

Реформирование механизма управления энергетикой КНР в процессе модернизации страны

© 2011

А. Ершов

Статья посвящена проблеме обеспечения централизованного контроля над энергетикой КНР. Анализируется ход реформирования механизма управления энергетической отраслью в Китае.

Ключевые слова: экономика, энергетическая отрасль, развитие, безопасность, экология, реформа, министерство, управление, комитет, правительство, орган.

По мере развития экономической глобализации на первый план все острее выходят проблемы энергетики. Вопросы производства и передачи энергии, снижения стоимости энергетических производств, создания и освоения новых, экологически чистых и высокоэффективных ее источников, а также обеспечения энергетической безопасности и создания комплексного органа управления отраслью стали актуальными для многих государств. За десятилетия экономических реформ Китай, превратившись во вторую по величине экономику мира, одновременно вошел в число самых экологически неблагополучных стран.

К одному из ключевых направлений экономического развития КНР в последние годы относится разработка новых энергетических технологий, снижающих экологические риски. Кроме того, стране требуются дополнительные энергетические мощности для дальнейшего стабильного и поступательного развития¹. Все эти проблемы невозможно решить без единой структуры, регулирующей всю энергетическую отрасль страны, которая пока отсутствует в составе правительства КНР.

По энергопотреблению Китай уступает сегодня в мире только США. При этом электроэнергетика остается в стране одной из неблагополучных отраслей. Около 80% электроэнергии вырабатывается тепловыми электростанциями, которые работают на угле и углеводородном топливе, значительно усугубляя экологическую обстановку. Приблизительно 17% электроэнергии в КНР обеспечивают ГЭС, однако дальнейшее развитие этого направления грозит усугубить и без того серьезно обострившуюся проблему нехватки воды для бытовых и промышленных нужд. Кроме того, аварийность в угольной отрасли Китая наиболее высокая в мире: по статистике ежегодно там погибают около 7 000 горняков, в том числе по причине существования большого количества мелких шахт, на которых трудно наладить современную систему добычи угля и обеспечить должную безопасность².

С 2008 г. обострилась так называемая «война угля и электроэнергии», которая вызвана тем, что цены в угольной отрасли были либерализованы, в то время как цены на электроэнергию до сих пор регулируются государством. Разница закупочной цены на уголь и фиксированной цены киловатт-часа сделала производство электроэнергии убыточным. Проблему пытаются решить при помощи интеграции угольной и электроэнергетической отраслей, включая ограничение роста рыночных цен на уголь³. Однако на этом

пути китайское правительство сталкивается с серьезным сопротивлением «угольного лобби». С другой стороны, повышение тарифов на электроэнергию, а тем более их либерализация в нынешних условиях попросту не возможны.

И это лишь один из многочисленных характерных примеров несостыковок, присущих сегодня этой важнейшей отрасли китайской экономики. На ее макроуровне речь идет об упорядочении крупного дисбаланса между ее секторами, урегулировании и приведении в соответствие всех составляющих производства, генерирования и распределения в сфере китайской энергетики. Китаю необходимо реформирование энергетической отрасли. Причем, по мнению некоторых китайских экспертов, наиболее оптимальным вариантом стала бы реформа всей энергетической системы страны, создание централизованного аппарата управления этой отраслью.

Проблема осуществления единого контроля над энергетической сферой в Китае имеет более чем полувековую историю. В начале 1950-х гг. энергетикой в стране ведало Министерство топливной промышленности, в которое входили угольное, нефтяное, электро- и гидроэнергетическое управления. С ростом круга решаемых управлениями задач и назревшей необходимостью расширения их полномочий в 1955 г. было принято решение расформировать указанное министерство и создать на его базе четыре самостоятельных генеральных управления.

В 1982 г. в ходе проведения реформы органов государственного управления был образован Комитет по энергетике при Госсовете КНР. Одновременно в структуре Госсовета сохранялись министерства нефти, электроэнергетики, угля и ряд других отраслевых ведомств, которые не подчинялись Комитету по энергетике. Поскольку часть регулирующих функций сохранял за собой Госплан КНР и в силу ряда других обстоятельств Комитет по энергетике оказался фактически не у дел и через два года был распушен.

В процессе реформы Госсовета в 1988 г. было создано Министерство энергетики КНР, однако в его состав не вошли генеральные компании нефтяной и атомной промышленности. Рамки деятельности министерства оказались, таким образом, ограничены электроэнергетикой и угольной отраслью. После того, как министерство перестало вести вопросами электроэнергетики, на 1-й сессии ВСНП 8-го созыва (1993 г.) было принято решение о его расформировании и образовании Министерства угля, статус которого в 1998 г. был понижен до уровня управления угольной промышленности.

В 2001 г. было расформировано и оно, что привело к нестыковкам в управлении отраслью, поскольку большинство местных администраций сохранили в своих структурах органы управления угольной промышленностью⁴. Деятельность этих управлений перестала регулироваться центром, что способствовало лишь усилению коррупции и других злоупотреблений. Таким образом, с 1993 по 2009 гг. в КНР фактически не существовало единого регулирующего и управляющего механизма в сфере энергетики.

В 2003 г. в докладе Центра исследований развития при Госсовете КНР «Генеральная концепция энергетической стратегии государства» выдвигалось предложение о создании единого органа Госсовета по управлению энергетикой. В ходе реформы Госсовета в том же году было образовано Государственное управление по энергетике (ГУЭ), которое вошло в состав Государственного комитета по делам реформы и развития (ГКРР). Управление должно было решать ряд комплексных задач в энергетической отрасли. На момент его формирования в штате управления состояло всего 30 человек, однако его полномочия быстро расширились.

Тем не менее, управление не имело достаточного административного ресурса для решения многих энергетических вопросов, находившихся в сфере деятельности других ведомств. Поэтому для преодоления межведомственного сопротивления и эффективного решения проблем в 2005 г. была учреждена Государственная руководящая группа по делам энергетики (ГГЭ), которая получила статус временного высшего консультативного органа. Возглавил ее премьер Госсовета КНР Вэнь Цзябао. В состав группы вошли пред-

ставители 13 ведомств Госсовета, связанных с энергетическими проблемами страны. Ее задачи включали разработку планов и стратегии энергетического развития КНР, исследования в области освоения энергетических источников и их экономичного использования, обеспечение энергетической безопасности и координацию в чрезвычайных ситуациях, международное энергетическое сотрудничество и другие важные аспекты энергетической политики⁵. Таким образом, уже в 2005 г. появилась связка двух органов (ГУЭ и ГГЭ), обеспечивших комплексное управление энергетикой Китая.

В 2008 г. расформированная Группа по делам энергетики (ГГЭ) вошла в состав вновь образованного в рамках очередной административной реформы Государственного управления по энергетике, передав ему свои полномочия. Управление также взяло на себя функции соответствующих отделов и департаментов ГКРП, а также Управления по делам ядерной энергетики, что способствовало концентрации полномочий, связанных с энергетикой, в рамках одного ведомства (ГУЭ), укреплению централизации в управлении энергетической отраслью Китая.

27 января 2010 г. правительство КНР выпустило «Уведомление об образовании Государственного комитета по делам энергетики» (ГКЭ), сделав очередной шаг в разработке энергетической стратегии страны. Основными функциями данного Комитета должны стать разработка стратегии развития государственного сектора энергетики, решение крупных проблем энергетической безопасности и энергетического развития Китая, общее планирование и координация важных энергетических проектов внутри страны и в рамках международного сотрудничества.

Вновь образованный орган возглавил премьер Госсовета КНР Вэнь Цзябао, должность его заместителя занял вице-премьер Ли Кэцян. По сравнению с расформированной Группой по делам энергетики (ГГЭ) состав представителей различных ведомств Госсовета в Комитете расширился с 13 до 19. Следует отметить, что Государственный комитет по делам энергетики не является самостоятельным функциональным органом Госсовета КНР, а относится к категории так называемых «органов временного назначения», которые создаются для решения задач особого характера и не входят в перечень ведомств Госсовета.

Существование в административных структурах Китая большого количества временных органов свидетельствует о наличии управленческих проблем, связанных с отсутствием наработанных связей между «большими министерствами» и недостаточным опытом работы новой управленческой структуры в сфере энергетики. Одновременно, оно отражает намерение руководителей совершенствовать управление энергетической областью.

Энергетические вопросы затрагивают множество различных сфер функционирования и обеспечения жизнедеятельности государства. В рамках сохраняющегося Государственного управления по энергетике (ГУЭ) трудно осуществлять координацию разных отраслей экономики. Китайские эксперты полагают, что вновь образованный Комитет по энергетике поможет преодолеть такие недостатки, как многоведомственный контроль, распыленность управления и плохую межведомственную координацию⁶.

На данный момент в энергетике КНР имеются проблемы, ждущие своего решения:

- 1) недостаточность централизованного контроля и регулирования;
- 2) обеспечение энергетической безопасности страны, развитие новых, экологически чистых энергетических отраслей (ветро- гидро- и гелиоэнергетики), решение экологических проблем (выбросы угля в атмосферу, сокращение «грязных» производств, очистка водных ресурсов), сокращение парниковых выбросов в окружающую среду (Китай принял обязательство сократить выбросы углерода в атмосферу к 2020 г. на 40–45% от уровня 2005 г.)⁷;
- 3) обеспечение сбалансированного развития различных энергетических отраслей;
- 4) налаживание среднесрочного и долгосрочного планирования развития различных отраслей энергетики;

5) обеспечение координации в кризисных ситуациях и в условиях стихийных бедствий.

Комитет по энергетике был создан два года спустя после реформирования структуры правительства КНР (2008 г.), в ходе которого использовалась система так называемых «больших министерств»⁸. Суть ее заключалась в концентрации управленческой деятельности в рамках определенного ведомства с целью преодоления разногласий между различными правительственными органами, ликвидации практики многоведомственного управления и контроля, повышения эффективности деятельности правительства и сокращения административных расходов⁹.

При проведении реформ Китай во многом заимствовал опыт тех стран, в которых реформы административных аппаратов достигали наибольших результатов (США, Франция, Германия, Япония, Южная Корея, Сингапур), и использовал многие их наработки. В ходе создания системы «больших министерств» были достигнуты определенные успехи, однако не все проблемы были решены. Так, не удалось осуществить оптимальное упорядочение функций ведомств, не произошла «притирка» слитых вместе структур, не были в достаточной степени налажены связи и контакты между вновь образованными ведомствами, не созданы эффективные механизмы контроля за их деятельностью, а расширение полномочий таких ведомств увеличило возможности для коррупции и других злоупотреблений. В ходе этой реформы так и не была осуществлена концентрация управления энергетической отраслью КНР в руках центрального руководящего органа, необходимость наличия которого стала очевидной.

В настоящее время управление энергетической отраслью КНР по-прежнему разделено между несколькими ведомствами, включая Государственный комитет по делам реформы и развития, Министерство природных и земельных ресурсов, Комитет по контролю за госимуществом, Министерство коммерции, Министерство финансов, Министерство науки и техники, Министерство охраны окружающей среды, и рядом других. Бывший глава Государственного управления по энергетике Чжан Гобао неоднократно заявлял, что работа его ведомства чрезвычайно осложняется этой распыленностью, поэтому ГУЭ не может организовать полноценный контроль над энергетической отраслью¹⁰.

Образование Государственного комитета по делам энергетики (ГКЭ) можно рассценивать как очередной шаг в создании централизованного управления отраслью, как попытку сбалансировать потребности государственного развития и интересы глав соответствующих ведомств, в компетенции которых находятся вопросы, связанные с энергетическими ресурсами.

Его появление следует рассматривать как важный промежуточный этап в процессе создания Министерства энергетики КНР. В сложившейся ситуации, когда имеет место «конфликт интересов» между ведомствами, управляющими различными аспектами энергетической отрасли, учреждение Министерства энергетики может стать решением проблемы обеспечения централизованного управления отраслью. Факторы, препятствующие созданию такого министерства в настоящий момент, включают:

1) сопротивление ведомств, курирующих соответствующие энергетические вопросы, которое грозит вылиться в скрытый саботаж, как уже неоднократно случалось в ходе предыдущих реформ госаппарата;

2) необходимость определения четкого перечня функций, которыми должно быть наделено Министерство энергетики;

3) отсутствие необходимого уровня наработанных контактов и связей между ведомствами Госсовета, имеющими отношение к энергетической отрасли;

4) трения между подразделениями разных ведомств, которые могут войти в состав Министерства энергетики.

В настоящее время сформировался механизм, который может служить основой комплексного и эффективного решения вопросов энергетической отрасли. Это, с одной

стороны, существующее Государственное управление по делам энергетики (ГУЭ), входящее в состав другого, более крупного ведомства — Госкомитета по делам реформы и развития. С другой стороны, Государственный комитет по делам энергетики (ГКЭ), который, не являясь функциональным органом Госсовета, включает всех руководителей ведомств, имеющих отношение к различным аспектам энергетики, и возглавляется премьером. Представляется, что использование механизма «ГУЭ—ГКЭ» позволит решить значительную часть проблем, связанных с управлением энергетической отраслью КНР. Взаимодействие чиновников самого высокого ранга будет способствовать преодолению сопротивления внутри ведомств, а сотрудничество между ГУЭ и другими ведомствами, ведающими энергетическими вопросами, позволит уточнить конкретный перечень задач и функций будущего Министерства энергетики.

В данный момент ГУЭ проводит исследования, по результатам которых при управлении будет образована Всекитайская рабочая группа по делам реформы энергетической системы, призванная обстоятельно изучить вопрос реформирования энергетики, выработать конкретные предложения в этой области. Продвижение вперед на этом направлении необходимо для дальнейшего успешного развития экономики Китая и его социальной сферы.

На повестке дня давно стоят такие важные проблемы, как вопрос высоких тарифов на электроэнергию для предприятий и физических лиц, безопасность работы шахтеров, комплексное развитие новых отраслей энергетики (АЭС, возобновляемых источников энергии), а значит — решение экологических проблем, обеспечение здоровья сегоднешних и грядущих поколений. Для того, чтобы у Китая была мощная, высокотехнологичная экономика, чистые города и здоровые люди, необходимо дальнейшее совершенствование управления энергетической отраслью.

Реформа Госсовета 2008 г. обозначила контуры и приоритетные направления дальнейшего реформирования структуры Госсовета. Дальнейшего углубления правительственно-административных реформ, включая образование Министерства энергетики КНР, следует ожидать после проведения в 2012 г. XVIII съезда КПК.

-
1. http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/24/content_9032216.htm.
 2. <http://www.wqlhw.com/html/206-8/8071.htm>.
 3. <http://www.chinapower.com.cn/newsarticle/1106/new1106801.asp>,
<http://www.ibtimes.com/articles/46531/20100826/china-calls-for-further-coal-industry-consolidation.htm>.
 4. <http://finance.sina.com.cn/g/20050508/16151569271.shtml>.
 5. <http://news.qq.com/a/20100210/000102.htm>.
 6. <http://news.cn.yahoo.com/xinhua/article.html?id=16730>.
 7. http://news.xinhuanet.com/environment/2009-11/27/content_12547116.htm.
 8. Речь идет о реформах государственного аппарата КНР, которые последовательно проводились после начала реализации политики реформ и открытости в 1982–1984, 1988–1989, 1993–1995, 1998–2001, 2003–2005 гг. В 2008 г. началась шестая административная реформа, в основу которой был положен принцип «больших министерств», т.е. комплексных ведомств правительства, выполняющих целый ряд задач в заданной сфере деятельности.
 9. http://baike.baidu.com/view/1428487.htm?fr=ala0_1_1.
 10. <http://news.qq.com/a/20100210/000102.htm>.