

Государство и общество

Перспективы развития принципов меритократии в политической системе КНР

© 2017

А.А. Семенов

В последние годы китайское правительство предприняло попытку создать систему, основанную на принципе меритократии, согласно которому руководящие посты должны занимать наиболее способные люди. Меритократия в современном Китае рассматривается как альтернатива западной либеральной демократии с точки зрения эффективности государственного управления и предполагает наличие многочисленных формальных квалификационных критериев. Тем не менее реализация подобной системы таит в себе ряд сложностей. Главная опасность заключается в вероятности коррупции при отборе кандидатов и возможности фальсификации отчетности. Одним из решений сложившихся противоречий может стать адаптация некоторых элементов демократии к китайской системе.

Ключевые слова: Китай, политическая система, политический режим, политическая меритократия.

Процессы модернизации экономики и появление связанных с этим новых вызовов привели к тому, что политическая система КНР начала трансформироваться и адаптироваться к меняющимся внешним и внутренним условиям. В связи с этим вопрос политической реформы и будущего политической системы КНР становится все более актуальным.

По мнению некоторых исследователей, в последние десятилетия китайское правительство предприняло попытку создать систему, основанную на принципе меритократии¹, согласно которому руководящие посты должны занимать наиболее способные люди, независимо от их социального происхождения и финансового достатка. Эта система предполагает создание начальных условий для одаренных и трудолюбивых людей, чтобы они в будущем имели шанс занять высокое общественное положение.

Термин «меритократия», то есть «власть достойных», был впервые употреблен немецко-американским философом Ханной Арендт в ее эссе «Кризис образования», написанном в 1954 г. и несколько лет спустя разработан британским политиком и социологом Майклом Янгом в его сатирическом труде «Подъем меритократии», в котором опи-

сывается футуристическое общество, где общественная позиция определяется коэффициентом интеллекта. Несмотря на то что термин возник на Западе, совершенствование политической системы через реализацию принципов меритократии хорошо соответствует китайской политической культуре, а сама концепция веками существовала в рамках конфуцианской философии и берет свое начало, по крайней мере, с VI века до н.э.

Считается, что Китай создал не только первую бюрократию, но и первую в мире меритократию². Во времена династии Хань (206 г. до н. э. — 220 г. н. э.) существовала система девяти рангов, согласно которой местные правители в теории должны были выбирать талантливых кандидатов на посты правительства и присваивать им одну из девяти степеней в зависимости от их способностей и умений (однако в реальности кандидатами, как правило, становились лишь богатые и влиятельные люди).

Тем не менее система проведения экзаменов и соответственно присваиваемых чинов постепенно совершенствовалась. Во времена династии Сун (960–1279 гг.) широко использовалась система экзаменов «кэцзюй», с помощью которой на роль чиновников отбирались кандидаты, лучше других понимающие искусство, конфуцианство и административные проблемы. Система состояла из трех ступеней с дополнительными градациями внутри каждой, напоминающих современные степени подготовки выпускников высших учебных заведений (бакалавр, магистр, кандидат наук). «Кэцзюй» обеспечивала местным элитам доступ в государственный бюрократический аппарат. По мнению ряда исследователей, благодаря «кэцзюй» Китай был близок к реализации меритократической модели управления государством³.

Система государственных экзаменов с перебоями просуществовала более тысячи лет: с момента учреждения в 605 г. в период династии Суй (581–618 гг.) вплоть до заката династии Цин в XX веке (1636–1912 гг.) Таким образом, в течение более чем тысячи лет отбор на государственную службу в императорском Китае производился по результатам государственных экзаменов, доступ к которым был открыт мужчинам практически любого происхождения. По мнению ряда ученых, эта система была неотъемлемой частью существования сильной централизованной империи и представляла собой центральный элемент в культурной истории Китая вплоть до ее отмены в 1905 г.⁴

«Кэцзюй» вполне сравнима с современной китайской системой выдвижения на государственную службу и повышения в должности с помощью экзаменов и аттестаций, а также системой выдвижения и поощрения чиновника, основанной на оценке экономических показателей его региона.

В 1980-х годах в Китае был поставлен вопрос о законодательном регулировании системы государственной службы. Это было важной составляющей административной реформы в КНР. Дэн Сяопин обрисовал новые принципы государственной службы, выделив такие моменты, как набор служащих по результатам экзаменов, четкое определение критериев назначения на должность и смещения с должности, периодические аттестации, отвод от должности, ротация кадров и т.д. Министерству кадров КНР было поручено разработать новый способ организации государственной службы⁵.

В 1987 г. на XII съезде КПК впервые была выдвинута задача создания системы государственной службы. Был подготовлен первый вариант проекта Временного положения о государственных служащих, после чего началась апробация проекта в некоторых центральных и местных органах. Уже на следующий год более 1 млн человек приняли участие в экзаменах на штатные должности в правительственных органах различных ступеней.

В 1993 г. вступило в силу Временное положение о государственных служащих, которое установило их ранжированную иерархию. Ранги были увязаны с должностями,

подразделявшимися на руководящие и не руководящие. Экзаменационная система набора госслужащих не распространяется на руководящие должности, порядок замещения которых регулируется партийными документами: с 1999 г. — Временным положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников, с 2002 г. — аналогичным документом постоянного характера⁶.

1 января 2006 г. Временное положение было заменено Законом КНР о государственных служащих. Данный закон сформировал новую систему отбора кадров. Главным ее отличием от существовавшей ранее является переход от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению граждан в штаты административных органов путем экзаменационного отбора⁷.

Претенденты на должность сдают устные и письменные экзамены, по результатам которых проводится зачисление. Вновь принятые на работу госслужащие должны выдержать годичный испытательный срок. При необходимости госслужащие могут работать и вне своего учреждения, по совместительству, но за такую работу они не получают вознаграждения.

Отбор путем сдачи экзамена — главный путь для поступления на государственную службу. Согласно закону о государственной службе, прием на работу рядовых государственных служащих предусматривает принципы открытого экзамена, строгой проверки, справедливой конкуренции и отбора лучших. Данный процесс включает в себя публикацию объявления в СМИ о наличии вакантных мест, тест, интервью, проверку данных, медицинский осмотр, занесение в список, испытательный период и другие этапы. Считается, что такой способ отбора дает выходцам из разных слоев общества шанс поступить на государственную службу и участвовать в государственном управлении путем справедливой конкуренции⁸.

Проверка работы государственных служащих осуществляется путем аттестации. При этом вместе с проверкой практических результатов работы учитываются моральные качества, способности, прилежание, честность и неподкупность госслужащих. Как правило, к аттестации служащий готовит отчет, затем руководящий работник или аттестационная комиссия заслушивает мнение коллектива или населения. После этого руководитель учреждения или аттестационная комиссия оценивают работу аттестуемого по 4-балльной шкале: отлично, соответствует должности, соответствует должности в основном или не соответствует⁹.

Можно выделить две группы критериев повышения по службе: продвижение по заслугам или профессиональным качествам (меритократические критерии) и продвижение благодаря преданности руководству (критерии лояльности). В целях увеличения роли меритократических критериев продвижения по служебной лестнице для китайских госслужащих используются итоги их годичной аттестации, таким способом, в определенной мере, исключая зависимость продвижения по карьерной лестнице от отношений с непосредственным начальником.

Повышение в должности предусматривает определенные условия и процедуры, которые обычно осуществляются в следующем порядке: публичное выдвижение кандидатуры, проверка организационных органов, коллективное обсуждение и решение, вступление в должность. Кроме того, повышение в должности также является внутренним конкурентным отбором или выдвижением на общие выборы.

Таким образом, повышение ранга служащих в Китае производится на основе специального теста для кандидатов на повышение и с учетом соответствия требованиям должности. Встречается несколько видов ротации кадров: перевод на иные должности, перемещение с сохранением должности, «назначение на замену должностей и откоман-

дирование для закалки» (в последнем случае имеется в виду временный перевод в низшую по статусу организацию)¹⁰.

Аттестационная система действует в масштабах всей страны и является официальной оценкой кадров в процессе назначения и повышения кадров. Аттестация проводится главным образом организационными органами КПК и орготделами того ведомства, в котором числится аттестуемое лицо. Аттестация может проводиться как публично, так и тайно.

Главным комплексным центром подготовки кадров госслужбы в КНР является Государственная административная академия, созданная по указу Госсовета в октябре 1993 г. Специалисты академии разрабатывают методическую литературу, а также проводят обучение госслужащих, но только высшего и среднего звена. На провинциальном уровне также действуют административные институты (академии), в которых проходят обучение служащего среднего и нижнего звеньев. Кроме академии и институтов, обучение и подготовка госслужащих может проходить в партийных школах, на базе институтов управления кадрами, а также, с разрешения академии, в общеобразовательных высших учебных заведениях. В механизм подготовки кадров включены занятия и практика. Занятия делятся на 4 группы: для начинающих специалистов, для работников, занимающих руководящие должности, для особых специалистов и для всех государственных служащих, повышающих квалификацию.

Экзамены на замещение государственных должностей проводятся в КНР с 15 по 24 октября.

Важно отметить, что на экзаменах по замещению должностей на государственной службе в Китае списывание приравнивается к уголовному преступлению и может быть наказано тюремным сроком. По закону, списывающие на экзаменах могут быть приговорены к тюремному заключению сроком до трех лет, административному наказанию либо штрафу. В серьезных случаях нарушители могут получить от трех до семи лет тюрьмы¹¹.

От кандидатов на руководящие должности требуются определенный стаж работы на нижестоящих должностях, высшее или специальное образование, обязательная переподготовка в кадровых учебных заведениях (партийных школах, административных академиях и институтах и т. п.) Кроме того, для назначения или избрания на руководящие должности установлена многоступенчатая система рекомендаций, в которой большое значение придается политическим критериям. Требования несколько снижены для чиновников отдаленных внутренних районов, где условия по образованию, опыту работы и возрасту не столь суровы.

Нормативная база, регулирующая прохождение государственной службы в КНР, создала лучшие условия для использования персонала, комплектования штатов госучреждений, более полного выявления личных способностей людей в интересах дела. До недавнего времени она состояла из актов временного характера, которые в дальнейшем заменялись более совершенными, что свидетельствует о серьезном подходе нынешнего китайского руководства к проблеме модернизации государственного аппарата страны.

Сейчас ученые начинают изучать феномен китайской меритократии и перспективы ее имплементации. Канадский политолог, профессор Университета Цинхуа (Пекин) Дэниэл А. Белл назвал систему, которую стремится внедрить современный Китай, «вертикальной демократической меритократией»¹².

По его мнению, в современном Китае меритократия рассматривается как альтернатива западной либеральной демократии с точки зрения эффективности государственного управления (результативность, прозрачность, подотчетность)¹³ и предполагает

наличие многочисленных формальных квалификационных критериев, конкурсный отбор, фиксированный срок полномочий чиновников, карьерное продвижение по результатам работы и т.д.

Идея заключается в том, что демократия хорошо работает на низших уровнях управления. Но, по его мнению, в огромной стране, имеющей политическую вертикаль власти, чем выше уровень, тем сложнее становятся вопросы, а цена ошибки — все более высокой, поэтому существует необходимость институционализации системы отбора и продвижения лидеров с высокими профессиональными качествами.

В современном Китае региональные партийные лидеры имеют больше шансов получить повышение, если их регион показывает более высокие темпы экономического роста.

Исследования, проведенные в Китае, показывают, что карьерное продвижение региональных чиновников во многом зависит от поддержания высоких темпов экономического роста во вверенном ему регионе, привлечения в регион частных и иностранных инвестиций и т.д.¹⁴

Профессор Китайского университета в Гонконге Джозеф Фан в своем исследовании проследил взаимосвязи между карьерным продвижением китайских чиновников и ростом экономических показателей в возглавляемых ими регионах¹⁵. С помощью микро-статистического анализа было выявлено, что скорость движения вверх по лестнице партийных работников в значительной степени зависит от таких показателей, как рост валового регионального продукта и динамика инвестирования частным сектором и компаниями с иностранным участием. Причем высокие темпы экономического роста успешных провинций характерны как в период, предшествовавший карьерному скачку отдельного чиновника, так и после его перемещения в столицу. Таким образом, подобная система действительно похожа на меритократию.

Однако несмотря на то что идеи меритократии становятся все более популярными, реализация подобной системы таит в себе ряд сложностей.

Во-первых, не существует очевидных универсальных критериев определения способностей, по которой следовало бы отбирать руководителей¹⁶. Личностные качества трудно измерить, а их измеримые составляющие не служат гарантией успеха на новой работе. Это же касается и достижений прошлых лет. Именно поэтому системы, построенные исключительно на меритократии, подвергаются критике.

Но даже если будет создана действительно работоспособная система, в условиях отсутствия независимых судов и СМИ и недостатков в реализации принципа верховенства права меритократия может обратиться в свою противоположность.

Опасность заключается в вероятности коррупции в процессе отбора кандидатов и возможности фальсификации отчетности.

Исследования американского Национального бюро экономических исследований (The National Bureau of Economic Research, далее NBER), которые коснулись таких показателей, как демография и уровень безработицы в КНР, предупреждают об угрозах фальсификации статистики для улучшения отчетности чиновников.

Исследователи NBER, изучая вопрос безработицы в КНР, пришли к выводу, что реальный уровень безработицы в Китае намного выше, чем по официальной статистике¹⁷.

По их мнению, официальный уровень безработицы в КНР выглядит неправдоподобно и стоит особняком среди стран с аналогичным уровнем развития.

Авторы отмечают, что показатели безработицы в стране оставались необычайно стабильными на протяжении длительного периода, вместившего в себя реструктуриза-

цию государственных предприятий, миграцию сельского населения, вступление Китая в ВТО и расширение выпуска студентов вузов.

С 2002 г. уровень официальной безработицы среди городского населения находился в интервале от 4 до 4,3%. Исследователи оценивают фактический уровень безработицы в 2002–2009 гг. почти в 11%.

В другом исследовании экономисты NBER использовали данные по рождаемости¹⁸. Целью исследования была оценка результатов деятельности местных властей в проведении демографической политики «одна семья — один ребенок», которая была официально отменена 1 января 2016 г.¹⁹ Китай был вынужден законодательно ограничить размер семьи в 1970-х годах, когда стало понятно, что огромное количество людей перегружает земельные, водные и энергетические ресурсы страны.

Поскольку кроме информации, предоставляемой муниципальными чиновниками, существуют данные общенациональных переписей населения, этот параметр был сочтен более надежным по сравнению с показателями экономического роста.

Были проанализированы данные за 1985–2000 гг., предоставленные 697 мэрами в 211 округах и 28 провинциях Китая.

Планируемый уровень рождаемости, установленный правительством, составлял 10,6 рождений на 1000 жителей. 80% руководителей рапортовали о том, что в их зоне ответственности рождаемость была ниже планки — 7,7 рождения. Однако, по данным переписей, средняя рождаемость была на уровне 8,3.

Результаты анализа подтвердили предположение экономистов: чиновники, которые занижали цифры по росту населения, были вознаграждены. Согласно NBER, занижение уровня рождаемости на 1 ребенка на 1000 жителей повышало шансы мэра получить продвижение по службе на 10%.

Однако если рассматривать данные переписей населения, а не отчеты местных властей, то можно сделать вывод, что опережение плана по уровню рождаемости на введенной территории переставало способствовать продвижению по службе: мэры, которых повышали, статистически справлялись с планом по ограничению прироста населения не лучше и не хуже всех остальных.

В итоге, согласно заключению экономистов, продвижение по службе действительно было частью меритократической системы — повышали тех, чьи результаты были лучше. Однако происхождение этих результатов оставляет много вопросов и вряд ли может служить подтверждением успешности меритократии в Китае.

В условиях замедления экономического роста²⁰ перед Китаем возникают риски обострения текущих и потенциальных проблем и дестабилизации общественно-политической системы. Инвесторы стали с пессимизмом смотреть на будущее китайской экономики, а многочисленные методы стимулирования экономического роста, предпринятые правительством, оказались неэффективными²¹. В новых условиях невозможно продолжать успешно пользоваться старыми принципами, ввиду чего растет необходимость дальнейшего экономического и политического реформирования²².

Основной проблемой здесь является несовпадение экономического и политического развития, вызывающее противоречие между необходимостью гибкого децентрализованного управления и политической системой, основанной на диаметрально противоположных принципах.

Идея развития меритократических принципов в политической системе КНР выглядит перспективно, но сталкивается с многочисленными сложностями.

На наш взгляд, одним из решений для успешной реализации принципов меритократии, помимо очевидной борьбы с коррупцией, может стать адаптация некоторых эле-

ментов демократии к китайской системе, так же, как ранее к китайской системе были успешно адаптированы некоторые элементы капитализма, такие, как частная собственность и свободные рыночные отношения.

Зачатки таких процессов уже развиваются в Китае, например, в виде специфических механизмов обратной связи между государством и обществом через социальные организации, ходатайства, жалобы, местные демонстрации и т.д. Возникшие последнее десятилетие более эффективные механизмы артикуляции общественных интересов в КНР привели к повышению уровня отзывчивости политического режима на нужды населения в условиях ограниченной процессуальной демократии. Концепция «отзывчивости политического режима», черты которой наблюдаются в политике современного Китая, позволяет уйти от дихотомии: демократия/не демократия²³.

По мнению автора, элементы демократической системы действительно показывают свою высокую эффективность на низших уровнях управления, в том числе в вопросах поддержания социальной стабильности. Китай большой, но он тоже состоит из маленьких сообществ: провинция, округ, уезд, волость и деревня. Как известно, в Китае с 1980-х годов проводятся выборы на сельском уровне, и исследования этих местных выборов показывают, что там, где проводятся выборы, власти больше озабочены проблемами граждан, а уровень коррупции ниже²⁴. Это говорит о перспективности постепенного внедрения в Китае выборных методов на низших уровнях власти и возможности их дальнейшего распространения на более высокие уровни.

Создание возможностей для граждан оказывать влияние на принятие решений на местах может существенно снизить риски социальной дестабилизации и повысить уровень отзывчивости политической системы к нуждам населения.

Таким образом, система, сочетающая элементы демократии на низовом уровне и меритократии на высшем, могла бы стать частью будущей политической реформы Китая.

-
1. *Bell D.A.* The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy. Princeton University Press, 2015.
 2. *Tan C., Geng Y.* India and China: twenty centuries of civilization interaction and vibrations. University of Michigan Press, 2005. P. 128.
 3. *McClellan J.E., Dorn H.* Science and Technology in World History. 2nd Ed. Johns Hopkins University Press, 2006.
 4. *Elman B.A.* A Cultural History of Civil Examinations in Late Imperial China. University of California Press, 2000.
 5. *Гудошников Л.М.* Метаморфозы государственной службы в Китае // Отечественные записки. 2008. № 3 (42). URL: <http://www.strana-oz.ru/2008/3/metamorfozy-gosudarstvennoy-sluzhby-v-kitae>
 6. Там же.
 7. *Хао Л.* Сравнительный анализ системы государственной службы Китая и России // Власть. 2014. № 8. С. 174–179.
 8. Система государственных служащих Китая / Центр оценки эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан. 22.12.2014. URL: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/world/i4182>
 9. *Гудошников Л.М.* Указ. соч.
 10. *Лазукова Е.А.* Наем и карьера государственных служащих // Власть. 2013. № 5. С. 181–185.
 11. За списывание на экзаменах в Китае можно получить от трех до семи лет // ТАСС. 23.10.2015. URL: <http://tass.ru/obschestvo/2372762>
 12. *Bell D.A.* Указ.соч.
 13. *Bell D.A., Garton Ash T., Nathan A.J., Zhang T.* Is the China Model Better Than Democracy? Meritocracy could avoid the pitfalls of American-style politics — at least in theory // Foreign Policy.

- 19.10.2015. URL: <https://foreignpolicy.com/2015/10/19/china-democracy-theory-communist-party-politics-model>
14. *Li H., Zhou L.* Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China // *Journal of Public Economics*. 2005. Vol. 89. No. 9–10. P. 1743–1762. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272704001355>
 15. *Fan J. P.H., Huang J., Morck R., Yeung B.* The Visible Hand Behind China's Growth. Paper prepared for the Joint NBER-CUHK Conference on Capitalizing China. December 2009.
 16. *Arrow K., Bowles S., Durlauf S.* Meritocracy and Economic Inequality. Princeton University Press, 1999.
 17. *Feng S., Hu Y., Moffitt R.* Long Run Trends in Unemployment and Labor Force Participation in China // NBER Working Paper. 2015. No. 21460. URL: <http://www.nber.org/papers/w21460.pdf>
 18. *Serrato J.C.S., Wang X., Zhang S.* The One Child Policy and Promotion of Mayors in China // NBER Working Paper. 2016. No. 21963. URL: <http://www.nber.org/papers/w21963.pdf>
 19. Top legislature amends law to allow all couples to have two children // *Xinhuanet*. 27.12.2015. URL: http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/27/c_134955448.htm
 20. Темпы роста экономики Китая оказались худшими за 25 лет // *Газета.ру*. 19.01.2016. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/01/19/8029601.shtml>
 21. *Zhu G., Qi L.* China Slows as Stimulus Impact Wanes. China's economy remains in a downtrend as investments and industrial production slow // *The Wall Street Journal*. 12.08.2016. URL: <http://www.wsj.com/articles/china-slows-as-stimulus-impact-wanes-1470978318>
 22. *Semenov A.A.* Development of Democratic Processes in the People's Republic of China: Prospects of Transformation of the Political Regime // *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*. 2016. Vol. 2, No. 1. P. 351–391.
 23. *Королев А.Н.* Реагирование политического режима КНР на базовые нужды населения // *Проблемы Дальнего Востока*. 2015. № 2. С. 90–107.
 24. *Martinez-Bravo M., Padro i Miquel G., Qian N., Yao Y.* Do Local Elections in Non-Democracies Increase Accountability? Evidence from Rural China // NBER Working Paper. 2011. No. 16948. URL: <http://www.nber.org/papers/w16948.pdf>