

ПОЛИТИКА И ВЛАСТЬ ЗА РУБЕЖОМ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В КНР (ВРЕМЯ ХУ ЦЗИНЬТАО)

К. Мацузато, Д. Сельцер¹

Токийский университет,
Токио, Япония

Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина,
Тамбов, Россия

Цитирование: Мацузато К., Сельцер Д. Государственная кадровая политика в КНР (время Ху Цзиньтао) // Власть и элиты. 2021. Т. 8, № 2. С. 113–133.

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2021.8.2.5>

Аннотация. Представлен дизайн полевого исследования, проведенного авторами в Китае, их видение общей логики кадровой политики от Мао Цзэдуна до Ху Цзиньтао, взгляд китайских чиновников на кадровые процессы и состояние кадров политического управления КНР, даны примеры конкретных карьер китайских руководителей регионального уровня и обобщены типичные карьерные треки партийных работников. Авторы полагают, что кадровая система современного Китая получила свой законченный вид во время руководства страной Ху Цзиньтао. Составляющими этой политики авторы называют открытое выдвижение кадров, экзамены, аттестацию, ротацию и элементы децентрализации аппаратного управления. Эпоха Си Цзиньпина наложила много ограничений на жизнь карьерных партийных работников, но еще не внесла принципиальных корректировок, деформирующих логику кадровых процессов, пришедших из времени Ху.

Ключевые слова: Мао Цзэдун, Дэн Сяопин, Цзян Цзэминь, Ху Цзиньтао, Си Цзиньпин, Китай, Коммунистическая партия Китая, кадровая политика, кадровый контроль, кадровый рекрутинг, кадровые механизмы.

¹ Автор для связи. E-mail: seltser@yandex.ru.

ВВЕДЕНИЕ

Полевое исследование, проведенное нами в КНР в 2011 г., стало частью крупномасштабного проекта «Региональные державы в Евразии» («Major Regional Powers in Eurasia»). Проект реализовывался в 2008–2012 гг. Его целью было разностороннее сравнение трех региональных держав того времени — Индии, Китая и России. Проект оказался своевременным по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, в связи с началом падения однополярного мира в 2003 г., когда США начали войну в Ираке. Оттого внимание к странам с очевидными лидерскими амбициями было вполне актуально. Во-вторых, многое исходило от немалой внутренней рефлексии самих исполнителей — постсоветологов, принимавших участие в проекте. Они активно искали свою исследовательскую идентичность, ведь нельзя же все время идентифицировать себя с тем, чего уже нет — навечно оставаться специалистами *post* («после чего-то») или *former* («бывшего чего-то»). Это как минимум некомфортно для ученого.

Проект состоял из шести исследовательских групп. Одна из них сравнивала внутреннюю политику Индии, Китая и России. Авторы статьи участвовали именно в этой группе и изучали кадровую политику и кадровые процессы в КНР. При этом оговоримся: несмотря на то что мы проводили исследование совместно и одновременно брали интервью у одних и тех же респондентов, каждый из нас сообразно своему опыту и личным научным интересам имел собственный исследовательский фокус. Профессор Мацузато сосредоточился на трех проблемах, имеющих ключевое значение для стабильного развития изучаемых государств, — этнотерриториальном федерализме, управлении мусульманами и местном самоуправлении. Профессор Сельцер сравнивал кадровые процессы внутри двух государственных компартий со столь разными историческими судьбами — КПК и КПСС. Надо отметить, что 2011 г., когда мы проводили полевое исследование, был годом 20-летней годовщины распада СССР, и в Китае существовал выраженный интерес к этому событию. Поэтому и наше сравнительное изучение кадровых процессов СССР и КНР оказалось более чем актуальным, находя понимание и у китайских коллег-обществоведов, и у чиновников. По нашим ощущениям, значение углубленного обобщения опыта СССР/КПСС и сейчас несколько не ниже, чем десятилетие назад. Это видно по формулировкам плановых тем научных сотрудников

Института политологии Китайской академии общественных наук (КАОН) и череды мероприятий в Китае теперь уже по осмыслению 30-летней годовщины распада СССР. Это, нам представляется, твердая политическая линия Си Цзиньпина.

Промежуточные результаты исследования были опубликованы и Мацузато [Matsuzato 2017; Matsuzato, Fumiko 2010; Matsuzato, Tahara 2014], и Сельцером [Сельцер 2011a; 2011b; 2011c]. В предлагаемой статье мы хотим остановиться на том, что пока неопубликовано — на общих оценках модернизации и состоянии кадровой политики КПК в годы руководства страной Ху Цзиньтао.

ДИЗАЙН И РЕСПОНДЕНТЫ

Китай в авторском исследовательском замысле мы изучали сквозь призму знания об СССР/РФ. Мы провели анализ кадровой политики, механизмов кадрового рекрутинга и отчасти состояния кадров *干部* («кадровый рабочий»; это такой содержательный аналог термина «номенклатура» времен СССР, хотя в действительности аутентичного термина в Китае нет). Задачи и логика исследования определялись лично нами, мы же формировали исследовательскую технику, поскольку она была отработана на российском примере.

В Китае мы смотрели, что делало современное руководство в кадровой политике, как контролировало кадры, организовало их расстановку, какие каналы карьерной инфильтрации и мобильности создавало и какие требования предъявляло к кадрам управления. Нам было важно понять, каков китайский кадровый рекрутинг на момент нашего полевого изыскания, как он соотносится с общей логикой кадровой политики КНР и чем отличается от известного советского опыта.

В сущности, мы исходили из фундаментальной научной задачи — потребности дать ответ на вопрос «Почему сохранились КНР и КПК, но исчезли СССР и КПСС?» Ответ на него, разумеется, не будет дан через изучение единственно кадровой политики. Мы это отчетливо понимали. Вместе с тем он виделся нам как один из главных, имея в виду ключевые основы функционирования СССР и КНР.

В ходе полуструктурированных глубинных интервью, проведенных нами, информанты — ученые и партийно-государственные чиновники разного уровня — были единодушны: секрет жизнеспособности Китая — в контроле правящей партией руководящих кадров, как некогда

в СССР. Потеря партией контрольной функции чревата для Китая неизбежным распадом и уходом КПК с исторической арены. Одним словом, считают они, без такого контроля КНР-КПК повторят печальную судьбу СССР-КПСС.

1 этап

Полевое исследование 5–19 января 2011 г. было локализовано Шанхаем и группой городов провинции Хэйлунцзян. Были взяты 17 глубинных интервью (14 мужчин и три женщины-чиновника). Состав респондентов представлен в таблице 1.

Таблица 1

Состав респондентов, 1-й этап

Город	Чиновник	Эксперт	Всего
Шанхай	2	2	4
Суйфэнхэ	6	1	7
Фудзи	3	-	3
Цзямусы	3	-	3
Всего	14	3	17

Три эксперта — это профессора ведущих университетов Китая (старейший и престижнейший университет Китая Фудань /Шанхай/ — один из лидеров в оценках кадровой политики и кадровых практик в КНР, динамично развивающийся как исследовательский Восточно-Китайский университет /Шанхай/ и Хэйлунцзянский университет в Харбине). От профессоров-элитологов и специалистов в области государственного управления было очень важно получить детализированную информацию об общей логике карьерной инфильтрации в Китае, номенклатурных стратегиях и правилах.

От работников самой высокой локальной иерархии (уровень чиновников — председатели и заместители председателей Народных правительств городов, начальники и заместители начальников управлений, комиссий и отделов городских комитетов КПК и Народных правительств) было необходимо получить знания о вполне конкретных кадровых практиках современного Китая, их личных карьерных траекториях.

Мы понимали сложности организации интервью с ними. Местные коллеги проконсультировали нас, как по-китайски верно и эффективнее выстроить логику исследования, ведь в Китае, во-первых, не принято

давать интервью иностранцам (тем более по такой стратегически важной теме). Надо было преодолевать настороженное отношение респондентов. Это достигалось за счет развертывания вопроса. Вначале следовала констатация какой-то ситуации в СССР или РФ, а затем следовал вопрос, а как это происходило и/или происходит в Китае.

Во-вторых, в Китае не принято рассказывать о себе. Для китайца это непривычно, неорганично его национальному характеру, создает ситуацию внутреннего дискомфорта, ведь китаец — коллективист. Оттого пришлось сразу пойти на корректировку исследовательской тактики. Если в России на первый план выходил чиновник (просопографический анализ, этика, целеполагание, поведенческие характеристики), то в Китае — система кадрового замещения. То есть в России институты изучались нами через исследование кадров. В Китае, наоборот, кадры изучались через анализ властных институтов.

В-третьих, в Китае не принято говорить о кадровых делах вне логики внутривластного обсуждения. Только КПК может инициировать подобную дискуссию, никто иной. Это была наибольшая проблема. Но и она преодолевалась через деликатность, вариативность и расширение набора вопросов.

В-четвертых, в Китае очень часто интервьюер приходит с намерением что-то рассказать сам. Он готовился к интервью, выработал для себя комфортную тактику. Это надо понимать, принимать и быть готовым к подобному развитию событий. Кстати, порой такая ситуация переводит само интервью в неожиданную и важную логику. Ты лучше понимаешь ценности китайского чиновника.

Наконец, в Китае респонденты часто используют образную, метафоричную речь. Это ценно, поскольку она, если вдуматься, четко соотносится со столь же метафоричными названиями китайских политических стратегий. Они полны метафор. Так же нередко поступали и наши информанты.

2 этап

22 августа — 1 сентября 2011 г. проект был продолжен в провинции Цзянсу (столица — Нанкин) и Пекине.

Программа второго этапа существенно отличалась от предыдущего. Если на первом этапе основным объектом изучения был субрегиональный партийный работник и его представления о кадровой политике КПК, то на втором этапе им стали главным образом пекинские ученые

из Высшей партийной школы при ЦК КПК, Китайской академии общественных наук и партийные работники разных уровней. Цель была иной — изучить, как в КНР проводится политическая реформа, какие шаги предпринимает государство в политической сфере, как меняется публичная политика и, самое главное, какие требования государство предъявляет к партийному работнику. Состав респондентов представлен в таблице 2.

Таблица 2

Состав респондентов, 2-й этап

Город (провинция)	Чиновник	Эксперт	Всего
Суйчжоу (Цзянсу)	-	2	2
Суйнин (Цзянсу)	1	-	1
Ланшань (Цзянсу)	1	-	1
Пекин	2	2	4
Всего	4	4	8

Первая группа. Ученые-обществоведы (специалисты в области истории КНР и КПК, кадровой работы КПК и научного коммунизма).

От ученых-историков важно было получить оценки трансформационных процессов в КНР и КПК: узнать их мнение о том, в каком направлении протекают политические процессы в современном Китае и как они соотносятся с историей и предшествующей логикой внутренней политики КПК. В сущности, разговор с ними конфигурировался вокруг небольшой группы вопросов. Каковы принципиальные отличия реформы политической системы, проводимой в КНР, от политической реформы, проводимой генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым? Если возможно, какие ошибки, на их взгляд, сделал М.С. Горбачев? Учтен ли неудачный опыт реформирования СССР в стратегическом и текущем планировании реформ современного Китая?

Ученым, специализирующимся в области кадровой политики, задавались вопросы о том, что меняется в современной кадровой политике Китая. Меняется ли модель несения государственной службы? Возможны ли какие-то дальнейшие изменения в этой связи? Есть ли новации? По-прежнему едина ли она? Знают ли они о том, как проводил кадровую политику генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев?

От специалистов в сфере научного коммунизма было важно узнать, как соотносятся современные китайские реалии с классикой научного

коммунизма, его доктринальными основами. Насколько пересмотрены они? Идет ли в Китае дискуссия обществоведов о путях внутривнутриполитического развития КНР? Если да, насколько в эту дискуссию включены политики (деятели партии-государства)?

Вторая группа. Партийные работники.

Работники аппарата опрашивались об установках партии по кадровым вопросам и трансформации самой политической системы. Существуют ли здесь изменения? Если да, какие? Как меняется политическая функция (миссия) КПК в области кадровой политики? Меняется ли сама кадровая политика КПК? Меняется ли система кадрового рекрутинга? Чем она отличается от предыдущих моделей, используемых в КНР? Как «работает» система кадрового рекрутинга? Что надо делать, чтобы продвигаться в административной иерархии, насколько она открыта/закрыта? Есть ли разница между качеством столичных и провинциальных кадров? Есть ли сетевые связи (землячества, одноклассники, однокурсники, коллеги по какой-то работе...)? Есть ли феномен преемственности и/или наследования власти? Как взаимодействуют партийная и представительская ветви власти? Каковы позиции бизнеса (вторгается ли он в мир политики)? Если да, то каковы пределы такого вторжения? Можно ли бизнесмену стать членом КПК и продвинуться в партийной иерархии? Каковы позиции бизнес-элиты в иерархии реального управления?

ОБЩАЯ ЛОГИКА КАДРОВЫХ ПРОЦЕССОВ В КНР

Китайская модель рекрутинга по архитектуре мыслилась и создавалась «первым поколением» во главе с Мао Цзэдуном как клон советской номенклатурной системы. Такой подход просуществовал, однако, недолго. В 1956 г. Мао на расширенном заседании Политбюро ЦК КПК выступил с речью «О десяти важнейших взаимоотношениях», где призвал не копировать опыт СССР. В 1956–1959 гг. во время кампании «ста цветов» отход от кадровых практик СССР закрепился. В 1964 г. произошел окончательный разрыв с СССР, и разнообразный советский опыт был отринут.

Вместе с тем не был заимствован и западный образец. Наряду с реформами открытости, стартовавшими в 1978 г., в 1983–1984 гг. была проведена кампания по борьбе с «духовным загрязнением» — заимствованием западных образцов. В 1984 г. принимаются «Правила дея-

тельности номенклатурных работников», закрепляющие движение к своему — аутентичному — в кадровой политике.

Могла ли в Китае что-то скорректировать советская перестройка? Нам представляется, что могла и даже что-то успела сделать. Приход к власти М.С. Горбачева (1985) и провозглашение политической реформы Дэн Сяопином (1986) фактически совпали во времени. Готовились политические реформы, большие перемены планировались в СССР и КНР в сфере номенклатурных практик — отбора, подготовки, расстановки, передвижения и контроля кадров партийно-политического управления. Китайская кадровая система в то время была еще в некотором смысле похожа на советскую номенклатурную систему. И так, старт реформ проходил в сопоставимых условиях. Реализация, однако, оказалось разной.

В СССР за короткий период, начиная с пленума ЦК КПСС по кадровым вопросам (январь 1987), XIX конференции КПСС (июнь — июль 1988), внесения изменений в конституции СССР и союзных республик (декабрь 1988), эти реформы были проведены. Их содержание заключалось прежде всего в разделении властей по линии «КПСС — Советы» и изменении порядка занятия государственных должностей в логике «от номенклатурных процедур к выборам в партии и государстве». Реформы стремительно размывали советское государство, в самой серьезной степени ускоряя дезинтеграцию и распад СССР. По сути своей, они сами стали одними из факторов распада, уничтожившими в итоге Советский Союз.

В 1986 г. Дэн Сяопин поставил в повестку вопрос о политической реформе, предполагавшей в том числе реформу кадровой системы, а решения XIII съезда КПК (октябрь-ноябрь 1987) открывали путь большим переменам. Съезд («второе поколение») признал необходимость проведения демократических выборов в партии-государстве. В 1988 г. некоторые установки XIII съезда были реализованы: в структуре Госсовета было создано Министерство кадров, которому от Орготдела ЦК КПК передавался ряд полномочий по формированию кадрового аппарата в Центре и на местах.

Трагические события на площади Тяньаньмэнь в апреле-июне 1989 г. и распад СССР все изменили, и уже на XIV съезде КПК (октябрь 1992) вопросы проведения выборов и разделения функций партии и правительственных органов были изъяты из политической повестки — программы реформы собственно политической системы. Выборы как цель

политических изменений и как средство формирования партийного аппарата страны ушли из официального государственного языка. Руководство КПК, как отметил один из информантов, научный сотрудник института политологии КАОН, боясь катастрофических сценариев развития, уже через год стало искать другие пути формирования кадров партийно-государственного управления и взаимодействия с обществом.

Но, что очень важно, КПК, заморозив политическую реформу в трактовках XIII съезда, пошла тем не менее в кадровых процессах по пяти линиям — открытое выдвижение (1), экзамен (2), аттестация кадров (3), кадровая ротация (4), децентрализация аппаратного управления (усиление кадров локального уровня и высокое качество низовой демократии на стадии обсуждения решений) (5). Эти практики, по сути, были закреплены в проекте «Временного положения о госслужащих» (1988).

1989–2002 гг. — период правления Цзян Цзэминя и «третьего поколения». 1 октября 1993 г. были приняты и введены «Временное положение о госслужащих» (произошла незначительная корректировка проекта 1988 г.). Именно тогда де-факто была создана современная кадровая система КНР. Дальше она подвергалась уточнениям и детализации правилами по утверждению кадров (1995), предложениями по выдвижению кадров (1998), циркуляром об открытом выдвижении кадров (1999), правилами о дальнейшей работе по открытому подбору кадров (1999), «Государственной программой по усовершенствованию кадров» (2000), «Новыми правилами по утверждению кадров» (2002). Тогда же, в последний год правления Цзян Цзэминя, была начата децентрализация госуправления (в 2011 г. шел уже ее четвертый этап) и введен порядок вступления в партию руководителей частных предприятий.

2002–2012 гг. — период правления Ху Цзиньтао и «четвертого поколения». В 2003 г. была принята «Государственная программа по проведению открытого экзамена», в 2004 г. — «Временные правила по оценкам (аттестации) кадров», а в 2005 г. на основе «Временного положения» 1993 г. принят полноценный Закон КНР о государственной службе. В 2005–2006 гг. в Китае прошла кампания по «сохранению передового характера Коммунистической партии Китая» и введению критериев «Восемь почестей и восемь позоров». Нам представляется, главным здесь было сохранение социалистических ценностей и балансирование между разными моделями установления элиты. Время Ху Цзиньтао

в области кадровых решений завершилось в 2009 г. принятием Второй долгосрочной программы по совершенствованию кадров. Именно в этой точке кадровой политики мы и начали исследование.

КАДРЫ ХУ В САМООЦЕНКАХ КИТАЙСКИХ ЧИНОВНИКОВ

Мы уже отмечали, что главное в кадровой политике времени Ху Цзиньтао — выдвижение, экзамен, аттестация, ротация и элементы децентрализации. При этом кадровая политика может быть объективно охарактеризована как системная, последовательная, поэтапно-плановая с отказом от попыток снижения руководящей роли КПК в контроле всего кадрового процесса.

Столь акцентированное внимание к кадровой политике со стороны КПК в 1990 гг. вполне объяснимо. Во-первых, о чем уже говорилось, потрясения 1980-х годов в КНР и рубежа 1980–1990-х годов в СССР заставили руководство КПК понять опасность политики ослабления кадрового контроля. Во-вторых, те же события продемонстрировали, что причинами протеста оказались коррупция и инфляция, так или иначе связанные с неумением чиновников регулировать экономику и управлять социальной сферой. В-третьих, в 1992 г. Дэн Сяопин в ходе известного Южного турне призвал для экономического роста и социально-политической стабилизации общества ускорить преобразования экономики страны на рыночных основах. А это можно было сделать только при улучшении качества руководящих кадров. Фактически он признал тогда состояние кадровой системы страны неудовлетворительным.

Однако 20 лет спустя, к 2011 г., когда мы проводили полевое исследование в китайских провинциях, у местных руководителей КНР наблюдалась гораздо более высокая самооценка: они воспринимали свои усилия по совершенствованию кадровой политики в качестве альтернативы политической конкуренции в западных демократиях — многопартийности, парламентаризму, выборам — как очень успешные. При этом их объяснительная логика в подавляющем большинстве примеров была такова: Китай — его экономика, политические институты и социальные отношения — бесспорно, успешен, значит, самим фактом такой успешности КНР опровергает устоявшееся представление, что без политической конкуренции неизбежны nepотизм, кумовство и клановость, снижающие

качество кадров. Из-за этого распался СССР, чего удалось избежать КНР-КПК, отказавшись от конкурентных выборов на западный манер и чуждых менталитету китайца форм установления собственной элиты — так завершал разговор, пожалуй, каждый респондент.

В 2011 г. мы часто сталкивались с мнением местных руководителей, что их система подбора кадров гораздо лучше западной модели — и по демократизму процесса, выражающемуся в широком участии населения в выдвижении кандидатов, и по меритократическим основаниям служения, и по чувствительности самих кадров к нуждам населения. Один из респондентов, профессор-политолог, очень уверенно сказал, что пусть в Китае нет выборов, зато уровень низовой демократии значительно выше и, как он выразился, честнее, чем где бы то ни было. Такая самооценка в каком-то смысле напоминает нам советскую пропаганду, характеризующую демократию в СССР как более прогрессивную, чем западная буржуазная демократия: нужно отказаться от плюрализма не потому, что «Китай еще не модернизированная страна», а потому, что «китайская система лучше западной». У нас тогда создалось впечатление, что пророчество Дэн Сяопина о «демократии через 50 лет» было уже забыто. Стилистически это, кстати, сильно напоминает обещание Н.С. Хрущева построить в СССР коммунизм к 1980 г. Китай в 2011 г. только что обогнал Японию по ВВП, ныне (2021) ВВП Китая в три раза больше ВВП Японии. Было бы интересно выяснить, какая самооценка у китайских партийных руководителей теперь. Скорее всего, еще выше.

Мы написали об этом не потому, что сомневаемся в качестве китайских кадров государственного управления и не потому, что не допускаем органичности существующих способов управления страной китайскому менталитету и тем более не из-за того, что не видим очевидных успехов разностороннего развития КНР. Мы говорим лишь о самоидентификации китайской элиты: все респонденты настаивают на эффективности китайской политической системы, кадровой политики, китайского чиновника и способах его установления. Собственная эффективность оценивается ими темпами развития и всеми без исключения — меритократизмом, временными- и трудовыми затратами: они, действительно, очень много работают — до позднего вечера и в выходные дни, в чем мы убедились в ходе наблюдений. Причем, как нам показалось, все их разговоры во внерабочее время конфигурировались чаще всего только вокруг работы.

КИТАЙСКИЕ ЭКСПЕРИМЕНТЫ

В рамках статьи рассмотрим три набора примеров, характеризующих кадровые процессы в КНР-КПК времени Ху: во-первых, примеры того, как партия налаживала ту самую органичную связь с обществом; во-вторых, примеры типичных карьер китайских руководителей; в-третьих, рассуждения о вертикальных и горизонтальных карьерных треках. Оговоримся, что это не будет ни анализ всех форм этих связей, ни типология этих карьер, ни моделирование этих треков. Скорее предлагаемым сюжетом мы ставим научную проблему и приглашаем исследователей, себя в том числе, к продолжению разговора.

Район «А» — экспериментальное поле нового государственного управления

Китайское правительство выбрало район «А» округа Сюйчжоу провинции Цзянсу в качестве пилотного района для всей страны по проведению эксперимента современного государственного управления. Это не означает, что район «А» признавался передовым и образцовым. Наоборот, по разным индикаторам район объективно оказался самым отсталым среди районов в провинции Цзянсу, хотя по критериям экономического развития Цзянсу — один из самых мощных регионов КНР. Район «А» единственный в регионе, где значительная часть населения не в состоянии заработать прожиточный минимум. Банки принимают вклады от жителей района, но не дают кредитов предпринимателям района, не доверяя их платежеспособности. Секретарь комитета КПК округа Сюйчжоу саркастически сказал нам, что, когда чиновники в Пекине или Нанкине получают жалобу из провинции Цзянсу, они часто отмечают, что не надо смотреть адрес просителя, так как жалоба обязательно из района «А».

Одна из причин трудностей с управлением районом «А» — его избыточный для существовавшей системы управления размер. В Китае среднее население района — около полумиллиона человек. Если население района меньше ста тысяч человек, то им удобно управлять, если больше миллиона человек, то уже очень сложно. К этой категории принадлежит район «А» с населением 1 340 000 человек.

Именно из-за трудности управления «А» был выбран в качестве экспериментального района. Упомянутый секретарь окружного комитета позволил себе в разговоре с нами еще одну шутку: руководители

города Кашгара Синьцзян-Уйгурского автономного района думают только о социальной стабильности, руководителям города Дунгуаня провинции Гуандун позволено думать только о развитии, а руководители «А» должны думать и о развитии, и о стабильности.

КНР построена так, что даже районная система управления (районного правительства и райкома КПК) — миниатюра китайского государства. Там есть филиалы всех вышестоящих ведомств. Поэтому успешные результаты управленческого эксперимента применимы для любого уровня государственных учреждений. Этот опыт постоянно обобщается по самым разным основаниям обобщения. В районе «А» система управления выстроена так, чтобы максимально сократить дистанцию между собой и населением. Это ключевая задача любого местного управленца.

Управленец «Б» из района «А»

Рассмотрим пример карьеры «Б», который в 2011 г. был заместителем секретаря парткома и в то же время председателем правительства одной из волостей района «А».

«Б» родился в 1979 г. В 1998 г., даже не завершив обучение на лингвистическом факультете университета по кафедре китайского языка, «Б» победил в конкурсе на замещение должности заместителя главы села в другом районе (не в районе «А»). В Китае сельские главы избираются на конкурентной основе и после победы на выборах не могут сформировать команду по своему усмотрению: их заместители тоже избираются по конкурсу. Иначе говоря, «Б» оказался «первой ласточкой» практики направления выпускников (или иногда студентов) университетов в провинцию в качестве сельских чиновников. Хотя эта практика приобрела общегосударственный характер после того, как XVII съезд КПК (2007 г.) принял ее в качестве официальной политики, можно проследить ее в экспериментальной форме и выборочном масштабе уже в конце 1990-х годов. «Б» начал свою карьеру как раз в ходе таких экспериментов. Число сельских чиновников, только что получивших диплом о высшем образовании, достигло трех миллионов в 2013 г.; среди них 221 тыс. чиновников начали работать в селах, будучи еще студентами, как и «Б» 15 годами ранее.

Пять лет «Б» проработал в селе. Тогда он был беспартийным, имел хорошие отношения с селянами. По его мнению, этот опыт очень помог ему в последующей карьере. После службы в селе, «Б» победил в другом

конкурсе для продвижения по карьерной лестнице. Конкурсы проводились в два этапа: письменный экзамен, проведенный в другом (не «А») райцентре того же округа, и собеседование в Отделе кадров регионального комитета КПК в столице провинции Цзянсу. «Б» успешно сдал письменный экзамен, так как, по его словам, будучи заместителем главы села, он внимательно читал местный партийный журнал. На этапе собеседования ему удалось показать экзаменаторам, с его слов, буквально — веру в свои силы, и он вошел в первую пятерку кандидатов. Отдел кадров направил «Б» в Управление по работе с ветеранами системы управления района «А».

В 2007 г. «Б» победил в конкурсе на должность заместителя секретаря районного комитета комсомола. Было две вакансии, причем одна из них полагалась женщине по гендерной квоте. На оставшееся место было 7–8 претендентов-мужчин. Требования к претендентам — возраст моложе 28 лет и опыт работы в партии, комсомоле или правительстве более трех лет. Конкурс состоял из двух этапов — письменного экзамена и собеседования. Вопросы письменного экзамена уже не ограничивались проверкой знаний претендентов. Спрашивалось, например, о практической роли комсомола в строительстве гармоничного общества (лозунг, принятый ЦК КПК в 2004 г.) в районе «А».

В июне 2010 г. «Б» перешел на работу заместителя секретаря парткома волости, где он и работал в 2011 г. В этом случае конкурс не требовался, так как заместитель секретаря райкома комсомола и заместитель секретаря волостного комитета КПК по рангу службы (горизонтальной иерархии) одинаковы. Зато проводилось голосование для оценки работы «Б» в районе. В нем участвовало около 100 руководителей района — руководителей партии и правительства, народных депутатов, начальников отделов и сельских глав. Набрав достаточное количество голосов, оценивших работу «Б» положительно, ему удалось перейти с комсомольской на партийную работу — совершить горизонтальный трек. Впрочем, это горизонтальное движение было не слишком значительным, поскольку партийная и комсомольская работа в Китае рассматривается как практически одна сфера, где комсомольская деятельность — подготовительная для службы в партии. К концу 2010 г. «Б» совместил партийную должность и должность главы волости.

Биография «Б» отличается от советской модели рекрутирования и продвижения кадров тем, что у него нет опыта работы в хозяйственных организациях — в колхозе, совхозе, промышленном городском

предприятия. Так начиналась карьера в классическом советском кадровом движении. На наш вопрос по этому поводу «Б» ответил, что китайский закон запрещает совмещение партийной или государственной должности с хозяйственной деятельностью. Работая в волостном правительстве, он часто сталкивается с проблемой экономического характера. Например, от него требуется привлечь инвестиции в волость. Поэтому, как утверждает «Б», можно приобрести знания по экономике даже без опыта работы в хозяйственных организациях.

Вертикальные и горизонтальные треки

В китайской системе кадрового рекрутинга мало горизонтального движения. В советской системе кадров было иначе. Как правило, те, кто получил среднее образование, поступал в институт или начинал работать на производстве. Руководители замечали молодежь, которая показала себя в цехах, в комсомоле, и отправляли их в институт. Кстати, если человек развивался по партийной линии, он, достигнув определенного высокого уровня, направлялся на учебу в зональную Высшую партийную школу (советский аналог современных Академий народного хозяйства и государственной службы, в Китае — Кадровые институты провинций). В Китае, даже когда страна была намного беднее, те, кто получал университетское образование, сразу развивался в системе управления.

Профессор Академии государственного управления в беседе с нами объяснил практику невысокой горизонтальной мобильности исторической традицией Кэцзюй (экзамена для принятия чиновников, установленного в династии Суй в VI в.). По мере развития рыночной экономики и установления современной бюрократической системы горизонтальное движение кадров между партийными, правительственными и хозяйственными органами становится вообще большой редкостью. Если сотрудники предприятия хотят попасть на государственную службу, то они должны сдать государственный экзамен. Работа на предприятии не входит в стаж государственной службы. Один из наших респондентов после окончания университета проработал на предприятии 14 лет и решил перейти на государственную службу. В ведомстве ему пришлось начинать работу с должности, где он имел только одного подчиненного. Если бы он с самого начала карьеры работал в госорганах, то его ранг спустя полтора десятка лет работы был бы намного выше.

Отсутствие горизонтального движения кадров хорошо в том смысле, что в Китае не встречается странный феномен, когда отставной партийный руководитель становится директором архива или музея, не имея никакого опыта работы в архивах и музеях. В СССР это была норма. Однако горизонтальное движение имеет по меньшей мере один существенный изъян — молодежь из городской среды, не говоря уже о привилегированных семьях партработников, никогда не работая в колхозе или на фабрике, не будет иметь опыта работы «внизу» — в деревне или на городском предприятии, не познакомится с реалиями жизни и не накопит производственного багажа.

КПК и китайское правительство сознательно создают систему вертикального движения кадров. Известен опыт «вниз в деревню» во время Культурной революции, однако это скорее идеологизированное, принудительное общественное движение, нежели кадровая политика. Практика «выпускники университетов — сельские чиновники» является примером вертикального кадрового движения. В новом Китае подобная практика почти всегда существовала для хотя бы частичной компенсации отсутствия горизонтального кадрового движения и также из-за не создания государством механизма возвращения молодых выпускников университетов в деревню. Между тем, вертикальный трек позволяет миллионам выходцев из села сформировать карьеру на государственной службе вплоть до дипломатической.

Карьера дипломата «В»

Рассмотрим карьеру дипломата «В», который с 2011 г. был переведен на работу в правительство округа Цзямусы провинции Хэйлунцзян. «В» родился в простой семье в сельском районе в начале 1980 гг. Он считает, что курс «Реформы и открытость» дал ему возможность социального подъема. Он окончил университет лингвистики и внешней торговли. Будучи студентом университета, он начал работать в дочерней структуре МИДа. Попытку августовского путча в СССР встретил в Москве, когда был студентом Института иностранных языков имени А.С. Пушкина. В 1990 гг. работал в посольствах КНР в Казахстане, потом в аппарате МИДа. Повышал свой ранг дипломата через экзамены и конкурсы.

Во время работы в Киеве в 2005–2008 гг. дважды застал парламентские выборы, а также смену четырех премьеров Украины, наблюдал постоянную политическую борьбу, уничтожившую положительные

экономические достижения позднего кучмовского периода. Именно служба в Украине убедила его, что без политической стабильности экономика страны не может развиваться, и поэтому курс КПК верен. Вернувшись в Пекин, он начал работать в Департаменте МИД по Восточной Европе и Центральной Азии. Вскоре, согласно кадровой политике, которая отправляет государственных служащих Центра в провинцию, а местных руководителей обратно в Центр, «В» был отправлен в Цзямусы. Согласно «В», этот обмен кадров между Центром и провинциями начался в конце 1990 гг. Перевод его в город недалеко от России, близ Хабаровска, очевидно, учитывал его прошлый опыт дипломатической службы.

Став заместителем мэра городского округа Цзямусы, он отвечает на жалобы населения и часто объезжает регион. Работа с людьми дала ему новый импульс, не говоря уже о требуемом большом усилии для адаптации в незнакомых климатических и социальных условиях. Он видел своими глазами, что в Китае еще существует огромная разница между городами и селами. В знаменитом в Китае аграрном регионе Хэйлунцзян доход крестьян низок, а медицина, образование и страхование все еще оставляли желать много лучшего. Это для него повод к немалой внутренней рефлексии и стимул к работе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Западные СМИ ежедневно сообщают, что политический режим КНР претерпевает серьезные изменения — наблюдаются сужение свобод и усиление культа личности, что особенно заметно в связи с недавними высокими решениями персонально по Си Цзиньпину [Gan, George 2021]. Наверное, здесь есть доля правды, если оценивать случившееся с западных (читай — не китайских) позиций. В марте 2018 г. Всекитайское собрание народных представителей одобрило изменения в Конституцию КНР, из которой убрано ограничение двух сроков на посту генсека для одного человека. 11 ноября 2021 г. Шестой пленум ЦК КПК принял озвученную Си Цзиньпином резолюцию об основных достижениях и историческом опыте КПК. Принятием резолюции, нам представляется, Си Цзиньпин поставил себя вровень с Мао Цзэдуном и Дэн Сяопином, авторами резолюций 1945 и 1981 гг. По аналогии с ними, можно предполагать, Си обеспечил себе возможность бессрочного правления и сохранения влияния в партии вплоть до собственной

смерти. Предполагаем, что XX Всекитайский съезд КПК в 2022 г. в третий раз изберет Си генсеком. Некоторые эксперты рассматривают происшедшее как выдвижение нынешнего лидера вровень с Мао Цзэдуном, а его правление — как начало новой эпохи в истории партии и страны [Габуев, Денисов 2021].

Применительно к теме нашего исследования заметим, что с 2012 г. — начала правления Си Цзиньпина и «пятого поколения» — формируется политика жесткой борьбы с коррупцией, нарушениями партийной дисциплины, возвращается контроль партии над всеми сферами жизни общества, происходит некоторая переоценка принципа коллективного руководства [Зуенко 2017а; Li Ch. 2016], иначе выстраивается и властная вертикаль [Зуенко 2017б]. Впрочем, установленные в 1990 гг. принципы кадровой политики — конкурсы (открытое продвижение кандидатов), экзамен, оценка/аттестация, кадровая ротация и децентрализация аппаратного управления — имеют устойчивую внутреннюю логику, а оттого и жизнеспособность. Урбанизация и распространение высшего образования в КНР не могут не влиять на нее благоприятно. Трудно представить отход кадровой политики КНР от этой модели — ни в сторону усиления выборности, ни к возвращению политических назначений. Такая устойчивость, однако, не означает отсутствия внутренних проблем, о чем свидетельствуют чистки в элите и случающиеся сбои в управленческом механизме, когда система власти лишается каналов обратной связи и становится все менее понятной [Габуев, Денисов 2021]. Но нам видится, что Си, укрепляя собственный статус и статус партии, понимает и усиливает кадровую логику, сформировавшуюся при его предшественниках — Цзян Цзэмине и Ху Цзиньтао.

Несколько слов по поводу сравнения двух кадровых политик — СССР и Китая. В СССР ключевым требованием к кадровой политике представлялось максимально широкое использование человеческих ресурсов с тотальным контролем всех кадровых процессов. Из-за этого возникла оригинальная система рекрутирования сельской молодежи, получившей вначале только среднее или среднее специальное образование, и высочайшая горизонтальная мобильность кадров. В Китае же по причине бюрократической традиции страны кадры рекрутировались из числа выпускников университетов. Первоначальная кадровая политика имеет институциональную инертность. В СССР сельская молодежь продолжала быть главным резервуаром для будущих руководящих кадров, даже после широкого распространения высшего образования.

Китайская кадровая политика легко перешла от политических назначений к упомянутой модели, имеющей глубокие культурно-исторические корни.

Финансирование

Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования Японии (проект «Региональные державы в Евразии») и РФФИ (проект «Объяснение распада СССР и сохранения КНР через анализ кадровой политики. Что сделано “так” в китайском примере и что случилось “не так” — в советском?», № 20-011-00105).

Литература

Габуев А., Денисов И. Выше Мао: зачем Си Цзиньпин переписывает историю Компартии Китая // Московский Центр Карнеги. 25.11.2021. URL: <https://carnegie.ru/commentary/85863> (дата обращения: 1.12.2021).

Зуенко И.Ю. Китайская политика в эпоху Си Цзиньпина: переоценка принципа коллективного руководства // Россия и АТР. 2017. № 2 (96). С. 231–236.

Зуенко И.Ю. Укрепление «вертикали власти» по-китайски: кадровая политика в отношении регионального руководства в современном Китае // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. Т. 10. № 5. С. 30–46.

Сельцер Д.Г. Изучение системы административного рекрутинга и государственного чиновника современного Китая методом глубинного интервью // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 12–2 (104). С. 786–788.

Сельцер Д.Г. Реформы современного Китая в интерпретации китайских руководителей: «случай Суйнина» // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 12–2 (104). С. 788–792.

Сельцер Д.Г. СССР и КНР, РФ и КНР: транзитарные политические системы в сравнении // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. № 5 (97). С. 7–11.

Li Ch. Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership. Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2016. 528 p.

Matsuzato K. The Rise and Fall of Ethnoterritorial Federalism: A Comparison of the Soviet Union (Russia), China, and India // Europe-Asia Studies. 2017. Vol. 69 (7). P. 1047–1069.

Matsuzato K., Fumiko S. Rebuilding a Confessional State: Islamic Ecclesiology in Turkey, Russia and China // Religion, State and Society. 2010. Vol. 38, issue 4. P. 331–360.

Matsuzato K., Tahara F. Russia's Local Reform of 2003 from a Historical Perspective: A Comparison with China // Acta Slavica Iaponica. 2014. T. 34. P. 115–139.

Источники

Gan N., George S. Xi has Cemented his Power in China. Now he's Ready to Meet Biden Virtually // CNN. November 12, 2021. URL: <https://edition.cnn.com/2021/11/12/china/xi-jinping-sixth-plenum-biden-mic-intl-hnk/index.html> (дата обращения: 29.11.2021).

STATE PERSONNEL POLICY IN CHINA (HU JINTAO TIME)

*K. Matsuzato, D. Seltser*¹

University of Tokyo,
Tokyo, Japan
Tambov State University named after G.R. Derzhavin,
Tambov, Russia

Citation: Matsuzato K., Seltzer D. Gosudarstvennaya kadrovaya politika v KNR (vremya Khu TSzin'tao) [State personnel policy in China (the time of Hu Jintao)]. *Vlast' i elity* [Power and Elites], 2021, 8 (2): 113–133. (In Russian).

DOI: <https://doi.org/10.31119/pe.2021.8.2.5>

Abstract. *The design of a field study, conducted by the authors in China, their vision of the general logic of personnel policy from Mao Zedong to Hu Jintao, the view of Chinese officials on personnel processes and the state of the personnel of the political administration of the People's Republic of China is presented, examples of specific careers of Chinese leaders at the regional level are given and typical career tracks of party workers are summarized. The authors believe that the personnel system of modern China received its finished form during the leadership of Hu Jintao. The authors call the components of this policy the open nomination of personnel, competitions, certification, rotation and elements of decentralization of hardware management. The era of Xi Jinping imposed many restrictions on the life of career party workers, but has not yet made fundamental adjustments that distort the logic of personnel processes that came from Hu's time.*

Keywords: *Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao, Xi Jinping, China, Communist Party of China, personnel policy, personnel control, personnel recruiting, personnel mechanisms.*

¹ Corresponding author. E-mail: seltser@yandex.ru.

References

Gabuev A., Denisov I. Above Mao: Why Xi Jinping is rewriting the history of the Communist Party of China. *Carnegie Moscow Center*. 25.11.2021. URL: <https://carnegie.ru/commentary/85863> (accessed 1.12.2021). (In Russian)

Li Ch. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership*. Washington, DC: The Brookings Institution Press, 2016. 528 p.

Matsuzato K. The Rise and Fall of Ethnoterritorial Federalism: A Comparison of the Soviet Union (Russia), China, and India. *Europe-Asia Studies*, 2017, 69 (7), pp. 1047–1069.

Matsuzato K., Fumiko S. Rebuilding a Confessional State: Islamic Ecclesiology in Turkey, Russia and China. *Religion, State and Society*, 2010, 38 (4), pp. 331–360.

Matsuzato K., Tahara F. Russia's Local Reform of 2003 from a Historical Perspective: A Comparison with China. *Acta Slavica Iaponica*, 2014, 34, pp. 115–139.

Seltser D.G. Izucheniye sistemy administrativnogo rekrutiruga i gosudarstvennogo chinovnika sovremennogo Kitaya metodom glubinnogo interv'yū [Studying the system of administrative recruiting and government officials of modern China by the method of in-depth interview]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnyye nauki* [Bulletin of the Tambov University. Series: Humanities], 2011, 12–2, pp. 786–788. (In Russian)

Seltser D.G. Reformy sovremennogo Kitaya v interpretatsii kitayskikh rukovoditeley: «sluchay Suynina» [Reforms of modern China in the interpretation of Chinese leaders: “The case of Suinin”]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnyye nauki* [Bulletin of the Tambov University. Series: Humanities]. 2011, 12–2, pp. 788–792. (In Russian)

Seltser D.G. SSSR i KNR, RF i KNR: tranzitarnyye politicheskiye sistemy v sravnenii [USSR and PRC, RF and PRC: transit political systems in comparison]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnyye nauki* [Bulletin of Tambov University. Series: Humanities], 2011, 5, pp. 7–11. (In Russian)

Zuenko I.Y. Ukrepleniye «vertikali vlasti» po-kitayski: kadrovaya politika v ot-noshenii regional'nogo rukovodstva v sovremennom Kitaye [Strengthening of the “vertical of power” in Chinese: personnel policy in relation to regional leadership in modern China]. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo* [Contours of global transformations: politics, economics, law], 2017, 10 (5), pp. 30–46. (In Russian)

Zuenko I.Yu. [Chinese Politics in the Era of Xi Jinping: Reassessment of the principle of collective leadership]. *Rossiya i ATR* [Russia and the Asia-Pacific Region], 2017, 2, pp. 231–236. (In Russian)