

И. Лилли

Аннотация

В Китае одна из основных административных реформ заключается в преобразовании государственных организаций. С 1980-х годов реформирование государственных организаций являлось важным направлением работы наряду с реформами сельскохозяйственного сектора, государственных предприятий и административной системы, проходившими на фоне проведения политики реформ и открытости Китая. Государственные организации представляют собой организационную характеристику государственного сектора, уникальную для Китая. Сегодня государственные организации стали основными провайдерами государственных услуг, так как они затрагивают такие важные сферы как уровень жизни людей и образование, наука и технологии, культура и здравоохранение в форме школ, научно-исследовательских институтов, культурных организаций, медицинских заведений и т.д.¹ Несмотря на то, что концепция государственных организаций или государственных учреждений Китая уникальна, учреждения, выполняющие аналогичные функции, можно найти по всему миру. Такими учреждениями являются независимые агентства, исполнительные агентства, вневедомственные учреждения, юридические лица публичного права, полуавтономные органы.² Важность дальнейшего продвижения реформы государственных организаций обусловлена тем, что такая реформа направлена на повышение качества жизни людей, а также научных, образовательных, культурных и медицинских программ, которые тесно связаны с благополучием людей. Только путем углубления реформ правительства могут быть удовлетворены растущие потребности общества в государственных услугах. Более того, такая реформа имеет решающее значение для преобразования функциональности правительства и создания правительства, ориентированного на оказание государственных услуг. Помимо этого, такая реформа важна для обеспечения устойчивого экономического роста, поскольку государственные услуги являются неотъемлемой частью сектора услуг и потенциальной сферой для стимулирования потребления. Это также важно для достижения структурного улучшения двигателей экономики, экономической трансформации и модернизации. В целом, проведение реформы государственных организаций имеет важное значение в общем замысле политики реформ и открытости.

Ключевые слова: государственные услуги, трансформация, секторы здравоохранения и образования, культурный сектор, человеческие ресурсы, частная и государственная собственность.

Введение

В соответствии с общими положениями Гражданского законодательства Китайской Народной Республики юридические лица, в целом, разделяются на 4 категории: корпорации, государственные агентства, государственные организации и

²ОЭСР: Распределённое государственное управление: агентства, учреждения и правительственные органы, СІПІС, 2002 г.

общественные организации. Таким образом, государственная организация является независимым юридическим лицом. В настоящее время в Китае действуют 1,11 млн. государственных организаций, общая численность сотрудников которых превышает 31 млн. человек. По типу промышленного сектора государственные организации могут быть разделены на 25 основных категорий и более 100 мелких категорий. В 10 сферах экономики функционируют государственные организации, в которых более 400 тыс. должностей финансируются из государственного бюджета. Более половины государственных организаций действуют в образовательном секторе, и общая численность персонала таких организаций составляет 14,83 млн. человек. Сектор здравоохранения и культуры являются вторым и третьим по количеству государственных организаций. Впервые государственные организации появились в эпоху плановой экономики. В 1950-х годах, по образцу Советского Союза, Китай предпринял ряд мер для передачи объектов и имущества частной собственности в государственную собственность, таким образом, создав механизм, при котором правительство является организатором, а государственные организации – единственными провайдерами государственных услуг. В 1955 году появился термин «государственная организация», который изначально использовался в официальных документах для обозначения «правительственных учреждений или ведомств, бюджет которых включен в расходы госбюджета по государственным предприятиям».

Этапы реформирования

Процесс реформирования государственных организаций может быть разделен на несколько этапов:

Передача полномочий и разделение прибылей целью укрепления государственных организаций

Достижение экономического роста как центральная задача было определено в ходе 3-й Пленарной сессии 11-го Центрального комитета в декабре 1978 года. Однако, под воздействием культурной революции финансовая поддержка предприятий в сфере образования, культуры и здравоохранения была крайне недостаточной. В то же время, подход плановой экономики и строгие политические ограничения привели к неэффективности государственных организаций. В подобных условиях первоначальная реформа государственных организаций была сфокусирована на передаче административных полномочий государственным организациям на всех уровнях. Она началась, в первую очередь, с сектора науки, поскольку он тесно связан с экономическим развитием, затем последовала реформа в секторах здравоохранения, образования и культуры. В 1985 году в документе центрального правительства была предложена реформа ассигнования средств для научно-исследовательских институтов, что подразумевало классификацию управления средствами согласно характеру различных видов исследовательской деятельности. Благодаря этому научно-исследовательские институты получили больше прав в принятии решений. Была внедрена система, согласно которой ответственность возлагалась на директора исследовательского института, при этом было ясно обозначено, что в научно-исследовательских и проектных институтах и высших учебных заведениях

может быть внедрена экспериментальная система найма по контракту. В культурном секторе министерством культуры была предпринята экспериментальная реформа художественных коллективов, подразумевавшая введение системы ответственности по контракту. Платные услуги и коммерческая деятельность получили поддержку на политическом уровне, что способствовало, в свою очередь, активному развитию сферы культуры. В секторах здравоохранения и образования передача полномочий придала силу местным государственным организациям и учреждениям. Например, в секторе здравоохранения государственное субсидирование больниц повсеместно осуществлялось на основе установленного размера субсидии и принятия решений самими медицинскими учреждениями, за исключением капитального ремонта и приобретения крупного медицинского оборудования. В 1985 году в секторе образования государством был внедрен принцип ответственности местных органов власти за предоставление базового образования и осуществление управления на основе классификации. Позже была реализована реформа в сфере плана набора в образовательные заведения и системы распределения выпускников высших учебных заведений, что свидетельствовало о наделении высших учебных заведений большими полномочиями в принятии решения.

Реализованные в 1985-1992 годах политические стимулы по делегированию полномочий и разделению прибыли придали энергии государственным организациям. Однако в связи с недостаточным финансированием и другими проблемами реформа государственных организаций по-прежнему проходила сравнительно инертно. Таким образом, основной акцент в процессе реформирования должен был стать на расширении возможностей для получения финансовых средств. Необходимо также отметить, что в этот период граница между государственными организациями и предприятиями оказалась размытой в связи с тем, что государственные организации стали «зарабатывать», что стало первыми признаками неопределённости функций государственных организаций.

Разделение правительства и государственных организаций, и проведение специальной реформы

После провозглашения в 1992 году цели реформирования по переходу к социалистической рыночной экономике приоритетной задачей стало создание системы государственного управления, совместимой с социалистической рыночной экономикой. Реформа государственных организаций, таким образом, перешла на новый этап создания системы функционирования государственных организаций и управления человеческими ресурсами, совместимой с социалистической рыночной экономикой. В 1993 году была проведена реформа системы оплаты труда в государственной службе. В результате была принята система управления на основе классификации по трем видам государственных организаций, а именно: получающие ассигнования в полном объёме, получающие ассигнование баланса, и осуществляющие самостоятельное управление доходами и расходами. Реформа, прежде всего, была направлена на переход от ассигнования в полном объеме на балансное ассигнование, а от него к самостоятельному управлению доходами и расходами, что обеспечило государственным организациям, ориентированным на рынок, выход на него. С 1996 года было начато целенаправленное реформирование государственных организаций. Была трансформирована структура собственности посреднических агентств в сфере

финансов и ценных бумаг. В то же время прикладные научно-исследовательские институты и организации, занимающиеся геотехническими изысканиями и проектными работами, были преобразованы в предприятия.

В 1998 году вместе с реформированием государственных учреждений произошло сокращение персонала и передача правительственных функций. Таким образом, государственным организациям перешла часть персонала и часть правительственных функций. В результате реформы в 1998 году количество правительственных ведомств было сокращено вдвое, при этом большое количество административных задач остались без исполнения. В этой связи, полномочия ряда государственных организаций резко возросли. С другой стороны, наряду с экономическим и социальным развитием также расширились правительственные функции, что требовало наличия новых государственных организаций, наделенных административными и правоохрнительными полномочиями для осуществления надзора в сфере охраны окружающей среды, безопасности труда, управления культурным рынком, а также другими условиями для выполнения административных функций. Среди таких государственных организаций были Китайская комиссия по регулированию ценных бумаг, Китайская комиссия по банковскому регулированию, Китайская комиссия по регулированию страхования, Государственная комиссия по регулированию энергетики и т.д. Тем не менее, это привело к тому, что разграничение между государственными организациями и правительственными ведомствами стало еще более размытым.

В 1996 году был представлен первый административный документ в отношении государственных организаций – *«Заключения секретариата Государственной комиссии по реформе государственного сектора о реформе государственных организаций»*, что ознаменовало переход от секторальных реформ к всеобъемлющей реформе. основополагающий принцип заключался в *«разработке общего плана реформы с использованием научных методов, решительно поддерживающего курс социального развития, поддерживающего диверсификацию методов управления на основе классификации и регламентирующего контроль над общим количеством государственных организаций»*³. Таким образом, был достигнут прогресс в реформировании государственных организаций с точки зрения системы управления человеческими ресурсами, системы распределения социальной защиты и т.д. В 1999 году согласно *«Временного положения о регистрации и управлении государственными организациями»* в отношении государственных организаций стал действовать единый порядок регистрации и управления по всей стране.

В 2000 году было проведено реформирование классификации некоммерческих научно-исследовательских институтов, находящихся в управлении Государственного совета и ведомств при Государственном совете. Некоммерческие научно-исследовательские институты, занимающиеся фундаментальными и прикладными исследованиями или оказанием государственных услуг, должны финансироваться из государственного бюджета и управляться как некоммерческие организации. В этот период была ускорена реформа системы управления

³Фан, Х.С. (2010). Изучение реформы государственных организаций в Китае. Beijing: People's Publishing House.

человеческими ресурсами в государственных организациях.

В этот период направление реформы стало более четким. Система регистрации государственных организаций в качестве юридических лиц позволила государственным организациям стать независимыми в правовом отношении, что отделило государственные организации от административных ведомств с юридической точки зрения. В тоже время, реформа следовала принципу социализации государственных организаций, что совпало с введением рыночных механизмов во всеобщем процессе развития государственного управления. Одновременно с этим в официальных документах появилась концепция «некоммерческой деятельности», что означало присутствие этого вопроса в политической программе реформы. Также принцип разделения государственных организаций и правительства, обозначенный в этот период, наделял государственные организации статусом независимых общественных организаций, что также стало основным направлением последующей реформы государственных организаций и административной структуры. Также в ходе реформирования таких секторов как наука и технологии, образование, культура и спорт возникла тенденция к маркетизации. В таких секторах государственных услуг как здравоохранение и образование возникла тенденция, в первую очередь, к коммерциализации деятельности. С одной стороны, новые системы создавались по мере того как государственные организации постепенно отделялись от правительства. С другой стороны, незавершенный процесс реформирования правительственных ведомств или передача новых функций государственным организациям вновь размыли границы между правительством и государственными организациями. Стала актуальной проблема «нечеткого разграничения между правительством и государственными организациями, неясного разграничения между правительством и предприятиями и неясное разграничение между правительством и общественными организациями», означая, что функции государственных организаций были по-прежнему неопределёнными, а их некоммерческий характер рассматривался как несостоятельный.

Достижения реформы в сфере кадровой политики и углубление реформы по секторам (2002-2011 гг.)

В этот период основное внимание в реформировании кадровой системы в государственных организациях было сосредоточено на продвижении системы найма по контракту и системы управления должностями во всех секторах, с целью постепенного создания системы управления персоналом в государственных организациях, которые отличались от административных органов и государственных компаний. В 2002 году Государственный совет разослал документ, разработанный Министерством развития человеческих ресурсов и социальной защиты, согласно которому государственные организациями были обязаны внедрить систему найма по контракту, а все сотрудники были обязаны подписать контракты. В 2006 году были изданы «Методы управления должностями в государственных организациях» (эксперимент, Министерство развития человеческих ресурсов и социальной защиты, 2006 г., № 70), означавшие переход от управления персоналом к управлению должностями. В том же году была проведена реформа оплаты труда вместе с внедрением подхода к оплате труда на основе результатов. Помимо этого, в 2008 году были введены в действие пилотные программы

накопительного страхования в государственных организациях в провинциях и муниципалитетах Шаньси, Шанхай, Чжецзян, Гуандуни Цунцин.

Государственные организации можно обнаружить в разных секторах. Реформа государственных организаций по секторам всегда была в процессе реализации. В 2003 году государственные организации в сфере культуры подверглись существенным преобразованиям. Пилотные программы реформы были реализованы в 35 государственных организациях в 9 регионах страны. В результате государственные организации в сфере культуры были разделены на 2 категории: некоммерческие и коммерческие. Реформа, направленная на некоммерческие государственные организации в сфере культуры, включала достижение большей результативности, преобразование системы, повышение активности и качества услуг. В 2009 году была начата структуральная реформа государственных организаций в секторе образования и здравоохранения, которая способствовала разграничению правительства и государственных организаций, надзора и функционирования, больничного и медицинского бизнеса, коммерческой и некоммерческой деятельности. Также были реализованы пилотные программы реформирования государственных больниц. Стремясь устранить пробел, обусловленный неясным разграничением между управлением и функционированием в таких сферах как радиовещание, кинематография и телевидение, культурные программы, новостные агентства и пресса, были сформированы новые бизнес-группы, в которых, наконец, было реализовано разделение управления и функционирования.

В течение этого периода государственные организации были существенно усилены благодаря реформе системы управления персоналом в сочетании с углублением реформы финансовой системы и пилотными программами реформирования системы накопительного страхования. Реформы государственных организаций на основе классификации были впервые предложены в рабочем отчете правительства за 2005 году. Пилотные программы реформы на основе классификации были начаты в отдельных провинциях и муниципалитетах. Прочная основа для будущих реформ государственных организаций была заложена успешной реализацией предыдущих реформ системы управления персоналом и государственных организаций, продолжена превращением пилотных программ в полноценные результаты реализации, и дополнена преобразованием единой реформы в целенаправленную реформу и устойчивым переходом от реформы в отдельной области к всеобъемлющей реформе.

Назад к своему некоммерческому характеру деятельности. Период всеобъемлющих реформ (2011 год – сегодняшний день).

В марте 2011 года были опубликованы заключения Центрального комитета КПКК Государственного Совета по продвижению реформы государственных организаций (2011 г., № 5), ознаменовавший раунд реформ государственных организаций. Это также стало первым планом на высшем уровне, направленным на реформирование государственных организаций в целом. Одной из отличительных черт нового раунда реформы являлось то, что на основе научной классификации государственные организации были разделены на 3 категории, в частности, государственные организации, выполняющие административные функции, государственные организации, оказывающие государственные услуги, и государственные организации, ведущие деловые операции. На основании этого была разработана целенаправленная

политика для государственных организаций разного типа в целях дальнейшего продвижения реформ. Поскольку основные государственные организации являются некоммерческими государственными организациями, они по своей сути составляли новый раунд реформ. После опубликования официального документа также были представлены 11 дополнительных документов, которые были направлены на решение таких вопросов как классификация государственных организаций, управление должностями, финансируемых из бюджета, политика в области финансирования, структура управления юридическим лицом, распределение доходов и других основных аспектов, общих для государственных организаций в переходный период.

С 2011 года на основании критерия социальных функций первым шагом в реформировании стало разъяснение функций государственных организаций. Во время этого процесса административные функции, выполнявшиеся государственными организациями, были переданы обратно в административные органы, тогда как технические, вспомогательные и ориентированные на оказание услуг функции были переданы государственными организациями. Функции, которые могли выполнять общественные организации, например, оценка, одобрение, инспектирование и разработка стандартов, были переданы обратно общественным организациям и рынку. Научная классификация основывалась, по большому счету, на таком разъяснении. Во время этого периода было издано «Положение об управлении персоналом в государственных организациях», что обозначило следующий шаг законодательного реформирования государственных организаций - двойной системы, где работники имели доступ к той же базовой системе накопительного страхования, что и работники предприятий. К 2015 году классификация государственных организаций, исполняющих административные функции государственных организаций, занимающихся деловыми операциями, было в основном завершено. После опубликования «Заключений о приобретении услуг правительства частным сектором», такая практика стала тенденцией, что позволило еще больше оптимизировать институциональную среду для участия частного сектора в развитии государственных программ.

Основные достижения реформы государственными организациями

Вклад в социальное развитие

Наряду с реформой государственных организаций, ряд государственных организаций в сфере продаж и производства, технологий и применения, посредничества и услуг был реструктурирован и стал предприятиями. Они более не могли пользоваться льготной политикой для государственных организаций должны были следовать правилам рыночной конкуренции, функционировать автономно и принимать на себя исключительную ответственность за доходы и убытки. Такой шаг вернул государственным организациям некоммерческий характер.

Государственные организации, занятые в сфере образования, науки, культуры и здравоохранения, составляли самую большую долю государственных организаций и всегда играли важную роль в поддержке социального развития посредством постоянного реформирования за последние три десятилетия.

В секторе образования важное значение имеет популяризация образования. В результате многие люди получили доступ к образованию. Более того, был достигнут

значительный прогресс в деле повышения качества образования, при этом удалось сократить разрыв между городскими и сельскими районами, различными регионами, школами и группами. Показатель удержания учащихся в системе 9-летнего обязательного образования составил 92,6%, а общее количество учащихся в высших учебных заведениях достигло 35,9 млн. человек, что позволило Китаю занять 1 место в мире.⁴

В секторе здравоохранения была создана система всеобщего медицинского обслуживания. Доля индивидуальных расходов на медицинское обслуживание в целом сократилось до 30%. Более 1,3 млн. человек были охвачены 3 основными видами программы медицинского страхования, в частности: базовое медицинское страхование работника, новое медицинское страхование сельских кооперативов и базовое медицинское страхование жителей городов, что обеспечило показатель участия на уровне выше 95%. По мере дальнейшего совершенствования системы медицинского обслуживания количество медицинских заведений превысило 980 тыс., а общая численность медицинских работников возросла до более 10 млн. человек. Была создана базовая система медицинского обслуживания, охватывающая городские и сельские районы, что привело к существенному повышению качества медицинского обслуживания: в каждой деревне была больница, в каждом городе медицинские центры, а в каждом округе – окружные больницы. Доля жителей, поступающих в места оказания медицинской помощи в течение 15 минут, достигло 84% и 80,2% в городских и сельских районах соответственно⁵.

В секторе науки и технологий для всех проектов, реализуемых научно-исследовательскими государственными организациями, более не требовалось административное разрешение надзорного органа или финансового департамента. Вместо этого ответственность за преобразование результатов исследований и получение дохода будет нести сама организация.⁶ В то же время, в ответ на требования реформы государственных организаций на основе классификации с точки зрения результатов исследования и управления доходами были реализованы пилотные реформы в ряде государственных организаций, подчиняющихся центральному правительству, в национальных инновационно-демонстрационных зонах или провинциальных пилотных зонах, таких как пилотная зона Хэфэй-Вуху-Бенгбу и другие.⁷

В секторе культуры посредством постоянного совершенствования современной системы государственных культурных услуг были созданы сети государственных

⁴Юан, Дж.Р. Реформа и развитие социального страхования и страхования работников после утверждения «12-го пятилетнего плана», в частности после 18-го Национального конгресса КПК. Получено 10 июня 2016 года на <http://news.12371.cn/2015/10/21/ARTI1445365460334897.shtml>.

⁵Ванг. Ж. Реформа и развитие здравоохранения после утверждения «12-го пятилетнего плана», в частности после 18-го Национального конгресса КПК. Получено 10 июня 2016 года на <http://news.12371.cn/2015/10/20/ARTI1445278350425253.shtml>.

⁶Ван. Ж. (2005). Научные инновации Китая после утверждения «12-го пятилетнего плана», в частности после 18-го Национального конгресса КПК. Веб-сайт членов партии <http://news.12371.cn/2015/10/22/ARTI1445451095310860.shtml>.

⁷Доклад о дальнейшей реализации пилотных программ по использованию, распределению и получению результатов научных исследований в государственных организациях, непосредственно подчиняющихся Центральному правительству.

культурных услуг на национальном, провинциальном, муниципальном, окружном, поселковом, сельском и общинном уровнях. В дополнение к этому в сельских районах было создано 40 тыс. поселковых культурных центров, было открыто 600 тыс. сельских библиотек, и сельские жители получили возможность бесплатно смотреть кинофильмы раз в месяц⁸.

Кроме того, реформа государственных организаций способствовала равномерному предоставлению государственных услуг, содействовала созданию ориентированного на оказание услуг правительства, приверженного сохранению социальной защищенности и повышению уровня жизни людей. Была создана существенно более качественная система оказания государственных услуг, которая является основной движущей силой равномерного распределения государственных услуг, развития более ориентированной на оказание государственных услуг деятельности правительства, оптимизированной правительственной структуры и административных механизмов. Благодаря увеличению объемов государственного финансирования был достигнут значительный прогресс.

Отделение от правительства – уточнение функций государственных организаций

По прошествии долгого времени после начала политики реформы и открытости государственные организации по-прежнему были аффилированы с правительством, будучи при этом независимыми юридическими лицами, а их функции основывались главным образом на правительственных функциях. Многие государственные организации, которые были административными и предпринимательскими по характеру, приняли на себя не мало административных полномочий и функций по получению прибыли. До политики реформ и открытости «некоторые государственные организации не имели четких полномочий и не могли разделить правительственные и коммерческие принципы», и, как результат, «процесс развития социальных услуг в Китае был сравнительно отсталым, при этом социальные услуги были неадекватными, способы предоставления услуг ограниченными, распределением ресурсов нерациональным, а качество и эффективность низкими».

В ходе нового раунда реформы государственных организаций в 2011 году была начата и реализована серия мер по реформированию. Государственные организации были определены в качестве независимых юридических лиц. В то время как правительство передало микроменеджмент государственным организациям, они продолжали оказывать населению государственные услуги как независимые юридические лица.

В процессе разделения правительства и государственных организаций, и дальнейшего укрепления взаимоотношений между ними, правительственным ведомствам было предложено «сократить микроменеджмент и прямое управление государственными организациями». С другой стороны, они играли роль в определении политики, законов и подзаконных актов, планировании развития различных секторов, повышении качества стандартизации, надзора и руководства с целью обеспечить независимый юридический статус государственных организаций как независимых юридических лиц. Что касается государственных организаций, являющихся

⁸Инь, У.М. (2015). Реформа и развитие социального страхования и страхования работников после утверждения «12-го пятилетнего плана», в частности после 18-го Национального конгресса КПК. Получено 10 июня 2016 года на <http://news.12371.cn/2015/10/21/ART11445365460334897.shtml>.

провайдером государственных услуг, то «мы активно занимаемся изучением эффективных способов разделить управление и функционирование, и будем работать над постепенным упразднением административных должностей». В каком-то смысле реформа государственных организаций способствовала дальнейшему укреплению функции правительства по оказанию государственных услуг путем дальнейшего уточнения роли государственных организаций как основного провайдера государственных услуг главной силой в основной сфере оказания государственных услуг. Уточнение функций также предоставило государственным организациям возможность играть более важную роль в совершенствовании государственных услуг.

Реформа внутренней системы управления – придание энергии

Реформа государственных организаций способствовала развитию внутренней системы управления, совместимой с государственными организациями, системы, которая отличается от системы правительства и предприятий и является инновационной с точки зрения управления персоналом, кадровой структуры, управления результативностью деятельности и т.д.

В первую очередь, была широко внедрена система исполнительной подотчетности. В то же время происходил активный процесс развития структур управления юридическими лицами. С 2012 года канцелярия Государственной комиссии по реформированию государственного сектора возглавила проведение пилотных программ по развитию структур управления юридическими лицами в государственных организациях. За последние несколько лет пилотные программы принесли первоначальные результаты, были созданы структуры управления более чем в 600 государственных организациях и существенно завершены структуры и системы юридического управления, разработанные в рамках пилотных проектов.

Во-вторых, была создана система управления персоналом, которая была бы совместима с характеристиками различных государственных организаций и спросом на различные должности. Более того, государственные организации были наделены большими полномочиями в плане управления персоналом посредством введения механизма конкуренции и широкого внедрения системы найма по контракту. К концу 2014 года показатель трудоустройства по контракту достиг 93%, а процент трудоустройства по вакансии составил 91%.

В-третьих, ранее принятая единая система распределения доходов была изменена с учетом различных характеристик разных государственных организаций, что действительно повысило мотивацию специалистов. С 2009 года система оплаты труда на основе результатов деятельности была полностью внедрена в заведениях обязательного образования, государственных организациях в системе здравоохранения и общественных медицинских учреждениях. Пилотные программы реформы были также проведены в других государственных организациях, что способствовало повышению мотивации работодателей и формированию действенных стимулов для укрепления жизнеспособности государственных организаций.

Отказ от монополии – диверсификация способов оказания государственных услуг

Благодаря реформе провайдеры государственных услуг постепенно отошли от модели правительства как единственного провайдера услуг к комбинации правительства, социальных организаций и предприятий. В то же время частный сектор также имел

доступ к участию в сфере оказания платных государственных услуг посредством участия в тендерах, подрядах и контрактах и частных коммерческих предприятий.

В секторе образования появились совместные образовательные программы, такие как «государственные с частным финансированием», «частные с государственным финансированием» и «совместные программы государственного и частного сектора». Финансируемые частным сектором начальные школы, средние школы и университеты, и другие образовательные учреждения стали важной частью системы образования Китая. В секторе науки и технологий частные научно-исследовательские институты, посреднические организации и высокотехнологичные компании оказывали положительное содействие государственным организациям, занимающимся государственными научно-исследовательскими программами. В культурном секторе наблюдалось стремительное развитие культурных проектов и организаций, финансируемых частным сектором. Появились внештатные писатели, частные агенты по продаже книг, внештатные артисты, сельские предприниматели, работающие в индустрии культуры, частные книжные магазины, библиотеки, центры культуры и отдыха и общинные центры отдыха, что способствовало росту городских и сельских рынков культуры и развитию культурных программ и индустрии культуры. В сфере здравоохранения была разработана политика по поощрению частных медицинских услуг, что изменило ситуацию, в которой государство являлось единственным провайдером медицинских услуг. Были разрешены медицинские институты, финансируемые на общественные пожертвования, частные клиники и частные больницы, формируя новое положение, при котором государство, государственные ведомства и частные лица совместно предоставляют медицинские услуги.

Несмотря на то, что государственные организации являются основным провайдером государственных услуг, благодаря реформе процедуры финансового инвестирования, система закупок была разграничена от роли правительства как провайдера и организатора услуг. Правительство более не оказывало все государственные услуги, а вместо этого закупало государственные услуги у различных организаций помимо государственных организаций. Таким образом, была отменена предыдущая монополия правительства в качестве единственного провайдера услуг. Это повлекло за собой рост рынка государственных услуг с возникновением различных провайдеров и каналов государственных услуг.

Характеристики реформы государственных организаций в Китае

Реформирование государственных организаций за последние 30 лет дало определенный ценный опыт. Резюмируя, можно отметить, что такой опыт включает проведение реформы на основе классификации, пилотной реформы, прогрессивной реформы и систематической реформы.

Реформа на основе классификации, принимая во внимание различия государственных организаций

В связи с многообразием и сложностью государственных организаций реформе на основе классификации придавалось особое значение с самого начала процесса реформирования государственных организаций. На различных этапах реформы применялись различные критерии классификации. С 1985 года реформа главным образом основывалась на различных характеристиках разных индустрий и

проводилась в комплексе с систематической реформой в сфере образования, культуры, здравоохранения, науки и технологий, что позволило бы полностью реализовать мотивацию административных ведомств. В течение некоторого времени реформа государственных организаций следовала модели, в которой административные ведомства были наделены большей свободой с тем, чтобы избежать универсального подхода, что также являлось широко распространенной международной практикой. В 1990-х годах реформа государственных организаций основывалась на различных бюджетных каналах государственных организаций. На основании бюджетных каналов государственные организации были разделены на 3 категории: полное ассигнование, ассигнование баланса и самостоятельное управление доходами и расходами. Таким образом, правительство смогло внедрить более эффективную систему управления финансами в государственных организациях. Однако в последнее десятилетие реформа классификации главным образом основывалась на социальных функциях государственных организаций, и больший акцент делался на научной классификации. Такая реформа классификации представляет собой ценный опыт реформирования государственных организаций в Китае, поскольку способствует более целенаправленной реформе, учитывающей различия государственных организаций.

Пилотная реформа – широкое применение на основе успешного опыта

«Смотреть вперед перед тем, как прыгнуть – является подходом к реформам, который учитывает китайскую специфику и соответствует реалиям Китая. Смотреть вперед перед тем, как прыгнуть – также означает опираться на практику».⁹ Как и реформы в других секторах, реформа государственных организаций также начиналась с пилотных программ, что позволяет учиться на практике. Например, во второй половине 1988 года началась пилотная структурная реформа художественных групп в ряде крупных и средних городов, в которых, по решению Государственного совета, также была проведена комплексная реформа экономических систем. В 1992 году углубление реформы в системе научных исследований также было начато с пилотных программ. «Пилотные программы будут реализованы в 3-5 исследовательских институтах в соответствующих сферах для проведения структурной перестройки, и в 5-10 исследовательских институтах для структурной оптимизации и реформы системы функционирования с целью изучения способов обеспечения коммерциализации своей деятельности крупными исследовательскими институтами». Пилотные программы реформирования государственных организаций также являются способом накопить опыт, определить проблемы и заложить основу для широкого применения. В ходе реформирования системы управления персоналом в государственных организациях в секторе здравоохранения в 2000 году были реализованы пилотные программы по новым типам систем управления, такие как система принятия решения советом и создание наблюдательных советов в учреждениях, в которых осуществлялась экспериментальная реформа собственности. В 2008 году пилотные программы реформы классификации государственных организаций были реализованы в 5 провинциях и муниципалитетах – Шаньси, Шанхай, Чжецзян, Гуандун и Цунцин. Такие важные реформы обычно начинаются с пилотных программ. В процессе, эти провинции и муниципалитеты могут разработать детальные планы реализации с

⁹Цзы, С.С. (19 ноября 2003 г.). «Реформы должны начинаться с пилотных программ, а знания лежат в практике». People's Daily.

учетом местных реалий, направить такие планы местным комитетам партии, правительству и комиссии по секторальным реформам для одобрения, а затем, после того как такие планы будут приняты канцелярией, Государственной комиссии по реформе государственного сектора, они могут быть реализованы. В процессе реализации местные власти будут координировать процесс совместно с финансовыми, кадровыми и социальными ведомствами и обобщать важный опыт. Еще одним примером является издание в 2010 году «Заключений о пилотных программах реформирования государственных больниц», в соответствии с которыми необходимо было выбрать 1-2 города (района) в каждой провинции, автономном регионе и муниципалитете в качестве пилотных городов для реформирования государственных больниц. Правительством были выбраны 16 городов для реализации пилотных программ при непосредственном руководстве государства. Таким образом, можно изучить проблемы, возникающие в ходе реализации пилотных программ и своевременно их решить. Постоянно обобщая опыт, можно далее совершенствовать общую идею и основные политические меры реформы.

Пилотные программы важны для реформы, поскольку они основываются на реалиях и соответствуют конкретным условиям сфер и организаций, в которых эти программы реализуются. Более того, они обеспечивают передачу полномочий, что повышает заинтересованность местных властей, способствует проведению различных исследований и ведет к накоплению опыта. При возникновении проблемы соответствующие ведомства и организации могут взаимодействовать и координировать работу, что обеспечивает должное управление и взаимосвязь между реформой и развитием.

Прогрессивная реформа – обеспечивая плавный переход

Государственные организации представлены во многих секторах и индустриях большой численностью организаций и персонала. В таких условиях необходима прогрессивная реформа – от простого к сложному. Прежде всего, необходимо избегать использования универсального подхода, а применять целенаправленные меры, например, для сотрудников разного возраста. В этом смысле реформа заключается в перераспределении интересов, которые касаются каждого человека. Не имеет значения, идет ли речь о реформе накопительного страхования или реформе системного преобразования государственных организаций, целенаправленные меры по некоторым вопросам были разработаны с целью сокращения препятствий с позиции работодателя. Во-вторых, разработка политики во время переходного периода реформы способствовала плавному переходу. Официальный документ по реформе государственных организаций в 1996 году воплотил идею прогрессивной реформы. «Поддерживать правомерное полное ассигнование государственных организаций для оказания платных услуг в соответствии с определенными правилами; балансовое ассигнование государственных организаций должно способствовать созданию условий по переходу на самостоятельное управление доходами и расходами или управление предприятием». В ходе реформы все регионы и ведомства были обязаны предложить диапазон, стандарты, долю и сроки по переходу государственных организаций. Например, в случае преобразования государственной организации в предприятие, ясно обозначалось, что «во время переходного периода будет сохранено ассигнование из государственного бюджета в целях решения вопросов социальной защищенности

людей, вышедших на пенсию до системного преобразования». Касательно реформы классификации «должны быть определены государственные организации, полностью соответствующие требованиям; те, которые наилучшим образом отвечают определённым категориям, должны быть переведены в эту категорию до того, как они будут определены по всем требованиям». Прогрессивная реформа была способом снизить сопротивление реформе и минимизировать воздействие реформы на стабильность, при этом защищая права работодателей. В-третьих, государство выделяет средства в качестве поддержки. Во время переходного периода системной трансформации в случае, когда, например, размер пенсии на предприятии, рассчитанной в соответствии со стандартом предприятия, ниже размера пенсии, рассчитанной согласно предыдущему стандарту государственных организаций, правительство субсидирует разницу посредством фонда базового накопительного страхования. Управление Фондом, созданным при Министерстве финансов, совместно осуществляется ведомствами по управлению человеческими ресурсами и ведомствами накопительного страхования и финансовыми ведомствами. Последние несут ответственность за пополнение фонда в случае, если его средств станет недостаточно. В целом прогрессивная реформа действительно снижает риски возможных конфликтов и обеспечивает стабильность в процессе реформирования.

Систематическая реформа – совместные усилия целенаправленной реформы и всеобъемлющей реформы

Реформа государственных организаций является комплексным и систематическим процессом, который никогда не проходит обособленно от другого социального прогресса. Прежде всего, он всегда идет вместе с реформой административной системы и соответствует требованиям социалистической рыночной экономики, ставя задачу передачи полномочий и придания энергии. Она может рассматриваться как часть или продолжение административной реформы. Во-вторых, она связана с реформированием кадровой системы, что подчеркивает важность реформы на основе классификации правительственных агентств, государственных организаций и государственных предприятий. В-третьих, он затрагивает вопрос коммерциализации деятельности и некоммерческого характера государственных организаций. Новый раунд реформы государственных организаций в 2011 году подчеркнул систематический характер реформы. В том же году были опубликованы официальные документы на самом высоком уровне с момента создания нового Китая в 1949 году, в которых давались разъяснения касательно универсального характера, перехода и основных вопросов, касающихся государственных организаций. В то же время, 11 документов включали инструкции по тонкостям реформы, в частности, классификации секторным реформам, управлению юридическими лицами и управлению государственными активами. В документах формата «1+11» предлагались совместные действия с целью систематического продвижения реформы и управления взаимоотношениями между реформой государственных организаций и реформой экономической структуры, административной реформой и соответствующей секторальной реформой. В них также содержались сведения касательно координации мер внутренней реформы с целью обеспечения согласованности и совместимости мер реформирования.

Несмотря на положительные и плодотворные результаты реформы государственных

организаций в Китае, по-прежнему остается ряд проблем, требующих специального внимания: социальное развитие относительно замедлено как и ранее; функции некоторых государственных организаций так и неопределенны, что затрудняет их разграничение от функций правительства и предприятий, и ведет к негибкости; общая система оказания государственных услуг всё ещё не соответствует требованиям, а канал услуг относительно однообразен, распределение ресурсов должно быть более рациональным, а качество, как и эффективность предоставления, требует повышения; политические меры, направленные на поддержку государственных услуг, недостаточны, а надзор по-прежнему требуется усилить. Все эти вопросы оказывают влияние на полноценное развитие государственных услуг в Китае. К 2015 году классификация государственных организаций была завершена, а реформа государственных организаций, исполняющих административные функции или занимающихся деловыми операциями, по большому счету была реализована. Некоммерческие государственные организации по-прежнему относились к государственным организациям. К 2020 году запланировано создание системы управления и функционирования, характеризующейся ясными функциями, лучшим управлением, эффективным функционированием и строгим надзором, и внедрение системы государственных услуг, которая «в первую очередь уделяет внимание таким вопросам, как оказание основных услуг, качественное предоставление, рациональная структура услуг и надежность услуг» и отвечает китайской специфике. Такая цель соответствует цели построения к 2020 году умеренно процветающего общества во всех сферах. Следующий этап реформы будет сфокусирован на некоммерческих государственных организациях. Также будет продолжена реформа в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки и технологий, затрагивающая такие вопросы как разделение правительства и государственных организаций, разделение надзора и функционирования, структура управления юридическим лицом, кадровая система, распределение, финансирование и налогообложение, социальное обеспечение и реформа, надзор и управление и т.д.

Библиография

1. Fan, H.S. (2010). Exploration on the Reform of Public Service Units in China. Beijing: People's Publishing House.
2. Policy Research Office of the State Education Commission. (1985). Selected Articles on the Reform of the Education System. Beijing: Education Sciences Publishing House.
3. State Council. (2004). Provisional Regulations on the Registration and Administration of Public Service Units. Decree of the State Council, No. 411.
4. State Council. (2014). Regulations on Personnel Management in Public Service Units. Decree of the State Council, No. 652.
5. OECD. (2002). Distributed Public Governance: Agencies, authorities and other government bodies. Beijing: China CITIC Press.
6. Wan, G. (2005). China's Scientific Innovation Since the "12th Five Year Plan" (Particularly after the 18th CPC National Congress). Party members' website, Retrieved on June 17, 2016, from <http://news.12371.cn/2015/10/22/ARTI1445451095310860.shtml>.
7. Xu, S.S. (2003, November 19). "Reforms Must Start with Pilot Programmes, and Knowledge Lies in Practices". People's Daily.
8. Yin, W.M. (2015). Reform and Development of Employment and Social Security since the

“12th Five Year Plan”, Especially after the 18th CPC National Congress. Retrieved on June 10, 2016, from <http://news.12371.cn/2015/10/21/ARTI1445365460334897.shtml>.

9. Yi, L.L. (2012). “Exploration on Reform of Administrative Public Service Unites - thinking based on investigation in three pilot provinces (municipalities). China Public Administration. (9).
10. Yuan, G.R. Reform and Development of Employment and Social Security since the “12th Five Year Plan”, Especially after the 18th CPC National Congress. Retrieved on June 10, 2016 from <http://news.12371.cn/2015/10/21/ARTI1445365460334897.shtml>.
11. State Council, Opinions of the State Council to Promote the Reform of Public Institutions, [2011] No. 5.