

Жокарев Константин Анатольевич, доктор исторических наук, первый заместитель директора РИСИ.

Об особенностях политических реформ в Китае¹

Более тридцати лет в Китайской Народной Республике продолжают реформы, которые постепенно делают экономику страны одной из наиболее сильных в мире. Отсюда понятно то внимание, которое уделяется китайскому феномену в политических и научных кругах. Эксперты стараются внимательно отслеживать особенности нынешних экономических преобразований и функционирования политического механизма в Китае, динамику отношений между центром и региональными структурами, развитие ситуации в верхних эшелонах власти и т.п.

Почти во всех исследованиях западных специалистов за редким исключением в качестве недостатка отмечается тот факт, что в Китае экономические преобразования существенно опережают изменения политические, а это, по их мнению, "лишает экономику и общество должной сбалансированности и гармонии, не позволяет в полной мере раскрыться имеющемуся потенциалу развития". Действительно, в КНР не спешат с модернизацией политических отношений, предпочитая им взвешенные эксперименты в экономической сфере.

Однако изменения в политической жизни страны всё же происходят, и таких изменений немало. Анализу некоторых важных вопросов политического реформирования на низовом уровне посвящена, в частности, интересная монография группы специалистов по Китаю "Grassroots Political Reform in Contemporary China" ("Политические реформы в современном Китае на низовом уровне"), опубликованная в 14-м выпуске "Harvard Contemporary China Series". Её авторами являются в основном эксперты известных американских университетов, которые занимаются углублённым изучением внутренней политики КНР.

Работы такого рода представляют особый интерес, поскольку в них анализируется отношение к власти подавляющего большинства населения страны: ведь только сельских жителей в Китае около 800 млн человек. И совершенно очевидно, что судьба нынешнего режима КНР во многом зависит от "политической температуры" в глубинах китайского общества. Поэтому не случайно обеспечение его устойчивости рассматривается сегодня как высший приоритет внутренней и внешней политики Пекина. Там понимают, что реальная угроза стабильности в любой момент может возникнуть как раз на низовом уровне и вылиться в массовые волнения, способные быстро охватить значительную часть территории страны. Таких примеров из недалёкого прошлого в Китае знают немало –

¹ Рецензия на книгу: Grassroots Political Reform in Contemporary China / ed. by E. J. Perry, M. Goldman. Cambridge, London : Harvard Univ. Press, 2007. 404 p.

достаточно вспомнить выступления крестьян в южных провинциях, события в Тибете, Синьцзяне и др.

Ценность рецензируемой книги состоит в том, что она в значительной степени базируется на материалах исследований, проводившихся непосредственно в небольших городах и населённых пунктах Китая. Многочисленные интервью, опросы, документы локального значения, сведения, почерпнутые из местных архивов, и т.п. – вот та основа, на которую авторы опирались в своём анализе состояния и проблем управленческой деятельности на местном уровне. Кроме этого, на наш взгляд, важно и то, что их выводы дают возможность сделать обобщения, которые вполне справедливы как для отдельных областей и регионов, так и для страны в целом. К сожалению, рамки рецензии позволяют остановиться лишь на некоторых особенностях и издержках политического реформирования на местах.

Авторы книги отмечают, что сама по себе модернизация местного управления не является чем-то новым для политической жизни Китая: она имеет тысячелетнюю историю². Инициативы такого рода предпринимались также в последние годы существования династии Цин (1901–1911), при Гоминьдане (1927–1949), продолжались они и после образования в 1949 г. КНР. Сегодняшние реформы в этой стране учитывают богатый опыт её политической истории и во многом опираются на него. Такие выводы экспертов полностью оправданны. К примеру, вопросам укрепления и развития деревни, сельского хозяйства, улучшения положения крестьян китайское руководство уделяет постоянное внимание, регулярно вынося их на рассмотрение Политбюро и пленумов ЦК КПК, сессий Всекитайского собрания народных представителей, заседаний правительства страны³. Это подчёркивает, насколько важна, если не сказать – судьбоносна, для Китая проблема управленческой деятельности в регионах.

Эксперты пытаются найти ответ на вопрос, укрепляют ли происходящие преобразования, в том числе на низовом уровне, существующий политический режим в Китае? Они напоминают, что с тех пор, как в конце 70-х гг. прошлого века началась эпоха нынешних реформ, многие политики и специалисты за рубежом предполагали, что рано или поздно "модернизация" приведёт если не к краху существующей политической системы, то уж почти наверняка к существенному её изменению. Однако до настоящего времени таких изменений не последовало, хотя за годы

² Переломов Л. С. Конфуцианство и современный стратегический курс КНР. М., 2007. С. 16.

³ Решение III пленума ЦК КПК 17-го созыва по некоторым важным вопросам осуществления реформы и развития сельского хозяйства // Жэньминь жибао. 2008. 13 ноября; Руководство по изучению решения IV пленума ЦК КПК 17-го созыва "Об усилении и совершенствовании строительства партии в новых условиях" (на кит. яз). Пекин : Жэньминь чубаньшэ, 2009; Некоторые предложения ЦК КПК, Госсовета КНР по усилению единого планирования развития города и села, дальнейшему укреплению базы развития сельского хозяйства и деревни (обсуждаемый проект) // Жэньминь жибао. 2009. 29 декабря. С. 1, 2; Предложения Организационного отдела, Отдела пропаганды ЦК КПК по углублению движения по созданию передовых низовых партийных организаций и партийных кадров (Zhongyang zuzhibu, zhongyang xuanchuanbu guanyu zai dang de jiceng zuzhi he dangyuan zhong shenru kaizhan chuangxian zhengyou huodong de yijian) // Жэньминь жибао. 2010. 14 мая.

преобразований значительно углубилось материальное и социальное расслоение общества, на разных этапах складывались непростые отношения в политическом руководстве, страна пережила смену "двух поколений" китайских лидеров. Отсюда делается вывод, что, во-первых, преобразования пока всё-таки укрепляют, а не ослабляют режим и, во-вторых, в Китае радикальные экономические изменения и политические преобразования не обязательно происходят синхронно.

В то же время в рассуждениях авторов книги по поводу устойчивости политического режима в Китае проводится мысль о том, что нынешнее китайское руководство представляет собой некую "технократическую элиту", состоящую преимущественно из "прагматиков-инженеров", которые "стремятся обеспечить тщательный контроль над любыми политическими преобразованиями в стране". Кивая на распад СССР, они замечают, что и в Китае "инженерно-технические знания способны лишь отсрочить кончину режима, но не могут спасти политическую систему, которая разбалансирована динамичными экономическими и социальными изменениями, происходящими на базовом уровне" (с. 18). На наш взгляд, такая прямая экстраполяция вряд ли корректна, хотя противоречия и нестабильность, порождаемые реформами, в Китае, безусловно, присутствуют.

В поиске ответа на поставленный выше вопрос авторы монографии стремятся разобраться в деталях той практики, которая "делает политику на местах относительно терпимой или же, напротив, чрезмерно обременительной для сотен миллионов китайцев, проводящих большую часть своей жизни в обстановке частичных реформ". Они подчёркивают, что "смелые инициативы" китайских реформаторов с самого начала проявлялись главным образом в сфере экономики: деколлективизация сельского хозяйства, либерализация рынков и цен, новые возможности для внешней торговли и инвестиций, стимулирование частного предпринимательства, постепенные преобразования и приватизация государственных предприятий и т.п.

Однако это вовсе не означает, что центральное руководство не было озабочено поиском эффективного "диалога между государством и обществом", в том числе на базовом уровне, т.е. на уровне волостей, национальных волостей и посёлков. Отметим, что в Китае этот уровень имеет большое значение в организации взаимодействия центральной власти с регионами, поскольку поселковая (волостная) администрация объединяет до 18 деревень с численностью населения около 26 тыс. человек. Всего же в 2003 г. в Китае имелось 38 тыс. посёлков и волостей (с. 100).

В книге подробно анализируются практика выборов сельских комитетов, органов низового самоуправления, административных руководителей на уровне деревень, а также их отношение к экономическим преобразованиям, степень вовлечённости в политический процесс и "представительности" интересов простых людей во властных органах. Исследуется участие местных выборных органов в проведении "дискуссий по вопросам, имеющим общенациональное значение"⁴, в обсуждениях тем, касающихся

⁴ Lily L., Tsai. The Struggle for Village Public Goods Provision: Informal Institutions of Accountability in Rural China // Grassroots Political Reform in Contemporary China / ed. by E. J. Perry, M. Goldman. Cambridge, London : Harvard Univ. Press, 2007. P. 117–148.

ответственности руководящих (кадровых) работников за выполнение решений вышестоящих властных структур⁵, а также посвящённых "открытости бюджета, которая необходима для более успешной борьбы с коррупцией среди руководящих работников низового звена"⁶, и др. В совокупности этот материал представляет собой ценное обобщение китайского опыта доведения до жителей посёлков и деревень требований центральных властей и условий их реализации, согласования потребностей местного населения с возможностями удовлетворения этих потребностей, коллегиального решения административно-управленческих вопросов.

В то же время, как считают авторы, хотя выборами в Китае охвачено 80 % деревень, однако при их проведении редко используются такие демократические процедуры, как открытое выдвижение кандидатов, наличие более одного претендента на выборную должность, соблюдение условий проведения тайного голосования (с. 60). Кроме этого, избранные комитеты сельских жителей весьма ограничены в своих возможностях. На наш взгляд, трудно оспорить многие из приведённых выводов. Добавим лишь, что эти недостатки, как и некоторые другие, отмечают в своих работах и российские китаеведы⁷.

Анализируя ситуацию на местах, эксперты приходят к заключению, что в дальнейшем прямые выборы на низовом уровне в Китае, скорее всего, натолкнутся на сопротивление со стороны чиновников поселкового и уездного звеньев (с. 33, 97). Как они полагают, позиции китайских "реформаторов" слишком слабы "в силу неспособности реформированной системы выборов дать в короткое время ощутимый позитивный результат", и поэтому в КНР "в обозримой перспективе вряд ли появятся многопартийные соревновательные выборы, действительное разделение властей, а также реальная независимость судебной власти и свобода прессы". Утверждается, что Пекину до настоящего времени не удалось в полной мере осуществить реформу системы управления в стране "ни путём устранения излишних бюрократических уровней и сокращения управленческого персонала, ни путём разделения функций партии и государства" (с. 15, 16). Однако следует отметить, что эти заключения несколько противоречат, например, позиции экспертов Ноттингемского университета (Великобритания), которые допускают, что в 2010–2020 гг. Китай, вероятно, сможет перейти к "полудемократии", а к 2015 г. – к "свободным и открытым выборам на уровне уездов"⁸.

По нашему мнению, противоречивость оценок политических процессов на базовом уровне в КНР говорит об их сложности и зависимости от влияния многих факторов, включая внешнее воздействие. Примечательно,

⁵ *Kennedy J. J.* The Implementation of Village Elections and Tax-for-Free Reform in Rural Norwest China. Ibid. P. 48–74.

⁶ *Levy R.* Village Elections, Transparency, and Anticorruption: Henan and Guangdong Provinces. Ibid. P. 20–47.

⁷ См., например: Как управляется Китай. Эволюция властных структур Китая в конце XX – начале XXI века. М., 2004. С. 243.

⁸ *Zhixun Wang.* Nation Building, and the Road to Democracy: Political Development in 60 Years of the People's Republic / The University of Nottingham, China Policy Institute. 2009. September. P. 4.

например, что эти процессы привлекают особое внимание ряда известных своей активностью международных структур, среди которых Центр Картера, Фонд Форда, Международный республиканский институт, а также Евросоюз. В связи с этим представляет интерес замечание авторов о том, что "открытость внешнему миру даёт возможность международным неправительственным организациям (НПО), работающим на территории КНР и выступающим на местах в качестве групп давления, бросать вызов китайской государственной политике" (с. 16). По всей видимости, такая деятельность НПО вряд ли устраивает Пекин, и в ряде случаев власти вполне могут расценить её как откровенное вмешательство во внутренние дела суверенного государства. Поэтому можно предположить, что в дальнейшем в отношениях Пекина с некоторыми иностранными НПО и поддерживающими их силами за рубежом неизбежно возникнут трения, которые способны повлечь за собой осложнения в межгосударственных отношениях.

В исследовании правильно подмечены новые особенности в расстановке сил в местных представительных и исполнительных органах власти, а также в органах самоуправления. В частности, говорится о растущих противоречиях между набирающей силу "экономической" элитой (теми, кто в ходе рыночных реформ сумел сколотить состояние и укрепить своё материальное положение) и "политическими выдвигенцами" (партийной и управленческой бюрократией, представленной "кадровыми работниками" – *ганьбу*), которые в прежние времена традиционно занимали руководящие должности в местных управленческих структурах. Приводятся конкретные примеры того, как сельская "экономическая элита" постепенно проникает во власть, прибегая к "покупке" голосов избирателей, и всё более теснит партийных функционеров и правительственных чиновников. Отмечается, что рыночные преобразования в КНР постепенно усиливают центробежные тенденции, "подталкивая местных руководителей к игнорированию указаний центрального правительства". Кроме этого, реформы так и не смогли поставить эффективный заслон крупным хищениям государственных средств и разного рода злоупотреблениям чиновников. Эти явления безусловно представляют серьёзную проблему для Пекина и учитываются в практике политического реформирования на местах.

Всё чаще на руководящие должности в Китае выдвигаются кандидаты, обладающие так называемыми "двумя силами" (*shuangqiang*), т.е. способные одинаково хорошо и вести бизнес, и справляться с партийными делами. Однако, попав во власть, такие "и руководители, и предприниматели" всячески стремятся укрепить выгодные им доверительные отношения и связи (*guanxi*) в вышестоящих правительственных структурах, использовать их в интересах развития собственного бизнеса, а также для продвижения родственников на чиновничьи должности в партийных и правительственных структурах городов, уездов, посёлков. В результате на низовом уровне постепенно формируется слой элиты, представители которой связаны особыми отношениями, и для них общественные интересы нередко имеют далеко не первостепенное значение. Таким образом, в стране идёт интенсивный процесс социальной дифференциации, который находит естественное отражение в комплектовании и деятельности властных структур на низовом уровне. Авторы дают понять, что в таких

условиях борьба, например, с коррупцией может приобрести весьма специфические формы и содержание. И с этим трудно не согласиться.

Более того, они считают, что "в случае снижения темпов экономического роста и ослабления партийного контроля над рыночными реформами именно всепроникающая коррупция может оказаться ахиллесовой пятой авторитарного режима в Китае" (с. 18). В итоге эксперты вновь возвращаются к вопросу о том, будут ли реформы на базовом уровне усиливать политический режим в Китае или же они в конце концов "откроют путь для революции, как это имело место во времена поздней династии Цин и режима китайских националистов при Чан Кайши".

Очень важный вопрос, который затрагивают авторы книги, связан с правовой реформой. Вообще правовая реформа в Китае и проблемы "управления страной, опираясь на закон" (*yifa zhiguo*), находятся в ряду ведущих тем современной общественно-политической и экономической жизни КНР. В рассматриваемой монографии тщательно анализируются действующий порядок и эффективность использования правовых знаний для защиты интересов населения, рассматриваются факты так называемого "законного сопротивления" и их роль в возникновении "разрушительных протестных выступлений с участием безработных, вынужденных переселенцев, а также крестьян, пострадавших от чиновничьей несправедливости"⁹. Авторы показывают, каким образом одобренные государством "методы артикуляции интересов (направление писем, личные обращения, коллективные петиции, посещения специальных приёмных для подачи жалоб и претензий и др.) зачастую готовят почву для ещё больших протестов"¹⁰. В этих условиях законотворческая деятельность, широкая пропаганда правовых знаний среди населения страны, требования безусловного соблюдения законов и правил порождают в ряде мест заметное социальное напряжение, особенно там, где руководители привыкли решать общественно значимые вопросы по своему усмотрению, нередко руководствуясь корыстными соображениями. По всей видимости, данная проблема, которая особенно остра в местах проживания нацменьшинств и экономически отсталых районах, ещё долгое время будет беспокоить Пекин.

В целом, несмотря на определённую тенденциозность и предвзятость некоторых оценок внутривнутриполитической ситуации в КНР и мер китайского руководства по осуществлению реформ, в том числе политических преобразований на низовом уровне, исследования авторов монографии отличаются глубиной анализа, продуманной аргументацией выводов, богатым фактическим материалом, иллюстрирующим различные стороны современной экономической и общественно-политической жизни страны. Книга, вне всякого сомнения, будет полезна для экспертов и всех тех, кто интересуется особенностями современной внутренней жизни Китая.

⁹ *Gallagher M. E.* Hope for Protection and Hopeless Choices: Labor Legal Aid in the PRC // *Grassroots Political Reform in Contemporary China* / ed. by E. J. Perry, M. Goldman. Cambridge, London : Harvard Univ. Press, 2007. P. 196–227.

¹⁰ *Yongshun Cai.* Civil Resistance and Rule of Law in China: The Defense of Homeowner's Rights. Ibid. P. 174–195; *Xi Chen.* Between Defiance and Obedience: Protest Opportunism in China. Ibid. P. 253–281; *Ching Kwan Lee.* Is Labor a Political Force in China? Ibid. P. 228–252.