

А.В. Ершов

ИДВ РАН

Модернизация госаппарата КНР в первое десятилетие политики реформ

После III пленума ЦК КПК 11-го созыва в КНР приступили к разворачиванию широкомасштабных преобразований в различных отраслях народного хозяйства. Одним из важных направлений реформ являлась система государственного управления, или, как она иначе именуется в КНР, «административная система». Следует пояснить, что, собственно, имеется под этим в виду. В китайской политико-юридической терминологии органы государственного управления именуются административными органами, и когда речь идёт об их реформировании, говорят о реформировании системы административных органов, или просто об административной реформе (см. [1, с. 36]). Административные реформы проводились вскоре после образования КНР: в 1954, 1958–1959 и 1960–1965 гг. Однако они не носили системного характера, направлены были в целом на сокращение штатов, и, что более важно, проводились в условиях командно-административной системы советского типа и не ставили своей целью её обновление. Большой ущерб государственным органам был нанесён в ходе событий «культурной революции», когда была практически уничтожена система органов государственного управления на провинциальном и поселковом уровне. После завершения событий «культурной революции» и возвращения страны к нормальной жизни происходит постепенное восстановление управляющих структур сначала в Госсовете, а впоследствии и на провинциальном и местно-поселковом уровне.

Вскоре после провозглашения курса «четырёх модернизаций» и начала реальных экономических преобразований возникает вопрос об эффективности управляющих структур. Разрастание административных структур, чему немало способствовала кампания по реабилитации *ганьбу* (профессиональных кадровых работников), не могло благоприятствовать поставленной цели экономического роста¹. На первой стадии происходит восстановление административного аппарата. Вносятся изменения в редакцию Конституции 1975 г.: в редакции 1978 г. Госсовет определяется как

© Ершов А.В., 2010

исполнительный орган высшего органа государственной власти (ВСНП). На провинциальном, городском и местно-поселковом уровне, после разрушения административной вертикали власти, единственной структурой, заполнившей административный вакуум, являлся «ревком» – революционный комитет, в реальности соединяющий в себе все три ветви власти. В 1978 г. была дана команда на создание административной вертикали на уровне городов центрального подчинения, автономных округов и коммун; в качестве основы административной власти выступал «ревком». По сути же, несмотря на «революционное» название ревкомов, на конец 1970-х гг. они уже давно перестали быть революционной структурой, по сути являясь универсальной бюрократической единицей, сосредоточившей в себе административные, хозяйственные и судебно-юридические функции. В 1979 г. на 2-й сессии ВСНП 5-го созыва ревкомы преобразовываются в местные Народные Правительства различных ступеней, а также восстанавливаются должности губернаторов провинций, мэров городов, глав автономных районов, округов, уездов. Данный шаг характеризуется дальнейшим удалением от методов управления периода «культурной революции» и возвращением к нормальной административной деятельности. Восстановление всей вертикали административной власти должно было способствовать преодолению хаоса в управлении, дальнейшему развитию экономической реформы и укреплению политической стабильности. С 1977 г. по 1981 г. наблюдается значительный рост управляющих структур: их общее количество в Госсовете увеличивается от 48 до почти 100, в некоторых ведомствах численность заместителей министров достигает нескольких десятков человек.

13 января 1982 г. ЦК КПК и Госсовет КНР инициируют проведение 1-й административной реформы Госсовета – начало масштабных преобразований органов государственного управления. Программным является выступление Дэн Сяопина – «Сокращение учреждений является революцией», в котором он высказывает принципиальные соображения по качеству, о задачах и принципиальной направленности структурной реформы аппарата. Выступление председателя делится на четыре части, в которых он обосновывает необходимость проведения административных реформ, говоря, что они важны не только для успеха экономических преобразований, успеха политики «четырёх модернизаций», но для выживания партии и правительства. Также Дэн Сяопин указывает, что отличие этой реформы должно быть качественным, имея в виду не столько сокращение, но и упорядочивание, стремление сделать работу более «тонкой». Предполагается уравнивать количество проводимых сокращений среди партийных и государственных органов (в Госсовете сокращения достигали 30%, а среди партийных органов лишь несколько процентов). Также следовало пристально следить за вопросами «входа» и «выхода», то есть, обратить внимание на важный момент – обновление кадров, их омоложение, не забывая при этом об отборе среди тех, кто занимает освободившиеся места (см. [4, с. 396–397]). 8 марта 1982 г. на 22-м заседании ПК ВСНП 5-го созыва была принята резолюция относительно проблем реформы структуры

Госсовета. На заседании выступил с докладом премьер Чжао Цзяян. Он предложил: из имевшихся 98 министерств, комитетов, учреждений и рабочих органов непосредственного подчинения Госсовета оставить 52, количество работников сократить на 1/3. Согласно решению Госсовета преобразованиям в первую очередь должны были подвергнуться 12 министерств, такие как: министерство торговли, государственный комитет управления импортом и экспортом, министерство внешней торговли и другие.

В результате реформы 1982 г. количество министерств, комитетов, организаций прямого подчинения и канцелярий Госсовета сокращается со 100 до 60, количество заместителей уменьшилось с 13-ти до 2-х человек, общее сокращение среди штатов составило 1/3. Были выработаны возрастные критерии: возраст министра не должен был превышать 65 лет, возраст заместителя министра, начальника управления, департамента – 60 лет. Министр не мог иметь более 3-5 заместителей, начальник департамента – 2-3 (см. [5, с. 168–169]). В Госсовете был создан президиум. Его членами по совместительству являлись некоторые министры и руководители комитетов, а также ряд специалистов. Статус членов президиума соответствовал статусу заместителя премьера. Заместителей же премьера, занимавших должности по совместительству, сократили – с 13 до 2 человек. Рабочим органом Госсовета стало Постоянное Бюро Госсовета (ПК Госсовета), в которое входили премьер, его заместители, члены Президиума Госсовета и начальник секретариата. По новой Конституции 1982 г. премьер Госсовета и его заместители не могли занимать свою должность более двух сроков подряд.

В конце 1982 г. началась реализация административной реформы на местном уровне. В связи с её проведением ЦК КПК и Госсовет в период с декабря 1982 г. по декабрь 1983 г. приняли несколько документов².

Большие успехи были достигнуты в уменьшении общего количества чиновников: по всем ведомствам Госсовета из 51 тысячи человек была сокращена 21 тысяча. На уровне провинций, автономных округов, городов центрального подчинения количество персонала в партийных и правительственных органах сокращается со 180 тыс. до 120 тыс. человек. В городских и уездных органах сокращения составляют 20%. Различные показатели сокращений в местных органах разнятся сильнее, что определялось местной спецификой: уровнем экономического развития, благополучностью региона (по сути в бедных районах сокращения были чисто номинальными – более глобальные сокращения только увеличили бы проблему безработицы).

В 1982 г. ЦК КПК также принял важное решение – «Об установлении порядка выхода на пенсию пожилых *ганьбу*». Отныне руководители различных уровней должны были работать только до установленного срока. Это позволило распространить ранее упомянутое положение о том, что *ганьбу* уровня провинции и министерства могут работать до 65 лет, а заместители руководителей этого уровня до 60, на более широкий круг руководителей³ (см. [6, с. 420–428]).

Одним из главных следствий преобразований стала ликвидация «народных коммун» – вместо них учреждались волостные народные правительства, волостные парткомы и организации, ведавшие экономической деятельностью. Были возрождены такие административно-территориальные единицы как волости и посёлки. В деревне же появился новый вид административного управления – старосты, *цунь-чжан*. Через год, к концу 1984 г. насчитывалась уже 91 тыс. волостных правительств и 926 тыс. комитетов сельского населения.

Одной из основных целей реформы являлось изменение системы государственного управления на низовом уровне. Относительное разделение политических, административных и экономических функций способствовало преодолению негативных последствий «культурной революции» в административной сфере, привнесло новый стиль управления и позволило с большим успехом реализовывать проходящие в стране преобразования. Общее время проведения реформы составило три года, с небольшими временными корректировками по стране (местная специфика), она затронула все партийные и административные органы. Поскольку в указанный период не существовало соответствующих экономико-политических условий, поставленные цели в полном объеме достигнуты не были. Значимость первой административной реформы КНР заключается в том, что впервые была поставлена и реализована задача крупномасштабных преобразований госаппарата, по-новому переосмыслены многие задачи и проблемы, ликвидирована система пожизненного занятия должностей, чтобы должно было способствовать приливу «свежей крови» и обновлению структуры.

К 1986 г. численность управляющих структур Госсовета вновь увеличилась, что во многом было связано с продолжающимся преобладанием административно-командных методов управления экономикой. В 1986 г. в структуре Госсовета находилось 43 министерства и комитета, 15 ведомств прямого подчинения, 2 рабочих ведомства, 1 канцелярия (помимо того, 14 государственных управлений в подчинении министерств и комитетов). На проводившемся в 1987 г. XIII съезде КПК была поставлена задача проведения очередной административной реформы. Новым подходом в проведении административной реформы при этом должны были стать пересмотр функций и полномочий правительства (не «механическое сокращение»), а также изменение формы управления предприятиями и непромышленными структурами – от непосредственного к косвенному. В истории партии и страны этот съезд занимает особое место, прежде всего потому, что на нем были сформулированы сложившиеся к тому времени представления об основных направлениях реформы политической системы, обозначены её потенциальные возможности и предпринята попытка системного подхода к реформированию механизма управления. Был разработан план реформ, утверждённый на 1-й сессии ВСНП 7-го созыва. Важным моментом стала постановка вопроса о введении системы госслужащих и создание специальной законодательной базы. Предполагалось, что госслужащие будут поделены на 2 категории: 1) административные работники

(подбираются партией, которая представляет их на утверждение СНП местного уровня, а также впоследствии осуществляет контроль над партийными административными работниками) и 2) профессиональные работники (утверждаются на основе результатов экзаменов и проведения открытых конкурсов). Вся их деятельность должна была регламентироваться законодательно (началось с 1993 г. после введения «Временного положения о государственных служащих»), хотя формирование системы госслужащих началось уже с 1989 г. С апреля 1989 г. по июнь 1990 г. в центральных ведомствах провели работу по классификации должностей, определению характера должностей (по принципу «функция-должность»). Вместе с локальными экспериментами введения системы государственных служащих были предприняты попытки применения на практике её отдельных элементов. В основном это касалось зачисления по результатам экзаменов и некоторых упорядочений при подготовке кадров. В 1987 и 1988 гг. на уровне провинций существовала практика дополнительного набора служащих по результатам экзаменов в политико-юридические, торговые и торгово-промышленные структуры. Только в 1988 г. число соискателей превысило 1 млн. человек.

1 января 1989 г. Организационный отдел ЦК и Министерство кадров совместно выпустили «Уведомление об использовании экзаменов и проверок при приёме на работу новых сотрудников в государственные административные учреждения», где предлагалось использовать данный метод во всех административных учреждениях от уезда и выше. Это позволило начать закрепление практики приёма госслужащих на конкурсной, относительно объективной основе. Среди тех, кто в 1991 г. был зачислен в штаты Госсовета, через подобную процедуру прошли 88%. После событий 1989 г. лояльности кадров стало уделяться более пристальное внимание, было усилено внимание на «классовый фактор» («преданных марксистов») и в подборе кадров во многом возобладал идеологический фактор. Более того, вопреки ранее принятым положениям стали оставлять на постах людей, чей возраст перевалил за 65 лет, т.к. за столь короткий период времени оказалось невозможным подыскать достаточное количество «преданных кадров».

Отличие реформы 1988 г. от предыдущей состоит ещё и в том, что впервые была поставлена не решённая в предыдущие годы задача разделения партийных и государственных структур, освобождения административных структур от власти партии. На провинциальном и уездном уровне сократили должности секретарей и партийных работников, которые, не являясь членами правительства, участвовали в административной деятельности. В большинстве министерств и ведомств Госсовета партийные органы были упразднены (см. [3, с. 360–368]).

9 апреля 1988 г. на 1-й сессии ВСНП 7-го созыва был принят «Проект реформы структуры Госсовета». Тезисы по реорганизации правительства были подготовлены в самом Госсовете по рекомендациям XIII съезда КПК. Проект был рассчитан на 5 лет, предусматривалась необходимость разделения функций партийных и правительственных органов,

правительственных структур и предприятий. Одними из первоочередных мер по реформированию Госсовета предусматривалось: передача некоторой части властных функций нижестоящим органам исполнительной власти (уменьшая тем самым степень вмешательства правительственных организаций в деятельность предприятий); усиление макрорегулирования; реформирование малоэффективных ведомств. На той же сессии было принято решение о создании Министерства кадров (*жэнь ши бу*), которое бы являлось прямым звеном управления создающейся системы госслужащих.

В 1987 г. была создана руководящая группа по реформе учреждений Центрального Народного правительства, а в каждом министерстве и комитете, где планировалось провести реформу, учреждена рабочая группа «для изучения ситуации». Далее подготавливался проект по плану *сань дин* («три определения»), то есть во вновь создаваемом учреждении определялись его функции, структура и штаты. После неоднократных обсуждений проект принимался, и в ведомстве запускался процесс реорганизации. К декабрю 1988 г. начальный этап реформы структуры Госсовета был завершён.

В 1988 г. принимается «Закон о предприятиях». Согласно закону, партия сокращала свое вмешательство на предприятиях, предоставив им полноту ответственности за производственную и управленческую деятельность.

В результате проведения реформы на уровне Госсовета количество министерств, комитетов, ведомств уменьшается с 45 до 41, количество непосредственно подчинённых правительству ведомств с 22 до 19, число штатных сотрудников сократилось на 20%, число сотрудников сократилось с 50 до 40 тыс. Задачи отраслевого управления в комплексных ведомствах отныне должны были решаться в специализированных подразделениях; для сокращения количества руководящих уровней в министерствах и комитетах создавались только управления (*сы*) и отделы (*чу*). В 1989 г. намечалось провести упрощение административного аппарата на провинциальном уровне, на уездном и городском уровнях реформа должна была проходить 3–4 года. Усиленно подчёркивалось, что административная реформа проводится вместе с экономическими и политическими реформами. Реформа декларировалась как «разделение функций» между партией и правительством, центром и органами местной власти, целью являлось чёткое разграничение полномочий по вертикали. Подготовка к провинциальной реформе шла с августа 1988 г. Однако уже в первой половине 1989 г. всё было приостановлено, по официальной формулировке, «для упорядочения в системе управления». На состоявшейся в марте 1989 г. 2-й сессии ВСНП 7-го созыва было озвучено решение приостановить административную реформу на провинциальном уровне, а все дальнейшие преобразования проводить только «в опытном порядке». Причиной тому были как внешние, так и внутривластные факторы. Среди внутривластных факторов фигурируют инфляция, экономическая нестабильность, неконтролируемый процесс создания коммерческих структур (многие из которых создавались сокращёнными в результате администра-

тивной реформы служащими), новый виток коррупции, политические волнения. Среди внешнеполитических факторов следует назвать распад мировой системы социализма, смену режимов в Восточной Европе, процессы «перестройки» в СССР. Продолжение в этих условиях дальнейших административных реформ грозило потерей стабильности в самом Китае и представлялось нецелесообразным (см. [2, с. 420–430]).

Тем не менее, говорить о полной остановке реформ нельзя. В 1989 г. Госсовет санкционировал продолжение эксперимента по структурной реформе местных правительств в одной провинции, четырёх городах и девяти уездах. Уже в 1991 г. его опыт распространили на провинцию Хубэй, Шэньси, автономный район Внутренняя Монголия, на 30 городов и уездов (по усмотрению местных властей). Позиция китайского руководства о приоритете политической стабильности (что не в малой степени определялось устойчивостью административного аппарата) над процессом углубления административной реформы представляется вполне обоснованной с точки зрения планов средне- и долгосрочного развития. Отказ от широкомасштабных изменений органов государственного управления в условиях внутренней и внешней нестабильности следует признать разумным и взвешенным шагом.

Реформы государственного аппарата КНР были вызваны к жизни необходимостью закрепления результатов социально-экономических преобразований, проводившихся в КНР в 1980-е гг. XX века. Внешне незаметные, скрытые от публичного взгляда внутренней борьбой группировок, они, тем не менее, оказывали немалое влияние на весь процесс реформ. Успешность обновления государственного аппарата во многом определяла успешность всех политических и экономических преобразований в стране. Административная реформа оказывала и косвенное влияние на экономику страны: сокращённые в результате реформ *ганьбу* уходили в коммерческие структуры, либо создавали свои собственные предприятия. С одной стороны, это вело к росту коррупции, поскольку у *ганьбу* оставалось множество связей. В этой связи не следует забывать о специфике китайского общества – это общество связей (*гуаньси шэжуэй*). С другой стороны, наработанные связи позволяли обходить порой излишне жёсткие административные барьеры и успешно вести бизнес, что не могло не отражаться на экономике страны в целом. Тенденция к разукрупнению предприятий, их частичной приватизации, выведению из непосредственного контроля правительства (как, например, в случае создания акционерного общества на базе госкорпорации при сохранении контрольного пакета у государства), к передаче административно-хозяйственных функций в ведение самих предприятий – всё это являлось признаками позитивного развития в экономике КНР в 1980-х гг.

Предпринятые в 1980-е гг. в ходе первых двух административных реформ попытки создания новых принципов работы административного аппарата (конкуренция при приёме на работу, установление строгих рамок должностной компетенции, формирование законодательных норм для всех видов административной деятельности и их регламентация) лежат, по

нашему мнению, в основе аналогичной деятельности, развернувшейся в КНР в 1990-е гг. и продолжающейся по настоящее время. Шаги, которые руководство страны сделало в этом направлении, бесспорно способствовали нормализации жизни страны, развитию более здоровых явлений в политической жизни. И даже то, что некоторые аспекты реформы отчасти были приостановлены либо затруднены после событий 1989 г., не смогло изменить выбранный курс. Значительность административных реформ КНР 1980-х гг. XX века состоит в первую очередь в самом факте их проведения. Они не решили, да и не могли решить всего клубка административно-хозяйственно-политических проблем, но дали возможность осознать эти проблемы и уточнить вектор развития.

Примечания

¹ Большинство *ганьбу* являлись профессиональными бюрократами, и, соответственно, направлялись на привычный для них вид деятельности – в государственные структуры.

² Уведомление по некоторым вопросам структурной реформы партийных и правительственных учреждений в провинциях, городах, автономных районах (7 декабря 1982 г.). Уведомление по некоторым вопросам структурной реформы партийных и правительственных учреждений в районах, городах, округах (15 февраля 1983 г.). Уведомление о некоторых вопросах структурной реформы партийных и правительственных учреждений в уездах (1 декабря 1983 г.).

³ Постановление было принято и вводилось в действие с 20 февраля 1982 г. (см. [6, с. 420–428]).

Литература

1. *Гудошников Л.М.* Реформирование системы государственного управления в КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2006, № 4.
2. *Гудошников Л.М., Кокарев К.А.* Реформа государственного аппарата // Китай на пути модернизации и реформ: 1949–1999. М., 1999.
3. Дандай Чжунго дэ жэньши гуаньли (Управление кадрами в современном Китае): В 2 тт. Пекин, 1994.
4. Дэн Сяопин вэньсюань (Избранные произведения Дэн Сяопина). Пекин, 1994. Т. 2.
5. *Ин Суннянь, Чжу Вэйцзю.* Синчжэн фасюэ цзунлунь (Общие сведения по административной юриспруденции). Пекин, 1985.
6. Чжунъян гуаньюй цзянли лао ганьбу туйсю чжиду дэ цзюэдин (Постановление Центра касательно установления системы выхода на пенсию старых кадровых работников) // Ганьбу гуаньли гунцзо вэньцзянь сюаньбянь (Сборник документов по организации работы *ганьбу*). Пекин, 1995.