

Галина Викторовна Кондратенко<sup>1</sup>

Gala103@yandex.ru

## ДИСКУССИЯ О СОЗДАНИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ В КНР В 1980—1990-е гг. В АНГЛОЯЗЫЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

Статья посвящена дискуссии в англоязычной литературе вокруг проблемы создания и трансформации системы социального обеспечения в КНР в начальный период реформ. В исследуемой традиции социальная политика изучается в рамках парадигмы экономических реформ, которые обуславливают социальное развитие страны. Ключевым объектом исследования становится система социального страхования. Акцент делается на рассмотрении двух направлений социальной реформы: пенсионной реформы, связанной с «реорганизацией» государственных предприятий, и воссоздания системы медицинского обеспечения, которая была разрушена в деревне в 80-е годы. Стоит отметить, что практически во всех работах рассматривается влияние экономических реформ на систему социального обеспечения Китая, а политический механизм, отчасти определяющий региональные различия в нормативном обеспечении социального развития в КНР, во многих работах недостаточно детализирован. В целом в этой традиции подчёркивается, что для понимания особенностей социальной политики в КНР имеют значение две ключевые характеристики: структура социального обеспечения и сочетание стимулов и полномочий центральных и местных властей. Кроме того, появились разные стратегии управления финансовыми активами на локальном уровне. Данные стратегии не только раскрывают политические механизмы функционирования системы социального обеспечения, но и показывают сложность взаимодействия уровней власти и проблемы «эффективности и управляемости». Таким образом, для понимания особенностей социальной политики в КНР имеют значение две ключевые характеристики — структура социального обеспечения и сочетание стимулов и полномочий центральных и местных властей.

**Ключевые слова:** социальное развитие, система социального страхования, парадигма экономических реформ, бюрократическая парадигма, региональное неравенство.

---

<sup>1</sup> Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия.

Galina V. Kondratenko<sup>2</sup>

Gala103@yandex.ru

### THE DISCUSSION ON THE CREATION OF A SOCIAL SUPPORT SYSTEM IN THE PRC IN THE 1980s AND 1990s IN ENGLISH LITERATURE

The article analyzes the discussion around the problem of creating and transforming the social security system in the PRC in the initial period of reforms in the English literature. The research tradition focuses on the study of China's social policy within the framework of the paradigm of economic reforms that determine the social development of the country. The key object of research is the social insurance system. The focus is on two areas of reform — pension reform related to the reform of state-owned enterprises and the reform of the health care system, which was destroyed in the village in the 1980s. It is worth noting that in almost all works, the impact of economic reforms on the social security system of China is considered, and the political mechanism, partly determining regional differences in the normative support of social development in China, is not sufficiently specific in many works. In General, this tradition emphasizes that two key characteristics are important for understanding the specifics of social policy in the PRC — the structure of social security and the combination of incentives and powers of Central and local authorities. In the initial period of social security reform, the main issues were the size of insurance payments and benefits, the breadth of coverage of the support system, and stratification, which reflects the inequality in the amount of preferences received by different groups of the population. These three dimensions relate differently to specific conditions and determine the degree of uniqueness of the local social security system.

**Keywords:** social development, social insurance system, paradigm of economic reforms, bureaucratic paradigm, regional inequality.

В течение последних двух десятилетий парадигма<sup>3</sup> экономических реформ доминирует в исследованиях социального обеспечения и социальной практики в КНР: политика экономических реформ определила задачи, параметры, предпосылки и результаты социального развития. Такой подход характерен не только для авторов китайязычных публикаций, но и для англоязычных учёных, обладающих более широким набором познавательных средств. Поэтому триггером изменений в социальной сфере называют экономические реформы и упускают из виду, что причинами социальных трансформаций могут быть и внутренние процессы, происходящие в этой сфере. Исследовательская проблематика связана

<sup>2</sup> Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia.

<sup>3</sup> В данной работе под парадигмой понимается совокупность ценностей, методов, подходов, технических навыков и средств, принятых в научном сообществе в рамках устоявшейся научной традиции в определённый период времени.

с результатами экономической политики, иногда рассматривающимися как детерминанты социальных изменений и системного давления, к которому должна адаптироваться социальная политика. К самым распространённым выводам, которые в экономической парадигме рассматриваются как аксиомы, относятся утверждения, что экономические реформы привели к росту бедности и неравенства, а также к изменениям в программах по сокращению бедности в городах, в то время как реформа государственных предприятий привела к новой пенсионной политике [11; 3], а реструктуризация предприятий и проблемы, возникшие «в процессе того, как экономика Китая стала всё более ориентироваться на рынок», привели к реформам городского медицинского страхования 1990-х гг. [17]. Заметно влияние этой исследовательской традиции<sup>4</sup> и при изучении изменения социальной политики в деревне, с которой начались экономические эксперименты, и многие исследователи стали использовать экономическую парадигму для анализа социально-экономической трансформации в деревне. В 1980-х гг. произошёл крах кооперативной медицинской системы. Мнения исследователей относительно причин этого феномена разнятся. Большинство считало, что это результат именно деколлективизации и распада института плановой экономики. Но изучение правительственных документов и газетных отчётов начала 1980-х гг. показывает, что структура медицинского обслуживания на селе разрушилась вследствие изменения политики здравоохранения [5, p. 82].

Безусловно, есть веские причины для появления и использования экономического обоснования социальной политики. Во-первых, само правительство Китая сделало экономический рост главным показателем развития с 1978 г. Во-вторых, исследования политики социального обеспечения часто фокусировались на изучении финансовых потоков и межбюджетных отношений, которые ориентировали их на анализ экономических предпосылок. В-третьих, исследователи часто были заинтересованы в том, чтобы влиять на политику, а не объяснять её, хотя следует учитывать, что для китайских социологов слишком глубокое изучение причин изменений может быть политически рискованным. В-четвёртых, парадигма экономической реформы являлась привлекательной для исследователей отчасти потому, что политологи уделяли мало внимания политике социального обеспечения и развития [16; 8; 15]. И наконец, что наиболее важно, влияние политики экономических реформ на системы социального обеспечения и здравоохранения Китая было действительно ощутимым.

В то же время на рубеже 80—90-х гг. XX в. в англоязычной среде складывалась и другая традиция изучения меняющейся социальной реальности

<sup>4</sup> Исследовательская традиция — это комплекс научных убеждений, имеющих фундаментальный характер. Традиция состоит по меньшей мере из двух компонентов. Это (1) множество онтологических представлений (о том, какого рода сущностями и процессами занимается данная научная область) и (2) множество теоретико-познавательных и методологических норм, определяющих, как должен изучаться данный класс явлений.

в Китае, в частности социального развития. В данной работе социальное развитие понимается как развитие непосредственно социальной сферы или отдельных её компонентов: систем образования, здравоохранения, социального обеспечения, благосостояния и структуры потребностей — в меняющейся социальной и экономической среде. Комплексное изучение социального обеспечения, в том числе с использованием количественных методов экономических аспектов социального обеспечения, институциональных изменений, даёт представление о системе социального обеспечения с разных точек зрения. Например, анализ реформы медицинского обеспечения Китая с позиции административной и экономической эффективности позволил поднимать вопросы социального и экономического неравенства между разными социальными группами, регионами, городом и деревней. И это при том, что проблема неравенства доходов в начале 1980-х гг. была неявной: только с 1985 г. наметился разрыв в доходах в пользу города [2], а доступ к медицинскому обслуживанию стал актуален после распада системы кооперативной медицины в деревне в 1982 г. Пенсионное обеспечение стало ключевой точкой изучения социальной политики КНР с 1986 г., когда работникам государственных предприятий позволили самостоятельно делать взносы в пенсионные фонды. Пенсионная реформа стала первой в череде экспериментов и новаций и дала толчок к широкому обсуждению социального развития в КНР. До 2008 г. трансформация пенсионной системы была самой обсуждаемой из реформ социальной направленности в стране.

Социальное и экономическое неравенство, возникшее в процессе реформ, в целом принято рассматривать в рамках парадигмы экономических реформ и парадигмы бюрократической политики, хотя ни одна из них в достаточной мере не может объяснить заметные межрегиональные различия в структуре социального обеспечения. В большей степени неравенство можно объяснить фрагментарностью системы социального обеспечения, хотя переход от плановой экономики к рыночной также можно назвать одной из причин [5; 14]. В свою очередь, фрагментарность и неравномерность можно объяснить особенностями внедрения (в форме эксперимента) социальных инноваций и временным лагом в их внедрении в разных регионах страны.

Точкой бифуркации в росте межрегионального неравенства стала реформа госпредприятий — отмена системы пожизненного найма и социального обеспечения, привязанного к рабочему месту, а также массовое увольнение работников в начале 1990-х гг. и выход уволенных на улицу. Это заставило правительство работать над созданием единой системы социального обеспечения, при реализации которой все риски перекладывались на региональные власти [1; 7]. Работ, посвящённых изучению и критике «отступления» государства в сфере социальной защиты населения в ранний период реформ (до 2003 г.), достаточно много [6; 12; 18].

Стоит отметить, что влияние экономических реформ на систему социального обеспечения Китая рассматривается практически во всех работах,

а политический механизм, отчасти определяющий региональные различия в нормативном обеспечении социального развития в КНР, во многих исследованиях недостаточно конкретизирован. В литературе, посвящённой реформам медицинского сектора, процесс принятия решений описан достаточно подробно. Исследователи, изучающие комплекс вопросов медицинского обеспечения и страхования, фокусируются на процессе принятия решений на уровне центрального правительства. В нескольких работах разных авторов показано, как интересы чиновников влияли на разработку и принятие программы медицинского страхования, которая создавалась только для городского работающего населения и государственных служащих и управлялась на местном уровне [4; 9].

Появились и исследования, изучающие локальный уровень социального обеспечения. После того как в 1991 г. Госсовет своей резолюцией закрепил создание пенсионных агентств, деятельность которых замыкалась на провинциальный уровень управления, вследствие этого их полномочия и ответственность различались в региональном разрезе, на этом уровне стали вырисовываться разные стратегии распоряжения данными активами. Первая стратегия рассчитана на удержание и распределение средств в регионе: местные власти предпочитают тратить деньги на социальное обеспечение и повышение качества жизни. Такую стратегию выбирают главы более богатых регионов, не нуждающиеся в продвижении по служебной лестнице [10; 8]. Другая программа учитывает политические стимулы и характерна для лидеров, желающих сделать карьеру, поэтому они предпочитают тратить деньги на образование и здравоохранение, чтобы произвести впечатление на Пекин и улучшить перспективы своего продвижения по службе [13].

Эти стратегии не только раскрывают политические механизмы функционирования системы социального обеспечения, но и показывают сложность взаимодействия уровней власти и проблемы «эффективности и управляемости». Администрирование осуществляется не просто путём конструирования субъектов в качестве управляемой группы и не только благодаря политической «чувствительности» субъектов, но и собственным стимулам, которые позволяют в конечном итоге выбрать стратегию.

Таким образом, для понимания особенностей социальной политики в КНР имеют значение две ключевые характеристики — структура социального обеспечения и сочетание стимулов и полномочий центральных и местных властей. В начальный период реформы социального обеспечения главными вопросами стали размер страховых выплат и пособий, широта охвата системой поддержки и стратификация, отражающая неравенство в размере предпочтений, которые получают различные группы населения. Эти три измерения соотносятся по-разному в зависимости от конкретных условий и определяют степень уникальности системы социального обеспечения на местах. Кроме того, сочетание всех трёх параметров имеют различные последствия и результаты. Например, высокий уровень стратификации социального обеспечения подразумевает серьёзное

неравенство, в то время как широкий охват предполагает уменьшение размера субсидий и пособий, тем более что регионы могут самостоятельно устанавливать черту прожиточного минимума и регулировать уровень выплат из бюджета. И здесь решающую роль может играть политический фактор, который зависит от политических предпочтений чиновников в конкретных институциональных условиях.

## REFERENCES

1. Cai Y. The Resistance of Chinese Laid-off Workers in the Reform Period. *The China Quarterly*, 2002, no. 170, pp. 327–344. (In Eng.)
2. China's Urban-rural Divide 1978–2012. *OECD Observer*. Available at: [https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/5669/China\\_92s\\_urban-rural\\_divide.html](https://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/5669/China_92s_urban-rural_divide.html) (accessed 12.04.2016). (In Eng.)
3. Chow N., Xu Y. Pension Reform in China. *Social Policy Reform in China: Views from Home and Abroad*. London, Routledge Publ., 2003, pp. 23–36. (In Eng.)
4. Duckett J. Bureaucratic Institutions and Interests in the Making of China's Social Policy. *Public Administration Quarterly*, 2003, no. 27(2), pp. 210–237. (In Eng.)
5. Duckett J. Challenging the Economic Reform Paradigm: Policy and Politics in the Early 1980's Collapse of the Rural Co-operative Medical System. *The China Quarterly*, 2012, no. 205, pp. 80–95. (In Eng.)
6. Duckett J. *The Chinese State's Retreat from Health: Policy and the Politics of Retrenchment*. London, Routledge Publ., 2011, 160 p. (In Eng.)
7. Frazier M. China's Pension Reform and Its Discontents. *The China Journal*, 2004, no. 51, pp. 97–114. (In Eng.)
8. Frazier M. *Socialist Insecurity: Pensions and the Politics of Uneven Development in China*. New York, Cornell University Press Publ., 2010, 224 p. (In Eng.)
9. Hsiao W. The Political Economy of Chinese Health Reform. *Health Economics, Policy and Law*, 2007, no. 2(3), pp. 241–249. (In Eng.)
10. Huang Y. Bringing the Local State Back in: the Political Economy of Public Health in Rural China. *Journal of Contemporary China*, 2004, no. 13, pp. 367–390. (In Eng.)
11. Leung J. Dismantling the «Iron Rice Bowl»: Welfare Reforms in the People's Republic of China. *Journal of Social Policy*, 1994, vol. 23, no. 3, pp. 341–361. (In Eng.)
12. Li B., Zhong Y. How did China's Transitions Impact People's Welfare Benefits in the Reform Era? *Journal of Contemporary China*, 2009, no. 18, pp. 813–829. (In Eng.)
13. Liu T. *The Politics of Social Spending in China: The Role of Career Incentives*. 2011. Available at: <https://escholarship.org/uc/item/9m61v941> (accessed 30.05.2020). (In Eng.)
14. Qian Y. *How Reform Worked in China*. William Davidson Working Paper Number 473. William Davidson Institute at the University of Michigan. June 2002. 64 p. (In Eng.)
15. Solinger D. Path Dependency Reexamined: Chinese Welfare Policy in the Transition to Unemployment. *Comparative Politics*, 2005, vol. 38, no. 1, pp. 83–101. (In Eng.)
16. White G. Social Security Reform in China: towards an East Asian Model? *The East Asian Welfare Model*. London – New York, Routledge Publ., 1998, pp. 3–24. (In Eng.)
17. Wong C., Lo V., Tang K. *China's Urban Health Care Reform: From State Protection to Individual Responsibility*. Lanham, Lexington Publ., 2005, 188 p. (In Eng.)
18. Zheng Y. Society Must Be Defended: Reform, Openness, and Social Policy in China. *Journal of Contemporary China*, 2010, no. 19, pp. 799–818. (In Eng.)

Дата поступления в редакцию 15.06.2020