

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.1.3>.

EDN: NLULKA

СЯО ЛУ¹

¹ Шэньянский архитектурный университет
110168, Китай, провинция Ляонин, Шэньян, район Хуньнань,
средняя дорога Хуньнань, д. 25

СИСТЕМА ПРОДВИЖЕНИЯ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КНР

Аннотация. Представлен взгляд на основные принципы продвижения кадров государственного управления КНР. Под продвижением кадров автор понимает их перемещения по вертикали и горизонтали административной иерархии. В Китае такие перемещения носят упорядоченный характер и представляют собой систему контролируемых государством действий. В статье говорится о квалификации чиновников как императивном требовании партии-государства, типах должностей, их распределении, квалификационных требованиях к государственным должностям и их содержании, реформе системы продвижения кадров, механизмах их продвижения, оценках их деятельности. Кроме того, автор дает специальный политологический анализ некоторых причин кадрового застоя, параллельных каналов продвижения кадров, условий, квалификации и процедур продвижения кадров, горизонтальной системы обмена кадрами и ее текущих результатов.

Ключевые слова: кадры, кадровая политика, кадровые процессы, Китай, Коммунистическая партия Китая.

Для цитирования: Лу С. Система продвижения кадров государственного управления КНР // Власть и элиты. 2024. Т. 11. № 1. С. 71–104. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.1.3>. EDN: NLULKA

Введение

Классификация политических систем на хорошие демократии и плохие автократии, а представление сути политики как борьба демократии и автократии автор считает политическим предрассудком. Демонизация социализма, например, не ведет к пониманию всего разнообразия политического процесса, его форм и содержания. Ровно так же методологически непродуктивно изучать систему продвижения кадров в КПК в логике банального black box testing, делая в результате вывод о ее закрытости, непрозрачности, кумовстве и фракционной зашоренности. И уж совсем странно представлять кадровую систему КПК моделью элитного рекрутинга, неизбежно ведущей к низким управленческим результатам. Это политическое предубеждение против кадровой системы Китая никогда не объяснит подъем современной КНР. Подъем же настолько очевиден, что давно превысил интерпретационные возможности западных теорий и дискурсов. За последние 30 лет все прогнозы Запада о китайской политике оказались ошибочными. Если мы по-прежнему будем осмысливать Китай только в контексте западного дискурса, мы не сможем по-настоящему его понять. Одно из предубеждений западной оценки китайской модели — представление ее как системы без свободного и современного продвижения кадров государственного управления. Задача статьи заключается в том, чтобы посмотреть, как на самом деле продвигаются руководящие кадры современного Китая.

Так как же продвигаются китайские госслужащие? Какова причина, побудившая КПК выбрать именно такую систему? Автор в предшествующих публикациях отчасти уже высказывал собственную позицию [1–3]. На этот раз я предполагаю концентрированно говорить о продвижении кадров государственного управления. На мой взгляд, комплекс мер, регулирующих вакансии в управленческих иерархиях, давно приобрел вид системы.

Отсутствие мотивации как источник кадрового застоя

В ноябре 1953 г. ЦК КПК официально установил принципы управления кадрами разных степеней и ступеней, следуя системе списков должностей — некому содержательному аналогу номенклатурной системы СССР. В том или ином виде такая модель существовала до «Решения ЦК КПК о нескольких основных вопросах всестороннего углуб-

ления реформ (中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)», принятого на третьем пленуме ЦК КПК восемнадцатого созыва в 2013 г.

В течение 60 лет в системе государственной службы Китая внедрялась и закрепились единая национальная система заработной платы, сочетающая в себе должности и иерархии. Оплата труда государственных служащих в Китае складывается из четырех составляющих — должностного оклада (около 20 % заработной платы), оклада за положение в иерархии (около 25 %), региональных дополнительных (около 45 %) и других (около 10 %) надбавок¹.

Коэффициент продвижения китайских государственных служащих с уровня референта ниже уездного уровня до уровня уезда составляет всего 4,4 %, а коэффициент продвижения с уровня уезда до уровня муниципалитета еще ниже — 1 %². Государственные служащие ниже уездного уровня составляют 60 % от общего числа государственных чиновников [20]. Их заработная плата невелика. К примеру, государственный служащий районного уровня в Нанкине принят на работу в 2015 г. Он бакалавр в возрасте 22 лет, референт (иерархия — 25). В 2016 г. его ежемесячная зарплата за иерархию составляла 947 юаней, должностной оклад — 600 юаней, надбавка за работу — 1110 юаней, а пособие на жизнь — 2970 юаней, что в общей сложности составляет 5627 юаней. Если выход на пенсию произойдет в возрасте 60 лет, его рабочий стаж составит 38 лет. Если он может быть повышен до волостного уровня, когда он выходит на пенсию, его иерархия будет 16-й. Основываясь на нынешнем размере заработной платы, при выходе на пенсию его зарплата за позицию в иерархии составит 2962 юаней,

¹ 基层公务员晋升建“双梯制”，诸多改革难题待破解 // 中国共产党新闻网. URL: <http://theory.people.com.cn/n/2014/1205/c49150-26153208.html>.
上网时间: 2022.03.27 [Продвижение государственных служащих на низовом уровне привело к созданию «системы двойной лестницы», и многие проблемы реформ необходимо решить // Сеть новостей Коммунистической партии Китая (дата обращения: 27.03.2022)]. (На кит. яз.)

² 公务员职级晋升条件出炉:正科满15年享副处待遇 // 新华网. URL: http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/02/c_127448261.htm.
上网时间: 2022.03.26 [Государственные служащие, отработавшие 15 лет на волостном уровне, могут пользоваться льготами и работать на уровне уезда (заместители) // Синьхуанет (дата обращения: 26.03.2022)]. (На кит. яз.)

должностной оклад — 820, надбавка за работу — 2000, а пособие на жизнь — 3080, что в общей сложности будет 8862 юаней. Это означает, что за 38 лет работы зарплата этого кадрового сотрудника увеличилась в общей сумме на 3235 юаней, т.е. в среднем на 85 юаней в год. Если принять во внимание такой фактор, как рост цен, темп роста заработной платы фактически снизит уровень жизни государственного служащего, не говоря уже о том, чтобы действовать как стимул [5, с. 19–20]. Это приводит к тому, что из государственного управления уходят чиновники. В 2013–2018 гг. более 500 человек ушли в отставку из судебной системы Пекина. Причем темпы продолжали расти, что привело к необходимости выяснения причин случившегося. Опрос судейского корпуса дал ответ — низкий доход, высокая нагрузка и медленное продвижение по службе [17].

Содержательная проблема: на низовом уровне число государственных служащих большое, а количество высокооплачиваемых руководящих должностей ничтожно мало. Единая система продвижения по службе, связанная только с должностями, препятствует построению эффективной модели государственной службы. Таким образом, задача преодоления «эффекта потолка» и введения стимулов стала наиболее актуальной в реформе продвижения по службе. Постепенно пришло осознание необходимости создавать параллельные каналы продвижения на руководящие должности и должностные ранги.

Параллельные каналы продвижения

Еще в ноябре 2002 г. на XVI съезде КПК предложила улучшить систему совмещения кадровых должностей и рангов, положив начало реформе системы продвижения на государственной службе.

15–18 сентября 2009 г. на четвертом пленуме ЦК КПК семнадцатого созыва было предложено создать и усовершенствовать систему параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов. На том этапе Министерство людских ресурсов и социального обеспечения и другие ведомства провели исследования и пришли к пониманию, в каком направлении двигаться.

В 2013 г. в «Решении ЦК КПК по ряду важнейших вопросов, касающихся всестороннего углубления реформ», принятом третьим пленумом ЦК КПК 18-го созыва (проходил 9–12 ноября 2013 г.), говори-

лось о необходимости создания новой системы. Ее смысл заключался в том, чтобы руководящие должности и должностные ранги государственных служащих были параллельны, а должностные ранги и материальное положение (заработная плата, льготы, бытовое обеспечение /待遇) унифицированы, связаны и публичны.

15 января 2015 г. Главное управление ЦК КПК и Главное управление Государственного совета опубликовали совместные «Мнения о создании системы параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих в органах ниже уезда (关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见)», устанавливающие контуры искомой системы.

14 июля 2016 г. Главное управление ЦК КПК и Главное управление Госсовета издали совместные «Положение об управлении профессионально-техническими гражданскими служащими (для пробного применения)» (专业技术类公务员管理规定《试行》) и «Положение об управлении административными и правоохранительными гражданскими служащими (для пробного применения)» (行政执法类公务员管理规定《试行》). Были усовершенствованы классификации и иерархии должностей государственных служащих. То есть каналов продвижения стало больше и по горизонтали, и по вертикали.

29 декабря 2018 г. в новой редакции Закона КНР о государственных служащих впервые на законодательном уровне была предусмотрена параллельная система должностей и званий государственной службы: «Государство внедряет систему параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов государственной службы и устанавливает последовательность руководящих должностей и должностных рангов государственной службы в соответствии с классами должностей и обязанностей государственной службы»¹.

27 марта 2019 г. Главное управление ЦК КПК издало «Положение о системе параллельных иерархий руководящих должностей и долж-

¹ 中华人民共和国公务员法 // 中华人民共和国中央人民政府网站. URL: http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-12/30/content_5353490.htm. 上网时间: 2022.03.27 [Закон о государственных служащих Китайской Народной Республики // Сайт Центрального Народного Правительства Китайской Народной Республики (дата обращения: 27.03.2022)]. (На кит. яз.)

ностных рангов государственных служащих (公务员职务与职级并行规定)». Оно усовершенствовало последовательность прохождения руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих, порядок их повышения и понижения, ранги, режим, вознаграждение, контроль, соподчиненность.

Таким образом, реформа системы параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих Китая была в основном завершена именно в 2019 г. Она подразумевала существование двух различных каналов повышения государственных служащих — «руководящая должность» и «не руководящая должность». На руководящих должностях — 10 уровней, не руководящие должности обычно устанавливаются ниже уровня муниципального и имеют 8 уровней.

Так было до реформы.

Таблица 1 (Table 1)

Канал продвижения госслужащих в КНР до реформы

The promotion channel of civil servants in China before the reform

| руководящая должность | неруководящая должность |
|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| государственный уровень | X |
| государственный уровень (заместители) | X |
| провинциальный уровень | X |
| провинциальный уровень (заместители) | X |
| муниципальный уровень | инспекторы (巡视员) |
| муниципальный уровень (заместители) | заместители инспекторов (副巡视员) |
| уездный уровень | консультанты (调研员) |
| уездный уровень (заместители) | заместители консультантов (副调研员) |
| волостной уровень | заведующие отделами (主任科员) |
| волостной уровень (заместители) | заместители заведующих отделами (副主任科员) |
| X | референты (科员) |
| X | клерки (办事员) |

Так стало в результате проведенных реформ.

Реформированный канал повышения «должностных рангов» — это новая система повышения, основанная на прежнем канале повышения «не руководящих должностей».

Таблица 2 (Table 2)

Последовательность продвижения госслужащих в КНР¹

The Sequence of Promotion of Civil Servants in China

| Иерархия | Должности общего руководства | | Должности профессионально-технические | Должности административные и правоохранительные |
|----------|---------------------------------------|------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------|
| | Руководящая должность | Должностный ранг | | |
| 1 | Государственный уровень | X | X | X |
| 2-4 | Государственный уровень (заместители) | X | X | X |
| 4-8 | Провинциальный уровень | X | X | X |

¹ 中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》// 中华人民共和国中央人民政府网站. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm. 上网时间: 2022.03.26 [Главное управление ЦК КПК издало «Положение о системе параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих» // Сайт Центрального народного правительства Китайской Народной Республики (дата обращения: 26.03.2022)]. (На кит. яз.); 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《专业技术类公务员管理规定(试行)》和《行政执法类公务员管理规定(试行)》// 国家公务员局网站. URL: http://www.scs.gov.cn/zcfg/201607/t20160715_5293.html. 上网时间: 2022.03.26 [Главное управление Центрального комитета Коммунистической партии Китая и Главное управление Госсовета совместно издали «Положение об управлении профессионально-техническими гражданскими служащими (для пробного применения)» и «Положение об управлении административными и правоохранительными гражданскими служащими (для пробного применения)» // Сайт Национального бюро государственной службы (дата обращения: 26.03.2022)]. (На кит. яз.).

Продолжение табл. 2

| | | | | |
|-------|--------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 6-10 | Провинциальный уровень (заместители) | X | X | X |
| 13-8 | Муниципальный уровень | 1-й инспектор (一级巡视员) | 1-й генеральный менеджер (一级总监) | X |
| 15-10 | Муниципальный уровень (заместители) | 2-й инспектор (二级巡视员) | 2-й генеральный менеджер (二级总监) | главноуправляющий (督办) |
| 17-11 | X | 1-й консультант (一级调研员) | 1-й старший менеджер (一级高级主管) | 1-й старший распорядитель (一级高级主办) |
| 18-12 | Уездный уровень | 2-й консультант (二级调研员) | 2-й старший менеджер (二级高级主管) | 2-й старший распорядитель (二级高级主办) |
| 19-13 | X | 3-й консультант (三级调研员) | 3-й старший менеджер (三级高级主管) | 3-й старший распорядитель (三级高级主办) |
| 20-14 | Уездный уровень (заместители) | 4-й консультанты (四级调研员) | 4-й старший менеджер (四级高级主管) | 4-й старший распорядитель (四级高级主办) |
| 21-15 | X | 1-й заведующие отделами (一级主任科员) | 1-й менеджер (一级主管) | 1-й распорядитель (一级主办) |
| 22-16 | Волостной уровень | 2-й заведующие отделами (二级主任科员) | 2-й менеджер (二级主管) | 2-й распорядитель (二级主办) |
| 23-17 | X | 3-й заведующие отделами (三级主任科员) | 3-й менеджер (三级主管) | 3-й распорядитель (三级主办) |
| 24-17 | Волостной уровень (заместители) | X | X | X |
| 24-18 | X | 4-й заведующие отделами (四级主任科员) | 4-й менеджер (四级主管) | 4-й распорядитель (四级主办) |

Окончание табл. 2

| | | | | |
|-------|-------------------|------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 26-18 | Уровень референта | 1-й референт (一级科员) | Профессиональный техник (专业技术人员) | 1-й сотрудник по исполнению административного законодательства (一级行政执法员) |
| 27-19 | Уровень клерка | 2-й референт (二级科员) | X | 2-й сотрудник по исполнению административного законодательства (二级行政执法员) |

С функциональной точки зрения существуют определенные различия между руководящими должностями и должностными рангами государственных служащих. Руководящие должности дают государственным служащим власть и ответственность. А должностные ранги являются комплексным показателем должности, способностей, результатов работы и старшинства государственного служащего и приносит материальную выгоду и удовлетворение его профессиональных амбиций.

Условия, квалификация и процедуры продвижения

В настоящее время продвижение государственных служащих в Китае регулируют «Закон КНР о государственных служащих (中华人民共和国公务员法)», «Положение об отборе и назначении руководящих кадров партии и правительства (党政领导干部选拔任用工作条例)» и «Положение о системе параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих (公务员职务与职级并行规定)». В совокупности эти законы регулируют условия и квалификацию для продвижения на государственной службе.

Таблица 3 (Table 3)

**Условия и квалификация для продвижения
китайских государственных служащих**

Conditions and qualifications for promotion of Chinese civil servants

| Категории | Продвижение руководящих должностей | Продвижение должностных рангов |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Условия | <p>1. Обладание политическими качествами, трудоспособностью, образованием и опытом, необходимыми для занимаемой должности.</p> <p>2. Последовательность и постепенность.</p> <p>3. Экстренное повышение — только в соответствии с правилами, за особо выдающиеся успехи или выполнение эксклюзивных задач.</p> | <p>1. Обладание уровнем политических качеств, поддержка руководства КПК и социалистической системы, решительная защита позиции Генерального секретаря Си Цзиньпина и решительная защита авторитета централизованного и единого руководства ЦК КПК.</p> <p>2. Обладание трудоспособностью и профессиональными знаниями, соответствующими занимаемой должности, верность долгу, прилежность и добросовестность, инициативность, ответственность прилежность в работе.</p> <p>3. Обладание высокой степенью общественного признания.</p> <p>4. Обладание стажем работы и квалификацией, требуемой для повышения в должности.</p> <p>5. Обладание нужным моральным обликом, честностью, законопослушностью, сознательным приверженцем социалистических ценностей.</p> |
| Квалификация | <p>1. Для занятия руководящих должностей на уровне уезда — более пяти лет стажа и более двух лет — на низовом уровне.</p> <p>2. Для занятия руководящих должностей выше уровня уезда — опыт работы на двух и более должностях на предыдущих уровнях.</p> | <p>1. Ранг 1-го инспекторы — опыт работы заместителем муниципального уровня или 2-м инспектором не менее четырех лет.</p> <p>2. Ранг 2-го инспектора — опыт работы 1-м консультантом не менее четырех лет.</p> |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>3. Для занятия руководящих должностей выше уровня уезда, если заместитель становится руководителем, — стаж заместителя более двух лет.</p> <p>4. Продвижение с основной должности на более высокий уровень заместителя — после трех лет работы на предыдущей основной должности.</p> <p>5. Образование руководителя низового уровня — диплом колледжа минимум, а руководителя уровня муниципального или выше — диплом бакалавра минимум.</p> <p>6. Обязательное обучение кандидатов в партийных школах — административных колледжах, кадровых колледжах, административных институтах; продолжительность обучения должна отвечать требованиям соответствующих положений о кадровом образовании и подготовке.</p> <p>7. Нужная физическая форма для надлежащего выполнения своих обязанностей.</p> <p>8. Соответствие квалификационным требованиям, установленным в соответствующих законах. Должности партийного руководства, помимо того, должны соответствовать требованиям к партийному стажу, предусмотренным Уставом КПК.</p> | <p>3. Ранг 1-го консультанта — опыт работы в должности основного уездного уровня или 2-м консультантом не менее трех лет.</p> <p>4. Звание 2-го консультанта опыт работы 3-м консультантом не менее двух лет.</p> <p>5. Ранг 3-го консультанта — опыт работы заместителем уездного уровня или 4-м консультантом не менее двух лет.</p> <p>6. Ранг 4-го консультанта — опыт работы 1-м заведующим отделом не менее двух лет.</p> <p>7. Ранг 1-го заведующего отделом — опыт работы в должности основного волостного уровня или 2-м заведующим отдела не менее двух лет.</p> <p>8. Ранг 2-го заведующего отделом — опыт работы 2-м заведующим отделом не менее двух лет.</p> <p>9. Ранг 3-го заведующего отделом — опыт работы 4-м заведующим отделом не менее двух лет.</p> <p>10. Ранг 4-го заведующего отделом — опыт работы 1-м референтом не менее двух лет.</p> <p>11. Ранг 1-го референта — опыт работы 2-м референтом не менее двух лет.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Статья 46 Закона КНР о государственных служащих и ст. 20 «Положения о системе параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих» определяют процедуру их продвижения на руководящие должности и звания.

Таблица 4 (Table 4)

**Процедуры продвижения по службе
для китайских государственных служащих**
Promotion procedures for Chinese civil servants

| Выдвижение на руководящие должности | Выдвижение на должностные ранги |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Внесение кадрового предложения. Начинается процесс, в ходе которого организационный отдел комитета КПК выдвигает свои соображения по поводу начала подбора и назначения кадров и формирует программу работы | 1. Партийные комитеты или организационные отделы изучают и предлагают планы работы по подбору кадров на определенный ранг — должности, условия, объемы, способы, процедуры и т.д. для подбора |
| Демократические рекомендации: 1) определения кандидатов организационным отделом партии; 2) собеседования с кандидатами в организационном отделе комитета КПК; 3) голосование коллег кандидата (при достижении определенного процента кандидат проходит первичный отбор); 4) партийная организация определяет первоначальных участников отбора | 2. Демократические рекомендации и предложение предварительных кандидатур |
| 3. Проверка кандидатов | 3. Проверка и анализ кандидатов |
| 4. Обсуждение и принятие решения в организационном отделе комитета КПК более высокого уровня | 4. Публичное объявление кандидатов на повышение в ранге |
| 5. Трудоустройство | 5. Просмотр и утверждение кандидатов (срок оглашения от 5 рабочих дней) |

С точки зрения процедур продвижение на руководящие должности происходит более осторожно и уделяет больше внимания демократическим процедурам. Продвижение на руководящие должности и по должностным рангам строго определяется стажем. Избегают продвигать кадры с малым политическим опытом. Это очевидная особенность ступенчатого продвижения. Статья 7 «Положения о подборе и назначении руководящих кадров партии и пра-

вительства» подробно определяет условия занятия руководящих должностей. Акцент делается на «политических качествах» и «моральном уровне», воплощает в себе концепцию «совмещение нравственности и квалификации с предпочтением нравственности (德才兼备, 以德为先)».

Горизонтальная система обмена кадрами

При изучении кадровой политики КПК японо-российский научный тандем К. Мацузато — Д. Сельцер обнаружил, что кадровая политика КПК всегда включала меры по «компенсации отсутствия горизонтальной мобильности» [4]. Эта мера постепенно превратилась в «систему обмена кадрами» после 1980-х гг. как важный способ обучения кадрового резерва КПК. От себя замечу, что в Китае со времен древних феодальных династий императоры использовали «систему иных краев назначений (异地任职制度)» чиновников для предотвращения коррупции и подавления фронды местных сил. Система обмена кадрами КПК является наследием древней китайской мудрости. Используя западные теоретические объяснения, канадский ученый Лоуренс Питер написал в «Принципе Питера»: «В иерархической системе каждый член организации имеет тенденцию продвигаться на уровень, на котором он некомпетентен» [12, с. 7]. Питер считает, что в иерархической организации с продвижением по службе люди постоянно продвигаются с компетентных должностей на более высокие должности и продолжают продвигаться на более высокие должности до тех пор, пока люди не станут некомпетентными из-за выполнения работы. Тогда восхождение будет прекращено. Таким образом, последнее продвижение каждого человека — это переход с компетентной должности на непригодную. Этот принцип хорошо показывает, что традиционный механизм продвижения обращает внимание только на то, компетентен ли человек для исходной должности, но не обращает внимания на сочетаемость продвигаемого лица с новой должностью. Учитывая это, в кадровой политике КПК продвижение кадров основывается на прошлых фактических достижениях, а не на первом рассмотрении соответствия продвигаемого новой должности. Система кадрового обмена заключается именно в горизонтальном обмене, подготовке и проверке кадров перед их

продвижением на руководящие должности, чтобы решить «теорему Питера».

Система обмена кадрами впервые возникла во времена династии Хань в Китае около 2100 лет назад. Император династии Хань Ву, Лю Че, впервые осознал: для сохранения централизованной власти, предотвращения кумовства, сдерживания местных сил чиновников надо перемещать¹. Самая ранняя система обмена кадрами основывается на системе «уклонения» — от родного места чиновника, ямена, где служат его родственники. Во время правления Лю Чжи, императора Хань Хуана, был официально принят первый закон о системе обмена — «Санху Фа (三五法)». Когда люди Сун подытожили причины гибели династии Тан, они пришли к выводу, что длительное пребывание чиновников на одном месте не только порождало коррупцию, но и вело к бунтам. Поэтому они придумали уклонение от должности (职务回避) и уклонение от кэцзюй (科举回避) [18]. С тех пор система обмена древних китайских чиновников постоянно обогащалась, и некоторые из этих практик сохранились до наших дней.

Система обмена кадрами в КПК началась в 1927 г. После провала Великой революции КПК глубоко осознала важность кадровой работы. Чтобы постепенно наращивать собственную армию и базу, ЦК КПК исследовал обмен кадрами внутри советского района и между советским районом и белым районом [9, с. 11–12]. В 1962 г. на десятом пленуме ЦК КПК восьмого созыва был издан первый после образования КНР нормативный документ по кадровым обменам — «Решение ЦК КПК о планомерный и поэтапный обмен руководящими партийными и государственными кадрами на всех уровнях (中共中央关于有计划有步骤地交流各级党政主要领导干部决定)». Предусматривалась необходимость регулярных межуровневых, региональных и ведомственных обменов между кадрами, которые в основном яв-

¹中国古代任官回避制度 // 中共中央纪律检查委员会网站. URL: https://www.ccdi.gov.cn/lswhn/shijian/201401/t20140114_28649.html. 上网时间: 2022.03.29 [Древняя китайская официальная система уклонения // Сайт Центральной комиссии по проверке дисциплины Коммунистической партии Китая (дата обращения: 29.03.2022)]. (На кит. яз.)

ляются партийными и правительственными руководителями государственных органов на уровне уезда или выше. Был закреплён «регулярный обмен кадрами как основная система управления кадрами нашей партии»¹.

После реформы и открытости в повестку дня кадровой политики вошли сменяемость, избыточность полномочий, кадровый обмен как важные меры восстановления традиции партийного управления кадрами и подготовки кадров [7, с. 159–162]. В 1986 г. шестой пленум ЦК КПК двенадцатого созыва предложил, чтобы «кадровые обмены были важным способом отбора и подготовки кадров»². В 1993 г. «Временное положение о национальных гражданских служащих (国家公务员暂行条例)» разъяснило четыре типа кадровых обменов — «перевод», «переназначение», «ротация» и «временное исполнение должности». И предусмотрено, что «для продвижения на более высокий уровень руководства необходимо иметь опыт работы на двух или более должностях на предыдущем уровне»³. В 1999 г. «Временное положение об обмене руководящими партийными и государственными кадрами (党政领导干部交流工作暂行规定)» стало первым специальным регламентирующим документом кадровых обменов. Закон о государственных служащих, который был введён в действие в 2006 г.,

¹ 建国以来重要文献选编: 第15册. 中共中央文献研究室编. 中央文献出版社, 1997. С. 575–577 [Избранные важные документы со времени основания Китайской Народной Республики: Т. 15. Составлено Отделом исследования документов ЦК Коммунистической партии Китая. Пекин: Центральные литературы, 1997. С. 575–577]. (На кит. яз.)

² 中共中央关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知 // 复旦大学党委党校. URL: <https://dangxiao.fudan.edu.cn/21/ff/c8738a74239/page.htm>. 上网时间: 2022.04.01 [Уведомление ЦК Коммунистической партии Китая о подборе и назначении кадров в строгом соответствии с принципами партии // Партийная школа Фуданьского университета (дата обращения: 01.04.2022)]. (На кит. яз.)

³ 国家公务员暂行条例// 百度百科. URL: <https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%8A%A1%E5%91%98%E6%9A%82%E8%A1%8C%E6%9D%A1%E4%BE%8B/4307358> 上网时间: 2022.04.01 [Временные положения о государственных гражданских служащих // Энциклопедия Baidu (дата обращения: 01.04.2022)]. (На кит. яз.)

стал первым случаем, когда обмен кадрами был официально установлен на национальном правовом уровне. В том же году «Положение об обмене руководящими кадрами партии и правительства (党政领导干部交流工作规定)», «Временные положения о сроках полномочий руководящих кадров партии и правительства (党政领导干部职务任期暂行规定)» и «Временное положение об уклонении от должности руководящих кадров партии и правительства (党政领导干部任职回避暂行规定)» уточняли положение о порядке кадровых обменов. «Положение об отборе и назначении руководящих партийных и государственных кадров (党政领导干部选拔任用工作条例)», изданное в 2014 г., было пересмотрено в 2019 г., что еще раз подчеркивает важность обмена опытом работы для отбора и подготовки кадров. Реформа системы обмена кадрами, как средства отбора и подготовки резервных кадров для КПК, была в основном завершена.

В настоящее время в Китае существует три вида кадровых обменов: перевод (调任), переназначение (转任) и временное исполнение должности (挂职锻炼). Перевод означает перевод персонала, занятого на государственной службе в государственных предприятиях, бюджетных учреждениях и массовых организациях, на службу в партийные и государственные органы, а также перевод соответствующих кадров из партийных и государственных органов на службу. Под переводами понимается перевод лиц, занимающихся государственной службой на государственных предприятиях, бюджетных учреждениях и в массовых организациях, на должности в партийных и государственных органах, а также перевод соответствующих кадров из партийных и государственных органов на должности. Переназначение, в отличие от перехода в другую систему, это передвижение кадров внутри «системы партии и правительства» между различными регионами или ведомствами. Временное исполнение должности — это временный обмен персоналом, отобранным партийными и государственными органами, массовыми организациями, государственными предприятиями и бюджетными учреждениями для работы в других подразделениях, как правило, на срок от шести месяцев до двух лет, временный персонал не меняет отношения персонала с первоначальным подразделением, как показано на рисунке 1.

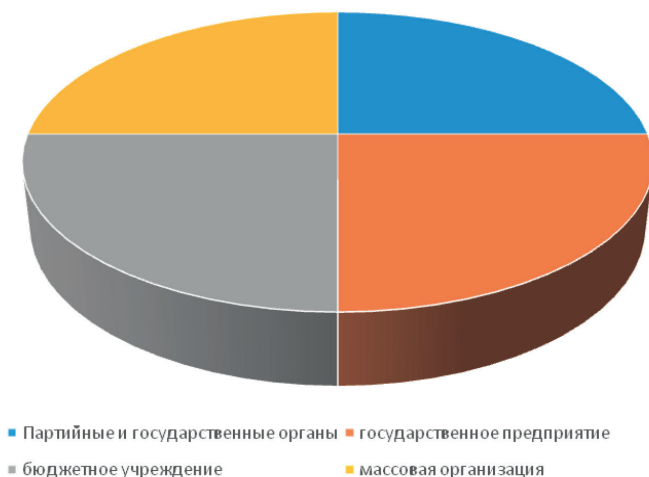


Рис. 1. (Fig. 1). Система обмена кадрами
Personnel exchange system

Текущие результаты практики обмена

На национальном уровне важнейшими результатами системы кадрового обмена являются улучшение отношений между центральными и местными органами власти, развитие отсталых территорий и борьба с коррупцией. В Китае властные отношения между центральным правительством и местными администрациями в основном отражают законодательные, финансовые, административные и кадровые полномочия, именно через систему обмена кадрами центр осуществляет эти функции вокруг этих четырех полномочий.

В декабре 2019 г. в городе Ухане, провинция Хубэй, вспыхнула новая коронавирусная пневмония. Из-за того, что руководители не приняли эффективных мер по борьбе с эпидемией, 10 февраля 2020 г. секретарь комитета партии и директор Комиссии по здравоохранению провинции Хубэй были сняты со своих постов. Заместитель директора Национальной комиссии здравоохранения Ван Хешен теперь одновременно занимает две должности. 13 февраля Цзян Чаолян, секретарь провинциального комитета партии Хубэй, и Ма Гоцян, секретарь Уханьского городского комитета партии, были сняты со своих постов и заменены на Ин Юна, бывшего заместителем секретаря Шанхайско-

го городского комитета партии, и Ван Чжунлиня, бывшего секретаря городского партийного комитета Цзинаня. Перед лицом серьезного кризиса в области общественного здравоохранения центральное правительство скорректировало кадровые и административные полномочия в провинции Хубэй с помощью системы кадрового обмена, тем самым усилив способность управлять провинцией и контролировать ее.

В условиях нынешней высокой кадровой конкуренции в Китае чиновники в экономически развитых регионах с большей вероятностью добьются политических достижений и получают больше шансов на продвижение по службе, чем кадры в экономически слаборазвитых регионах. В долгосрочной перспективе, чем больше способных кадров не хотят занимать должности в бедных районах, тем сложнее бедным районам развиваться. Эта проблема была эффективно решена моделью «взаимной поддержки (对口支援)», официально предложенной в конце 1970 г. Эта модель горизонтального потока ресурсов означает не только сотрудничество провинций в области фондов, политики, техники и коммерческих проектов, но также включает обмен и назначение партийных и государственных кадров, профессиональных технических кадров и управленческого персонала предприятий. С 1997 г. с планом ЦК КПК, Организационным отделом ЦК и Министерства людских ресурсов и социального обеспечения, последовательно направлено более 20 000 чиновников и способных к администрированию людей для работы в Синьцзяне¹. Эта мера повысила общий уровень управления в этом экономически слаборазвитом регионе.

Антикоррупционная функция системы обмена кадрами в основном отражается в восстановлении центральным правительством прав дисциплинарных комитетов и собственно административной власти. До XII Всекитайского съезда КПК Дисциплинарный комитет находил-

¹ 中央和国家机关、中央企业第十批援疆干部人才抵达乌鲁木齐 // 新华网. URL: http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c_1126525859.htm. 上网时间: 2022.04.02 [В Урумчи прибыла десятая партия кадров и талантов из центрального правительства, государственных органов и центральных предприятий // Синьхуанет (дата обращения: 02.04.2022)]. (На кит. яз.)

ся под руководством парткома того же уровня. После съезда конфигурация властных отношений поменялась. Дисциплинарные комитеты всех уровней приняли руководство парткомами. Однако, поскольку партийный комитет того же уровня имеет право назначать секретаря комиссии по проверке дисциплины, секретарь комиссии по проверке дисциплины обычно избирается из числа членов партийного комитета, создавая тем самым ситуацию, когда местная комиссия по проверке дисциплины признает руководство партийного комитета того же уровня. Точно так же было и в СССР, где Комитеты партийного контроля играли исключительно важную, но скорее вторую роль в иерархии властных отношений.

Нынешняя КПК обменом должностями разрушила возможность сговора между секретарями партийных и дисциплинарных комитетов. В то же время, межпровинциальный обмен секретарями дисциплинарных комитетов ликвидирует полномочия партийного комитета по назначению секретарей дисциплинарных комитетов, что привело к восстановлению центральным правительством кадровой власти системы комиссий по проверке дисциплины и административной власти по борьбе с коррупцией.

Согласно исследованию Чжун Минчуана, по состоянию на декабрь 2019 г. все секретари комиссий по проверке дисциплины 31 провинции добились обмена должностями в разных местах. Это, с его точки зрения, показывает, что центральное правительство полностью лишило местные партийные комитеты права назначать секретарей дисциплинарных комитетов через систему обмена в разных местах, сформировав «новую модель двойного руководства» с дисциплинарным комитетом в качестве главного руководителя [19, с. 17–18].

На персональном уровне система обмена кадрами в основном играет функцию подготовки и мотивации. На протяжении всей китайской истории внимание к опыту чиновников, работающих на низовом уровне или в разных местах, было основной традицией в функционировании политики. В современном Китае эта традиция стала своеобразным механизмом подготовки кадров в виде системы обмена кадрами. Ли Чжэнь и Лю Чжи проанализировали опыт работы 1101 руководителя провинциального и министерского уровня и обнаружили, что все руководящие кадры там имели опыт обмена. Обмен кадрами,

следовательно, стал неизбежным способом роста высших руководителей. В этом процессе кадры получают более полный политический опыт и восполняют недостаток опыта и компетентности, чтобы с большей вероятностью быть компетентными в своей новой работе, когда их повысят до более высоких уровней [8].

Например, Цай Ци, секретарь Пекинского муниципального комитета партии, получил опыт работы в исполнительной власти, партийных комитетах и правительственных структурах, прежде чем стал мэром города Санмина, провинция Фуцзянь. В это время он развивал свои качества руководителя как заместитель секретаря муниципального комитета Санмина (временно исполняющий должность), а через три года официально стал полноправным руководителем. Будучи выдвинутым на руководящие должности, Цай Ци продолжает обмениваться должностями на более высоких уровнях исполнительной власти, партийных комитетов и правительственных функционеров. После успешной организации зимних Олимпийских игр он, наконец, стал секретарем Пекинского муниципального комитета партии.

Таблица 5 (Table 5)

Биография секретаря пекинского ГК КПК Цай Ци

*Biography of Cai Qi, Secretary of the Beijing Civil Committee
of the Chinese Communis*

| Годы | Биография |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1973–1975 | Учеба в коммуне Сиянг, уезд Юнгань, провинция Фуцзянь |
| 1975–1978 | Учеба на факультете политического образования Фуцзяньского педагогического университета |
| 1978–1983 | Кадровый работник парткома КПК, Фуцзяньский педагогический университет |
| 1983–1987 | Кадровый работник и заместитель начальника отдела Генерального офиса парткома КПК провинции Фуцзянь |
| 1987–1991 | Секретарь Генерального офиса комитета КПК провинции Фуцзянь |
| 1991–1996 | Заместитель директора отдела политической реформы провинциального комитета КПК Фуцзянь (по совместительству 1994–1996 — заместитель секретаря ГК КПК г. Саньмина, провинция Фуцзянь; параллельно 1996.03–1996.07 — обучение в ЦППШ для кадров муниципального уровня) |

Окончание табл. 5

| Годы | Биография |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1996–1997 | Заместитель секретаря ГК КПК г. Саньмина, провинция Фуцзянь (параллельно 1994–1997 — магистратура в Фуцзяньском педагогическом университете, институте экономики и права) |
| 1997–1999 | Заместитель секретаря ГК КПК, заместитель мэра, мэр г. Саньмина, провинция Фуцзянь |
| 1999–2002 | Заместитель секретаря ГК КПК и мэр Цюйчжоу, провинция Чжэцзян (параллельно 1998–2001 — учеба в институте экономики и права Фуцзяньского педагогического университета по специальности «Политическая экономия», доктор экономических наук) |
| 2002–2004 | Секретарь ГК КПК г. Цюйчжоу, провинция Чжэцзян, председатель постоянного комитета городского собрания народных представителей |
| 2004–2007 | Секретарь Тайчжоуского ГК КПК, провинция Чжэцзян. |
| 2007–2010 | Заместитель секретаря ГК КПК и мэр г. Ханчжоу, провинция Чжэцзян |
| 2010–2013 | Член Постоянного комитета провинциального комитета КПК Чжэцзян, руководитель организационного отдела |
| 2013–2014 | Член Постоянного комитета провинциального комитета КПК Чжэцзян, вице-губернатор |
| 2014–2016 | Заместитель директора Центрального офиса Комиссии государственной безопасности |
| 2016–2017 | Заместитель секретаря Пекинского ГК КПК, и.о. мэра, мэр Пекина |
| 2017 — наст. вр. | Член Центрального Политбюро, секретарь Пекинского ГК КПК |

В дополнение к этому замечу, что до реформы параллельной системы продвижения по службе для руководящих должностей и должностных рангов государственной службы в системе управления кадрами КПК в основном полагались на систему обмена кадрами, чтобы играть мотивирующую роль на низовом уровне. Лю Юань в 2020 г. провел опрос 56 кадровиков с опытом организации обмена кадрами в секторе водных ресурсов в бассейне реки Н в Китае. Отзывы о фактическом эффекте кадровых обменов следующие: «Подготовка перспективных кадров» (31%), «Оптимизация организационной струк-

туры кадров» (29 %), «Реализация положений политики обмена кадрами» (20 %), «Забота о кадрах типа «добросовестный работник» (老黄牛型的干部)» (6 %), «Решение вопросов, связанных с уровнем должностей» (4 %), «Выявление неэффективных кадров» (3 %), «Нет ясной цели» (3 %), другие (4 %) [10, с. 29–30].

Концепт «масштаб» и продвижение кадров

Есть разные теории возникновения государств. Фан Пэн с помощью генетического тестирования обнаружил, что 4700 лет назад доминирующими племенами в бассейне реки Хуанхэ в Китае были в основном кланы Юй (虞氏), Гунгун (共工), Саньмяо (三苗), Гун (鯀), Сиюэ (四岳), Хуандоу (驩兜) и некоторые другие. Из-за таких факторов, как изменение климата и землетрясения в то время, разразилось невиданное в истории наводнение. В этом противостоянии людей и потопа Юй из племени Гун показал свою способность управлять борьбой со стихией. Под его руководством все племена построили цитадели, изменили русло реки Хуанхэ и, в конце концов, подавили наводнение. После того как Юй успешно справился с наводнением, он провел собрание князей в Тушане и был избран вождем всех племен [13, с. 129–132]. В этот момент «государство возникло потому, что размер группы стал настолько большим, что патриархальный закон больше не мог поддерживаться» [16]. Можно видеть, что в эволюции Китая от родового общества к государству главной причиной объединения была не война, а необходимость масштабного общественного сотрудничества, возникающая в связи с борьбой со стихийными бедствиями. Существенная разница между китайским и европейскими случаями образования государства состоит в том, что китайский пример намного превосходит войну городов-государств с точки зрения масштаба политического порядка. Это определяет, что китайцы придают большее значение крупномасштабному политическому заказу, чем Запад. Фан Пэн делает вывод: «Концепция равенства, сформированная доциньскими философами; создание системы префектур и уездов в периоды чуньцю и чжаньго; единая структура и форма, создана династией Цинь; концепция великого единства, построенная в династии Хань. Благодаря им Китай безвозвратно вышел из эпохи аристократической

политики» [14]. Солидарен с этим выводом и Фрэнсис Фукуяма: Китай во времена династии Цинь создал первое в мире современное государство в смысле Макса Вебера, т.е. единое и рациональное центральное бюрократическое правительство, это «более систематично, чем государственное управление Рима, и доля китайского населения, живущая по единым правилам, также намного больше, чем в Риме»¹.

Фань Юнпэн считает, что западная политическая наука увлечена конструкцией прав, режимов, процедур и других вопросов, но вопрос о политическом порядке как первой ценности политической науки игнорируется. Он разбирал политические системы древнегреческой эпохи, эпохи империй и эпохи национальных государств в Европе и считал, что, будь то США или ЕС, такое федеративное государство, основанное на принципе выбора интересов и договора между отдельными людьми и небольшими сообществами, в сущности, остается на уровне политики города-государства и не может по-настоящему ответить на вызовы крупномасштабного политического порядка. Под вызовом масштаба у представительной системы правления есть только два способа сохранить свой так называемый демократический характер: 1) увеличить размер представительства; 2) сокращение масштабов, возвращение к «маленьким государствам и малым людям» [15]. Он же писал, что первое поднимает вопросы операционной эффективности и стоимости и в значительной степени может привести к дисфункциональной системе. Если представительство не будет расширено, это приведет к появлению чрезмерно больших избирательных округов и ослабит связь между избирателями и представителями. Какой смысл в выборах, если избиратели имеют право принимать решение на выборах только один из миллиона? Именно для того, чтобы решить проблему масштабного политического порядка при подборе руководящих кадров в Китае, западная модель «разделения двух

¹ 弗朗西斯·福山. 《政治秩序的起源》探寻历史的开端 // 纽约时报中文网. URL: <https://cn.nytimes.com/culture/20130130/cc30fukuyama/> / 上网时间: 2022.04.29 [Фрэнсис Фукуяма. «Истоки политического порядка» исследует истоки истории // Китайский веб-сайт Нью-Йорк Таймс (дата обращения: 29.04.2022)]. (На кит. языке).

категорий чиновников» не была принята. Решено было иное — обеспечить выполнение трех основных требований «большого масштаба» к кадровому коллективу: профессионализм, эффективность и ответственность.

Профессионализм означает, насколько хорошо руководители управляют страной, подчеркивая важность опыта работы. Основным методом формирования лидеров на Западе являются конкурентные выборы, которые, как правило, не делают акцент на постепенном продвижении кандидатов по карьерной лестнице. Трамп и Зеленский, например, никогда не работали в правительстве до того, как стали президентами. Продвижение кадров в Китае — это процесс конкурсного отбора «внутри системы». Путь продвижения по службе для всех государственных служащих, включая руководящие кадры, практически одинаков и представляет собой поэтапное продвижение. Например, средний стаж работы членов Постоянного комитета Политбюро партии 18-го созыва на провинциальном уровне составил 13,7 лет, а средний стаж работы на полном провинциальном уровне (руководящая должность) — 9,5 лет. Средний стаж работы членов Постоянного комитета Политбюро 19-го созыва на провинциальном уровне составил 14,5 лет, а средний стаж работы на полном провинциальном уровне (руководящая должность) — 8,5 лет. После ознакомления с местным положением они должны ознакомиться с положением в стране на опыте членов Политбюро, прежде чем войти в состав Постоянного комитета Политбюро. Например, Си Цзиньпин сначала руководил деревней (6 лет), уездом (3 года), городом (11 лет, 3 провинции) и провинцией (11 лет, 3 провинции), и пройдя обучение в партийной системе, системе исполнительной власти, системе НКП и военной системе, прежде чем перейти в центральное правительство, чтобы управлять страной, после пяти лет работы в центральном правительстве стал высшим руководителем страны [21]. В дополнение к опыту, независимо от любой отрасли, чем полнее конкуренция, тем выше средний уровень достойных людей в своей отрасли. В Китае вероятность сдачи экзамена на государственную службу составляет примерно 1,45 %. Процент повышения с уровня референта до уровня уездного составляет около 4,4 %, с уровня уездного до уровня муниципального — около 0,01 %, а с уровня муниципального до уровня

провинциального — около 0,025 %¹. Это показывает, насколько жесткой является конкуренция. Однако в предвыборной агитации по логике капитала величина капитала относительна, а окончательное число кандидатов абсолютно, что позволяет капиталу всегда сохранять монополию на кампанию, повышая порог ее финансирования. Например, в 2016 г. стоимость кампании в США составила 7 млрд долл., а основных кандидатов на выборах от Демократической партии было 7. Расходы на предвыборную кампанию 2020 г. удвоились до 14 млрд долл., но кандидатов от Демократической партии на первичных выборах осталось 7, и окончательное число кандидатов в президенты всегда было двое. Это означает, что повышение конкурентоспособности выборов приводит к увеличению вложений капитала, не приводя к увеличению числа кандидатов. Феномен политической поляризации в США также подтверждает, что, когда интенсивность конкуренции за капитал возрастает, капитал сразу же отказывается от промежуточных кандидатов с неясным отношением, а не увеличивает число кандидатов, которых он поддерживает. Капитал заботит только то, лояльны ли кандидаты и смогут ли они победить на выборах. Поэтому у капитала нет мотивации повышать способность кандидатов управлять страной. Можно видеть, что китайская система продвижения кадров опирается на высокую конкуренцию при отборе и подготовке достойных кадров, обеспечить наличие у кадров существенного политического опыта путем поэтапного продвижения по службе, тем самым повышая профессионализм кадровой команды.

Эффективность связана с логикой продвижения чиновников. Западная избирательная система должна попытаться найти «наибольший общий делитель» для всего народа, этот человек может представлять интересы большинства, воплощая тем самым дух демократии. Для объединения большинства кандидатам очень важны предвыборные обещания, но его недостатки именно в этом — кан-

¹ 从科员到省部级领导：大数据中的公务员晋升之路 // 腾讯网. URL: <https://new.qq.com/omn/20200901/20200901A0NK1R00.html>. 上网时间: 2022.04.22 [От сотрудников отделов до руководителей провинций и министерств: путь к продвижению государственных служащих в сфере больших данных // Tencent.com (дата обращения: 22.04.2022)]. (На кит. яз.)

дидаты часто дают обещания, которые не могут выполнить, чтобы выиграть свою кампанию. Только 24 из 102 предвыборных обещаний Трампа были выполнены, и только одно из пяти самых важных предвыборных обещаний¹. В этой модели «выборы + сдержки и противовесы» больше внимания уделяется сдержкам и противовесам в процессе работы власти, а китайская модель «воспитание + проверка (培养+考核)» уделяет больше внимания результатам использования власти. На том же уровне конкуренции только те кадры, которые могут добиться наиболее «реальных достижений» и имеют потенциал, могут получить возможность дуаньянь (锻炼) перед продвижением по службе. Дуаньянь включает в себя как воспитание, так и проверку. Содержание проверки зависит от резюме кандидата. Например, кандидаты, не имеющие опыта работы на низовом уровне, будут работать на низовом уровне. Только те кандидаты, которые продолжают показывать хорошие результаты на этапе дуаньянь, будут переведены на руководящую должность, а затем перейдут на следующий уровень соревнований. В отличие от ориентированной на процесс избирательной системы, китайская система продвижения по службе, ориентированная на результат, в значительной степени укоренена в традиции оценки чиновников в рамках системы префектур и уездов на протяжении более 2000 лет.

Интересно, что столкновение институциональной культуры между «ориентацией на результат» и «ориентацией на процесс» привело к непредвиденным последствиям в Южной Корее. В Южной Корее, на которую также повлияла конфуцианская культура, после принятия избирательной системы сменилось в общей сложности 12 официальных президентов за 19 сессий. Среди 11 бывших президентов один был вынужден отправиться в изгнание, двое были свергнуты в результате переворота, один убит, один покончил жизнь самоубийством, двое смещены из-за коррупции, четверо приговорены к тюремному заключению. Некоторые в шутку назвали должность президента Южной Кореи «одной из самых опасных профессий в мире». Это противоречие, основанное на институциональной традиции, также является

¹ Trump-O-Meter // Politifack. URL: <https://www.politifack.com/truth-o-meter/promises/trumpometer/?ruling=true> (дата обращения: 22.04.2022).

одной из причин, по которым его необходимо принимать во внимание.

Ответственность означает, что правительство должно не только использовать полномочия, возложенные на него гражданами, но и нести обязанности. Отражаясь в кадровой системе, это вопрос о том, кто обладает высшей кадровой властью в стране. А.Б. Палконски считает, что «эпоха медиа» с их доминированием над народным голосованием, началась в США в 1940 г., когда впервые применили на выборах радио. С тех пор на политическую рекламу обычно приходилось 50–75 % бюджета кампании, а результаты выборов в США 2016 г. свидетельствовали об общей победе новых медиа [11]. Если назначение высшего лидера на всеобщих выборах связано с количеством голосов избирателей, то СМИ как продолжение власти капитала доминируют в избирательной кампании. Капитал в таких случаях, назначив высшее лицо страны, завершает захват власти. КПК придерживается принципа «партия контролирует кадры». В процессе продвижения кадров КПК запрещает вмешательство сил капитала и в то же время принимает общественный контроль.

Две разные поведенческие логики власти ведут к двум очень разным последствиям. В 2020 г. от нового коронавируса в провинции Хубэй умерло 4512 человек. С начала эпидемии до середины апреля 2020 г. здесь были наказаны более 3000 членов партии и руководящих работников, проявивших небрежность и безответственность, в том числе более десяти на муниципальном уровне и более ста на уездном уровне [6]. В мае 2022 г. число умерших от нового коронавируса в США превысило 1 млн человек, но никто не был привлечен к ответственности за невыполнение своих обязанностей по профилактике и борьбе с эпидемиями. Такое «положительное правительство», требующее соответствующей власти и ответственности, давно превзошло объяснительную силу «большого правительства» и «малого правительства» в западной политической науке. В настоящее время китайская политическая наука отказалась от этой парадигмы и начала исследовать понятия «сильное правительство» и «слабое правительство» с точки зрения возможностей правительства. Эта концепция была впервые предложена профессором Чжу Гуанлеем из Нанкайского университета. Термин «сильное правительство» здесь относится в основном к сильному исполнению и авторитету, чистоте и эффективности.

Конечная цель состоит в том, чтобы установить «двойную силу» модели правительства и общества¹.

Заключение

Коммунистическая партия Китая пытается создать ориентированное на людей, эффективное и чистое правительство. В то же время в Китае однопартийная система. КПК в течение длительного времени поддерживает высококонкурентную систему продвижения кадров, что повышает качество кадров высшего звена и тем самым обеспечивает стабильность режима. Хотя эта система снабжает Китай высококачественными кадрами, ее самый большой недостаток заключается в отсутствии стимулов для тех из них, кто терпит неудачу в оборочных конкурсах. Это может легко привести к отсутствию энтузиазма в работе кадров среднего и низшего звена, особенно у низовых кадров, всю жизнь проработавших в слаборазвитых районах. Поэтому в последние 10 лет реформа кадровой политики КПК была сосредоточена на расширении каналов продвижения кадров.

«После того как политическая линия определена, кадры становятся решающим фактором», — говорил Мао Цзэдун². Забота государства о кадрах должна отражаться в освоении их потенциала. Не следует терять возможность продвижения только потому, что кто-то не подходит на определенную должность. Следует использовать систему горизонтального обмена, чтобы обеспечить кадры возможностью перекрестного продвижения и избежать расточительности талантами. Через горизонтальную систему кадрового обмена КПК повысила общий уровень управления в отдаленных районах, развила местную экономику и укрепила способность центрального правительства контролировать эти районы. Кадры, которые хорошо показывают себя

¹ 朱光磊. 共筑政府与社会的“双强”模式 // 中国共产党新闻网. URL: <http://theory.people.com.cn/n/2015/0105/c49150-26324331.html>. 上网时间: 2022.05.01 [Чжу Гуанлэй. Построение модели «двойной силы» для правительства и общества // Сеть новостей Коммунистической партии Китая. (дата обращения: 01.05.2022)]. (На кит. яз.)

² 毛泽东选集: 第二卷. 人民出版社, 1991: 526 [Избранные произведения Мао Цзэдуна. Т. 2. Пекин: Народ, 1991. С. 526]. (На кит. яз.)

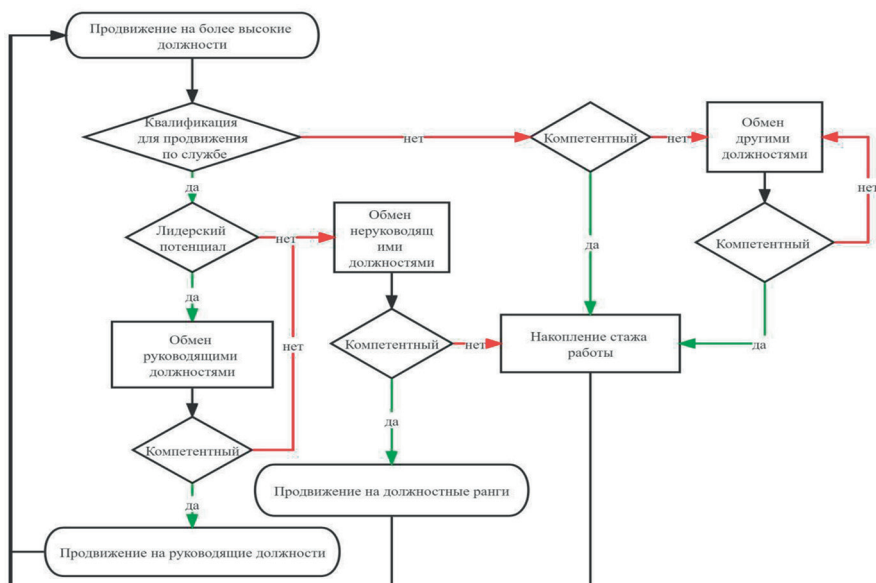


Рис. 2. (Fig. 2). Китайский механизм продвижения кадров
China's Personnel Promotion Mechanism

в обмене, накапливают опыт работы и готовятся к конкурсу на руководящие должности более высокого уровня. Объединив вертикальную систему продвижения с горизонтальной системой обмена, КПК получила следующую схему системы продвижения кадров.

Видно, что перед каждым повышением кадры проходят воспитание и проверку в горизонтальном обмене, и только те, кто прошел проверку и при этом обладает руководящим потенциалом, продвигаются на руководящие должности. Эта система очень похожа на практику врачей и учителей. Чтобы оказывать профессиональную медицинскую помощь, врачи должны проходить практику. Чтобы обеспечить профессиональное образование, учителя должны проходить практику. Вот и для обеспечения профессионального управления кадры тоже должны проходить практику.

Китайская модель продвижения кадров — «воспитание + проверка». Концепция ее системного дизайна заключается в создании «хорошего правительства» путем «воспитания квалифицированных руко-

водителей для совершения добрых дел». Западная модель «выборы + сдержки и противовесы» — это способ создания «ограниченного правительства» путем «ограничения неквалифицированных лидеров от совершения плохих поступков». В этом есть существенная разница.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Сяо Лу — ассистент преподавателя в Институте марксизма, Шэньянский архитектурный университет. **Телефон:** +7 (915) 678-38-21.

Электронная почта: xiao.lu.edu@yandex.ru.

Research Article

XIAO LU¹

¹ Shenyang Jianzhu University

25, Hunnan Middle Road, Hunnan District, 110168, Shenyang, Liaoning, China

PROMOTION SYSTEM PERSONNEL OF THE STATE ADMINISTRATION OF THE PRC

Abstract. The author's view on some basic principles of promotion of public administration personnel of the People's Republic of China is presented. By the promotion of personnel, the author understands their movement vertically and horizontally in the administrative hierarchy. In China, such movements are orderly and constitute a system of State-controlled actions. The article talks about the qualifications of officials as an imperative requirement of the party-state, types of positions, their distribution, qualification requirements for public positions and their content, reform of the personnel promotion system, mechanisms for their promotion, and assessments of their activities. In addition, the author provides a special political analysis of some of the causes of personnel stagnation, parallel channels for personnel promotion, conditions, qualifications and procedures for personnel promotion, the horizontal personnel exchange system and its current results.

Keywords: personnel, personnel policy, personnel processes, China, the Communist Party of China.

For citation: Lu X. Promotion system personnel of the state administration of the PRC. *Vlast' i elity = Power and elites*. 2024. Vol. 11. No. 1. X. P. 71–104. DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2024.11.1.3>.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Xiao Lu — teaching assistant in the School of Marxism, Shenyang Jianzhu University. **Phone:** +7 (915) 678-38-21. **E-mail:** xiao.lu.edu@yandex.ru.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Лу С. Отбор vs выборы, или как найти надежных политических лидеров по-китайски // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 3 (96). С. 1005–1011. <https://doi.org/10.35775/PSI.2023.96.3.022> EDN: YCXGOK
Lu X. Selection vs election or how to find reliable political leaders in Chinese? *Voprosy natsional'nykh i federativnykh otnoshenii*. 2023. Vol. 13. No. 3 (96). P. 1005–1011. <https://doi.org/10.35775/PSI.2023.96.3.022> (In Russ.)
2. Лу С., Сельцер Д.Г. Меритократия как принцип формирования управленческой элиты современного Китая // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 8 (84). С. 2618–2626. <https://doi.org/10.35775/PSI.2022.84.8.007> EDN: JСMIYV
Lu X., Seltzer D. Meritocracy as a principle of formation of the managerial elite of modern China. *Voprosy politologii*. 2022. Vol. 12. No. 8 (84). P. 2618–2626. <https://doi.org/10.35775/PSI.2022.84.8.007> (In Russ.)
3. Лу С., Сельцер Д.Г. Система аттестации руководящих кадров современного Китая // Власть и элиты. 2022. Т. 9. № 2. С. 27–55. <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.2.2> EDN: CUVPDA
Lu X., Seltzer D. The attestation system of leading cadres in contemporary China. *Vlast' i elity*. 2022. Vol. 9. No. 2. P. 27–55. <https://doi.org/10.31119/pe.2022.9.2.2> (In Russ.)
4. Мацузато К., Сельцер Д.Г. Государственная кадровая политика в КНР (время Ху Цзиньтао) // Власть и элиты. 2021. Т. 8. № 2. С. 113–133. <https://doi.org/10.31119/pe.2021.8.2.5> EDN: YCRNMC
Matsuzato K., Seltzer D. State personnel policy in China (the time of Hu Jintao). *Vlast' i elity*. 2021. Vol. 8. No. 2. P. 113–133. <https://doi.org/10.31119/pe.2021.8.2.5> (In Russ.)
5. 郭依凡. 我国基层公务员职务与职级并行制度初探. 南京大学. 2016. 49 p. [Го Ифань. Предварительное исследование параллельной системы руководящих должностей и должностных рангов государственных служащих Китая. Нанкин: Нанкинский университет, 2016. 49 с.]. (На кит. яз.)
Guo Yifan. *Woguo jiceng gongwuyuan zhiwu yu zhiji bingxing zhidu chutan* [A preliminary study on the parallel system of leadership positions and official ranks of Chinese civil servants]. Nanjing: Nanjing University, 2016. 49 p. (In Chinese)
6. 叶志强. 疫情问责坚持实事求是彰显人性温度 // 中国纪检监察. 2020 (09): 62–63 [Е Чжицян. Ответственность за эпидемию настаивает на том, что-

бы искать истину в фактах, чтобы выявить теплоту человеческой натуры // Китайская дисциплинарная инспекция и надзор. 2020. № 9. С. 62–63]. (На кит. яз.)

Ye Zhiqiang. Responsibility for the epidemic insists on seeking truth in facts to reveal the warmth of human nature. *Zhongguo jijian jiancha*. 2020. No 9. P. 62–63. (In Chinese)

7. 李侃如. 治理中国:从革命到改革. 中国社会科学出版社. 2010. 428 p. [Лу Канру. Управление Китаем: от революции к реформе. Пекин: Китайские социальные науки, 2010, 428 с.]. (На кит. яз.)

Li Kanru. *Zhili zhongguo: cong geming dao gaige* [Governance of China: From Revolution to Reform]. Beijing: Chinese Social Science Press, 2010. 428 p. (In Chinese)

8. 李振,刘治. 中国干部交流机制的历史演进与运行逻辑—以1101位省部级领导干部任职经历为案例 // 中国政治学. 2018 (02): 168–184 [Ли Чжэнь, Лю Чжи. Историческая эволюция и операционная логика китайского механизма кадрового обмена — на примере 1101 провинциального и министерского руководящего состава // Китайская политика. 2018. № 2. С. 168–184]. (На кит. яз.)

Li Zhen, Liu Zhi. The historical evolution and operational logic of China's personnel exchange mechanism — using 1,101 provincial and ministerial leadership as an example. *Zhongguo zhengzhixue*. 2018. No 2. P. 168–184. (In Chinese)

9. 刘治. 当代中国干部交流机制研究. 重庆大学. 2017: 11–12 [Лю Чжи. Исследование системы обмена кадрами в современном Китае. Чунцин: Чунцинский университет, 2017. 44 с.]. (На кит. яз.)

Liu Zhi. *Dangdai zhongguo ganbu jiaoliu jizhi yanjiu* [A study of the personnel exchange system in modern China]. Chongqing: Chongqing University, 2017. 44 p. (In Chinese)

10. 刘园. 基于流程再造理论的H流域机构干部交流机制研究 // 天津大学. 2020: 95 [Лю Юань. Исследование механизма обмена институциональными кадрами в бассейне H на основе теории реинжиниринга процессов. Тяньцзинь: Тяньцзиньский университет, 2020. 95 с.]. (На кит. яз.)

Liu Yuan. *Jiyu liucheng zaizao lilun de H liuyu jigou ganbu jiaoliu jizhi yanjiu* [Study of the mechanism of institutional personnel exchange in the H basin based on the theory of process reengineering]. Tianjin: Tianjin University, 2020. 95 p. (In Chinese)

11. 帕尔康斯基. 张广翔,张文华译. 娱乐化与政治化:美国政治进程中的电视刍议 // 社会科学战线. 2018 (09): 2, 85–94 [Парконски А.Б. Развлечение и политизация: мнения о телевидении в американском политическом про-

- цессе / пер.: Чжан Гуансян и Чжан Вэньхуа // Фронт социальных наук. 2018. № 9. С. 2, 85–94]. (На кит. яз.)
- Paerkangsiji A.B. Entertainment and Politicization: Opinions about Television in the American Political Process. *Shehui kexue zhanxian*. 2018. No 9. P. 2, 85–94. (In Chinese)
12. 劳伦斯·J·彼得, 雷蒙德·赫尔. 彼得原理. 机械工业出版社, 2013: 171 [Лоуренс Дж.П., Халл Р Принцип Питера. Пекин: Машиностроение, 2013. 171 с.]. (На кит. яз.)
- Laolunsi J bide, leimengde heer. Bide yuanli. Jixie gongye chubanshe. [The Peter Principle]. Beijing: Mechanical Engineering, 2013. 171 p. (In Chinese)
13. 方鹏. 中国人的起源 — 基因解读三皇五帝. 江西人民出版社. 2010: 160 [Фан Пэн. Происхождение китайцев: генетическая интерпретация трех правителей и пяти императоров. Наньчань: Люди Цзянси, 2010. 160 с.]. (На кит. яз.)
- Fang Peng. *Zhongguoren de qi yuan — jiyin jiedu sanhuangwudi* [The Origin of the Chinese: A Genetic Interpretation of Three Rulers and Five Emperors]. Beijing: Jiangxi People's Press, 2010. 160 p. (In Chinese)
14. 范勇鹏. 西方危机的根源: 制度、国家建构和世界体系. //当代世界. 2018 (01): 24–28 [Фань Юнпэн. Корни западного кризиса: институты, государственное строительство и миросистема // Современный мир. 2018. № 1. С. 24–28]. (На кит. яз.)
- Fan Yongpeng. The Roots of the Western Crisis: Institutions, State Building, and the World System. *Dangdai shijie*. 2018. No 1. P. 24–28. (In Chinese)
15. 范勇鹏. 中国政治学知识体系的核心概念——统一性 // 复旦政治学评论. 2020 (01): 67–86 [Фань Юнпэн. Основное понятие китайской системы политических знаний — единство // Обзор политических наук Фудань. 2020. № 1. С. 67–86]. (На кит. яз.)
- Fan Yongpeng. The basic concept of the Chinese system of political knowledge is unity. *Fudan zhengzhixue pinglun*. 2020, No 1. P. 67–86. (In Chinese)
16. 范勇鹏. 重思规模: 探寻有关“可大可久”之道的政治学 // 东方学刊. 2019 (01): 16–27 [Фань Юнпэн. Переосмысление масштаба: изучение политологии «большого и длинного» пути // Журнал востоковедения. 2019. № 1. С. 16–27]. (На кит. яз.)
- Fan Yongpeng. Rethinking scale: exploring political science along the “big and long” road. *Dongfang xuekan*. 2019. No 1. P. 16–27. (In Chinese)
17. 胡威, 蓝志勇. 《中华人民共和国公务员法》十年回顾、思考与展望 // 南京社会科学, 2018 (01): 77–83 [Ху Вэй, Лань Чжиюн. Обзор за десять лет: размышления и перспективы закона о государственных служащих КНР // Нанкинские социальные науки. 2018. № 1. С. 77–83]. (На кит. яз.)

- Hu Wei, Lan Zhiyong. Ten Years in Review: Reflections and Prospects on China's Civil Servants Law. *Nanjing shehui kexue*. 2018. No 1. P. 77–83. (In Chinese)
18. 邱小玲. 中国古代任官回避制度 // 人才资源开发, 2014 (11): 98–99 [Цю Ся-олин. Древнекитайская официальная система уклонения // Развитие человеческих ресурсов. 2014. № 11. С. 98–99]. (На кит. яз.)
Qiu Xiaoling. Ancient Chinese official system of evasion. *Rencai ziyuan kaifa*. 2014. No 11. P. 98–99. (In Chinese)
19. 钟名闯. 新时期我国干部异地交流制度研究. 延安大学. 2020: 52 [Чжун Минчуан. Исследование системы обмена китайскими кадрами в новую эпоху. Яньань: Университет Яньань, 2020. 52 p.]. (На кит. яз.)
Zhong Mingchuang. *Xinshiqi woguo ganbu yidi jiaoliu zhidu yanjiu* [Research on Chinese Personnel Exchange System in the New Era]. Yan'an: Yan'an University, 2020. 52 p. (In Chinese)
20. 杨梅. 我国公务员职级制度的演进逻辑 // 中国人事科学. 2021 (05): 1–10 [Ян Мэй. Логика развития системы рангов государственных служащих Китая // Китайская кадровая наука. 2021. № 1. С. 1–10]. (На кит. яз.)
Yang Mei. The logic of the development of the ranking system of civil servants in China. *Zhongguo renshi kexue*. 2021. No 1. P. 1–10. (In Chinese)
21. 鄢一龙. 中美政治体制比较: “七权分工”vs.“三权分立” // 东方学刊. 2020 (03): 73–83, 127 [Янь Илун. Сравнение политических систем Китая и США: «семь властей разделения труда» против «трех властей разделения» // Журнал востоковедения. 2020. № 3. С. 73–83, 127]. (На кит. яз.)
Yan Yilong. Comparison of the political systems of China and the United States: “seven powers of division of labor” versus “three powers of division”. *Dongfang xuekan*. 2020. No 3. P. 73–83, 127. (In Chinese)