: a new model for growth and development*. Canberra: ANU Press.
- Xu C. (2011). The fundamental institutions of China's reforms and development // *Journal of economic literature*, vol. 49, no. 4, pp. 1076–1151.
- Zhang X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: implications for growth and inequality // *Journal of comparative economics*, vol. 34, no. 4, pp. 713–726.
- Zhang Y. (2010). How will China's central–local governmental relationships evolve? Analytical framework and its implications / In: Garnaut R., Golley J. and Song L. (eds.) *China: The Next Twenty Years of Reform and Development*. Canberra: ANU Press.

REFERENCES

- Asadullina A., Asylguzhin I. and Trukhov A. (2015). Competitive budget federalism and its role in the country's economic development. *Finance and credit*, no. 13, pp. 44–53. (In Russian.)
- Bakhitova R. (2013). The single-channel model of the budget system in China. *Problems of Oriental studies*, no. 4, pp. 8–12. (In Russian.)
- Ivanov S. (2012). Distribution of fiscal and administrative resources between central and local authorities of the PRC during the reform period. *News of Irkutsk State University. «Political Science. Religious studies» series*, no. 2 (9), part 1, pp. 41–48. (In Russian.)
- Izotov D. (2007). Evaluation of the experience of the PRC on mitigating of regional differentiation using measures of transfer policy. *Spatial Economics*, no. 4, pp. 147–159. (In Russian.)
- Judjun D., Kovalev M. and Novik V. (2008). The phenomenon of China's economic development. Minsk: Publishing center of BSU. (In Russian.)
- Prokhorova N. (2015). Problems of subnational taxation in Russia and China: a comparative analysis. *Manager*, no. 3 (55), pp. 62–67. (In Russian.)
- Ryzhova N. (2008). The development of the outlying regions of China: the role of the «Border zone of openness». *Spatial economics*, no. 4, pp. 36–59. (In Russian.)
- Sokolov B. and Liu Y. (2014). Tax reforms: China's experience – lessons for Russia. *Finance and credit*, no. 20, pp. 32–46. (In Russian.)
- Yushkov A. (2016). Fiscal decentralization and regional economic growth: theory, empirics and Russian experience. *Voprosy ekonomiki*, no. 2, pp. 94–110. (In Russian.)
- Zaitseva Y. (2010). Interregional differentiation in the BRIC countries: evaluation possibilities. *World economy and international relations*, no 5, pp. 44–51. (In Russian.)
- Blanchard O. and Shleifer A. (2001). Federalism With and Without Political Centralization: China versus Russia. *IMF staff papers*, vol. 48, pp. 171–179.
- Cai H. and Treisman D. (2006). Did government decentralization cause China's economic miracle? *World politics*, vol. 58, no. 4, pp. 505–535.
- Chan J. (1996). Budget accounting in China: continuity and change. *Research in governmental nonprofit accounting*, vol. 9, pp. 147–174.
- Chen C. and Wu H. (2008). Fiscal structures and regional economic growth: evidence from China's fiscal contract system. *The journal of developing areas*, vol. 41, no. 2, pp. 119–135.
- Jiang T. and Zhao Z. (2012). Government transfer payments and regional development / In: Garnaut R. and Song L. (eds.) *China: New engine of world growth*. Canberra: ANU Press.
- Jin H., Qian Y. and Weingast B. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of public economics*, vol. 89, pp. 1719–1742.

Loo B. and Chow S. (2006). China's 1994 tax-sharing reforms: one system, differential impact. *Asian survey*, vol. 46, no. 2, pp. 215–237.

Montinola G., Qian Y. and Weingast B. (1995). Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World Politics*, vol. 48, pp. 50–81.

Ong L. (2006). The political economy of township government debt, township enterprises and rural financial institutions in China. *The China quarterly*, no. 186, pp. 377–400.

Shen C., Jin J. and Zou H. (2012). Fiscal decentralization in China: history, impact, challenges and next steps. *Annals of economics and finance*, vol. 13, no. 1, pp. 1–51.

Wong C. (2013). Reforming China's public finances for long-term growth / In: Garnaut R., Fang C. and Song L. (eds.) *China: a new model for growth and development*. Canberra: ANU Press.

Xu C. (2011). The fundamental institutions of China's reforms and development. *Journal of economic literature*, vol. 49, no. 4, pp. 1076–1151.

Zhang X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: implications for growth and inequality. *Journal of comparative economics*, vol. 34, no. 4, pp. 713–726.

Zhang Y. (2010). How will China's central–local governmental relationships evolve? Analytical framework and its implications / In: Garnaut R., Golley J. and Song L. (eds.) *China: The Next Twenty Years of Reform and Development*. Canberra: ANU Press.