

ФИНАНСЫ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

УДК 369.5(510)

ОСОБЕННОСТИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ В КИТАЕ

д-р экон. наук, проф. А.С. СЕЛИЩЕВ
(Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов);
д-р экон. наук, проф. В.В. КОЗЛОВСКИЙ
(Полоцкий государственный университет)

Анализируется общее состояние пенсионной реформы в современном Китае – крупнейшей стране в мире по количеству народонаселения. В связи с этим данная проблема приобретает особую важность. Рассмотрены три основных этапа осуществления пенсионной реформы. Вскрыты основные проблемы и отмечены главные достижения.

Введение. Реформа 1979 года вывела Китай на путь современного развития, превратила страну в мирового экономического лидера, кардинально преобразовала социально-экономические отношения в стране. Для государства с самым крупным народонаселением, реформа пенсионной системы особенно актуальна. Численность населения страны приближается к 1,4 млрд. человек, что составляет около 20% от мирового. Уже сейчас возраст более 200 млн. китайцев превышает 60 лет. А в 2020 году таковых будет 240 млн. В настоящее время возраст выхода на пенсию мужчин в Китае составляет 60 лет, женщин – 55, а женщин, занимающихся физическим трудом – 50 лет. Вместе с тем лишь каждый четвертый человек пенсионного возраста в Китае получают пенсию. В 2050 году в стране будет до 480 млн. пожилых граждан, притом что общее население страны составит от 1,5 до 1,6 млрд. человек. Это означает, что на 2 человека в трудоспособном возрасте будет приходиться почти один пенсионер. Ныне средняя продолжительность жизни в Китае составляет 73 года, что на восемь лет превышает продолжительность жизни в Индии. Среди стран со средней продолжительностью жизнью, превышающей 70 лет, Китай имеет самый низкий пенсионный возраст.

На семинаре, проведенном Академией общественных наук КНР 1 июля 2012 года, отмечалось, что число работоспособного населения к 2050 году сократится с 970 до 870 млн. из-за старения населения. По подсчетам китайских ученых, к 2050 году доля пенсионеров составит 31 % населения страны. При этом в ближайшее десятилетие количество пенсионеров будет ежегодно увеличиваться на 8 млн. человек. На семинаре также было заявлено, что большинство стран разрешили проблему нехватки рабочих рук за счёт повышения пенсионного возраста, и что к 2045 году китайцы будут выходить на пенсию в 65 лет [1].

Пенсионной системы в традиционном Китае не существовало, иными словами, то была пенсионная система, реализуемая на уровне семьи, когда молодые содержат старшее поколение. Однако, во-первых, страна, претендующая на статус мирового экономического лидера, обязана располагать современной пенсионной системой. Во-вторых, прогресс китайской экономики, неизбежно модернизирует социальные отношения. В 2011 году доля городского населения Китая превысила 50%, и уже этим традиционно-патриархальной модели, при которой молодое поколение содержит стариков, нанесен серьезный удар. В-третьих, демографическая политика («одна семья – один ребенок»), которая реализуется последние три десятилетия, существенно ускорила старение населения. Таким образом, актуальность осуществления пенсионной реформы с каждым годом возрастает.

Одним из самых простых способов решить нарастающую проблему было бы повышение пенсионного возраста до 65 лет. **Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения КНР**¹ предложило, начиная с 2016 года, постепенно повышать пенсионный возраст, чтобы к 2045 году выйти на этот единый для всех возрастной рубеж. Однако опрос населения показал, что более 90% населения отнеслись к этим планам отрицательно [2]. Следует отметить, что китайское руководство учитывает настроения людей, поэтому данный метод, хоть и не отбрасывается теоретически, но не является приоритетным. Остается реформировать саму пенсионную систему, что очень непросто.

В общем и целом пенсионная реформа началась в Китае спустя примерно десятилетие после общих экономических преобразований, то есть со второй половины или, вернее, с конца 1980-х годов. Не все в данной сфере протекает гладко, выявился целый ряд серьезных противоречий, упущений и недостатков, но всё же общие предварительные результаты позитивны и в целом успешны.

¹ Создано в 2008 году. Предшественником было Министерство труда и социального обеспечения КНР, которое в свою очередь в 1998 году создано на основе Министерства трудовых ресурсов КНР.

1. Этапы реформирования китайской пенсионной системы

Если проследить за продвижением реформы китайской пенсионной системы, можно выделить три основных этапа её развития: 1) с 1984 по 1992 год – период поисков и экспериментов; 2) с 1993 по 1997 год – период расстановки целей и приоритетов; 3) с 1998 года – период перестройки и упорядочивания.

Первый этап: начало поисков и экспериментов (1984–1992). Основы китайской общей системы социального обеспечения заложены в начале 1950-х годов и охватывали такие сферы, как пенсии, промышленный травматизм, рождение, болезни и смерть. Эта система с самого начала была распространена на государственные, смешанные, частные и кооперативные предприятия (с числом занятых более ста человек). С началом экономической реформы 1979 года, началось, в том числе, и преобразование системы социального обеспечения. В этой сфере произошли следующие изменения.

Увеличение общественного пенсионного фонда. Эксперименты по социализации и формирования пенсионной системы рабочих и служащих на государственных предприятиях в ряде городов провинций Гуандун, Цзянсу и Ляонин начались в 1984 году. Затем эта практика распространилась на весь Китай. В 1986 году началось увеличение пенсионного фонда государственных предприятий, которое к 1991 году охватило 99% китайских провинций и городов [3, р. 2]. В провинциях, автономных регионах и муниципалитетах центрального подчинения, таких как Пекин, Шанхай, Фудзянь, Дзянниси, Цзилинь, Шаньси, Хэбэй, Сычуань, Шанси и Нинся, пенсионные фонды функционировали на провинциальном уровне. С другой стороны, такие фонды были созданы на отраслевом уровне в государственном секторе в Министерстве железных дорог, Министерстве почт и телекоммуникации, Министерстве водоснабжения, Ассоциации китайских энергетических предприятий и Китайской инженерно-строительной корпорации.

На государственных предприятиях деньги, направляемые в фонд, могли исчисляться от совокупной заработной платы либо как процент от заработной платы плюс пенсии. Рабочие в некоторых городах и районах провинций Гуандун, Цзянси, Фуцзянь, Цзилинь, Шаньси, Сычуань и Нинся платили в пенсионный фонд не более 3% от своей заработной платы. Для наемных работников их предприятия отчисляли в пенсионный фонд 15% от фонда заработной платы.

Затем Министерство труда создало Управление фонда социального страхования (Social Insurance Fund Office) и 2900 департаментов в провинциях, городах и районах, в которых работало 27000 служащих. В более чем 1000 городов и областей пенсии выплачивались в банке и органах социального обеспечения, а не на предприятиях, где прежде работали работники.

Эксперимент системы страхования по старости. К 1991 году общее число рабочих-пенсионеров составило 24,33 млн., которым было выплачено 56,2 млрд. юаней. С осуществлением общеэкономической реформы 1979 года, когда цены начали заметно расти, к пенсиям начали доплачивать дополнительно по 5 юаня на человека в месяц. Во время ценового скачка на мясо в 1985 году, начали доплачиваться дополнительные выплаты на мясо, величина которых варьировалась по регионам. После вспышки инфляции в 1988 году начали выплачиваться новые месячные доплаты по 10 юаней в месяц. В 1991 году добавились еще 6-юаневые месячные доплаты, а в 1992 году – еще 5 юаней.

Дополнительные выплаты осуществлялись также не только в связи с инфляцией, но и изменениями в области заработной платы. В 1986 году, когда произошла реформа заработной платы, к ежемесячной пенсии было добавлено 12,17 юаней. В 1988 году – еще 5 юаней. В 1989 году пенсии вновь были повышены, причем минимальный уровень – с 30 до 50 юаней. После повышения заработной платы в 1992 году пенсия повышена на 10 юаней.

В июне 1991 года по постановлению Госсовета принято решение постепенно модифицировать пенсионные выплаты, которые впредь должны формироваться их трёх источников: государственных отчислений, взносов предприятий и личных банковских вкладов. То есть отныне к отчислениям государства и предприятий подключались накопления самих работников.

Начало пенсионных преобразований на селе и на коллективных предприятиях. В 1980–1990-х годах 80% населения Китая проживало в сельской местности. В течение тысячелетий пожилые крестьяне содержались своими семьями. С началом реформаторских преобразований ситуация кардинально изменилась, особенно в наиболее развитых восточных районах. Планирование семьи привело к тому, что отныне молодая пара должна была содержать, как правило, четырех пожилых людей. Поэтому в конце 1980-х годов в наиболее богатых регионах начала спонтанно возникать система пенсионного страхования. В 1989 году такие начинания действовали уже в более чем 8000 сел и городков. Еще через пять лет их количество возросло более чем в 5 раз. Пенсионные фонды образовывались на коллективных началах за счет отчислений от индивидуальных доходов. Аналогичные процессы происходили в кооперативах, и к середине 1990-х годов такие коллективные пенсионные фонды действовали уже более чем в 300 городах.

Проблемы пенсионного страхования на начальной стадии развития. Поначалу проблемы были связаны со следующими обстоятельствами.

• *Нерациональный механизм.* Главный упор при создании пенсионного страхования был сделан на государство. Вклад же индивидуальных работников сводился к минимуму. Это не стимулировало лич-

ную заинтересованность людей, возлагало всю ответственность на государство и предприятия, что приводило к избыточному обременению последних.

• *Низкое покрытие.* До 2000 года система пенсионного страхования покрывала расходы на пенсионное обеспечение главным образом работников государственных органов и институтов, государственных предприятий, а также некоторые предприятия коллективной собственности. Около 70% населения (работники коллективных предприятий, индивидуальные работники, крестьяне и работники на иностранных предприятиях) не входили в систему пенсионного страхования.

• *Низкая социализация.* Практически вся система социального страхования была привязана к конкретным предприятиям.

• *Хаотическое управление.* Отсутствовала единая и скоординированная система пенсионного страхования, разбросанная по различным департаментам и министерствам. Это делало систему неэффективной и высоко затратной.

Отсутствие эффективной системы управления пенсионных фондов. В разных министерствах, организациях, предприятиях действовали собственные пенсионные системы, отсутствовала единая система пенсионных отчислений и формирования пенсионных фондов. К 2000 году проблема реформирования пенсионных преобразований вырисовывалась уже достаточно явно, ибо уже около 130 млн. человек (10% населения) были людьми старше 60 лет. Впоследствии эта пропорция закономерно увеличивалась.

На 14 съезде КПК (октябрь 1992 года) была поставлена задача создания нового типа системы социального страхования в Китае, базирующаяся на следующих принципах:

- справедливость и эффективность;
- адекватность по отношению к требованиям рыночной экономики;
- минимизирование рыночных шоков;
- совместное и скоординированное участие государства, предприятий и работников в создании единой гармоничной социальной системы страхования.

В 1989 году начались проводиться эксперименты формирования пенсионных фондов в провинции Хайнань, в городах Шеньчжэне, Сямыне и Наньчане. Так, в Сямыне предприятия были обязаны выплачивать от 15 до 21% от общего фонда заработной платы за прошлый год в пенсионный фонд, а работники от 3 до 8% от своей заработной платы. В Наньчане предприятия отчисляли в фонд 25% от среднемесячной заработной платы (на основе показателей прошлого года). Вторая часть формировалась за счет отчислений 1,5% от ежемесячной заработной платы самим работником. При повышении заработной платы в Наньчане пенсия соответственно увеличивалась на 60% от повышения заработной платы. Например, на предприятии в 1992 году пенсия насчитывалась в размере от 25% среднего фонда заработной платы в 1991 году (или 38,38 юаня от 153,3 юаня). Эта цифра + субсидии составляли минимум пенсии на данном предприятии – 89,38 юаней в месяц. И эта минимальная пенсия была одинакова независимо от того, насколько успешно работало предприятие. Что касается 1,5%, то эта величина также дифференцировалась зависимости от успешности работы предприятия.

Предприятия выплачивали пенсии своим работникам самостоятельно до реформы 1978 года, и это было обременительно, так как предприятия на эти цели не получали никаких бюджетных субсидий от государства. В 1986 году Государственный совет КНР обнародовал «Временное постановление о заключении трудовых договоров». Тем самым была введена контрактная система заключения договоров работников с предприятиями. Отныне предприятиям предписывалось вносить в пенсионный фонд страны 15% от налоговой суммы предприятия, плюс отчисления из заработной платы работника (не более 3%). И с этим начался процесс включения рабочих в процесс формирования страховых фондов, в том числе в пенсионный. Дополнительно стали вводиться субсидии для смягчения инфляционных процессов, а также увеличение пенсии при росте заработной платы.

В 1990 году Министерство трудовых ресурсов разработало систему накопления пенсионного капитала. **Пенсионный капитал формировался из двух составляющих:** первая часть пенсии зависела от величины заработной платы работника на момент его выхода на пенсию; величина второй составляющей – от ежегодных отчислений в пенсионный фонд.

В сентябре 1991 года Государственный совет КНР обнародовал «Постановление о системе пенсионного страхования работников предприятий». Одновременно на региональном уровне были созданы институты управления социальным страхованием, подконтрольные Министерству трудовых ресурсов. Основным звеном формирования системы пенсионного страхования являлось предприятие.

В ряде провинций осуществлялись эксперименты по переносу упора в формировании пенсионных накоплений с предприятий на общество. Это позволило снизить пенсионное бремя производителей, которое прежде возлагалось почти исключительно на предприятия, и тем самым повысить эффективность их функционирования.

На данном этапе пенсии продолжали формироваться на региональном уровне и во многом на основе традиционной модели прежних лет, сформированной по образцу советского опыта. Вместе с тем существенное отличие от советской модели заключалось в том, что сфера пенсионного охвата была значительно

уже, чем в СССР: сельское население (его доля в дореформенном Китае доходила до 90%) не получало пенсий вообще, да и в городах пенсии получали далеко не все, достигшие преклонного возраста.

Государственный совет КНР 26 декабря 1991 года «Решением о реформировании пенсионной системы работников предприятий» для работников государственных предприятий принял новую пенсионную систему. Министерство труда разработало детальный план, который сводился к следующему: все работники городов, включая самозанятых, независимо от того, где они работают, и способа их занятости, а также их нанимателей, должны принять участие в общенациональной пенсионной системе, состоящей из трёх уровней. **Первый уровень** предназначен обеспечить **базовые пенсии** для всех работников. Базовые пенсии формируются государством, предприятием и лично рабочим. Уровень пенсии высчитывается на основе потолка общей заработной платы. Вклад предприятий и индивидуальных работников рассчитывается на основе налога на доход. При этом пенсионный фонд состоит из двух частей: *первая часть* – процент от средней заработной платы; *вторая часть* – от средней заработной платы в течение жизни самого работника. Эта часть пенсионного фонда учитывает инфляцию. **Второй уровень** – **дополнительные пенсионные отчисления** предприятий, зависит от экономических возможностей предприятий, их эффективности и прибыльности; может начисляться на личные счета работников. **Третий уровень** зависит от **добровольных вкладов** работников.

Данная многоуровневая модель, предложенная министерством труда, была оценена как удовлетворительная. Подобные многоуровневые модели существуют в развитых странах: Японии, Швейцарии, Британии и США. Эта модель должна была заменить китайскую одноуровневую систему, существовавшую до последнего десятилетия XX века. При этом величина пенсии должна составлять не менее 40–45% от объема заработной платы.

Второй этап: определение целей и приоритетов (1993–1997 гг.). В 1993 году в Китае началась дискуссия относительно модели будущей пенсионной реформы. Прежде всего, был тщательно изучен передовой опыт пенсионных систем Европы, США и Японии для того, чтобы заимствовать наиболее полезные идеи относительно функционирования социального обеспечения в целом. Впервые китайское общество смогло относительно подробно ознакомиться с передовыми мировыми достижениями в данной области. На 14-й сессии ЦК КПК выводы дискуссии отразились в итоговом документе: «О решении вопросов социалистической рыночной экономики». Данный документ обозначил важный рубеж на пути реформирования системы социального обеспечения Китая, так как в нем отмечалась настоятельная необходимость реформирования системы социального обеспечения. На основании этого было принято решение о развитии многоуровневой системы страхования, включая увеличение доли базового страхования, коммерческого страхования и собственных накоплений. При этом было принято решение объединения систем базового пенсионного страхования и индивидуальных счетов. Кроме того, система общественных гарантий стала развиваться по принципу «разделения правительственных и фондовых гарантий, создания единой системы общественной поддержки».

На основе постановления «О решении ряда вопросов при создании социалистической рыночной экономики» в **марте 1995 года** Госсовет КНР опубликовал «Уведомление об углублении реформы пенсионного страхования предприятиями». Документ предусматривал создание двух моделей формирования пенсионного страхования.

Первая модель предусматривала полный переход на систему частных накопительных счетов. С работника удерживался налог в размере 8%, который отчислялся на формирование частного пенсионного накопительного счета. Вторая часть отчислений на ту же сумму отчислялась предприятием на пенсионный счет работника. После ухода работника на пенсию, размер индивидуального счета служил базой для расчета пенсии. Тем самым, данная модель предусматривала формирование пенсии всецело за счет формирования накопительных фондов.

Вторая модель предусматривала распределение отчисляемых на пенсионное страхование налогов по трём направлениям: в «общий пенсионный фонд», в «фонд налогоплательщиков» и на частный накопительный пенсионный счет. Тем самым вторая модель предусматривала смешанное формирование пенсионного страхования.

Таким образом, на данном этапе реформы пенсионной системы был достигнут существенный прогресс. Проведено множество теоретических исследований и осуществлен ряд первых шагов по реформированию пенсионной системы. Пенсионная система начала обретать черты единого организма, обремененного, впрочем, фрагментарностью составных элементов, невысокой эффективностью административного управления, высокими издержками формирования и дефицитным покрытием формирующихся фондов.

Третий этап: период упорядочивания и унификации (с марта 1998 года по настоящее время). На данном этапе вскрылось несколько разнонаправленных и порой взаимоисключающих тенденций. **Во-первых**, обозначилось множество мнений, которые было не просто упорядочить и скоординировать. **Во-вторых**, разветвленная система управления привела к существенной дифференциации доходности пенсионных накоплений. В свою очередь, данная дифференцированная политика усложняла и утяжеляла административные механизмы. **В-третьих**, при переходе от модели «нако-

пления предприятиями» к модели «накопления обществом» новая дифференцированная система управления была еще больше усложнена и бюрократизирована на уровне городов и провинций.

В связи с этим в марте 1998 года Госсовет КНР, руководствуясь принципами «простоты, унификации и эффективности», создал **Министерство труда и социального обеспечения КНР**, на которое и была возложена задача унификации пенсионной системы. Вновь сформированное министерство осуществляло контроль в области юридических и административных норм. В свою очередь **Комитет национального страхования** регулировал деятельность фондов социальных гарантий.

В июне 1998 года Госсовет КНР опубликовал «Уведомление о координации базовых пенсионных фондов предприятий и вопросах управления фондами в отраслях», которое предусматривало сглаживание различий фондов пенсионного страхования на уровне провинций и изменение системы расчета данных фондов. Отныне все индивидуальные платежи предприятий и работников стали поступать в базовый фонд страхования. «Уведомление» предписывало унифицировать и объединить пенсионные фонды на уровне провинций к 2000 году, а также установить единую пропорцию пенсионных взносов для предприятий и единую систему управления пенсионными фондами. Благодаря этим мерам удалось отрегулировать непосредственное управление фондами на уровне провинций.

В 2000 году китайское правительство приняло ряд мер, направленных на унификацию пенсионной системы:

- с 2000 года госслужащие стали уплачивать сборы в **базовый фонд пенсионного страхования**. Одновременно с этим началась административная реформа;

- требование унификации пенсионной системы предусматривало объединение старой системы путем коррекции взносов на основе горизонтальной шкалы;

- в масштабах страны удалось упорядочить процедуру пенсионного накопления, начал обсуждаться вопрос о переводах взносов между регионами;

- выросло количество исследований, направленных на поиски новых моделей пенсионных накоплений, источников роста доходности пенсионных фондов и снижения рисков их функционирования;

В декабре 2000 года Госсовет КНР опубликовал «Экспериментальный проект совершенствования системы пенсионного страхования в городах», который предусматривал расширение источников капитала, повышение правовой дисциплины, создание системы управления социальными гарантиями.

• Предприятия стали осуществлять отчисления в пенсионный фонд, размер которых составлял, как правило, 20% от фонда оплаты сотрудника (сверх его заработной платы). Во избежание нецелевого использования эти взносы полностью направлялись в общественный фонд накопления.

Работники предприятий также вносили в пенсионный фонд 8% зарплаты, которые поступали на частные счета. Размер частного счета зависел как от уровня доходов, так и доходности фонда, к которому приписан счет. Средства на индивидуальных счетах разрешалось использовать только с достижением пенсионного возраста.

• Аккумуляция средств общественных фондов и индивидуальных счетов осуществлялась параллельно. Пенсионные отчисления в первую очередь поступали в общественный фонд накопления, а на частный счет – определенная часть от уже накопленной суммы.

• Работники получили право доступа к средствам из пенсионного фонда с наступлением пенсионного возраста. При этом средства с индивидуального счета становились доступными после 15 лет с момента его открытия.

В октябре 2010 года на 3-м пленуме ЦК КПК 16-го созыва было принято «Постановление Центрального правительства об оптимизации социалистической рыночной экономики», которое, помимо всего прочего, предусматривало ускорение процесса развития пенсионной системы. В документе подчеркивалась необходимость комбинационного развития социального накопления и частных счетов, создание регулирующих фондов на уровне провинций. К этому времени потенциал общественных фондов существенно вырос, повысились степень покрытия фондов, их качественные характеристики и надежность. В сельской местности основной упор при формировании пенсионного фонда уделялся проблеме пенсионной защите семьи, а также помощи со стороны государства.

В целях сохранения модели «комбинированных частных счетов» в декабре 2005 года Госсовет КНР выпустил «Решение об оптимизации системы базового пенсионного страхования». Документ предусматривал увеличение покрытия базовой пенсией и ускорил переход на систему частных счетов, скорректировал методы расчета базового пенсионного страхования. Фактически для городского населения данное преобразование стало вторым по счету. В документе отмечалась необходимость внесения определенного размера взносов с тем, чтобы предприятия смогли предоставить уходящим на пенсию работникам определенный уровень накоплений. Кроме того, был принят ряд мер по предотвращению наступления случаев дефолта и гарантии сохранения определенного уровня доходности пенсионного фонда.

Одним из основных шагов в области накопления стал переход на индивидуальные счета, что позволило гарантировать трудящимся постоянство процесса накопления. Предусматривалась оптимизация взимания сборов и контроля работы пенсионных фондов. Постановление обязывало предприятия и ра-

ботников вносить пенсионные отчисления в срок. Запрещалось нецелевое использование поступающих в пенсионные фонды взносов, внедрялась система управления по двум направлениям: общественным фондом накопления и индивидуальным счетом. Кроме того, были оптимизированы методы расчета пенсионных отчислений.

В сентябре 2009 года Госсовет КНР выпустил «Рекомендации по внедрению новой модели пенсионных фондов в сельской местности». Новый эксперимент охватил 10% населенных пунктов, чтобы к 2020 году постепенно распространиться на всё сельское население страны. Тем самым китайская пенсионная система вступила в качественно новый период развития.

28 октября 2010 года на 17-й сессии Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) 11-го созыва был утвержден «Закон страхования КНР», который предусматривал «создание и развитие системы пенсионного страхования сельских жителей», уточнял «вопросы индивидуальных взносов и оказания помощи со стороны государства», что позволило повысить финансовую дисциплину новой модели накопления. Внедрение новой системы гарантий в деревнях привело к ускорению развития общей системы пенсионного страхования. Это способствовало росту потребления и снижению разрыва в уровнях доходов в городах, повысило уровень доходов сельского населения, предоставило ряд новых льгот.

В начале 2014 года правительство КНР объявило о том, что в ближайшем будущем будет ликвидировано разделение пенсионной системы страны на городскую и сельскую, что следует оценить как чрезвычайно важное достижение [4].

2. Структура китайской модели пенсионного страхования

Современная китайская модель пенсионного страхования состоит из трех уровней: **А)** план национального общего страхования, **Б)** ежегодные отчисления предприятий, **В)** план индивидуальных накоплений. Данная система сформировалась на основе осуществления экспериментов и изучения общественного мнения.

А. До недавнего времени план национального общего страхования являлся основным для городского населения, которое делится на две крупные категории. Работники, относящиеся к первой категории, после завершения трудовой деятельности получают пенсию от правительства. Вторая категория появилась в 1997 году Госсоветом КНР на основе «Постановления о создании единой системы пенсионного страхования на предприятиях». Постановление предусматривает накопление пенсионных выплат по итогам работы всех пенсионных фондов и личных отчислений с целью обеспечения минимального социального обеспечения. При этом правительство оказывает финансовую поддержку и осуществляет регулирующие функции. Подобная система имеется только в Китае.

Б. Система ежегодных отчислений возникла в результате реализации плана оптимизации пенсионной системы. На каждом предприятии создан **фонд базового пенсионного страхования, в формировании которого принимают участие работники на добровольной или принудительной основе.**

Специализированные органы по управлению фондами ставят задачу стабильного увеличения объема фондов, поддержания их доходности. При таком устройстве правительству остается только сохранять за собой функции регулятора и ежегодно устанавливать планы развития. Нововведения связали воедино обновленную систему пенсионного страхования, сделали ее более сбалансированной. Новая система введена относительно недавно и уровень ее коммерциализации пока довольно низкий.

В. Третий уровень китайской системы пенсионного страхования составляют **продукты коммерческих страховых компаний или соответствующие планы банковских накоплений.** В настоящее время коммерческая система пенсионного страхования находится на начальном этапе развития. По мере реформирования китайской экономики увеличивается конкуренция среди страховых компаний и ассортимент соответствующих страховых продуктов. Благодаря этому китайцы все серьезней подходят к вопросам пенсионных накоплений. В этом сегменте страхования для китайцев характерен высокий показатель среднего уровня накопления по сравнению с мировыми показателями.

Таким образом, за прошедшие годы китайская система пенсионного страхования была существенно оптимизирована. Отныне формирование системы стало возможным не только при посредничестве правительства и предприятий, но и на частной основе, что положительно сказывается на развитии экономики и общества.

3. Проблемы китайской системы пенсионного страхования

В общем и целом проблемы китайской системы пенсионного страхования сводятся к двум основным аспектам: **А)** адекватности пенсионного капитала и **Б)** эффективности управления этим капиталом.

А) Адекватность пенсионного капитала. По мере углубления реформы ускоряется процесс постарения китайского населения, что увеличивает нагрузку на пенсионные фонды. Несмотря на относительно длительный процесс реформирования пенсионной системы, уровень накоплений пенсионного капитала еще сравнительно низок. Правительства всех уровней оказывают все более ощутимую финансовую поддержку, однако по-прежнему сохраняется так называемая проблема «пустых» личных счетов: после выхода на пенсию у каждого пенсионера в той или иной мере ощущается нехватка средств на частном счете.

Проблема «пустых» личных счетов. Китайская модель пенсионного страхования предусматривает параллельное управление общественными фондами и личными счетами. Однако на заре реформ правительство не предусмотрело «транзакционных издержек», которые легли на местные правительства и предприятия. Это привело к росту нагрузки на общественные фонды. В результате в данной сфере возникли массовые нарушения. По закону общественный фонд должен получить от предприятия 4% пенсионного накопления и перевести эти средства на индивидуальный счет. Зачастую эти средства не только переводились в уменьшенном количестве, но и весь пенсионный взнос трудящихся переводился в качестве уплаты транзакционных издержек. К концу 2011 года по всему количеству таких «пустых» счетов в стране превысило 1,7 трлн. юаней. По оценкам Всемирного банка, при сохранении такой ситуации с 2001 по 2025 год дефицит пенсионных средств достигнет 9,15 трлн. юаней [5].

Для создания реальной системы частных счетов необходимы колоссальные вливания капитала. Нынешний объем пенсионных накоплений не достаточен, поэтому правительство вынуждено ежегодно отчислять из бюджета дополнительные десятки миллиардов юаней. При этом объемы пенсионных взносов для предприятий и физических лиц весьма значительны. Сложилась ситуация, когда решение проблемы дефицита пенсионных накоплений уже невозможно решить лишь за счет увеличения сборов.

Поддержание стабильного прироста пенсионных фондов посредством операций на фондовом рынке. К настоящему времени все виды общественных фондов в Китае, так же как и в России (и прежде всего, фонды страхования и пенсионного обеспечения), законодательно обеспечены доступом к рынку ценных бумаг. Это очень важное достижение, так как фондовый рынок может стать весьма полезной сферой для инвестирования средств пенсионных накоплений. Однако рынок ценных бумаг в Китае еще недостаточно стабилен. Поэтому региональным пенсионным фондам в Китае пока запрещено совершать рискованные инвестиции в ценные бумаги. Очевидно, что, как и в России, данная проблема в Китае будет решаться постепенно, по мере развития и повышения надежности функционирования отечественного фондового рынка. Власти Китая проводят в этом отношении весьма осторожную политику.

Б) Эффективность управления пенсионным страхованием. В 1998 году в Китае была проведена очередная административная реформа, в результате которой количество министерств было сокращено с 40 до 29, а в 2003 году – до 28. Тем не менее за политику в сфере пенсионного страхования по-прежнему отвечали три министерства: **Министерство кадров, Министерство труда и социального обеспечения и Министерство гражданской администрации.** В 2008 году два первых министерства были объединены в одно: **Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения.** На него отныне в основном и возложена задача по формированию и регулированию пенсионного обеспечения, что само по себе является положительным явлением, так как был положен конец административным разногласиям и дублированию в управлении. Существующий механизм управления пенсионными фондами не лишен некоторых недостатков, но в целом осуществляется планомерная работа по оптимизации функционирования сферы пенсионного страхования. Основные проблемы управления пенсионным страхованием сводятся к следующему.

Незавершенность механизма управления фондами правительством. За развитие пенсионных фондов несут ответственность как центральное, так и местные правительства. Однако рамки этой ответственности долгое время не были четко определены, что негативно сказывалось на деятельности пенсионных фондов.

Законодательные погрешности. Система пенсионного страхования оказывает прямое воздействие на благополучие общества. Китайское законодательство не достаточно полно и четко прописывает аспекты пенсионного страхования, снижая тем самым эффективность функционирования пенсионной системы. Ощущается дефицит должного контроля над поступающими пенсионными взносами, уклонение от пенсионных выплат. Нередки случаи нарушения законов, а порой и действий преступного характера.

Различия пенсионного покрытия. В Китае сформировалась ситуация неодинакового пенсионного покрытия пенсий работников производства и государственных управленческих структур. Так, работники производства получают пенсию, которая составляет в среднем 60% от уровня заработной платы. В свою очередь, пенсия работников государственных учреждений составляет до 100% от доходов работающих чиновников.

Неадекватное планирование. Низкоэффективное планирование отрицательно влияет на развитие системы пенсионного страхования. В 1980-е годы правительство поставило перед собой цель повышения культуры и эффективности пенсионного страхования на предприятиях. Произошло разделение на сотрудников производственного сектора и сферы услуг. В 1997 году была создана единая система пенсионного страхования служащих, развитие которой формировалось на региональном уровне. К концу 2006 года в 13 китайский провинциях (Пекин, Тяньцзинь, Цзилинь, Хэйлуцзянь, Шанхай, Гуандун, Чунцин, Юньнань, Шэньси, Ганьсу, Цинхай, Нинся, Синьцзян) были созданы центры единого пенсионного управления на уровне провинций. Такие же центры были созданы в 7 городах (Ляонин, Аньхой, Шаньдун, Хэнань, Гуандун, Гуанси, Тибет), где управление осуществлялось на уровне городов. В остальных провинциях управление осуществлялось на уровне округов. Однако такая система, по мнению китайских ученых, была малоэффективной, увеличила степень рисков пенсионных фондов. Новшества затруднили процесс перемещения трудовых ресурсов между провинциями, способствовали увеличению разрыва доходов на-

селения. К тому же хотя в процессе экономического развития страны большое количество плановых институтов было упразднено, однако неэффективная и раздробленная система пенсионного страхования оставалась сдерживающим фактором социально-экономического прогресса.

Наличие различных моделей пенсионного страхования. Существование различных систем пенсионного страхования приводит к неоправданному росту государственных расходов. В настоящее время в Китае имеются следующие группы пенсионеров:

- госслужащие – получают пенсию от министерства финансов;
- работники городских предприятий – получают пенсию на основе отчислений, внесенных как предприятиями, так и самими работниками;
- в сельской местности – пенсионное страхование отсутствует.

В 2009 году для последней категории запущен эксперимент, предусматривающий начисление пенсии в 55 юаня плюс доплаты от местных администраций. В настоящее время доходы сельского населения составляют в среднем примерно от $\frac{1}{3}$ доходов городского населения. При этом, как уже отмечалось, в 2011 году количество городского населения сравнялось с сельским. В свою очередь, пенсионеры, отработавшие на городских предприятиях, получают пенсию, которая составляет в среднем от $\frac{1}{3}$ до $\frac{1}{2}$ от уровня пенсий чиновников.

Заключение. Эффективная пенсионная система страны должна развиваться в качестве составного и неразрывного элемента национальной экономики. После Второй мировой войны развитым странам Запада удалось создать систему социальных гарантий «с колыбели до гроба», для которой характерны относительно низкий уровень разрыва в доходах, невысокая безработица, благосостояние общества. Однако порой раздутые сверх возможностей экономики социальные программы неоднократно приводят к раздуванию финансовых пузырей. Отсюда следует, что объем социальных программ и льгот должен соответствовать экономическому потенциалу страны. Именно из этого постулата, прежде всего, исходят китайские архитекторы пенсионной системы.

Переход на индивидуальные счета. В Китае пенсионные взносы служащих поступают как на личные счета, так и в общие фонды социального страхования. При истощении средств на личных счетах начинает поступать дополнительная «подпитка» из общественных фондов.

Индивидуальные счета на нынешнем этапе являются важным элементом развития частного страхования. После укрепления её составляющих элементов предполагается постепенное снижение пенсионных взносов со стороны предприятий, что позволит, в конечном итоге, полностью перейти на использование индивидуальных счетов. Однако для этого необходимо переломить существующую порочную практику «пустых счетов», повысив эффективность их финансирования и управления. К настоящему времени в Китае созданы необходимые условия для развития системы индивидуальных пенсионных счетов, однако работа по их формированию и оптимизации находится еще на первоначальном этапе.

Форсирование формирования пенсионной системы. Нынешняя система пенсионного страхования в Китае еще весьма далека от совершенства. Для решения этого вопроса китайские ученые и практики внимательно исследуют мировой опыт. Прежде всего, объявлено о четком распределении ответственности участников пенсионного страхования, создании многоуровневой системы: базовой системы пенсионного страхования, взносов предприятий, а также взносов самих служащих.

Основу пенсионного страхования должно обеспечить государство, а предприятия и физические лица будут способствовать его оптимизации. При этом величина покрытия базового страхования не должна опережать уровень экономического развития страны. В связи с этим необходимо и впредь развивать систему пенсионных взносов предприятий и физических лиц. Предприятия производят отчисления на основе нормативных актов, разработанных государством. Бремя этих взносов не должно чрезмерно обременять предпринимателей. Прием взносов от физических лиц должен проходить на добровольной основе, в зависимости от уровня доходов. Для этого необходимо наладить взаимоотношения между всеми тремя упомянутыми элементами китайской системы пенсионного страхования. Кроме того, на правовом уровне необходимо решить вопросы рисков платежей и неравномерного распределения средств внутри фондов. Размер взносов должен быть стабильным и совершаться на регулярной основе.

В последние годы объем пенсионного фонда существенно увеличился, в том числе благодаря миллиардным дотациям центрального правительства и местных администраций. Однако этих средств достаточно только для поддержания краткосрочных потребностей пенсионных фондов. Для решения проблемы долгосрочной самодостаточности фондов необходимо оптимизировать существующую систему пенсионных взносов.

Повышение пенсионного возраста. Как уже отмечалось, в современном Китае все активнее обсуждается вопрос повышения пенсионного, а также дополнительного трудоустройства людей в пенсионном возрасте. По подсчетам китайских исследователей, повышение пенсионного возраста на пять лет позволит снизить объем пенсионных расходов примерно на одну треть. Однако данные меры чреваты обострением социальной напряженности. Поэтому китайское правительство, не игнорируя данную возможность, продолжает изучать перспективы действий в данном направлении.

Прогрессивное наращивание пенсионных фондов. Начиная с 1980-х годов, в Китае стала применяться практика инвестирования средств пенсионных фондов, что позволило повысить их доходность. Инвестиции пенсионного капитала требуют соблюдения трех условий: во-первых, необходимо сохранять систему жесткого контроля движения пенсионного капитала; во-вторых, доходность инвестиций должна быть не ниже рыночных показателей. В-третьих, необходимо иметь план преодоления долгосрочных рисков.

Увеличение покрытия пенсионного страхования. С развёртыванием и углублением экономических реформ в Китае лавинообразно увеличивается количество частных предприятий. Однако именно для них характерно узкое покрытие программ пенсионного страхования.

В сельской местности процесс формирования пенсионного страхования еще только начался, что потребует значительных усилий по продвижению здесь пенсионной реформы. С внедрением рыночных механизмов государство обязано наладить диалог с частными компаниями, чтобы избежать неравномерного покрытия пенсионного страхования.

Создание адекватной модели пенсионного страхования. Китайской пенсионной системе предстоит перейти путь переподчинения управления от уровня центрального правительства к уровню специализированного министерства. Для этого необходимо создать страховые пенсионные фонды переходного периода и передать управление фондами узкоспециализированным организациям. Эти организации должны быть ответственны за осуществление инвестирования пенсионного капитала и за контроль его движения. Также необходимо упорядочить потоки потенциальных инвестиций, оградив их от потерь. Кроме того, необходимо сформировать долгосрочную модель пенсионных накоплений. Китайские ученые считают, что правительство должно сохранять стратегический контроль над развитием пенсионной системой в целом, вверив частным компаниям функции реализации основных процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Женьминь Жибао: газета ЦК Компартии Китая. – 2012. – 02 июля.
2. Котов, А. Пенсионная система погубит экономику Китая / А. Котов // Интернет-газета РБК daily. – 2012. – 8 окт.
3. Sun Xiuping. China's Social Security System / Sun Xiuping. – Beijing. Foreign language press, 1996.
4. Скосырев, В. Китай увеличит пенсии крестьянам / В. Скосырев // Независимая газета. – 2014. – 12 февр.
5. Лю Синь Дефицит средств на личных пенсионных счетах достиг 1,7 трлн. Юаней / Лю Синь, Кэ Чжихуа // Дунфан цзаобао. – 2012. – 16 марта.

Поступила 28.09.2015

PECULIARITIES OF PENSION REFORM IN MODERN CHINA

A. SELISHCHEV, V. KOZLOVSKI

The paper analyzes the overall pension reform in modern China. The country is the largest in the world in the number of population. In this connection, this problem is of particular importance. The article describes the three main stages of the pension reform. It identifies the main problems and marks the major achievements.