

ISSN 2409-5532

INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE



JOURNAL OF THE REGIONAL HUB
OF CIVIL SERVICE IN ASTANA

www.regionalhub.org

SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2016



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ЖУРНАЛ РЕГИОНАЛЬНОГО ХАБА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В АСТАНЕ

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE
REFORM AND PRACTICE**

Special Issue

December 2016

Public Administration
Reform in China

Astana



EDITORIAL TEAM

Editor-in-Chief

Panayiotis Liverakos

Managing Editor

Yernar Zharkeshov

Assistant

Dilzhan Yergaliyev

Editorial Board

Alikhan Baimenov (Kazakhstan)

Neil Collins (Kazakhstan)

Max Everest-Phillips (Singapore)

Rex Facer (USA)

Pan Suk Kim (South Korea)

William Shields (USA)

Song Shiming (China)

Sholpan Yessimova (Kazakhstan)

CALL FOR SUBMISSIONS

Practitioners and academics from the participating countries of the Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH) and beyond are invited to submit their papers, case studies and book reviews for the next issue of the journal. Any papers related to the issues of civil service development including, but not limited to, human resources management, performance appraisal, training and development, ethics, anti-corruption, etc. are welcome.

Paper guidelines

Please substantiate your policy analysis with tangible policy recommendations. Manuscripts should not exceed 8,000 words including abstract, end notes and references. Submissions must include a one-page (maximum) abstract of the paper with author's contact information. Citations must follow the social science author-date method in the Harvard style. Authors are also encouraged to submit their book reviews (max. 1,500 words).

*Manuscripts should
be submitted electronically to
journal.acsh@undp.org*

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор

Панаиотис Ливеракос

Управляющий редактор

Ернар Жаркешов

Помощник редактора

Дильжан Ергалиев

Редакционный совет

Алихан Байменов (Казakhstan)

Нил Коллинз (Казakhstan)

Макс Эверест-Филлипс (Сингапур)

Рекс Фейсер (США)

Пан Сук Ким (Южная Корея)

Вильям Шилдс (США)

Сонг Шиминг (Китай)

Шолпан Есимова (Казakhstan)

ПРИГЛАШЕНИЕ

К ПУБЛИКАЦИИ СТАТЕЙ

Приглашаем практиков и ученых стран – участниц Регионального хаба в Астане и других стран направлять статьи, кейс-стади и обзоры книг для публикации в следующем номере журнала. Приветствуются любые статьи, не только по вопросам развития госслужбы, но и управления персоналом, обучения, этики, противодействия коррупции и т. д.

Требования к материалам

Просьба отражать в направляемых материалах практические рекомендации. Объем статей не должен превышать 8 000 слов (с учетом примечаний и библиографии). Статьи должны содержать аннотацию объемом не более одной страницы и контактные данные автора. Цитирование должно соответствовать Гарвардскому стилю цитирования (Harvard style). Также приветствуются обзоры книг (макс. 1500 слов).

*Статьи предоставляются
в электронном виде на адрес
journal.acsh@undp.org*

**INTERNATIONAL JOURNAL
OF CIVIL SERVICE REFORM AND PRACTICE,
SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2016**

ARTICLES

- Basic Course And Experience Of Administrative Reform In China* 11
Wei Liqun
- Deepening Political Structural Reform: An Important Guide* 32
Chen Baosheng
- The Application Of Performance Evaluation Results For China's
Service-Oriented Government: The Present Situation, Problems,
And Solutions* 45
Xue Gang, Bo Guili, Liu Xiaokang and Yin Yanhong
- Reform Of Public Service Units In China* 56
Yi Lilli
- Using Big Data To Modernize Governance By Governments* 75
Ma Jiantang

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК, ДЕКАБРЬ 2016

СТАТЬИ

Основной Курс И Опыт Административных Реформ В Китае . . . 89

Вей Лицзюнь

*Углубление Политической Структуральной Реформы:
Важное Руководство 112*

Чен Баошэнг

*Использование Результатов Оценки Эффективности
Деятельности В Китайском Правительстве,
Ориентированном На Оказание Услуг: Положение Дел,
Проблемы И Решения 127*

Ху Ганг, Бо Гуили, Лю Сяоканг и Инь Янхонг

Реформа Государственных Организаций В Китае 140

И. Лилли

*Использование Больших Данных В Целях Модернизации
Управления Правительствами 163*

Ма Цзянтанг

Notes from the Editor's Desk

Dear Reader,

We are delighted to present you this special edition of the International Journal of Civil Service Reform and Practice on China published by the Regional Hub of Civil Service in Astana (ACSH). This issue contains articles analysing public administration reforms in China.

Considering the scale and outreach of reform that takes place in China, a deeper understanding of the transformations in this country is important to any practitioner or scholar. With this in view and the cooperation agreement between the ACSH Steering Committee and the Chinese Academy of Governance, a founding participant of the ACSH, this special issue of the Journal was produced on public administration reform in China.

The special issue begins with an article by Wei Liqun, who presents the evolution of the administrative power structure, organisation and management systems in China concluding that the administrative reform in the country has accomplished significant achievements. Chen Baosheng, that follows considers that political structural reform in China, based on the political theory of socialism with Chinese characteristics, will guide the country to the next stage of its development. Next, Xue Gang, Bo Guili, Liu Xiaokang and

Yin Yanhong discuss the application of performance evaluation results for China's service-oriented government by looking closely at the present situation, issues, and propose solutions. Yi Lili's analysis portrays the major administrative reforms in China should be the transformation of public service units in order to transform government functionality and build a service-oriented government. Last but not least, Ma Jiantang examines the benefits of using big data to modernize government in order to enhance economic growth prospects, social governance and public services delivery.

We hope that the content of this special edition will be of value to those interested in deeper understanding of the peculiarities of China's public administration transformation and future development. We, once again, would like to thank those who have provided their invaluable advice and guidance in publishing this issue.

We would also like to use this opportunity to renew the invitation to our readers and potential authors to actively participate in the dialogue facilitated through the Regional Hub discussion platforms.

*Yours sincerely,
Editorial Team*

От редакционной коллегии

Уважаемый читатель,

Представляем вашему вниманию специальный выпуск Международного журнала реформы и практики государственной службы, издаваемого Региональным Хабом в сфере государственной службы в Астане (далее - Хаб). Специальный выпуск содержит статьи, в которых приводится анализ реформ государственного управления в Китае.

Учитывая масштабы и охват реформ, которые происходят в Китае, глубокое понимание и тщательное изучение преобразований в этой стране имеет важное значение как для практиков, так и для ученых. Принимая во внимание соглашение о сотрудничестве между Управляющим комитетом Хаба и Китайской академией государственного управления, одного из учредителей Хаба, был выпущен этот специальный номер, посвященный реформе государственного управления в Китае.

Специальный выпуск открывает статья Вэй Лицзюнь, которая описывает эволюцию административной структуры власти, системы организации и управления в Китае, где автор в заключении перечисляет значительные достижения административной реформы в стране. Чен Баошэнг освещает структурную реформу в Китае на основе политической теории социализма с китайской спецификой, которая ведет страну к следующему этапу своего развития. Далее Ху Ган, Бо Гуили, Лю Сяоканг и Инь Яньхонг обсуждают применение результатов

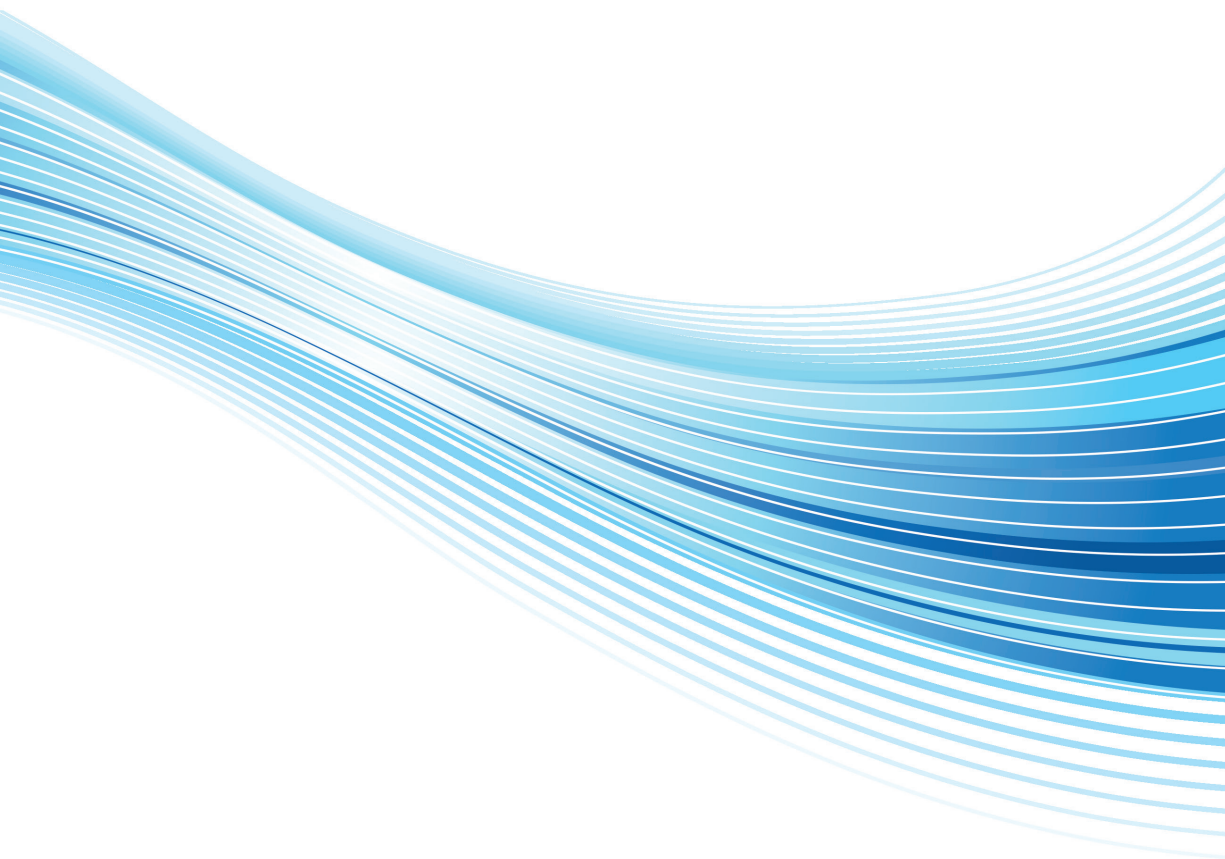
оценки эффективности деятельности сервисно-ориентированного правительства Китая, где внимательно учитывают нынешнюю ситуацию, проблемы и предлагают пути их решения. В статье И. Лили проводится анализ основных административных реформ, которые должны трансформировать службы предоставления государственных услуг с целью построения функционального сервисно-ориентированного государства. И наконец, Ма Дзянтанг рассматривает преимущества использования больших данных для модернизации правительства, которое повлияет на экономический рост, социальное управление и оказание государственных услуг.

Надеемся, что содержание этого специального выпуска будет иметь ценность для тех, кто заинтересован в более глубоком понимании особенностей трансформации государственного управления Китая и его будущего развития. Мы еще раз благодарим тех, кто предоставил свои ценные советы и рекомендации в развитии данного журнала.

Мы также хотели бы воспользоваться данной возможностью и пригласить наших читателей и потенциальных авторов активно участвовать в дебатах в рамках дискуссионной площадки Регионального хаба.

*С Уважением,
Редакционная коллегия*

| ARTICLES



BASIC COURSE AND EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE REFORM IN CHINA

Wei Liqun¹

Abstract

Administrative reform is an important part of political reform and an important part of reform and development of China. Administrative reform includes evolution of administrative power structure, adjustment of administrative organization, administrative management systems, innovation of administrative means and so on. 40 years after China's reform and opening up efforts began, it seems that administrative reform has made significant achievement. This is somehow confirmed by reviewing the great course and valuable experience of administrative reform in China. Furthermore, studying and exploring the key issues to be addressed for continuous promotion of reform may have great significance for a profound understanding of the great achievements of reform and opening up, continuous deepening of the reform of the administrative system and coordinated promotion of the "Four comprehensive steps" strategy layout.

Keywords: *Administrative reform in China, administrative reform, social development, management system, modernization in government management, marketization and socialization of public service.*

1.1. Background of Administrative Reform in China

Administrative system is an important part of the national political superstructure. The social and economic system of a country and its development stage determine a certain administrative system. Therefore, the course and progress of administrative reform in China cannot be separated from the specific administrative traditions of China, deepening of economic and social reform and development of international administrative theory and practice.

1. President of China Society of Administrative Reform.

1.1.1. Administrative tradition of China and administrative system changes before the reform

October 1, 1949, the People's Republic of China was founded. The establishment of socialist system in China has created the conditions for exploring the establishment of a new administrative management. In 1951, the Government Administration Council issued the *Decision on the Adjustment of Organizations and Reducing Staff (Draft)*, and conducted streamlining administration work for the first time after the founding of new China. In 1954, the First National People's Congress promulgated the first *Constitution*, selected the President and established the State Council, forming the basic administrative framework of the new China. From the end of 1954, it took more than one year to carry out a larger-scale simplification on the central and local authorities at all levels. In 1956, the authorization relation between the central and local authorities was adjusted again. The national system conference held this year proposed that: the first step in the improvement of national administrative system is to firstly divide the administrative functions and powers of the central government and provinces, autonomous regions and municipalities directly under the central government and expand the administrative rights of the local authority appropriately and then gradually divide the administrative functions and powers of province and county, county and township. This reform continued until 1960. In the early 1960s, in order to meet the needs of the national economic adjustment, the "*Simplifying and Concentrating*" administrative system reform was carried out. In general, after the founding of new China, the construction of China's administrative system has made significant progress: firstly, the administrative mode meeting the requirements of socialist country nature was initially constructed, secondly, the administrative system adapted to the planned economic system was created; thirdly, the experience in both positive and negative aspects of the Chinese administrative system construction was accumulated. It can be said that although there were many twists and turns in the development course of administrative system in this historical period, the authorization relation between the central and local authorities was explored, the streamlining administration was implemented, the government institutions were adjusted, the basic framework of the socialist administrative system was established and the economic and social development was promoted. The

construction of the administrative system in this historical period has provided the basic premise and important reference for the reform of administrative system after the reform and opening up, of which, the most fundamental lesson is not to go beyond the economic and social development level and the corresponding objective conditions and to focus on adapting to the needs of development of the productive force and steadily adjust and change from the national conditions and actual situations.

1.1.2. Sustained rapid economic and social development, deepening of reform and opening up

Since 1978, China has opened the prelude to the great reform and opening up. From the countryside to the city, from the economic field to other fields, the process of comprehensive reform carries all before it. From opening of the inside world to the outside world, from the coast to the areas along the rivers and border, from the east to the Midwest, the process of opening up surges forward with great momentum. The great reform and opening up that has never occurred in the history has greatly stimulated the enthusiasm of hundreds of millions of people, greatly liberated and developed the social productivity and promoted the all-round progress of the society so that China has successfully achieved the great historical turn from the highly-centred planning economic system to vital socialist market economy system, from closed and semi-closed state to all-round opening state. The image of Chinese people, the image of socialist China and the image of the Communist Party of China has undergone historic changes. The comprehensive national strength of China has been greatly improved and international status and influence have been significantly improved, especially the sustained and rapid development of our economy at a rate rarely seen in the world. From the brink of collapse developed into the second one in the world, people's lives developed from the lack of food and clothing to a comprehensive well-off level, which has made great contribution to the development of the world economy and the progress of human civilization. Sustained and rapid economic and social development and deepening of reform and opening up have provided the impetus and foundation support for the administrative reform in China.

1.1.3. Theory and practice of international administrative reform

Since the 1970s, with the changes of the international situation, the theory and practice of international administrative reform have made positive progress and the government administrative reform theory represented by the new public management movement, public choice theory and governance theory appeared successively and made great success in the United States, Britain, France, Australia, New Zealand and other countries. The main content and measures of the theory and practice of international administrative reform include: firstly, the optimization of government functions. Redefining the government functions is one of the key points of the government reform in the contemporary western developed market economic countries. In view of new public management movement, government is free from a large number of social matters and these functions are given or returned to the society, borne by the social and economic organizations or intermediary organizations. The government is responsible for formulating laws and regulations, supervising and executing the laws and regulations. Secondly, the marketization and socialization of public service, that is, the government takes full advantage of the power of market and society to promote the marketization and socialization of public service. Thirdly, the decentralization of government management functions. One of the goals of the administrative reform in the contemporary western countries is to decentralize the government management functions and narrow the scope of government administration. Therefore, it is necessary to implement decentralization and devolution of administrative power to lower levels. Fourthly, the introduction of modern management technology, especially that of private sector, for "Reinventing of the government" in order to realize the modernization of government management and establish a "Marketization" and "Entrepreneurial" administration. The theory and practice of administrative reform in China are made on the basis of the theory and practice of the latest international administrative reform. Although the reform path of administrative system between countries may be different due to the politics, history, culture and other reasons, we cannot indiscriminately imitate the international administrative reform mode. However, the theory and practice of international administrative reform has positive enlightenment significance for China to broaden its horizons and open ideas. In

fact, the administrative reform in China is explored and deepened constantly based on the beneficial practices of theory and practice of international administrative reform, developing a road of administrative reform with Chinese characteristics.

1.2. Course of Administrative Reform in China

The Third Plenary Session of the 11th Central Committee of the Communist Party of China (CPC) was convened at the end of 1978, opening a new era of China's reform and opening up and socialist modernization construction. Nearly 40 years of reform and opening up has made our country successfully realize the great historical turn from the highly-centred planning economic system to vital socialist market economy system, from closed and semi-closed state to all-round opening state and economic and social development has made great achievement attracting worldwide attention. In this process, in accordance with the overall goal of building socialism with Chinese characteristics, according to the fundamental requirements of the superstructure adapting to the economic basis, liberating and developing the productive force, the administrative reform should be promoted unremittingly, new breakthrough and significant progress should be made continuously and the socialist administrative system with Chinese characteristics should be reformed and improved constantly. The administrative system reform in this period has experienced three stages generally.

1.2.1. Breaking the shackles of highly centred planning economic system (1978-1992)

From the Third Plenary Session of the 11th Central Committee of the Communist Party of China (CPC) to Fourteenth National Congress of the Chinese Communist Party, the main mission is to break through the highly-centred planning economic system and administrative mode and explore the perfection of socialist administrative system with Chinese characteristics. In this stage, from 1982 to 1988, two centralized administrative system reforms were implemented. In 1982, the focus of the reform of the State Council institutions was to adapt to the shift of work focuses, improve the efficiency of government work and streamline and adjust organizations. After the completion of the reform of the departments and organizations of the State Council,

the reform of local institutions was carried out and the focus was to streamline the bloated body, overcome the bureaucracy and improve the work efficiency. In 1988, a new round of administrative system reform was implemented. The task of the reform was to further transform the functions, straighten out the relationship, streamline institutions and personnel and improve the administrative efficiency. This reform put forward the key of grasping the transformation of functions for the first time and closely combined with the reform of the economic system; in accordance with the requirements of economic system reform and the separation of government and enterprises, specialized management departments were merged and reduced and professional institutions were established within the comprehensive departments; according to the scientific principles and ability to integrate organization establishment, it is appropriate to strengthen the decision-making consultation and regulation, supervision, audit, information departments, change the working mode of the comprehensive departments and improve the ability of the government to control the macro economy; the principle of simplification, unification and efficiency should be implemented; the administrative companies should be cleared up and rectified; the organizations established for the individual affairs should be revoked; the bloated departments and personnel should be cut; in order to consolidate the results of institutional reform and make the administration go on a legalized road, the way of using legal means to control the organization establishment and size of personnel force was proposed; it was the first time to implement "Three determinations" work of the determination of functions, organizations and preparation in the reform. On the whole, through this stage of the reform, our country has initially gotten rid of the fetter of administrative mode adapted to the highly-centralised planning economic system, stimulating the economic and social vitality and promoting the liberation and development of productive forces.

1.2.2. Adapting to the socialist market economy system (1993-2012)

From the Fourteenth National Congress to the Eighteenth National Congress of the Chinese Communist Party, the main task was to promote the reform comprehensively in accordance with the requirements of development of socialist market economy and the reform of socialist administrative system with Chinese characteristics

has made significant progress. From 1993 to 1998 in this stage, two centralized administrative system reforms were implemented.

In 1993, the main content of institutional reform of the State Council: the first is to transform the functions and adhere to the separation of government and enterprises, which requires that the power of the enterprises should be decentralized to the enterprises and the issues that shall be solved by the enterprises should be resolved by the enterprise so as to reduce the approval of specific business and direct management of the enterprises. The second is to straighten out the relationship. It's necessary to straighten out the relations between the State Council departments, especially the integrated economic sectors as well as the integrated economic sector and professional economic sector, reasonably divide the duty and authority and avoid cross repeat. Straightening out the relations between central and local administrations and reasonably dividing the administration authority make the local administrations develop local economy and various social undertakings according to the local conditions under the guidance of the central guidelines and policies. The third is to streamline the institution preparation. Since 1993, the reform of local government institutions was carried out in the country. Taking the transformation of government functions as the key, the institutions and personnel have been streamlined greatly; especially the specialized economic management departments were streamlined greatly.

In 1998, the biggest reform of the administrative system was carried out. The main content of the reform: one is to adjust the functions of the department. According to the principle of equal rights and responsibilities, more than 100 functions were transferred between departments and the same or similar functions are undertaken by a department as far as possible. Function cross, multiple management, poor management or co-operation of different branches of an administration, unclear powers and responsibilities and other problems that have existed for a long time but not been solved have been greatly improved. The other is to streamline organization establishment. The main task is to streamline industrial economic departments greatly and the provincial, municipal, county and township institutions also have a corresponding reform.

Since the Sixteenth National Congress of the Chinese Communist Party in 2002, the main task of administrative reform is to promote the construction of service-oriented government and law-based government and comprehensively deepen the reform of socialist administrative system with Chinese characteristics. The key is to build the mechanism conducive to the promotion of scientific development and social harmony and focus on the innovation of institutional mechanisms and management methods. It mainly includes: more attention to people-oriented development and promote comprehensive, balanced and sustainable economic and social development and people's all-round development; pay more attention to the development of socialist democratic politics, vigorously promote the scientific and democratic decision-making, improve the decision-making information and intellectual support system and enhance the transparency of decision-making and public participation; pay more attention to the transformation and full implementation of government functions, strengthen social management and public service functions, accelerate the social construction focusing on the improvement of people's livelihood and public services and enhance the social creation vigour; pay more attention to regulating government behaviours, comprehensively promote law-based administration of government and accelerate the construction of a law-based government; pay more attention to the improvement of management methods, vigorously promote openness in government affairs and e-government affairs and explore the implementation of the administrative performance management system.

The 2nd Plenary Session of the 17th CPC Central Committee put forward the reform goal of establishing the socialist administrative system with Chinese characteristics in 2020. After 2008, the administrative reform in China has made a new breakthrough. The transformation of government functions has made positive progress and the straightening of relations between departments has made an important breakthrough and the exploration in the implementation of giant department system with organic unity of functions has taken new steps, intensively solving the problems in macroeconomic regulation and control, resources and environment, market supervision, culture and health and such over 70 items of cross departmental responsibilities and relationships.

1.2.3. Promoting the modernization of government administration (after 2013)

The main task of administrative reform at this stage is mainly to promote streamline administration and institute decentralization, combine the policy of delegating power and strengthening regulation and optimize services and other reforms. This period is the stage of promoting administration system reform to in-depth reform. After the 18th National Congress of the Communist Party of China, China entered the decisive stage of building a comprehensive well-off society. The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC put forward that the general goal of comprehensively-deepening reform was to develop and perfect the socialist system and promote the modernization of national governance system and governance capacity. Concentrating on this general goal, administrative system reform accelerated the establishment of the administrative system of socialism with Chinese characteristics. The Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC proposed that, “we have to effectively change the government functions, deepen the administrative system reform, innovate the administrative management mode, enhance the credibility and executive ability of government as well as build a law-based government and service-oriented government”. The main line was to further promote the separation of government and enterprise, the separation of government and capital, the separation of government and public service units and the separation of government and community, continuously promote fast streamline administration and institute decentralization, combine the policy of delegating power and strengthening regulation and optimize services and other reforms as well as build a honesty and high efficiency and people-satisfied service-oriented government with scientific functions and optimized structure, providing support for adapting China’s economy, leading the new normal, realizing the medium and high speed growth and stepping into the middle and high-end level.

1.3. Main Contents of Administrative Reform in China

The China’s administrative reform after the reform and opening-up was the exploration process of continuously deepening the

understanding and gradually promoting the nature, characteristic, law, relationship, goal and task of the administrative system under the circumstance of promotion of economic system reform, social system reform, cultural system reform and political system reform as well as the significant exploration process for building the law of socialism with Chinese characteristics. The practice showed that the reform and exploration at this stage made great success, which fundamentally abandoned the highly-centralized planned economic system and administrative management mode and basically built the administrative system in conformity with the development of the socialist market economy. The main contents are as follows:

1.3.1. Transformation of government functions

The transformation of government functions is inevitably necessary to the transformation from the traditional planned economy to socialist market economy. Transformation of government functions is not only the red line that runs through the China's administrative reform process for nearly 40 years since the reform and opening-up, but also the core of the China's administrative reform. The 14th National Congress of the Communist Party of China put forward that the fundamental way for transformation of government functions was to separate the government from enterprises. The 16th National Congress of the Communist Party of China clearly put forward that the government functions were mainly economic adjustment, market supervision, social management and public service. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China's administrative reform grasped more tightly of the "the nose of an ox" of transformation of government functions and accelerated the transformation of government functions taking streamline administration and institute decentralization as breakthrough gap, which made the market play a decisive role in the resource allocation and give a better play to government functions, effectively promoted the transformation of government functions to creation of good development environment, offering of high quality public services and safeguarding of social fairness and justice. Through nearly 40-year administrative reform, the Chinese Government's intervention in micro-economics operation was significantly reduced, the status of the enterprise as the competitive subject in the market was determined, the decisive role

of market allocation resource was obviously enhanced, the new type macroeconomic regulation and control system was gradually improved and the social management and public service functions were continuously strengthened.

1.3.2. Adjustment of administrative division

The adjustment and optimization of administrative division is the important content of the China's administrative reform. Since the reform and opening up, China's administrative reform adapted to the needs of economic and social development, the urbanization development and the revolution of productivity. China successively carried out the reform attempts on a series of administrative divisions including the establishment of special zone, new provinces (municipalities directly under the central government), transforming area into cities, changing a county into a city, city governing county and changing a county into a district, etc., which greatly enriched the practical connotation of the China's administrative division. Affected by the urbanization process, spatial expansion of central city, agglomeration and growth of population, improvement of traffic and communication conditions and policy factors, the adjustment of the China's administrative division mainly included five main modes: organizational system change, division of administrative region, merging of administrative region, upgrade of organizational system and newly-established administrative region. Among them, the adjustment of administrative division of transforming county into cities (county level) was the one of the most important administrative division adjustment mode since China's reform and opening up. It had been carried out for about 19 years and temporarily ended from 1979 to 1997. During this period, due to the two-time adjustment of the standards for the establishment of the city by the central government, the whole process and cycle for the change of administrative division were greatly influenced.

1.3.3. Reform of government organizational structure

The organization is the carrier of functions and allocation of functions needs scientific organization establishment to perform. It is one of the important contents of China's administrative reform to reform the government organizational structure. Since the reform

and opening up, China had successively carried out seven-time great reforms of government organizational structure and the general trend and requirements were to scientifically divide and reasonably define the functions of various departments of government, further straighten out the relationship between vertical, horizontal administrative organization and departments as well as perfect the mechanism of coordination and collaboration between departments in accordance with the change of economic and social development and the requirements of full performance of government functions. Through reasonable adjustment of organization establishment and optimization of personnel structure, we not only solved the overstaffing problems in some departments and organizations, but also the problems of insufficient preparation and personal in some departments due to strengthening of functions, making the functions match with the organization and the task match with personnel preparation. One important characteristic of government institutions' reform in 2008 was to actively promote the reform of the major departments. This reform aimed to merge the institutions with the similar functions and decentralized management as well as to merge and adjust the institutions that had overlapping and repeated functions, disputed over trifles and had difficulty in coordination and resolution for a long term. At the same time, appropriately set up the institutions with too wide function range and excessively centralized power separately to change the imbalance of department structure and the phenomena of catching one and losing another in operation. The reform of government institutions in 2013 further optimized the department setup, coordinated the relationship between the departments, continuously improved the administrative operation mechanism that the decision-making power, executive power and supervision power were unified and coordinated with each other and built the government institutional framework focused on macro-control department, market supervision department and social management and public service department. The institutional setup and responsibility system tended to be reasonable. It could be said that each reform of government organizational structure was driven by economic system reform, so as to adapt to the development and take the improvement of demands of socialist market economy as goal as well as to carry out fundamental transformation and remodelling for the government management system.

1.3.4. Transformation of mode of government management

Since the reform and opening up, the government of China had taken the initiative to adapt to the requirements of domestic and international environmental changes and economic and social development. In addition, the government of China adhered to the principle of people-centred, made use of market mechanism, adopted modern scientific and technological achievements, simplified the administrative procedures, adjusted the management process and combined the government regulation, planning, public opinion guidance, economic incentive, information service and other various kinds of management methods and means together while improving and perfecting the existing administrative management methods to make the administrative management methods gradually transform to more scientific, humanized and simplified management methods: First was to innovate the way of macro-control. Facing with the situation that the economic downward pressure is bigger, we needed to actively innovate the way of macro-control, clearly maintain the steady growth, the lower limit of guarantee for employment and the upper limit of prevention of inflation as well as safeguard the reasonable range for economic operation; we needed to concentrate on transforming the way and adjusting the structure, duly and appropriately pre-adjust and finely adjust and improve the pertinence and coordination of macroeconomic regulation and control. The second was to transform the government management more from prior approval to mid and post-supervision, plug up supervision gaps and loopholes, increase the intensity of punishment on law breakers and violators, strive to achieve “easy entering and strict management” and put effort into creating a market environment with fair competitions. The third was to promote the government’s purchase service and innovate the government functional ways. The fourth was to strengthen the construction of E-government affairs, strive to promote “Internet+ government affairs service” and make use of E-government platform to implement management and service, which enhanced the responsiveness of public demands, improved the administrative efficiency, reduced management costs and provided convenience for the masses.

1.3.5. Promotion of law-based government

The construction of law-based government was the great achievement for China's administrative reform since the reform and opening up, of which one prominent sign was that the government had gradually realized the transformation from all-round government to limited government, regulation government to service government, the goals and requirements of law-based government had further clarified that the citizens' right consciousness and concepts of rule by law were continuously enhanced and the construction of law-based government had made significant progress. The core of law-based government was to implement administration according to law. The *Administrative Procedural Law* that passed in 1989 was considered as a milestone in the course of the legal construction in China. In March 2004, the Government of China issued the *Enforcement Outline of Completely Advancing Administration according to Law* and clearly put forward to use ten years or so to basically achieve the goal of the construction of law-based government. After that, the government of China accelerated the construction pace of law-based government, issued and implemented *Administrative License Law*, *Administrative Procedural Law* and *Implementing Regulations of the Administrative Review Law* and other series of laws and regulations, the framework of legal system of law-based government in China had been basically established, the administrative laws and regulations system according to law had been constantly improved, administrative legislation, law enforcement and supervision had been further strengthened, the legalization and institutionalization of the government's construction and administrative work had been accelerated and the government of China could effectively use the system to govern the rights, affairs and people. Through years of efforts, in 2015, a law-based government had been basically built, the administrative laws and regulations had been perfected continuously, the reform of administrative law enforcement system had been continuously deepened, the administrative law enforcement organization system had been more perfect, administrative law enforcement procedure and standardization level had been increased significantly, the construction of administrative supervision system had been strengthened as well as the legislation, standardization and openness of administrative power operation and implementation of administrative actions had been greatly improved.

1.3.6. Strengthening the civil servants' corps

The construction of civil servants' corps is the subject of the government management and the quality and ability of civil servants will directly affect the executive force and credibility of government. Since the reform and opening up, China had begun to establish a modern public servant system. In April 1993, the State Council approved and issued the *Temporary Regulation of Civil Servants* and implemented it in October that year, which marked the initial formation of system of public servants in China. After that, all regions throughout the country began to gradually build and implement the national public servants from top to bottom and strengthen the construction of civil servants' corps. The laws and regulations system for management of civil servants had been gradually improved, including the basic establishment of access, incentive and withdrawal and other system of the national public servants with Chinese characteristics; the construction of work style of government and clean government had been promoted continuously and the overall quality and ability of civil servants had been obviously improved to form a civil servants of cherishing posts and devoting wholeheartedly to work, being loyal to their duties, having excellent quality, excellent working style and having honest and diligent spirit, laying a solid foundation for further establishment of perfect administrative system of socialism with Chinese characteristics.

1.3.7. Promotion of anti-corruption and establishment of clean government

Honesty is the bottom line of official morality and also the footstone of government credibility. Since three decades of reform and opening-up, especially entering the 21st century, the Government of China unremittingly promoted the construction of clean government and made important progress in investigating major cases, punishing corrupt officials, strengthening the system construction, strengthening the supervision of leading cadres, governance of commercial bribery and correction of the unhealthy tendency that caused damages to the interests of the masses and other aspects. The State Council held the working conference of clean government every year and made the deployment for construction of anti-corruption and clean government of the government system. All regions and departments in China had included the construction

of anti-corruption and clean government into the overall planning of economic and social development and implied it into the various reforms and important policies measures. The second was to formulate a series of legal system to build a clean government, including formulating the *Law of Government Procurement of the PRC*, *Anti-monopoly Law of the People's Republic of China* and *Tendering and Bidding Law of the People's Republic of China*, standardizing the discretion in administration and playing the basic role of the market in the resources allocation to effectively prevent the occurrence of corruptive behaviours. The third was to build a clean government through the innovation of system and mechanism. We needed to promote the reform of the administrative approval system, the cadre and personnel system, the judicial system and working mechanism and the finance, investment, financial and resource and other system reforms, investigate and punish corruption cases according to laws, make great efforts to build clean and honest culture and actively carry out international exchanges and cooperation in anti-corruption construction. It is the common aspiration for all the people in the world to fight against corruption and build a clean and honest politics and also the common theme that all governments political parties around the world needed to face. China will play a positive role in the international and regional anti-corruption exchange and cooperation and make arduous efforts to build a fair and honest and beautiful world.

1.4. Basic Experience of Administrative Reform in China

Since the reform and opening up, the reform of China's administrative management system not only had made remarkable progress, but also had accumulated valuable experience in practice. It mainly included the following six aspects.

1.4.1. Adhering to top-level design and overall planning

This is not only the valuable experience of the reform on administrative system in China, but also the basic conformance for deepening the reform on administrative system in the next period. Deepening of the reform on administrative system needs to be overall planned in the overall situation of the development of the party and the country. Under the unified leadership of the central government, we shall

overall plan and deploy the reform on administrative system together with the reforms of other aspects, and conduct major reforms in a holistic way. In *his Party and State Leadership System Reform*, Deng Xiaoping pointed out "The purpose of reforming the system of party and state leadership and other systems is to take full advantage of the superiority of socialism and speed up China's modernization." "We should regularly sum up historical experience, carry out intensive surveys and studies and synthesize the correct views so as to continue the reform vigorously and systematically, step by step from the central level on down." "The reform on administrative system in China is conducted through overall plan and coordination under the leadership of the Communist Party of China. Report of the Eighteenth National Congress of the CPC suggested "We should improve the mechanism for coordinating structural reforms and conduct major reforms in a holistic way according to the overall plan." "This is of great significance in strengthening the top-level design, overall planning, coordinated progress and other aspects of the reform on administrative system. The Government of China always takes the administrative reform as a key part of comprehensively deepening reforms, studies the relationships between the administrative reform and the economic reform, the political reform, the cultural reform and the social reform, seizes the regularity of inter-adaptation and inter-supporting and the complexity of inter-constraint and interaction of reforms of all aspects, correctly handles the relationships among reform, development and stability, improves the scientific basis and authority of decision-making for system reforms, strengthens the coordination, matching and effectiveness of reform measures of all aspects and ensures the correct direction and the smooth progress of socialist reform.

1.4.2. Adhering to the strategy of gradual reform

The 40 years of reform and opening-up in China has pursued a successful path of gradual reform. The reform on administrative system is an important part in deepening the entire reform and the inevitable requirement for establishing and improving the socialist market economic system and developing the socialist democratic politics. Therefore, the administrative reform in China adheres to the path of gradual reform. The basic characteristics of the reform path is an orderly, exploratory and innovative self-improvement and

development revolution of socialist administrative system under the premise of adhering to the political leadership of the Communist Party of China, and adhering to the basic institutional framework of socialism with Chinese characteristics. Orderliness means the administrative reform in China correctly handles the relationship among reform, development and stability, overall coordinates the intensity of reform, speed of development and national tolerance, and it is a reform for the administrative system on the basis of maintaining China's basic political system and regime. Exploration means the administrative reform in China correctly handles the relationship between socialism and market economy. It's an unprecedented career without reference, which shall be carried out all by "Crossing the River by Touching the Stones" and all by adapting to the needs of the socialist market economy. Each step of the reform shall be done correctly, accurately and firmly. Innovation means the administrative reform in China is not only a significant adjustment for the original structure of administrative power and interest pattern, but also a profound change of concept and ideological revolution. We must run the spirit of innovation through the whole process and each link of the reform. The practice has proved that each progress of the administrative reform in China in the theory and practice is the result of adhering to emancipating the mind, seeking truth from facts, and advancing with time. To promote the administrative reform, we shall not only have long-term objectives and the overall planning and clear path and direction of reform, but also determine the key tasks of each period. It is impossible to accomplish the whole task at one stroke; we shall not only make full use of the favourable conditions of all aspects, seize the favourable opportunity, firmly and decisively push forward the reform measures and take large steps in some important areas, but also a comprehensively analyse the contradictions and risks that we face, fully consider the tolerance of all aspects and actively and steadily carry out the reform.

1.4.3. Adhering to public participation in the reform process

The public is the subject of reforms in China, so as the administrative reform in China. Serving the people wholeheartedly is the fundamental purpose of the Communist Party of China and the Government of China. Adhering to doing everything for the people and relying on them in every task is the fundamental starting point

and the driving force to promote the various reforms. From the value goal of the administrative reform in China, since the opening-up, the administrative reform in China has always adhered to relying on the people, doing everything for the people and serving people, focused on adapting to the promotion of economic and social development, constantly improved the people's material and cultural life and promoted people's all-round development; the administrative reform in China adheres to respecting the dominant position of the masses and safeguarding the rights and interests of the masses; it fully reflects the interests and appeals of the broad masses and enable all the people to share the fruits of reforms and development. From the dynamic mechanism of the administrative reform in China, the administrative reform in China attaches great importance to the enthusiasm, initiative and participation of the public which enhance social economic vitality and creativity. The practice has proved that the only the administrative reform in China is in line with the interests of the people, reflects the voice of the people, firmly rely on the people and builds the government satisfying the people can it get the wholehearted support advocacy and strong support of the masses.

1.4.4. Adhering to the focus on the central task of development

China is a large developing country. Achieving sustained rapid and sound development of China's economy is not only the first priority of contemporary China, but also a great contribution of Chinese people to the world development. Therefore, focusing on economic development, serving economic development and adapting to the development are always the internal driving force of the administrative reform in China. The administrative system is the basic content of the national system. It is an important part of the Chinese political superstructure. It is the binding point of the economic system, the political system, the social system and other systems. It also has a close relationship with them. The administrative reform in China, especially the government institution setting and function adjustment, involves national economy, politics, culture and other aspects in social life. It also involves a series of important relationships between the central and local government, the government and the society, the government and the enterprises, the overall interests and local interests. Therefore, the reform on

the administrative system must be overall planned in the overall situation of China's economic and social development; submit to and serve the demand of promoting the economic and social development; adapt to the progress of improving the socialist market economic system, and be coordinated with the construction of socialist democratic politics and the improvement of national governance system.

1.4.5. Encouraging innovation, practicing with courage

Many of the major policies and practices of the Communist Party of China and the Government of China come from the innovation of the masses and the practice at basic levels. In the process of deepening the administrative reform, we should always encourage and support local governments and departments to proceed from the reality, adapt to local conditions, explore bravely, promote innovation and accumulate experience for deepening the reform. For example, in recent years, many local governments and departments have explored actively around the organization structure, hierarchy, management system, operation mechanism, service mode and other aspects of the government, including promoting the reform on super ministry system, exploring the reform on direct provincial management of counties (cities) and innovating the modes of administrative management, government service standardization, comprehensive reform on law enforcement system and so on. The relevant departments and local governments shall investigate, study and objectively evaluate the effect of these reform measures; carefully study and solve the problems appearing during the process of the reform; improve and promote the effective reform measures that have been proved in practice, and reflect them in the top-level overall planning and decision-making deployment.

1.4.6. Adhering to the combination of learning from and drawing lessons from international experience and conforming to China's reality

Opening-up is a basic state policy of China. Since the reform and opening-up, China has vigorously carried out administrative cultural exchanges between China and foreign countries in a more open mind, better mentality and broader perspective and make due efforts for promoting the progress of human civilization in learning

from and drawing lessons from each other. The administrative reform involves the adjustment in the relationship of administrative power and the changes in organization structure of the government. The administrative reform in China not only is good at studying and drawing lessons from the beneficial results of international public governance and conforming to the trend of the development and changes of the times, but also doesn't blindly copy the foreign mode. Moreover, the administrative reform in China is also based on the vast territory of China, quite different situations between different regions, very uneven development, profound influence of traditional administrative concept and other realities. It not only proceeds from the overall situation and uniformly deploys, but also fully considers the characteristics of different regions, guides by categories and achieves the combination of learning from and drawing lessons from international experience and conforming to China's reality.

References

1. Xi, J.P. (2014). *The Governance of China* (1st ed.). Beijing, China.
2. Wei, L. Q. (2013). *On the Reform of Administrative System* (7th ed.). Beijing, China: People's Publishing House.
3. Wei, L. Q. (2009). The Review and Prospect of 30 Years' Reform on Administrative Management System. *QiuShi*, 2, 33-36.
4. Wei, L. Q. (Ed.). (2015). *Innovating Government Governance and Deepening Administrative Reform*. Beijing, China: Chinese Academy of Governance Press.

DEEPENING POLITICAL STRUCTURAL REFORM: AN IMPORTANT GUIDE

*Chen Baosheng*¹

Abstract

The major speeches that Xi Jinping has delivered since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) provide an in-depth analysis of important theoretical and practical issues concerning all aspects of Party and State development. When it comes to how to comprehensively deepen reform, Xi has continued to develop the political theory of socialism with Chinese characteristics, offering many new thoughts about the great significance, guiding thought, overall objective, basic principles, and main tasks of and approaches to deepening political structural reform. These thoughts serve as an important guide to deepening political structural reform in this new situation.

Keywords: *political reform, structural reform, politics and public administration, governance capacity, socialism, political guarantee, social development.*

I. Deepening Political Structural Reform: a Historical Inevitability

Xi Jinping has discussed on several occasions, including the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, the necessity and importance of upholding and developing socialism with Chinese characteristics and deepening political structural reform, referring to it as a historical inevitability. He has three main reasons for this.

First, deepening political structural reform is something that was decided on following a review of the experience of the international communist movement and the lessons learned therein. Xi made a systematic review and examination of the five hundred years of socialism, and expounded the history and development process of socialism with Chinese characteristics as well as the historical inevitability of upholding and developing Chinese-style socialism and deepening political structural reform. Socialism has already

1. The author was Secretary of the CPC Committee of the Chinese Academy of Governance and Vice President of the Academy, and is currently the Minister of Education of People's Republic of China.

undergone a process of almost five hundred years of development since it first appeared as utopian socialism, although it was not actually put into practice on a significantly large scale until the Soviet Union period. Following the death of Lenin, the Soviet Union established what we generally refer to as the Soviet model. After World War II, this model was regarded as the only model of socialism, and was expanded to Eastern European countries, China and other socialist countries. Although this model played a certain historical role under the specific conditions of that time, as economic and social development progressed, many elements of the model, especially its political system, came to reveal more and more serious problems. These included, for example, the lifelong tenure of officials, divorce from the people, bureaucratisation and lack of democracy and rule of law. These problems hindered economic and social development and inflicted staggering setbacks on the world communist movement. A review of the history of socialism shows that an important cause of the drastic changes in Eastern Europe and the collapse of the Soviet Union in the late 1980s and early 1990s is that these countries had not established sound governance systems or fostered strong governance capacity. China, fortunately, had not adopted a carbon copy of the Soviet model; instead it had begun to independently explore a path of socialist development that is fitting for the Chinese context. Nevertheless, China's political system is derived from the Soviet model and is connected to it in many ways. In order to modernize China's governance system and capacity for governance, we must deepen political structural reform and rid China of the problematic vestiges of the Soviet model.

Second, deepening political structural reform is something that was decided on after reflection on the practical process of the socialist revolution and development in China. The Revolution of 1911 toppled the imperial system that had ruled China for more than two thousand years, instead establishing Asia's first bourgeois republic but it did not bring the democracy and good governance to China that had been envisaged. History has proven that the capitalist system cannot bring effective governance to China. With the founding of the People's Republic of China, the socialist political system was established, thus laying an important foundation for developing a new path for China's governance. There are tremendous advantages to the fundamental and basic political systems of socialism. In

the historical process of constantly improving these systems, a series of important positive steps have been made in practice in the political development of contemporary China. This mainly includes considerable progress in the development of democracy and rule of law, the abolition of the lifelong tenure of officials, the incorporation of the need to respect and safeguard human rights into the Constitution, continuous development of community-level democracy and efforts to ensure that deputies to people's congresses are elected based on the same population ratio in both urban and rural areas, the basic completion of the establishment of a system of laws, the consolidation and expansion of the patriotic united front, and so on. These political achievements are helping to bring about rapid economic development and all-round social progress. However, there are still flaws in the current political system, including, for example, the mechanisms for democracy are yet to be improved, the level of the rule of law needs to be increased and bureaucratisation and corruption still exist to some extent. To make the political system of socialism with Chinese characteristics more mature and sustainable in the long term, we should not stay where we are; we must work to constantly rid the political system and mechanisms of their defects.

Third, deepening political structural reform is designed to provide the political guarantee for realizing the Chinese Dream. It was stated at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee that in the face of the new situation and new tasks, in order to finish building a moderately prosperous society in all respects and then move on to complete the building of a modern socialist country that is prosperous, strong, democratic, culturally advanced, and harmonious, and realize the Chinese Dream of the great rejuvenation of the Chinese nation; we must, at this new historical starting point, comprehensively deepen reform. Xi Jinping's important expositions on the Chinese Dream provide powerful motivation for all Chinese people to reach consensus and work together on the socialist cause with Chinese characteristics. Political structural reform is an important part of comprehensively deepening reform and is crucial for safeguarding and promoting economic and social development. Faced with the new situation and new tasks, in terms of what is necessitated in order to realize the Chinese Dream, when it comes to China's governance system and capacity for governance, there are still many areas that are urgently in need of improving. Therefore,

it is essential to deepen political structural reform and modernize political governance in order to provide the political guarantee for realizing the Chinese Dream.

II. A Sound Theory to Guide the Deepening of Political Structural Reform

Theory is a guide for action. The deepening of political structural reform must be done by following the guidance of sound theory. Xi Jinping attaches great importance to the theoretical guidance for comprehensively deepening reform and political structural reform. It was stated at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee that in comprehensively deepening reform, we must hold high the great banner of socialism with Chinese characteristics and take Marxism-Leninism, Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory, the important thought of Three Represents and the Scientific Outlook on Development as our guide.

In studying Xi's relevant expositions, it becomes clear that first and foremost, we must attach great importance to the role of Marxist theory, especially the system of socialism with Chinese characteristics, as the guiding thought for deepening political structural reform. Only by adhering to the guiding thought provided by sound theory will we be able to attain a thorough and accurate understanding of the natural laws behind the governance of the CPC, the development of socialism, and the progress of human society; maintain unfaltering confidence in our ideals and convictions; and, in spite of the complicated situation we are in, carry socialism with Chinese characteristics forward. In deepening political structural reform, we must promote the Chinese spirit. The Chinese spirit is the spirit of the nation, at the heart of which is patriotism; the spirit of the times, at the heart of which is reform and innovation; and the spirit of science, the sine qua non of which is seeking truth from facts. The Chinese spirit is the force from within, which will ensure that political structural reform progresses steadily.

Second, we should remain confident in the political system of socialism with Chinese characteristics by following the guidance of a sound theory. By nature, deepening political structural reform is a case of self-improvement and development of the socialist political system.

Its nature is determined by the nature of Chinese socialism; and this is something we must be principled in our approach to and, have firm confidence in. There is a bottom line for our political structural reform: we cannot stick to the Soviet model, and it is absolutely out of the question that we should copy a Western political model.

Third, we should stay confident in the path of political development of socialism with Chinese characteristics by following the guidance of a sound theory. In deepening political structural reform, we must keep to the correct path. We must uphold socialism with Chinese characteristics. Just as Xi put it, “Only the wearer knows whether or not his shoes fit.” Only the people of a country are the ones in the best position to say whether a development path suits their country. We must base what we do on Marxist theory, especially the world view, values, and political outlook of the system of theories of socialism with Chinese characteristics, remaining committed to the development path of socialism with Chinese characteristics.

III. Objective of Deepening Political Structural Reform

According to the Resolution of the CPC Central Committee on Certain Major Issues concerning Comprehensively Deepening Reform adopted at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, the overall objective of comprehensively deepening reform is to “*improve and develop the socialist system with Chinese characteristics and modernize China’s governance system and capacity for governance.*” Xi Jinping gave an illuminating explanation of this overall objective at the session. Given the overall objective of comprehensively deepening reform, the objective of deepening political structural reform should be to improve and develop the political system of socialism with Chinese characteristics and in so doing, to go on to modernize China’s political governance system and capacity for political governance. The goal of “improving and developing the political system of socialism with Chinese characteristics” tells us the direction in which efforts to deepen political structural reform will be oriented and the political model we have chosen. Just as Xi said, China is a large country, so it absolutely cannot make catastrophic mistakes on fundamental issues, and its basic principles and fundamental orientation cannot be changed. At the same time, the goal of “modernizing China’s governance

system and capacity for governance” points to the need to make China’s political system and its implementation more democratic, effective, and law-based. This means it is necessary to strengthen the dynamism of the Party and the State, stimulate the initiative of the people, expand socialist democracy, step up efforts to build China into a rule of law country, and promote socialist political progress. We must ensure that the Party constantly improves its capacity for effective, democratic, and law-based governance, that government offices keep improving their ability to perform their functions, and that the people become better able to manage state affairs, economic and social affairs, and their own affairs in accordance with the law. We need to do our best to establish a complete set of political institutions that are well-designed, standardized, and efficient by 2020 so that our political institutions are more mature and better defined.

IV. Fundamental Principle of Deepening Political Structural Reform

Xi Jinping has stressed that the fundamental principle of deepening political structural reform is to *“deepen political structural reform with a focus on integrating leadership by the Party, the position of the people as masters of the country, and the law-based governance of the country.”* This means three points should be borne in mind in deepening political structural reform.

First, upholding leadership by the CPC is a prerequisite for deepening of mentioned reform and a fundamental guarantee for the position of the people as masters of the country and the law-based governance of the country, because the CPC is core force leading the cause of socialism with Chinese characteristics forward. Deepening of this reform is to strengthen the Party’s leadership and improve its governance capacity, and to consolidate its position as the Party in power. Without this, there would be no way of genuinely achieving the next important points.

Second, ensuring that the people are the masters of the country is both the starting point and the goal of deepening this reform because this is what, by nature, socialist democracy must work on to achieve,

and is also the value orientation of leadership by the Party and the law-based governance of the country.

Third, the rule of law is the basic means that the Party leads the people to governing the country. With a law-based governance of the country as its theme, the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee stressed that law-based governance is an essential requisite and an important guarantee for upholding and developing socialism with Chinese characteristics, as well as a natural element for modernizing the country's governance system and capacity. It has an important bearing on the efforts of our Party to govern and rejuvenate the country, the wellbeing of the people, and the lasting stability of the Party and the country. The law-based governance of the country provides a guarantee through law not only for the position of the people as the masters of the country but also for the position of the CPC as the Party in power in China.

In addition to upholding the fundamental principle of integrating these three factors in deepening political structural reform, it is also essential to stick to a number of other basic principles. Political structural reform is an open reform and should actively look to learn from all human political achievements. The reform should be conducive to improving the productive forces and the people's standards of living. It should help maintain China's territorial integrity and should be in the interests of the Chinese nation as a whole. In a word, political structural reform should be conducive to the great rejuvenation of the Chinese nation.

V. Clearly Defined Tasks of Deepening Political Structural Reform

The Party Central Committee with Xi Jinping as General Secretary has, on the basis of the reality of the Chinese context and a firm grasp of the pulse of the times, set forth the following main tasks of deepening political structural reform:

First, it is necessary to uphold and improve China's fundamental political system and its basic political institutions. That means, for the fundamental purpose of ensuring that the people are the masters of the country, it is essential to uphold and improve the system of people's congresses, the system of multiparty cooperation and

political consultation under the leadership of the CPC, the system of regional ethnic self-governance, and the community-level self-governance system; and pay more attention to improving the democratic system and enrich the forms of democracy.

Second, it is necessary to build China into a rule of law country. In the face of the new situation and these new tasks, it is necessary to make better use of this important period of strategic opportunities for China's development, and do better in bringing together all the energies of society, balancing interests in society, coordinating social relations, and standardizing social behaviour, so that as Chinese society is undergoing profound changes it is both full of life and vibrancy and in good order. We must ensure the rule of law plays a greater role in leading and standardizing our practices, uphold the highest authority of the Constitution and other laws, and deepen structural reform in administrative enforcement of law as well as judicial structural reform.

Third, it is essential to transform government functions more quickly. Earnest efforts should be made to transform government functions, deepen administrative reform, introduce innovations in government administration, and improve the creditability and executive capabilities of the government. The main ideas connoted by "a service-oriented government" are that the government has well-defined functions, is well-structured, is clean and efficient, and enjoys the support of the public. The main function of a service-oriented government is to provide the public with public goods and services and ensure that all the people benefit more from the fruits of development by sharing the benefits derived more equitably. A rule of law government is a government that carries out law-based governance of itself and society. A rule of law government must observe the fundamental principle of following the Constitution and other laws in its work, and in terms of government behaviour, it must carry out government administration based on the law.

Fourth, it is necessary to strengthen the system of oversight and control over the exercise of power. Xi Jinping stresses the need to have a zero-tolerance attitude towards corruption and fight embezzlement and corruption whenever they arise, remain committed to both fighting

“tigers” and swatting “flies,” encourage public oversight over the exercise of power, ensure that the exercise of power is transparent, and make the mechanisms for monitoring and coordinating power more effective.

Fifth, it is imperative to strengthen and improve leadership by the Party. We must deepen reform of the Party building system with a focus on making the exercise of power more effective, democratic, and law-based. Starting with a fight against formalism, bureaucratisation, hedonism, and extravagance, we should improve the system for regularly refining conduct, and accelerate the development of systems and mechanisms in order to provide a political guarantee for success in reform and opening up and socialist modernization.

Deepening political structural reform relates to the future of the country, the destiny of the nation, and the wellbeing of the people, and has far-reaching ramifications. It therefore leaves no room for error and it requires an effective approach. Xi Jinping has made a number of important expositions on how we should approach comprehensive reform, which includes political structural reform. Some of the important points made are: (1) We need to strengthen the integration of top-level design and “crossing the river by feeling the stones.”; (2) We need to encourage the mutual reinforcement of overall progress and breakthroughs in key areas; (3) We need to make reform measures more systemic, more holistic and better coordinated, and ensure that political structural reform and economic, cultural, social and ecological structural reforms fit together; (4) In deepening political structural reform, we need to balance the relationships between reform, development, and stability and remain dedicated to balancing the intensity of reform and the pace of development with people’s ability to tolerate changes; and (5) We need to deepen political structural reform while ensuring social stability, promote social stability and development by deepening political structural reform, and deepen reform systematically in an orderly manner. Xi’s expositions on approaches to comprehensively deepening reform and deepening political structural reform are filled with the wisdom of dialectical and historical materialism.

VI. General Secretary Xi Jinping's Major Expositions on Deepening Political

Structural Reform: a Continuation and Development of the Political Theory of Socialism with Chinese Characteristics

General Secretary Xi Jinping's major expositions on deepening political structural reform continue and develop the political theory of socialism with Chinese characteristics and constitute the latest achievements in adapting Marxism to the Chinese context. The main achievements are as follows:

First, he approaches and discusses the necessity and importance of political structural reform from the perspective of the natural laws of historical development. Since reform and opening up began, the CPC has always attached importance to political structural reform. Deng Xiaoping once said, *"The success of all our other reforms depends on the success of political structural reform. Without political structural reform, economic structural reform cannot succeed, because the first obstacle to be overcome is people's resistance."* Xi has expounded on this major issue from the perspective of the natural laws of historical development and the development of socialism over the past five hundred years. He has stated that history, present and future are well connected and that, in order to implement the major plan worked out at the Party's 18th National Congress, it is necessary to carefully review and summarize the experience gained in reform and opening up, develop a deeper understanding of the historical inevitability of reform and opening up, show greater initiative in trying to grasp the natural laws of reform and opening up, and become more determined to shoulder the great responsibility of deepening reform and opening up.

Second, Xi is the first in the history of the development of Marxism to propose modernizing the state's governance system and capacity for governance. Zhou En Lai announced four modernization goals at a session of the Third National People's Congress, which included the goals of modernizing China's industry, agriculture, national defence, and science and technology. Xi, however, has gone further to elaborate on the great significance and basic meaning of modernizing the country's governance system and capacity for governance. This is

something that is a first in the history of the development of Marxism and answers, in the context of China and the present day, the question of how a socialist society should be governed. Xi has made it clear that in the context of socialism with Chinese characteristics the “governance of the country” means that the CPC leads the people in the governance of China. The country’s governance system mainly refers to the country’s system of institutions while the country’s governance capacity mainly refers to the actual ability to use the systems and institutions to govern the country.

Third, Xi has offered new insights for developing and improving the political system. For example, it was clearly stated at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee that *“we need to promote the extensive, multi-level, and institutionalized development of deliberative democracy”* and that the objective of developing a system of deliberative democracy is to “create a system of deliberative democracy with reasonable procedures and sound links.” This is a development of the thinking on the system of political consultation.

Fourth, Xi has offered a new perspective on government functions. He stated at the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee that the problem at the heart of reform is how to properly handle the relationship between the government and the market to ensure that the market plays the decisive role in allocating resources and that the government plays a better role. This is a major theoretical innovation not only because this was the first time the statement that “the market plays the decisive role in allocating resources” was made but also because a new statement was made about government functions. Previously it had been stressed that the government should mainly assume the functions of exercising macroeconomic regulation, supervising and overseeing the market, offering public services, and managing society. Now, not only has the function of environmental protection been added to this, but the different functions of the central government and the local governments have been clearly delineated. It was stated that the central government’s function of exercising macroeconomic regulation would be strengthened, while the functions of the local governments of offering public services, supervising and overseeing the market, managing society, and protecting the environment would also be strengthened.

Fifth, Xi has come up with the new thinking of “building China into a rule of law country.” Since reform and opening up began, the Party has gradually established the concept of law-based governance of the country. On the basis of this, Xi has gone further to propose “building China into a rule of law country” and has summarized this thinking as *“making coordinated efforts to simultaneously develop the law-based governance of the country, the law-based exercise of state power, and the law-based administration of government; and adopting a holistic approach to the development of a rule of law country, a rule of law government, and a rule of law society.”* The adoption of the theme of the “law-based governance of China” at the Fourth Plenary Session of the 18th CPC Central Committee was a first in the history of the CPC.

Sixth, Xi elucidated on how to strengthen oversight and control systems over the exercise of power. The CPC has always attached great importance to combatting corruption and practicing integrity. Mao Zedong once discussed with a democrat how China could break out of a political cycle of rise and fall. Xi Jinping has carried forward and developed this tradition by coming up with new thinking on using institutional means to check power, manage affairs and administer personnel; encouraging public oversight over the exercise of power; confining the exercise of power to an institutional cage; and introducing innovations in the system for combating corruption and upholding integrity with a focus on institution building.

The academies of governance throughout the country should play an important role in upholding and developing socialism with Chinese characteristics and deepening political structural reform. These academies are China’s main providers of training for civil servants, important centres for research on public administration theory and innovation in government administration, and think-tanks for Chinese policymakers to consult. Xi Jinping attaches great importance to the work of academies of governance. During his visit to the Chinese Academy of Governance, he gave a number of important instructions regarding how to develop the academies of governance. In the face of this situation and these tasks, these academies must carefully study and implement the guiding principles from Xi’s major speeches and make their due contributions to comprehensively deepening reform, part of which is political structural reform.

First, in our work providing instruction and training for civil servants, we need to apply ourselves to including the guiding principles from Xi's speeches in our textbooks, bring them into our classrooms, and make them a way of thinking for our students. We need to make sure our students better understand the substance of these principles, really digest them, and put them into action in order to improve their political ability.

Second, we need to step up effective research on deepening political structural reform. Academies of governance offer a complete set of subjects on political science, have strong research and teaching staff, and enjoy favourable conditions presented by their exchanges with Chinese and foreign counterparts. These academies need to put into full play their own advantages and characteristics and produce a number of weighty and high-level research results.

Third, we need to do better in offering advice on deepening political structural reform. Academies of governance need to focus on research in strategies, policies and countermeasures regarding the sensitive, thorny and key problems in administrative and political structural reforms, reach their full potential as think tanks, and provide powerful advisory and intellectual support for policymaking on reform. Political structural reform is an important part of efforts to comprehensively deepening reform. Deepening political structural reform and modernizing the governance of China is to help provide a strong political guarantee and support for building a moderately prosperous society in all respects and realizing the Chinese Dream of the great rejuvenation of the Chinese nation.

THE APPLICATION OF PERFORMANCE EVALUATION RESULTS FOR CHINA'S SERVICE-ORIENTED GOVERNMENT: THE PRESENT SITUATION, PROBLEMS, AND SOLUTIONS

Xue Gang¹, Bo Guili², Liu Xiaokang³ and Yin Yanhong⁴

Abstract

Experience drawn from foreign countries and domestic trials have shown that whether performance evaluation of the government can be sustained and achieve results depends mainly on the application of evaluation results. At present, the application of performance evaluation results in the Chinese Administration does not live up to the requirements of building a service-oriented government. Measures should be taken to promote their effective use, namely, create incentives for establishing quality public services by offering awards, improve administrative accountability systems for public services, make available to the public performance evaluation results of the Administration and report how these results are applied. Furthermore, improve the application of performance results in the Administration by such measures as linking them to budget appropriations.

Keywords: *performance evaluation, performance management, China, Chinese Administration, public sector reform, administrative accountability, system of responsibility.*

Introduction

The purpose of service-oriented government performance management is to promote the transformation of government

1. Xue Gang, Associate Professor, Teaching and Research Department of Public Administration, China Academy of Governance; Yin Yanhong, lecturer, Teaching and Research Department of Public Administration, China Academy of Governance.

2. Bo Guili, Professor, PhD supervisor, and head of the Teaching and Research Department of Public Administration, China Academy of Governance.

3. Liu Xiaokang, Associate Professor, Teaching and Research Department of Public Administration, China Academy of Governance.

4. Yin Yanhong, lecturer, Teaching and Research Department of Public Administration, China Academy of Governance;

functions, optimize government structures, introduce innovations in administrative operating mechanisms and thus make delivery of public services more efficient. Nevertheless, experience drawn from foreign countries and domestic trials have shown that whether performance evaluations of the government can be sustained and achieve effective results depends mainly on the application of evaluation results. We should attach great importance to and constantly promote the efficient application of performance evaluation results of the government in line with the requirements of building a service-oriented government.

I. Major Applications of the Performance Evaluation Results of China's Government

Currently, the performance evaluation results are mainly applied by the Chinese Administration in these five ways:⁵

1. Reporting of evaluation results internally. For example, the scores of annual comprehensive performance management of the Beijing municipal government are submitted to the meeting of the Municipal Party Committee for deliberation and then are circulated internally. In Guangxi, the results of annual government performance evaluation are circulated in an appropriate form within a certain scope and copies are sent to organization, personnel, discipline inspection, and finance departments. Annual performance evaluation results of the Yueyang municipal government in Hunan Province are released to the whole city, and the results of evaluation of central and provincial organizations stationed there are reported to their competent authorities at the next higher level.

2. Raising the proportion of ratings that can be excellent. For example, in Jilin Province, government departments which are rated as excellent, good, below standard, and poor in their performance evaluations are able to rate 20%, 18%, 17%, and 15% of their employees as excellent, respectively. The State Administration of Science, Technology, and

5. This paper cites from presentations at the meeting to promote trials of government performance management in Qingdao in August 2012; *Explorations and Practices of the Performance Management of the Beijing Municipal Government*, issued by the Performance Management Office of the Beijing Municipal Government in October 2011; the Notice on Issuing Trial Measures for Implementing the Accountability System and the Application of Evaluation Results in the Government Performance Management of the Sichuan Provincial People's Government by the Sichuan Provincial People's Government on March 28, 2012. We would like to express our gratitude to all those involved here.

Industry for National Defence stipulates that if a department is rated as excellent in its performance evaluation, an additional government employee of that department can be rated as excellent in their annual performance evaluation. In Nanning, if a government department is rated as excellent, the proportion of government employees who can be rated as excellent will be raised from 15% to 20% of that year.

3. Linking evaluation results to rewards. There are three major forms of rewards. (1) Commendations. For example, in Sichuan Province once the results of performance management for a department are approved at the executive meeting of the provincial government, the provincial government is to issue a commendation to departments with superior performance management. (2) Bonuses. For example, in Hunan Province, the provincial Party committee and provincial government award medals and bonuses to government departments which are evaluated as having superior performance, and give bonuses to government departments evaluated as qualified. Bonuses are made by departments according to each employee's annual performance level and in line with the principle of awarding excellence and punishing poor performance, then after being submitted to the Provincial Performance Management Office and Organization Department of the Provincial Party Committee for their approval, they are distributed out to government employees. (3) Citation of meritorious service. In Sichuan Province, any department that has had superior performance management three consecutive years or more is to receive a citation for meritorious service and a lump-sum bonus in addition to other mandated rewards. In Shenzhen, departments that have been rated as excellent for two consecutive years are to be given a citation for their meritorious service, and if they have been rated as excellent for three consecutive years or more, they are to be awarded class three collective merits and their leading bodies are also to be rewarded.

4. Serving as a criterion for the appraisal, selection, and appointment of leading officials. For example, the Ministry of State Land and Resources directly links the annual evaluation results of performance management with annual appraisals of their leading bodies and officials. These results for the department is regarded as the annual appraisal of the leadership of that department, and accounts for 70%, 60%, and 50% of the result of performance evaluations of principal

responsible leaders, other members of the leadership, and other bureau-level officials in the unit respectively. The evaluation results are also used as a major criterion for the selection and appointment of leading officials. In Liaoning Province, annual performance evaluation results of departments are a criterion for appraising leading bodies and officials and for promoting and appointing leading officials. The results of performance evaluations are also used by the organization and personnel departments.

5. Serving as a basis for administrative accountability. For example, in Fujian, there is an emphasis on administrative accountability in applying the performance evaluation results of the government. In the work of performance management and evaluation, those government workers who do not seriously carry out their duties, shift their responsibilities to others, are inefficient, create delays or hindrances in their work, or take bribes are to be held strictly accountable. In Xinjiang, performance evaluation results of the government are a basis for administrative accountability. The major leaders in charge of the departments which are lowly-ranked in performance will be met with, major leaders of the departments which are rated as poor in their performance evaluations will be admonished, and major leaders of departments that are have been rated as poor for two consecutive years will be punished.

II. Major Problems in the Application of Performance Evaluation Results in China's Government

Professor John Burns has noted that during the past ten years, performance evaluations of China's government have paid increasingly greater attention to public services. While this is indeed true, there are still major problems in the application of performance evaluation results in governments when compared to the requirements set forth at the Eighteenth National Congress of the CPC of building a service-oriented government that is well-structured, clean and efficient, and meets the satisfaction of the people, as well as the requirement of transforming government functions to create a favourable environment for development, provide quality public services, and uphold social fairness and justice.

1. Emphasizing material rewards to the neglect of encouraging a sense of spirit. Performance-based rewards can provide employees with an important motivation to work hard. However, in practice, performance evaluation results of the Government are mainly linked with material rewards, and much less so with encouraging employees' sense of spirit. Many local administrations stress that the purpose of performance evaluations is for assessing the amount of bonuses, and thus directly link evaluation results to bonuses. This is a serious misconception on their part. For example, some local administrations set aside special funds for the performance evaluations of Party and government management, awarding cash bonuses to those people who have been rated as excellent. Of these, 20% of the award money goes to major leaders, 30% goes to members of the leading group (which includes the major leaders), and 50% goes to the permanent staff (which includes members of the leading group) of the department which is rated as excellent in performance evaluations. Material rewards are important motivation devices; however, public organizations are different than private organizations; their purpose is more complicated. As the representation of public power, the government provides not only material services, but also inspiration for and shaping of the public spirit. Directly linking performance evaluation results of the government to material rewards, especially bonuses, will tend to induce government workers to pursue personal benefits and weaken their awareness of responsibility to the public. This is inconsistent with establishing a public spirit and strengthening the mind-set of service that is so necessary to Chinese service-oriented administration.

2. The common phenomenon of emphasizing rewards but neglecting disciplinary measures and doing investigations but not holding people accountable. It is clearly stipulated in many localities that performance evaluation results of the government should be considered as a criterion for administrative accountability, however in practice, the problems of emphasizing rewards but neglecting disciplinary measures, and doing investigations but not holding people accountable, are quite common. For example, in some places, the performance evaluation results of the Administration are categorized into class one, class two, class three, and 'below standard'. If a department's annual score on its performance

evaluation is 80% or above of the total score, then it is classified as 'meeting standard'; all departments rated as 'meeting standard' will be given awards. Departments rated as class one, class two, and class three will each receive a 50,000 yuan, 40,000 yuan, and 30,000 yuan' bonus respectively. Departments which are rated as 'below standard' are merely required to submit written explanations, and the decision of whether to admonish that department's major leaders will depend on the circumstances. Another example: according to some localities' regulations, those departments rated as poor in their performance evaluations for two consecutive years will be given a notice of criticism and the proportion of employees who can be rated as excellent within that department will be reduced by 4%. Additionally, the members of that department's leading body will be reprimanded and excluded from the honorary title of superior or excellent, and will also be required to submit a report of rectification measures to the city's government and put these measures into practice within a specified period of time. Bill Chou pointed out in his research that more than 99% of government workers are rated as excellent or competent, and thus nearly all of them receive performance-based bonuses and awards, resulting in weaker motivation to achieve greater levels of performance. Compared with rewards, the disciplinary measures for those who receive low performance scores are clearly too mild. Even those departments which have been rated as poor in their performance evaluations for two consecutive years merely receive a notice of criticism, their leading body members are only reprimanded, and they are required to address their problems within a specified time. The people describe this kind of accountability as "readying the whip high in the air, but then only lightly coming down and touching them" or "raising the whip but never coming down", and thus never really affecting the interests of those being punished. Each government needs to establish a system of responsibility; it is only in this way that they can function well and with wide acceptance from the public. A service-oriented government must be responsible to the public. The current situation of emphasizing rewards but neglecting disciplinary measures and doing investigations but not holding people accountable is preventing the formation of effective accountability and constraint mechanisms for public services. As a result, regulations are 'left hanging' as they are not well implemented, discipline in the government is lax, and workers lose their drive for working hard.

3. The performance evaluation results of the government and the ways they are applied are not open or transparent. Paul Hubbard, in his paper published in April 2008 on China's implementation of provisions for the disclosure of government information, pointed out that *"China still has a long way to go to make government information open."* Even though five years have passed, presently the practice of making performance evaluation results of the government and the ways they are applied readily available to the public is still not widespread enough, so that the right of public access has not been fully realized. The inadequate disclosure of relevant information to the public has become a problem we cannot afford to ignore. Although the public can access a fragment of performance evaluation results, that information is too incomplete, inaccurate, and inconsistent. Local governments rarely promulgate regulations concerning making performance evaluations results accessible to the public. Most provinces and cities, in carrying out implementation suggestions, work plans, and trial measures for performance evaluation results, have written about transparency in principle; however, they lack specific provisions on the disclosure of performance evaluation results to the public and the ways they are applied. As mentioned before, these results are usually circulated among Party and government organizations or within a limited range of the organizations of the people's congress or the committees of the Chinese People's Political Consultative Conference rather than to the public. Even if some local governments do a better job of disclosing relevant information to the public, they often put restrictions on the scope, form, and approval process for making information accessible to the public. For example, in Hunan Province, regulations state that after performance evaluation results of the government are reviewed by the Party committee and the government, they can be made available within an appropriate scope according to the specific circumstances. In Sichuan Province, regulations state that the results of government performance management and the ways they are applied should be made available to the public in an appropriate way and channels for public complaints and discussion should be opened up, thus achieving public oversight. The performance evaluation results of the government are seldom released to the public, and the ways these results are applied are released to the public even less. The examples above show that performance evaluation results of the

government and the ways they are applied operate in a closed or semi-closed system. The government and its leaders do not pay enough attention to citizens' attitudes and responses towards performance evaluation results and the ways they are applied. For this reason, although governments at all levels have spent a lot of time, energy, and funds on the issue, the effectiveness and credibility of government performance evaluations are quite limited, as is the people's satisfaction. This situation where performance evaluation results and the ways they are applied are relatively closed off is not consistent with the requirement of a service-oriented government that the exercise of public power, government affairs, and administration in every area should be exposed to the public.

4. Performance evaluation results of the government are not linked to budget allocation closely enough. In developed countries, such as the United States, Britain, Australia, and New Zealand, the linking of performance evaluation results with budget allocation is the most important way of applying those results. China, on the other hand, has not widely appreciated or adopted this method. Robert Behn, professor at Harvard University's John F. Kennedy School of Government and the chairman of the executive program "Driving Government Performance", points out that performance evaluation of the government can help public officials allocate the budget; for the promotion of government performance, the budget is a natural tool. The governments at higher levels can better allocate and prioritize public service resources in light of performance evaluation results of lower level governments or departments as well as problems encountered in this process. This facilitates lower-level governments or departments which have better performance in obtaining more budgetary appropriations, transfer payments, public projects etc., so that they can offer more and better public goods and services and maximize the efficiency of public spending. Presently, the role of performance evaluation results of the government play only a limited role as a criterion of resource allocation for public services; this departs from the requirement of a service-oriented government to decrease expenditures, provide better services, and operate more efficiently.

III. Solutions to Effectively Apply Performance Evaluation Results of the Government

In order to properly address concerns that evaluations are mere formalities, are done simply for their own sake, or are done for the sake of gaining awards or recognition, as well as to let the results play a more reasonable and well-conceived role in building a service-oriented government, great efforts must be made to advance the effective application of performance evaluation results of the government.

1. Creating awards for providing quality public services, and making use of the role of encouraging a sense of spirit. Encouragement in a service-oriented government should centre on fostering a sense of spirit. Awards for quality public services are urgently needed in order to help government workers foster a spirit of the public, strengthen their sense of service, develop a character of serving the public, and better perform their duty of providing public services. In 1994, the European Union added an award for quality in public services to the European Quality Award. By the year 2000, the majority of European countries had set up national quality awards. In China, the Longgang district in Shenzhen created the Quality Award for Public Service, and in 2011, Hangzhou established the Quality Award for Government Service. These practices play an active role in helping government workers develop a spirit of serving the public and enhancing their service awareness. We should review experience in this area, expand the scope of trials, gradually raise the level of quality awards for public service, striving to establish a national quality award for public service by the end of the Twelfth Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China. This will create standards of quality for public services, produce an important demonstration effect, and motivate governments at all levels to perform their duty of providing efficient, high-quality public services.

2. Improving the administrative accountability system which focuses on public services. In order to put performance evaluation results of a service-oriented government to use, there must be urgent improvement in the administrative accountability system centring around public services, the implementation of responsibility for offering public

services, and the redressing of the problems of emphasizing rewards to the neglect of disciplinary measures and doing investigations but not holding people accountable. The responsibilities and powers of governments at all levels should be defined in accordance with the law. For departments or officials who don't seriously perform their duties concerning public service or which are rated as poor in their performance evaluations, there should be investigations to find out whether there were irregular decisions, poor execution, weak management, or administrative nonfeasance or malfeasance. When there are major mistakes in their work or major cases of negligence which have a serious social impact, the persons responsible and leading officials should strictly be held accountable. In addition, the scope, divisions, classifications, utilization, procedures, and time limits of administrative accountability should all be clarified in accordance with the law to make administrative accountability more institutionalized and standardized. This will effectively prevent cases of marginalizing or procrastinating important issues.

3. Releasing to the public performance evaluation results of the government and the ways they are applied. Well-established information disclosure systems serve as an institutional basis for the effective application of performance evaluation results of the government in western developed countries. A service-oriented government is an open and transparent government which puts people first. We must conscientiously implement the State Council's Regulations on Releasing Government Information and Suggestions on Deepening the Transparency of Administrative Affairs and Improving Administrative Services. The conclusions, ratings, discovered issues, and suggestions for rectification measures from evaluations, as well as the status of rectification measures and application of evaluation results, must be made available to the public through multiple channels such as government web portals, newspapers, publications, radio and television stations, and press conferences in a consistent, systematic, and unimpeded way. We must create workable channels through which the public can participate, such as the Internet, telephone, and email, in order to earnestly respect and uphold citizens' right to be informed, respond to the concerns of citizens, and accept comments, suggestions, questions, and oversight from the people. Citizens must be welcomed to participate, and the media must be encouraged to provide oversight.

With these measures, the public availability of evaluation results will drive rectification measures and constantly elevate the performance of the government's public services. Jilin Province has already laid a good foundation for making evaluation results open to the public. It is clearly stipulated in the evaluation work of cities, prefectures, counties and districts, that evaluation results should be reported to the relevant governments or government departments in a timely manner, feedback and suggestions should be given on improving the work of those being evaluated, and the results should be released to the public once they are confirmed. It is also stipulated that for performance evaluations of provincial government departments, the results of annual evaluations which have been approved by the provincial evaluation committee for government performance should be released to the public. The city of Heshan in Guangdong Province also has regulations for comments on performance evaluations of organs directly under the municipal government which state that the municipal Party committee should issue a notice of evaluation results, and results should be published on the government's website.

4. Linking performance evaluation results of the government to budget allocation. In countries like the United States, Britain, New Zealand, and Switzerland, performance evaluations are a crucial tool for improving public services provided by the public sector. We should learn from the successful experiences of developed countries in applying performance evaluation results of the government, link evaluation results with decisions made regarding public budget allocations, and use evaluation results as an important criterion for the budget appropriations, treasury transfer payments, and public projects of the following year. The higher-level governments, relevant leading departments, and finance departments should give priority to those governments or departments with good evaluation results in the allocation of treasury funds and public programs. Similarly, for governments or departments that have poor evaluation results which cannot be justified, or that have not effectively implemented suggestions offered on the basis of performance evaluations on their rectification, higher level governments, relevant competent departments, and finance departments should tightly control or decline treasury funds and public programs.

REFORM OF PUBLIC SERVICE UNITS IN CHINA

Yi Lilli

Abstract

In China, one of the major administrative reforms is the transformation of public service units. Since the 1980s, reform of public service units has been an important activity parallel to the reforms of the rural areas, SOEs and administrative system along with China's reform and opening-up progress. Public service unit is an organizational feature of the public sector unique to China. Today, public service units have become the main providers of public services as they touch upon such major areas related to people's livelihood as education, science and technology, culture and health care in the form of schools, research institutes, cultural organizations, medical institutions, etc. . Although the concept of public service unit or public service institutions is unique to China, institutions performing similar functions can also be found worldwide. Such are institutions as independent agencies, executive agencies, non-departmental public bodies, bodies of public law, semi-autonomous bodies.¹ Further enhancing reform of public service units is important because such reform is about improving people's livelihood and scientific, educational, cultural and health care undertakings that are closely related to people's welfare. Only by deepening reform can the government meet the society's increasing need for public services. Moreover, such reform is crucial in transforming government functionality and building a public service-oriented government. In addition, such reform is critical to sustainable economic growth, as public service is an indispensable part of the tertiary industry and a potential area to boost consumption. It is also vital to structural improvement of economic engines, economic transformation and upgrading. In sum, pushing forward reform of public service units is critical to the overall layout of reform and opening-up.

Keywords: *Public Service, transformation, health care, education sectors, cultural sector, human resources, private and public ownership.*

Introduction

According to General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China, there are mainly four types of legal persons:

1. OECD: *Distributed Public Governance: Agencies, authorities and government bodies*, CITIC, 2002

corporate, government agency, public service unit and social organization. Hence, a public service unit is an independent legal person. Currently, there are 1.11 million public service units in China, with a total of over 31 million employees. Classified by industries, public service units can be divided into 25 major categories and over 100 minor categories. In 10 industries, there are public service units with more than over 400,000 officially budgeted posts. Over half of the public service units are found in the education sector, with a total of 14.83 million employees. The health care sector and the cultural sector have the second and third largest number of public service units. Public service units first appeared during the era of planned economy. In the 1950s, following the pattern of the Soviet Union, China adopted a series of actions to transfer private ownership to public ownership, thus forming a mechanism with the government as the arranger and public service units as the sole providers of public services. In 1955, the term “public service unit” was first used in an official document, referring to “government agencies or departments whose budgets are listed as state financial outlays for public undertaking.”

Reform phases

The reform of public service units can be divided into the following phases:

Power Delegation and Profit Sharing to Invigorate Public Service Units

Taking economic development as the central task was identified at the Third Plenary Session of the 11th Central Committee held in December, 1978. However, due to the influences of the Cultural Revolution, financial support for scientific, education, cultural and health care undertakings had been highly insufficient. Meanwhile, the planned economy mentality and strict policy restrictions resulted to public service units lacking vigour. Under such circumstances, initial reform on public service units' centred on delegating administrative power to public service units at all levels. It started within the scientific sector first, as it is closely related to economic development, followed by exploration of further reform in health care, education and cultural sectors. In 1985, reform of the fund appropriation for research institutes was proposed in a document of

the central government, which involved classification management of funds according to features of different research activities. In this way, research institutes were granted more decision-making power. A system whereby the director of a research institute takes responsibility was adopted and it was made clear that trial implementation of the system of employment under contract could be carried out in research and design institutes and higher education institutions. In the cultural sector, trial reform of the art performance troupes was put forward by the Ministry of Culture through the introduction of the contract responsibility system. Paid services and commercial activities enjoyed policy encouragement and contributed to the thrive of the cultural sector in turn. In the health care and education sectors, power delegation invigorated local public service units and institutions. For instance, in the health care sector, state subsidies to hospitals all followed the rule of fixed subsidy, and decision making by individual hospital except for major maintenance and purchase of large scale medical equipment. In the education sector, the state implemented the principle of local government taking the responsibility for basic education and carrying out classification management in 1985. Later, reform of the enrolment plan and graduation assignment system of higher education institutions were also implemented, which showed that higher education institutions were granted more decision-making power.

Through policy incentives of delegating power and sharing profits during 1985-1992, public service units were invigorated. However, due to insufficient fund and other difficulties, reform of the public service units was still comparatively passive. The main focus of the reform would thus be on expanding resources for funds. It should also be noted that during this period of time, the line between public service units and enterprises was blurred as public service units were starting to “make profits”, which showed early signs of unclear functions of public service units.

Separating the Government and the Public Service Units, and Conducting Special Reform

After the goal of pushing forward reform towards socialist market economy was proposed in 1992, establishing a government administration system compatible to socialist market economy

became a priority. Reform of the public service units thus entered a new phase of establishing a system for the operation of public service units and human resource management compatible to socialist market economy. In 1993, reform of the wage system in public service units was carried out. As a result, classification management for three different public service units, namely full allocation, balance allocation, and self-control of revenue and expenditure was adopted. The reform was mainly about the transition from full allocation to balance allocation, and from the latter to self-control of revenue and expenditure, which enabled market-oriented public service units' access to the market. Since 1996, exploration on targeted reform of public service units began. Intermediary agencies in the field of finance and securities underwent ownership transformation. Meanwhile, application based research institutions and geotechnical investigation and design units were reformed as enterprises.

In 1998, with the reform on government institutions, personnel downsizing and the transfer of government function took place. Public service units thus undertook part of the personnel as well as part of the government functions. As a result of the 1998 reform, the number of government agencies was cut by half, leaving a huge number of administrative tasks unattended. Therefore, the number of public service units soared at that time. On the other hand, along with economic and social development, government functions also expanded, requiring new public service units that had administrative and law enforcement functions for supervising the environment, labour security, cultural market management and other conditions for administrative functions. Such public service units include China Securities Regulatory Commission, China Banking Regulatory Commission, China Insurance Regulatory Commission, State Electricity Regulatory Commission, etc. However, this only made the line between public service units and government agencies more blurred.

In 1996, the first administrative document on public service units, *Opinions of the State Commission Office of Public Sectors Reform on the Reform of Public Service Units* was launched, which marked the shift from reform according to sectors to overall reform. The underlying guideline was to "design an overall reform plan in a scientific way, unswervingly follow the trend of social development, encourage

diversified ways of classification management and institutionalize the control of total amount of public service units"². In this way, progress had been made in the reform of public service units in terms of human resource system, distribution system, social security, etc. In 1999, with the launching of *Provisional Regulations on the Registration and Administration of Public Service Units*, public service units were under unified registration and administration nationwide.

In 2000, classification reform on non-profit research institutes subordinated to State Council and departments directly under the State Council was carried out. Those non-profit research institutes that engaged in fundamental and applied research or public services shall be subsidized by state finance, and shall operate and be managed as non-profit organizations. During this time, reform on the human resource system in public service units was intensified.

In this period, the reform direction became clearer. The public service units' legal person registration system enabled public service units to become independent legally, which separated public service units from administrative departments in a legal sense. Meanwhile, the reform followed the principle of socializing public service units, which coincided with the introduction of market mechanisms in the new global public administration movement. At the same time, the concept of "non-profit" appeared in official documents, which marked its presence in policy design of the reform. Also, the principle of separating public service units from the government stipulated during this period granted public service units with the status of independent social entities, which was also the main theme for ensuing reform of public service units and the administration structure. The trend of marketization emerged as well during the reform in sectors such as science and technology, education, culture and sports. In such public service sectors as medical care and education, the trend of profit orientation rather than non-profit appeared. On the one hand, new systems were being established as public service units were gradually separated from the government. On the other hand, the incomplete reform of government bodies or the new functions assigned to public service units, again blurred the boundary between the government and public service units.

2. Fan, H.S. (2010). *Exploration on the Reform of Public Service Units in China*. Beijing: People's Publishing House.

Problems of “unclear distinction between the government and public service units, unclear distinction between the government and enterprises and unclear distinction between government and social organizations” became eminent, which showed that public service units still had blurred functions and their non-profit nature was regarded inadequate.

Breakthroughs by Personnel Reform and Deepening Reform by Sector (2002-2011)

During this period, the reform focus of personnel system in public service units was on promoting the system of employment under contract and post management system in all industries, in order to gradually develop a personnel management system for public service units that were different from that of administrative organs and SOEs. In 2002, the State Council forwarded a document by the Ministry of Human Resource and Social Security, which stipulated that the system of employment under contract shall be adopted in public service units and all employees should sign contracts. In 2006, with the launch of Post Management Methods in Public Service Units (Trial, Ministry of Human Resource and Social Security (2006, No. 70), which marked the transformation from personnel management to post management. The same year, remuneration reform was carried out with the introduction of wage packages based on performance. Additionally, in 2008, pilot programmes of endowment insurance in public service units were introduced in such provinces and municipalities as Shanxi, Shanghai, Zhejiang, Guangdong and Chongqing.

Public service units can be found in various sectors. Reform of public service units by sector has always been underway. In 2003, public service units in the cultural sector underwent major reforms. Pilot programmes of the reform were carried out in 35 public service units in 9 regions nationwide. As a result, public service units in the cultural sector were divided into two categories: non-profit and profit. The reform focus on the non-profit public service units in the cultural sector included more input, system transformation, vitality enhancement and service improvement. In 2009, structural reform of public service units in the medical and health care sector was initiated, bringing forth the separation of government

and public service units, supervision and operation, hospital and medicine business, profit and non-profit. Pilot programmes of the reform in public funded hospitals were also implemented. In an effort to combat the defect of the blurred line between management and operation, in such areas as radio, film and television, cultural undertakings, news and press, the new business groups were formed, where the separation of management and operation was finally enabled.

During this period, public service units were significantly invigorated due to reform of personnel system, together with deepening reform of the finance system, and pilot programmes of reform of the endowment insurance system. Classified reforms of public service units were first proposed in the 2005 Government Work Report. And pilot programmes of classified reform started in certain provinces and municipalities. A solid foundation for ensuing reform of public service units was formed by the successful progresses of preceding reforms of personnel system and public service units, continued by transformation of pilot programmes into full implementation results, complemented by the development of unified reform into targeted reform, and stable advancement of single item reform up to comprehensive one.

*Back to Its Non-profit Nature – the period of comprehensive reforms
(2011 – now)*

In March, 2011, Opinions of the CPC Central Committee and the State Council to Promote the Reform of Public Service Units (2011, No. 5) was launched, marking a new round of reforms of public service units. This is also the first top-level design that targeted reform of public service units as a whole. One distinct feature of the new round of reform is that based on scientific classification, public service units were divided into three categories, namely public service units that undertake administrative functions, public service units that provide public services and public service units that undertake business operations. On such basis, targeted policies were designed for public service units of different kinds to further promote the reform. As non-profit public service units are the main body of public service units, they were thus the core of the new round of reform. After the official document was released, 11 supporting documents were also

launched, aiming at solving issues such as the classification of public service units, management of officially budgeted posts, finance related policies, legal person management structure, income distribution and other basic issues public service units had in common during the transition process.

Since 2011, based on the criterion of social functions, the first step of the reform was to clarify the functions of public service units. During the process, the administrative functions undertaken by public service units were given back to administrative organs, whereas technical, supportive and service-oriented functions were given to public service units. Functions that could be undertaken by social organizations, i.e. assessment, appraisal, inspection and standard making were returned to social organizations and the market. Scientific classification was mainly based on such clarification. During this period, Regulations on Personnel Management in Public Service Units was launched, which marked another step of law-based reform of public service units, a dual system, where employers enjoyed the same basic endowment insurance system as enterprise employers. By 2015, classification of public service units that undertake administrative functions and public service units that engage in business operation was basically completed. With the launch of Opinions on the Purchase of Services by the Government to the Private Sector, such practice formed a trend, and the institutional environment for engagement of the private sector in the development of public undertakings has been further optimized.

Main Achievements of Reform of Public Service Units

Contribution to Social Development

Along with the reform of public service units, a batch of public service units in the fields of sales and production, technology and application, intermediaries and services were all restructured and became enterprises. They no longer enjoyed preferential policies for public service units and had to follow market competition rules, operate autonomously and assume sole responsibility for their profits or losses. Such a move gave public service units back its non-profit nature.

The public service units engaged in education, science, culture and health care took up the largest proportion of public service units and have been playing a significant role in promoting social development through constant reform in the past three decades.

In the education sector, the popularization of education is significant. As a result, more people are having access to education. Furthermore, efforts made towards education equality have seen important progress, with the gap between urban and rural areas, different regions, schools and groups narrowing. The retention rate of Nine Year Compulsory Education reached 92.6%, and the total number of students in higher education institutes reached 35.59 million, ranking China 1st in the world³.

In the health care sector, universal health care system has been established. The proportion of individual expenditure on health care in total medical expenses dropped to 30%. Over 1.3 million people have been covered by three major basic medical security and insurance plans, namely: employee basic medical insurance, the new rural cooperative medical insurance, and urban residents basic medical insurance, contributing to a participation rate of over 95%. With further improvement of the medical service system, the number of medical institutions exceeded 980,000 and the total number of medical workers exceeded 10 million. Basic medical service system that covers both urban and rural areas has been established, which resulted in significantly improved medical service conditions: each village has clinics, each township has health care centres and each county has eligible county-level hospitals. The proportion of residents that can arrive at a medical treatment places within 15 minutes has reached 84% and 80.2% in urban and rural areas respectively⁴.

In the science and technology sector, for scientific research public service units, all the projects are no longer subject to the administrative approval of the supervising unit or financial department. Instead, the

3. 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>.

4. Wang, G. *Reform and Development of Health Care since the "12th Five Year Plan", Especially after the 18th CPC National Congress*. Retrieved on June 10, 2016 from <http://news.12371.cn/2015/10/20/ARTI1445278350425253.shtml>.

undertaking unit will be in charge of the transformation of research outcomes and the income generated⁵. Meanwhile, in response to requirements of classification reform of public service units in terms of the use of research outcomes and profit management, pilot reforms have been carried out in several public service units subordinate to the central government in National Innovation Demonstration Zones, or provincial level pilot zones such as the Hefei-Wuhu-Bengbu Pilot Zone, etc⁶.

In the cultural sector, with constant improvement of modern public cultural services system, public cultural services networks at the national, provincial, municipal, county-level, township, village and community levels have been established. Moreover, in rural areas, 40,000 township level cultural service centres have been established, over 600,000 Rural Libraries have been set up and farmers can enjoy free movies once a month⁷.

Besides, reform of public service units propelled equalized public services and contributed to the building of a service oriented government that is dedicated to maintaining social security and improving people's livelihood. A considerably improved public service system has been established, which is a major driving force to equalized public services, more public service-oriented government function, optimized government structure and administrative mechanisms. With more investment in public finance, significant progress has been made.

Separation from the Government – Clarification of the functions of public service units

Long after the Reform and Opening-up, public service units were still affiliated to governments without being independent legal persons, and their functions were mainly based on government

5. Wan. G. (2005). *China's Scientific Innovation Since the "12th Five Year Plan"* (Particularly after the 18th CPC National Congress). Party members' website, <http://news.12371.cn/2015/10/22/ARTI1445451095310860.shtml>.

6. *Notice on Further Implementing Pilot Programmes of the Use, Distribution and Profit Making of Scientific Research Results in Public Service Units Directly Subordinated to the Central Government.*

7. 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>.

functions. Many public service units that were administrative and entrepreneurial in nature took up much administrative and profit-making functions. Before the Reform and Opening-up, “some public service units did not have clear functions and could not separate from government and enterprise functions”, as a result, “social service development in China was relatively backward, with inadequate social welfare services, single way of service provision, irrational resource distribution and low quality and efficiency”.

With the new round of reform of public service units in 2011, a series of reform measures were launched and implemented. Public service units were qualified as independent legal persons. While the government delegated micro management to public service units, public service units continued to provide the society with public services as independent legal persons.

In the process of realizing the separation of the government and public service units and further straightening the relationship between the two, it was proposed that government departments should “reduce micro-management and direct management on public service units. On the other hand, their role in stipulating policies, laws and regulations, planning the development for different sectors, improving standardization, supervision and instruction, in order to ensure the independent legal persons’ status of public service units as independent legal persons. For public service units that are providers of public service, “we actively explore effective ways to separate management and operation, and will work on gradually eliminate administrative ranks.” In a sense, reform of public service units further strengthened the public service function of the government by further clarifying the role of public service units as the main provider of public services, and the main force in basic public service area. Clearer functions also ensured that public service units could play a more important role in improving public services.

Reform of internal management system – bringing invigoration

Reform of public service units resulted in the development of an internal management system that is compatible to public service units, one that is different from that of the government and enterprises, with

innovation in cadre management, personnel system, performance management, etc.

First and foremost, an executive accountability system was widely adopted. Meanwhile, development of legal person governance structures were promoted. Since 2012, State Commission Office of Public Sectors Reform led the launching of pilot programmes of legal person governance structure in public service units. Over the last few years, pilot programmes have achieved initial results, the governance structures were built in over 600 public service units and considerably complete legal governance structures and systems were developed by pilot units.

Secondly, personnel management system that is compatible to the features of different public service units and demand of different posts has been built. Furthermore, public service units are endowed with more authority in terms of personnel management, represented by the introduction of competition mechanism and the wide adoption of employment by contract system. By the end of 2014, the implementation rate of employment by contract system reached 93%, and the implementation rate of employment by job posting reached 91%.

Thirdly, the previously adopted unitary income distribution system was changed to adapt to different features of public service units of different kinds, which effectively invigorated the motivation of professionals. Since 2009, salary based on performance system was fully implemented in compulsory education institutes and public service units in the public health system and grassroots medical institutes. Pilot programmes of the reform were also carried out in other public service units, which further motivated employers and formed effective incentives to strengthen the vitality of public service units.

Breaking up Monopoly – diversified options for public services

Through reform, providers of public service gradually shifted from the government as the sole provider to the combination of government, social organizations and enterprises. Meanwhile, the private sector also has access to participate in the area of profitable

public services by means of bidding, contracting, franchise, and sole proprietorship.

In the education sector, joint education programmes such as “state run and private funded”, “private run and government funded”, and “joint program by the public and private sector” appeared. Private invested elementary schools, middle school and, universities, and other education institutes are becoming an important part of China’s education. In the science and technology sector, private invested research institutes, such as R&D institutions, intermediary organizations, and high-tech technology entities supplement to state run research oriented public service units in a positive way. In the cultural sector, private funded cultural undertakings and cultural industries have seen rapid development. Freelance writers, private booksellers, freelance performers, rural individuals engaged in the cultural industry, private invested book stores, libraries, recreation centres and community recreation groups all emerged, which resulted in the boom of urban and rural cultural markets and development of the cultural undertaking and cultural industries. In the health care sector, policies to encourage private invested medical services have been stipulated, which changed the situation of the state as the sole provider of medical services. Medical institutions funded by public donation, private clinics and private funded hospitals are allowed, forming a new picture where the state, public entities and individuals all join hands in providing medical services.

Although public service units are still the major provider of public services, with the reform of financial investment method, the procurement system has separated the government’s role of service procurer from service provider and arranger. The government no longer provide all public services, but instead, procures public services from entities other than public service units. In this sense, the previous monopoly with government as the sole public service provider had been broken up. As a result, public service market has been on the rise, bringing forth diversified providers and channels of public services.

Features of Reform of Public Service Units in China

Reform of public service units over the past three decades has generated some valuable experiences. To summarize, these experiences include classified reform, pilot reform, progressive reform, and systematic reform.

Classified reform – attending to the differences of public service units

Classified reform has been stressed since the beginning of reform of public service units, due to the variety and complexity of public service units. In different phases of the reform, different classification criteria were adopted. Since 1985, the reform was mainly based on different features of different industries, along with systematic reform in education, cultural, health care, science and technology sectors in order to fully unleash the motivation of administrative departments. For a while, reform of public service units followed such a pattern, where administrative departments were given more space to avoid one-size-fits-all kind of deal, which was also an internationally prevalent practice. In the 1990s, reform on public service units was based on different budget channels of public service units. Based on budget channels, public service units were divided into three categories: full allocation, balance allocation, and self-control of revenue and expenditure. In this way, the government could realize more effective management of the finance of public service units. For the past decade, however, classified reform was mainly based on the social functions of public service units and more focus was put on scientific classification. Such classified reform is one valuable experience of reform of public service units in China, as it would make the reform more targeted with concerns of the differences of public service units.

Pilot reform – wide application based on successful experiences

“Looking before you leap is a reform approach that has Chinese characteristics and applies to the realities of China. Looking before you leap also means to learn from practice.⁸” Just as reforms in other areas, the reform of public service units also started with pilot programmes, which is a way to learn from practice. For instance, pilot

8. Xu, S.S. (2003, November 19). “Reforms Must Start with Pilot Programmes, and Knowledge Lies in Practices”. *People’s Daily*.

programmes structural reform of art performance groups started in the latter half of 1988, in some large and medium-sized cities that undertook comprehensive reform of economic systems appointed by the State Council. The 1992 deepening reform of scientific research system also started with pilot programmes. "Pilot programmes shall be adopted in 3-5 research institutes in their respective fields for structural adjustment, and in 5-10 research institutes in trying out structural optimization and operation system reform as an effort to explore ways for major research institutes to operate towards a commercialized direction." Pilot program of reform of public service units is also a way to accumulate experiences, identify problems, and lay foundation for wide adoption. During the personnel system reform of public service units in the health care sector in 2000, pilot programmes of new types of management systems, such as board decision making system and the establishment of board of supervisors were introduced under approval in institutions where reform on proprietorship was under trial. In 2008, pilot programmes of classified reform of public service units were carried out in five provinces and municipalities such as Shanxi, Shanghai, Zhejiang, Guangdong and Chongqing. Important reforms such as this usually start with pilot programmes. In the process, based on local realities, these provinces and municipalities can propose detailed implementation plans, and issue the plan to local party committee, government and commission of sector reform for approval, and the plans can then be implemented after they are put in files by State Commission Office of Public Sectors Reform. In the implementation process, local authorities will coordinate with finance, human resource and social security departments and summarize important experiences. Another example is that in 2010, Opinions on Pilot Programmes of Reform of Public Funded Hospitals were released, requiring 1-2 cities (districts) in each province, autonomous region and municipality to be the pilot city for reform of public funded hospitals. The state then chose 16 cities to carry out pilot programmes under state direct instruction. In this way, we can research on problems arising from the pilot program and solve the problems in a timely manner. By constantly summarizing experiences, we can further improve the general idea and main policy measures of the reform.

Pilot programmes are important for the reform for they are based on realities and conform to specific conditions of the areas and

organizations where these programmes are carried out. Moreover, they ensure power delegation, which better motivates local authorities and encourages explorations of different kinds, and results in an accumulation of experiences. When problems arise, relevant departments and organizations can communicate and coordinate, which ensures proper management of the relationship between reform and development.

Progressive reform – ensuring smooth transition

Public service units cover a lot of sectors and industries, with a large number of organizations and personnel. Under such circumstances, progressive reform that starts from easy to difficult is necessary. Firstly, a one-size-fits-all kind of deal should be avoided, and targeted measures should be adopted for personnel of different age, for instance. In another sense, reform is the re-distribution of interests, which concerns every individual. No matter it is the reform of endowment insurance or system transformation of public service units, targeted measures for certain issues were adopted to reduce obstacles from the employers' side. Secondly, policy making during the transition period of the reform ensured smooth transition. The official document on the reform of public service units in 1996 embodied the idea of progressive reform. "Promote eligible full allocation public service units to offer paid services according to certain regulations; balance allocation public service units shall further create conditions to transit to self-control of revenue and expenditure or enterprise management." During the reform, all regions and department were required to propose the range, standard, proportion and time line for the transition of public service units. For instance, if a public service unit is transformed to an enterprise, it was clearly stipulated that "during the transition period, government budget will still be granted to solve the social security issue of people who retired before the system transformation." For classified reform, "public service units that fully conform to certain categories should be identified; those that almost fit in certain categories shall be put in an assumed category before they are identified according to all conditions." Progressive reform was a way to reduce the resistance of reform, and to minimize the impact of reform on stability, while protecting the rights of employers. Thirdly, state finance as the support. During the transition period of system transformation, for instance, if the

enterprise's pension calculated according to the enterprise standard is lower than that calculated according to the former public service units' standard, the government would subsidize the difference by using the basic endowment insurance fund. The fund was undertaken by the Ministry of Finance, and under the joint management of the human resources and social security departments and finance departments. The latter would fill in the gap once the fund is inadequate. In a word, progressive reform effectively mitigates possible conflicts and ensures stability during the reform.

Systematic reform – joint efforts of targeted reform and comprehensive reform

Reform of public service units is a complex and systematic undertaking which is never isolated from other social progress. Firstly, it always goes along with the reform of administrative system and is compatible with socialist market economy, aiming at power delegation and invigoration. It can be seen as part of, or an extension of administrative reform. Secondly, it is related to reform of cadre personnel system, which stresses classified reform of government agencies, public service units and SOEs. Thirdly, it concerns the commercialized operation and non-profit nature of public service units. The new round of reform of public service units in 2011 highlighted the systematic manner of the reform. Official documents of the highest level since the founding of new China in 1949 were released that same year, which provided answers for the generality, transition and basic issues concerning public service units. Meanwhile, 11 documents included instructions for reform details, such as classification, sector reform, legal person management, and state asset management. The 1+11 documents proposed joint measures to systematically push forward the reform, and manage the relationship between the reform of public service units and that of the economic structure, administrative reform and relevant sector reform. It also provides references for how to coordinate measures of internal reform, in order to ensure the consistency and compatibility of reform measures.

Although China's reform of public service units has been effective and fruitful, there are still remaining problems that need special attention: China's social development is still relatively backward;

some public service units still have blurred functions, which can be hardly separated from government and enterprises, resulting in its inflexibility; the overall supply of public services is still inadequate, and supply channel is relatively unitary, resource distribution needs to be more rational, and quality as well as efficiency of the supply should be improved; policy measures supporting public services are far from enough, and supervision still needs to be strengthened. All these issues are affecting the healthy development of public services in China. By 2015, classification of public service units had been completed, and reform on public service units that undertook administrative functions or engaged in businesses had been basically accomplished. Non-profit public service units still belonged to public service units. By 2020, it is scheduled that a management and operation system featuring clear functions, improved governance, efficient operation, and strong supervision should be built, and a public service system that “prioritizes basic services, adequate supply, rational service structure and trustworthy services”, one that has Chinese characteristics be established. Such a goal is consistent with the goal of building a moderately prosperous society in an all-round manner by 2020. For reform in the next step, the focus would be on non-profit public service units. And the reform shall be further carried out in education, health care, cultural, science and technology sectors, covering issues including the separation of government and public service units, and the separation of supervision and operation, legal person management structure, personnel system, income distribution, finance and taxation, social security and reform, supervision and management, etc.

References

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.

USING BIG DATA TO MODERNIZE GOVERNANCE BY GOVERNMENTS

Ma Jiantang¹

Abstract

As we enter the 21st century, a new round of information technology revolution has brought forward a wave of big data movement. It has become a global trend to use big data in such areas as promoting economic growth, social governance, public services and even the regulatory functions of governments. Following that irreversible trend, the Communist Party of China (CPC) has proposed in its Fifth Plenary Session of the 18th Central Committee its National Big Data Strategy, whose objectives and tasks have been further clarified in its 13th Five Year Plan. Leveraging big data for innovative governance is not only vital for implementing the strategy, but also for further modernizing the State governance in China.

Keywords: *IT, data management, technologies, governance, regulation, decentralization, individual privacy, national security, socioeconomic development.*

Big Data Ushers in a Revolution of Governance

Since the 1950s, the integration of information technology (IT) into the economy and society has contributed to the rapid accumulation of data. Defined as a collection of data featuring a large capacity, diverse types, fast access speed and high applicable value, big data technologies have been increasingly used in the collection, storage and correlation analysis of data. Such a large volume of data has been obtained from different sources and shown in diverse formats. Afterwards, these new formats have been used by IT services in drawing insights, creating values and enhancing capacities. With the improvement of big data management technologies and the evolution of related industries, big data has evolved into a new production factor and a fundamental strategic asset. Such a change will completely alter the way of organizing and managing socioeconomic resources. It will also facilitate the innovation of

¹ Deputy Secretary of the CPC Committee of Chinese Academy of Governance and Executive Vice President of Chinese Academy of Governance.

organization and management methodologies, leading to a global revolution of governance.

The authors of *“Big Data: A Revolution Will Transform How We Live, Work, and Think”*² point out that big data is the source of new insights and values. Meanwhile, it changes the relations between markets, organizations, government and citizens. In global governance, it has become a powerful weapon in tackling the pressing global challenges, which include but are not limited to terrorism and cybercrime, global warming, poverty and epidemics. Specifically, such a new idea may help enhance governance in the following aspects.

First, big data can provide abundant and accurate information.

Big data affords the government a window to the world. Due to its inclusiveness, big data helps eliminate the boundaries across government departments and between governments and people, gradually reducing the number of isolated information islands through data sharing. By effectively collecting and consolidating data from various government sources and society, the government can tap into the full potential of big data in improving the accuracy and effectiveness of social governance and provide insights into its work.

Second, big data is a powerful vehicle for processing information.

Related technologies such as data fusion, mathematical models and simulation technologies strengthen the government’s capacity in collecting, mining, and cleaning and analysing data. Thus, the government is equipped with a powerful tool for better administration, more efficient delivery of public services and effective policy making. It can even enhance the effectiveness of its decision-making by drawing deeper insights into the facts from big data.

Third, big data can help the government reengineer its working procedures.

Traditionally, government data has to go through the process of designing, investigating, summarizing, analysing and publishing. Now with big data, statistical work is streamlined into three links, namely, obtaining, analysing and releasing data. This will not only lead to much lower labour intensity and administrative costs, but also higher coverage and accuracy of the data collected.

2. Viktor Mayer-Schönberger, Kenneth Cukier (2013). *Big Data: A Revolution that Will Transform how We Live, Work, and Think*. Houghton Mifflin Harcourt.

Fourth, big data can significantly increase the efficiency of government work. By leveraging big data technologies, the government can access data related to its governance in a timelier way, in a broader information base and faster channelling of public opinions. As a result, it will be able to improve the efficiency and effectiveness of its administration and policy making as well as the delivery of public services.

Using Big Data for Innovative Governance

In recent years, many developed countries have released strategic documents on promoting the research and application of big data, hoping to enhance the government's capacity to reshape their national competitive advantages. In the effort to create new public management modes, some developed countries have taken unprecedented steps to make government information more transparent through passing legislation on data fusion and utilization. They sped up the flow of data worldwide through the "light-touch regulation". They have also established a partnership, in which, information is shared between the government and the enterprises. It has become the mainstream governance model for managing public safety risks. These countries are also successful in developing and applying big data technologies into improving the response mechanisms in public services. The big data governance revolution offers China a strategic opportunity for leveraging its huge database to create and modernize its governance.

First, we should develop a data-centred conceptual thinking. Big data, first and foremost, is a way of thinking that focuses on acquiring knowledge and values through massive data rather than samples. Therefore, to spur the innovation of governance with this new tool, we must replace our traditional mind-set with a data-centred thinking and corresponding methodologies. A new concept and mechanism is necessary, namely «speaking with data, making decisions based on data, managing by using data and innovating through data». Our governance behaviour should be anchored on the outcomes of processing and analysing information to ensure that we consider everything necessary before making rational decisions. By transforming the unilateral decision-making process into a multi-centred one, we can increase the effectiveness of decision-making.

Second, we should use big data to streamline administration and transform governmental functions. In the big data age, information flow leads to the flow of technologies, materials, capital and talents. That process will exert a huge impact on the division of labour on the market and change the ways of collaboration. It will also fundamentally reshape the relations between the government, markets and society. Guided by the «data-driven» model, we must continue to allow the market to play a decisive role in allocating resources and improving governmental functions. We build a harmonious relationship between the government and market and better coordinate their respective roles. We should deeply streamline our government and decentralize the power by applying advanced big data concepts, technologies and resources, thus effectively transforming governmental functions.

Third, we should facilitate access to data and streamline administration simultaneously. Access to data is the precondition of governance with big data. It is the key to push through the decentralization of power. In practice, the government holds the critical data resources on socioeconomic development. For China, 80% of the statistics are scattered at all levels of governments and public institutions. Better access to such massive amounts of information is the surest way to go. What we need to do is to remove barriers on the way in order to step up decentralization. Only by doing so, we can truly empower governments at lower levels by addressing the deficiencies of current reforms that emphasize too many obligations. We should continue the process of cancelling the obligatory approval by higher levels of the items that were subject to administrative approvals, or delegate the power for approving that items to lower levels of governments. In the meantime, we should establish a parallel approval platform with the Internet and big data technologies. An online data repository for reviewing and approving items across departments and different levels of government is needed. It is fundamental to unify the systems for reviewing, approving and filing projects; should also facilitate sharing of and access to information. Big data should be used to support the transition from an approval system to a concurrent and ex-post supervision system. We should compile and make available in a transparent manner the data on market supervision, statutory inspection, illegal and dishonest behaviour, public complaints and

corporate data that should be released to the public in accordance with the law. The introduction of a big data monitoring model and the conduct of correlation analyses should be prioritized. Such analyses of the market entities' behaviours and features are necessary to ensure an effective decision-making and accurate prediction for risks, and optimisation of the mechanism of concurrent and ex-post supervision. We have to leverage big data to optimize service resources, make innovations in service model and improve the response mechanism. The public should enjoy more convenient and personalized services. In this way, public service requests are sped up while people do not need to shuttle among departments to offer the information the authorities need. With the help of this new technology, we could ensure the transparent management of the government's lists of negatives, powers and responsibilities. It is imperative to introduce a better system for monitoring big data flow and the technologies for combating corruption, by which we ensure that our government is responsible, honest and abides by the rule of law.

Fourth, we should use big data to improve the accuracy and effectiveness of macro-control, market regulation, social governance and public services. We should speed up the establishment of the national macro-control database and release relevant statistical indicators and data in a timely manner through the use of online data resources and information services as much as possible. We should enhance correlation analysis and integrated use of government data resources. We should provide necessary information for monitoring the dynamics of the economy, forecast the threats to industrial safety and transform growth models, ultimately ensuring the accuracy and effectiveness of our macro-control. Our efforts must be focused on building an all-round system for monitoring the market to ensure fair trade and a unified market. The best use of the borderless Internet, Internet of things and big data to establish a coordinated regulatory mechanism online is something we cannot ignore. This modernized mechanism is necessary to address the chronic problems of nowadays, caused by centralization, segmentation, local protection and market monopoly, more efficiently and quickly. Moreover, we need to build a unified national market based on universal access rules and regulations in order to create a fair and orderly business

environment. It is significant to put a system in place for applying big data on social governance; improve the collection, mining and correlation analysis of data in social governance; provide better statistical support for handling major public emergencies to improve our social governance. A mechanism and platform is needed for data to be shared among government departments, market entities and the general public. Non-governmental players should be encouraged to engage more in social governance based on a new model of social governance focusing on targeted services and multi-party cooperation. A new system of public services that is people-centred and beneficial to everyone should be developed. Insights should be drawn from the big data on people's needs; expand access to increase the coverage of services; improve quality of services, enhance the coverage of urban services and extend public services to the grassroots. We should ensure the equitable distribution of public services between urban and rural areas. It is a must to generate a system of public services oriented towards people's livelihood, social security and public safety and at the same time ensure that the system is fair, inclusive, convenient and efficient.

Pressing ahead with the Sharing of Data Resources

To improve governance through the use of big data, we must step up our efforts to increase access to public data resources and ensure that they are transparent and shared among the government, market entities and the society. Specifically, we should focus our work on the following five aspects:

First, we need to develop unified statistical standards. Big data appears in massive amounts and is often unstructured. The statistical information acquired through big data can be divided into four categories: (1) data related to different entities, including natural persons, legal persons, buildings, etc.; (2) behavioural data, including digital, video and audio data; (3) data on massive transactions; (4) data on characterization. All these data originate from our production and daily life; therefore, they are the most basic information on human behaviour and are of rudimentary and primitive nature. All the four types can be useful, but have to be standardized first into a certain format. For that purpose, it is inevitable to develop unified standards

on compiling data, including metadata and basic data. Progressively, at the statistical level, we might even need to develop rules on data classification.

Second, we need to make data accessible. A considerable amount of data is now held by different government departments, enterprises, institutions and other entities. To tap into the full potential of the value of big data, we need to make it accessible to the public. Laws have to be put in place to make data collection compulsory, except that on individual privacy, business secrets or national security and open to the public. Only if data is accessible can we form big databases. Only if we impose legal or administrative measures can we effectively make it transparent. Otherwise, it will be difficult to acquire data even for the companies specialized in data search. Currently in China, internet giants such as Baidu, Alibaba, Tencent are owners of massive data. Therefore, how to find a way for these companies to make their data open to the general public is a question we need to answer.

Third, we should link statistical platforms. Government departments are the owners of basic statistical information, in particular some structured data. However, one of the critical deficiencies is that these pools are built by individual departments and are neither open to each other nor inter-linked. In this way, data cannot be shared. To open access to big data, we should start with the data held by various government departments. A feasible way to make these data accessible is to establish a unified third-party data platform that links government departments. This can be seen as an indirect way to link the information of aforementioned platforms.

Fourth, we should enhance legal protection. Data access and security are two sides of the same coin. We must adopt strong measures to ensure data protection. We need to establish laws to protect individual privacy, business secrets and data related to national security while we ensure access to the data. Legal protection is the key to the proper use of big data and it is a critical element for implementing statistical standards and regulating the behaviours of the government and market players.

Fifth, we should let the market take the lead. China's experience shows that the market should play a decisive role in putting big data to productive use. The main driver for the industry to develop big data management is the competition between market players. The market itself serves as the boost to its development. Therefore, we need to allow market players and enterprises to take the lead in such development. The government instead should be the creator for a favourable legal environment, ensuring its sound growth. A sound legal system is necessary for the competition order in the market, which in turn will support the continuous growth of this emerging industry.

Building a Talent Pool for the Big Data Industry

The key for big data governance lies in talents and a core driving force for reshaping the national competitive advantage is developing a talent pool of industry experts. To modernize our governance through the application of this idea, we need to make innovation in our system for grooming industry experts and build a sound multi-tiered talent pool where various specializations are available.

First, we need to improve the training of industrial professionals. Universities should set up related disciplines in data science and engineering. Particularly, training engineers, operators and analysts specialized in this industry is a priority. We should facilitate universities, research institutions, government statistical departments and related enterprises to train high-level data scientists together. Finally, we should include relevant occupation into the list of national professional technical titles.

Second, we need to step up the cultivation of inter-disciplinary talents. Encouragement should be given to universities for developing joint programmes for training interdisciplinary experts in statistical analysis, computer science and economic management.

Third, we need to improve the training on practical skills. Local governments should be given incentives to fund training programmes through purchasing services and leveraging private educational e-resources to be mobilized in an attempt to disseminate the related expertise. We need to popularise the big data knowledge

and enhance the overall social awareness and the range of potential applications.

Fourth, we need to make full use of international expertise. It is important to promote international exchanges and cooperation in big data technologies'. Bringing in high-level leading experts that meet the needs of big data industry is necessary. For that purpose, we need to implement the supporting measures to attract more high-end talent from foreign countries to set up their own businesses and work in China.

Fifth, we need to improve the training of government officials. Favourable policies should be made to encourage all levels of Party schools, administrative academies and cadre institutes to offer courses on big data governance. To do so, a mechanism should be put in place for coordinating teaching, scientific research and consultation to better boost our research and development. Moreover, training bases can be set up for higher institutes and enterprises to update the expertise of Party and government officials on public administration and policy-making so as to modernize our governance.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
РЕФОРМЫ И ПРАКТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ**

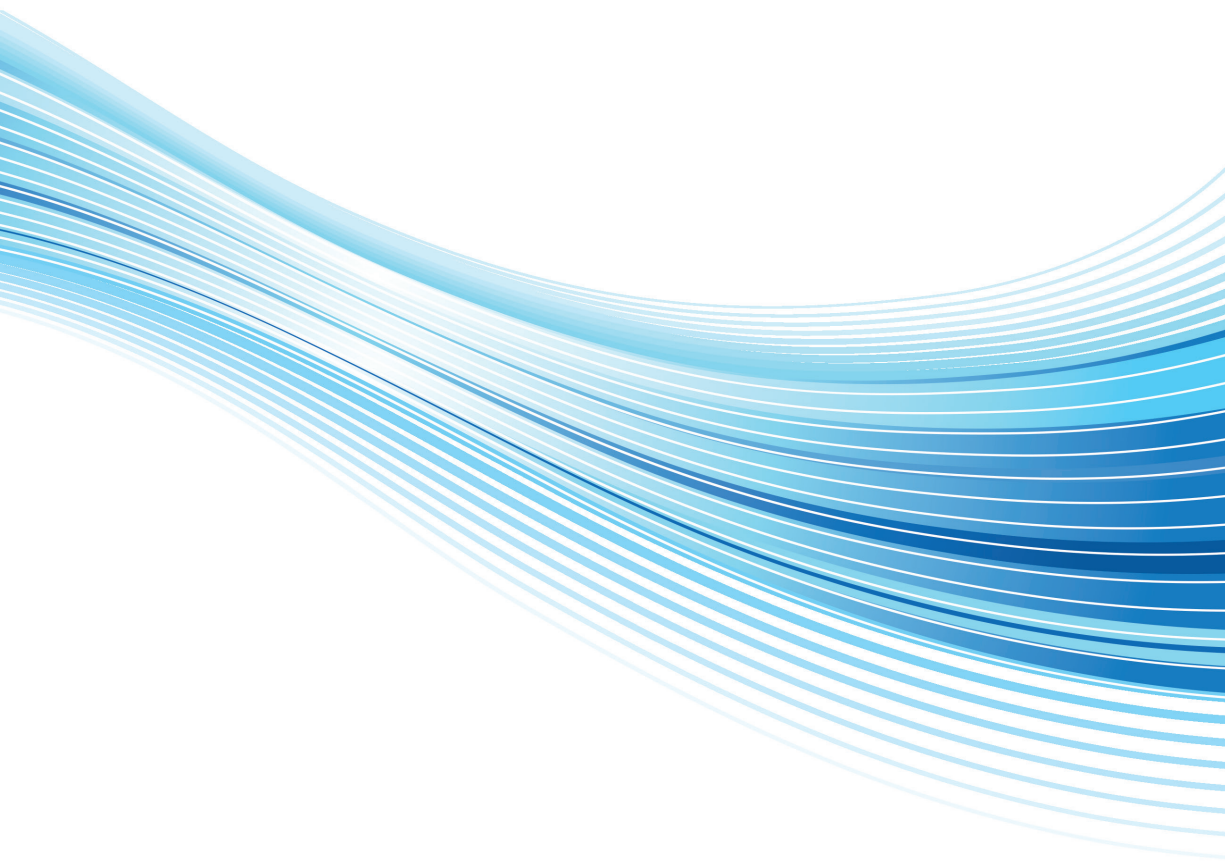
Специальный выпуск

Декабрь 2016

Реформа государственного
управления в Китае

Астана

| СТАТЪИ



ОСНОВНОЙ КУРС И ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ В КИТАЕ

Вей Лицзюнь¹

Аннотация

Административные реформы – важная часть политических реформ, важная часть реформ и развития Китая. Административные реформы включают эволюцию административной структуры власти, регулирование административной организации, административных систем управления, инновации административных средств и т.д. Через 40 лет после того как начались попытки Китая к реформам, кажется что административные реформы достигли большого прогресса. Как бы то ни было, это подтверждается путем изучения великого курса и ценного опыта административных реформ в Китае. Кроме того, изучение и исследование ключевых вопросов, направленных для непрерывного продвижения реформ, может иметь большое значение для глубокого понимания великих достижений реформ и открытий, непрерывного углубления реформ административных систем и скоординированное продвижение макета стратегии «Четыре комплексных шага».

Ключевые слова: *Административные реформы Китая, административные реформы, социальное развитие, система менеджмента, модернизация в государственном управлении, маркетингизация и социализация общественных услуг.*

1.1. Предпосылки административной реформы в Китае

Административная система – важная часть национальной политической суперструктуры. Социальная и экономическая система страны и степень ее развития определяют административную систему. Таким образом, ход и прогресс административной реформы в Китае не может быть отделен от конкретных административных традиций Китая, углубления экономических и социальных реформ и развития международной административной теории и практики.

1. Президент Китайского Сообщества Административных Реформ.

1.1.1. Административные традиции Китая и административные системы меняются прежде реформ

Китайская Народная Республика была образована 1 октября 1949 года. Создание социалистической системы в Китае создало условия для изучения создания нового административного управления. В 1951 году Правительственный Административный Совет выпустил Решение о корректировке организаций и сокращении персонала (проект), и впервые после образования нового Китая провели оптимизацию работы администрации. В 1954 году Первый Национальный народный конгресс обнародовал первую Конституцию, избрал Президента и создал Государственный совет, формируя основную административную структуру нового Китая. С конца 1954 года потребовалось более одного года, чтобы провести более масштабное упрощение центральных и местных органов власти на всех уровнях. В 1956 году авторизация отношений между центральными и местными органами власти была снова урегулирована. Проведенная в этом году конференция Национальной системы предложила: первый шаг усовершенствования национальной административной системы – сначала разделить административные функции и полномочия центрального правительства и провинций, автономных регионов и муниципалитетов под центральным правительством и расширить административные права местных органов власти надлежащим образом и затем постепенно разделять административные функции и полномочия провинции и округа, округа и поселка. Реформа продолжалась до 1960 года. В начале 1960-х, в целях удовлетворения потребностей национальной экономической перестройки, была проведена реформа административной системы «Упрощение и Концентрация». В целом, после образования нового Китая, конструкция Китайской административной системы произвела значительный прогресс: во-первых, административный режим, отвечающий требованиям социалистической страны созданной изначально, во-вторых, административная система адаптировалась к планируемой экономической системе, которая была создана; в-третьих, был накоплен опыт как положительных, так и отрицательных аспектов строительства китайской административной системы. Можно сказать, что хотя в процессе развития административной системы в этот исторический период и было много изги-

бов и поворотов, авторизованные отношения между центральными и местными органами власти были исследованы, была внедрена рационализация администрирования, были урегулированы правительственные учреждения, была создана основа социалистической административной системы, было повышено экономическое и социальное развитие. Строительство административной системы в этот исторический период предоставило основные предпосылки и важная ссыла для реформы административной системы после реформы и открытости, из которых самый фундаментальный урок заключается в том, чтобы не выходить за рамки экономического и социального уровня развития и соответствующие объективные условия, и сосредоточиться на адаптации к потребностям развития производительных сил и неуклонно регулировать и меняться от национальных условий и реальных ситуаций.

1.1.2. Быстрое и устойчивое экономическое и социальное развитие, углубление реформ и открытости

С 1978 года Китай начал переход к великой реформе и открытости. Из деревни в город, из экономической области в другие – всё это процессы комплексной реформы. От открытия внутреннего мира внешнему, от берегов до территорий за пределами рек и границ, с Востока на Средний Запад процесс открытости скачками продвигается вперед с большим импульсом. Великая реформа и открытость, которые никогда в истории не возникали, великолепно стимулировали энтузиазм сотен миллионов людей, в значительной степени освободили и развили социальную продуктивность, способствовали всестороннему прогрессу общества, так что Китай успешно достиг великого исторического поворота от высокоцентрализованно планируемой экономической системы к жизненно важной социалистической системе рыночной экономики, от закрытого и полузакрытого состояния к всесторонне общему. Образ китайского народа, образ социалистического Китая и образ Коммунистической партии Китая претерпели исторические изменения. Комплексные национальные силы Китая были во многом усовершенствованы, также как и международный статус и влияние, в особенности, устойчивое и быстрое развитие экономики на уровне, который редко встретишь в мире. Находясь на грани коллапса Китай стал вторым в

мире по развитости, жизнь людей изменилась с состояния нищенства при отсутствии еды и одежды до комплексного уровня зажиточности, подобные реалии внесли большой вклад в развитие мировой экономики и прогресса человеческой цивилизации. Устойчивое и быстрое экономическое и социальное развитие, углубление реформ и открытости обеспечили импульс и фундаментальную поддержку административной реформы в Китае.

1.1.3. Теория и практика международных административных реформ

С 1970-х годов, с изменением международной ситуации, в теории и практике международных административных реформ произошел существенный прогресс и теория правительственных административных реформ была представлена новым движением общественного управления – теорией общественного выбора и теорией управления, возникших последовательно и имевших большой успех в Соединенных Штатах, Британии, Франции, Австралии, Новой Зеландии и других странах. Основное содержание и значение теории и практики международных административных реформ включает: во-первых, оптимизацию функций правительства. Переопределение функций правительства – один из ключевых моментов правительственных реформ в западных странах с комплексной развивающейся рыночной экономикой. С учетом нового движения общественного управления, правительство освобождено от большинства социальных вопросов, и эти функции переданы или возвращены обществу, покрываются социально-экономическими или посредническими организациями. Правительство ответственно за принятие законов и нормативных актов, за их контроль и исполнение. Во-вторых, маркетизация и социализация общественных служб, т.е. Правительство использует все преимущества власти рынка и общества для продвижения маркетизации и социализации общественных служб. В-третьих, децентрализация функций правительственного управления. Одна из целей административных реформ в современных западных странах – децентрализовать функции управления правительства и сузить сферу его администрации. Следовательно, необходимо осуществить децентрализацию и деволюцию административной власти на более низкие уровни.

В-четвертых, представление современных технологий управления, особенно частного сектора для «Обновленного правительства» в целях реализации модернизации правительственного управления и создания «Маркетизации» и «Предпринимательской» администрации. Теория и практика административных реформ Китая создана на базе теории и практики самых последних международных административных реформ. Хотя путь реформ административной системы между странами может отличаться из-за политики, истории, культуры и в силу других причин, мы не можем беспорядочно имитировать режим международной административной реформы. В любом случае, теория и практика международных административных реформ имеют положительное значение просветления для Китая, чтобы расширить свои горизонты и открыть идеи. Вообще, административная реформа в Китае изучается и постоянно углубляется, основываясь на благотворном опыте теории и практики международных административных реформ, развитии путей административной реформы с китайской спецификой.

1.2. Курс административных реформ в Китае

Третье Пленарное Заседание 11-го Центрального Комитета Коммунистической партии Китая (КПК) было проведено в конце 1978 года, открыв новую эру реформ и открытости Китая и социалистического строительства модернизации. Почти 40 лет реформ и открытости дали стране успешно реализовать огромный исторический поворот от высокоцентрализованного планирования экономической системы к жизненно важной социалистической системе рыночной экономики, от закрытого и полужакрытого состояния к всесторонне открытому, что привело к успешному социально-экономическому развитию, которое привлекло всеобщее внимание. В этом процессе, в соответствии с общей целью построения социализма с китайской спецификой, в соответствии с основными требованиями надстройки, адаптирующейся к экономической основе, освобождаясь и развивая производительную силу, административные реформы должны постоянно продвигаться, постоянно должен быть новый прорыв и значительный прогресс, социалистическая административная система с китайской спецификой должна быть реформирована

и постоянно совершенствоваться. В целом, реформа административной системы пережила три этапа модернизации.

1.2.1. Разрыв оков высокоцентрализованного планирования экономической системы (1978-1992)

С Третьего Пленарного Заседания 11-го Центрального Комитета Коммунистической партии Китая (КПК) к Четырнадцатому Национальному Конгрессу Коммунистической Партии Китая, основная миссия – прорваться через высокоцентрированное планирование экономической системы и административного режима и исследование совершенства социалистической административной системы с китайской спецификой. На этом этапе, с 1982 по 1988 гг., были осуществлены две реформы централизованных административных систем. В 1982 году, в центре внимания реформирования институтов Государственного Совета было адаптирование к смещению акцентов работы, повышение эффективности работы правительства, оптимизация и урегулирование организаций. После завершения реформирования ведомств и организаций Государственного совета, были проведены реформы местных учреждений и акцент был сделан на упрощении раздутого, преодолении бюрократии и повышении эффективности работы. В 1988, был реализован новый виток реформирования административной системы. Задача реформы заключалась в том, чтобы в дальнейшем преобразовать функции, выправить отношения, рационализировать учреждения и персонал, повысить эффективность администрирования. Эта реформа выдвинула ключ постижения трансформации функций, впервые и тесно скомбинировала с реформой экономической системы; в соответствии с требованиями реформ экономической системы и сепарации государства и предприятий, специализированные департаменты управления были объединены и сократились, а профессиональные учреждения были созданы в комплексных ведомствах, в соответствии с научными принципами и способностью интегрировать создание организации, представляется целесообразным усилить консультации и регулирование принятия решений, надзор, аудит, информационные отделы, изменить рабочий режим комплексных отделов и улучшить способность правительства контролировать макроэкономику; должны быть осуществлены принципы упрощения,

унификации и эффективности; административные компании должны проясниться и быть исправлены; организации, созданные для индивидуальных дел, должны быть отменены; раздутые департаменты и персонал должны быть сокращены; в целях консолидации результатов реформ учреждений и следует сделать путь управления легальным, в понятиях легальный, означающих контроль создания организаций и предложения размера человеческих ресурсов. Это был первый раз реализации работы определения функций, организаций и подготовки в рамках реформы – «Трех определений». В целом, в этот этап реформы наша страна сначала избавилась от оков административного режима, адаптированного к высокоцентрализованному планированию экономической системы, стимулирования экономической и социальной жизнеспособности и продвижения освобождения и развития производительных сил.

1.2.2. Адаптация к социалистической системе рыночной экономики (1993-2012)

С Четырнадцатого Национального Конгресса к Восемнадцатому Национальному Съезду Коммунистической партии Китая, основной задачей было продвинуть реформы комплексно в соответствии с требованиями развития социалистической рыночной экономики и реформирования социалистической административной системы с китайской спецификой и эти задачи достигли значительного прогресса. С 1993 по 1998 годы на этой стадии были реализованы две централизованные реформы административной системы. С 1993 по 1998 гг были внедрены 2 централизованные административные системы. В 1993 году основное содержание институциональной реформы Государственного совета: первое – изменить функции и придерживаться сепарации правительства и предприятий, которые требуют, чтобы власть предприятий была децентрализована предприятиям и проблемы, которые будут решаться предприятиями должны быть решены лишь предприятиями, чтобы сократить одобрение конкретного бизнеса и прямого управления предприятиями. Второе – чтобы наладить отношения. Необходимо наладить отношения между департаментами Государственного Совета, особенно интегрированного и профессионального экономических секторов, разумно разделить обязанности и полномочия, и избегать перекрестного

повторения. Налаживание отношений между центральными и местными органами власти, и разумное разделение полномочий администрации развивает местную экономику и различные социальные обязательства в соответствии с местными условиями под руководством центральных руководящих принципов и политики. Третье – упорядочивание подготовки учреждения. С 1993 года в стране осуществлены реформы органов местного управления. Принимая преобразование государственных функций в качестве ключа, институты и персонал были значительно упорядочены; особенно специализированные отделы экономического управления.

В 1998 году была проведена самая большая реформа административной системы. Основное содержание реформы: первое – урегулировать настройки функций отдела. В соответствии с принципом равенства прав и обязанностей, более 100 функций были переданы между отделами и одни и те же или аналогичные функции осуществляются с помощью отдела, насколько это возможно. Перекрестные функции, множественное управление, плохое управление или сотрудничество различных отраслей администрации, неясные полномочия и ответственность и другие проблемы, которые существовали в течение длительного времени, но не были решены, были значительно улучшены. Иное заключается в упорядочивании создания организации. Основная задача заключается в упорядочивании в значительной степени промышленных экономических ведомств, а также областных, городских, окружных и волостных учреждений, которые также имеют соответствующую реформу. С шестнадцатого Национального Съезда Коммунистической партии Китая в 2002 году, основной задачей административной реформы является содействие строительству сервис-ориентированного правительства и правительства, основанного на законе и всесторонне углублять реформу социалистической административной системы с китайской спецификой. Ключ в создании механизма, способствующего продвижению научного развития и социальной гармонии, сосредотачивании на инновациях институциональных механизмов и методов управления.

В основном включает в себя: больше внимания на развитие, ориентированное на людей и содействие всестороннему, сба-

лансированному и устойчивому экономическому и социальному развитию и всестороннему развитию людей; уделять больше внимания развитию социалистической демократической политики, активно содействовать научно-демократическому принятию решений, улучшать информацию и интеллектуальную поддержку системы принятия решений и повышения прозрачности процесса принятия решений и участия общественности; уделять больше внимания трансформации и полному осуществлению государственных функций, укреплению функций государственной службы социального управления и ускорение социального строительства с акцентом на улучшение жизни народа и общественных услуг и повышение бодрости социального творчества; уделять больше внимания регулированию поведения правительства, всесторонне продвигать управление правительства, основанное на законе и ускорять строительство правительства, основанного на законе; уделять больше внимания совершенствованию методов управления, активно содействовать открытости в государственных делах и в делах электронного правительства и изучить реализацию административной системы управления эффективностью. Второе Пленарное Заседание 17-ого Центрального Комитета КПК выдвинуло цель реформы создания социалистической административной системы с китайской спецификой к 2020 году. После 2008 года, административная реформа в Китае сделала новый прорыв. В трансформации функций правительства произошел положительный прогресс и в налаживании отношений между ведомствами произошел важный прорыв, изучение реализации большой системы отдела с органическим единством функций предприняло новые шаги, интенсивно решая проблемы в макроэкономическом регулировании и контроле, ресурсах и окружающей среде, рынке надзора, культуры, здравоохранения и таких более 70 наименований перекрестных ведомственных обязанностей и отношений.

1.2.3. Продвижение модернизации администрации правительства (после 2013)

Замаскированная задача административной реформы на данном этапе в основном в продвижении упорядочивания администрации и децентрализации института, сочетать политику делегирования власти, усиления регулирования, оптимизации

услуг и других реформ. Этот период является этапом продвижения реформы системы администрирования в углубленную реформу. После 18-го Национального Съезда Коммунистической партии Китая, Китай вступил в решающую стадию построения всеобъемлющего среднезажиточного общества. Третье Пленарное Заседание 18-ого Центрального Комитета КПК выдвинуло, что общая цель комплексно-углубленной реформы – развить и совершенствовать социалистическую систему и продвигать модернизацию национальной системы управления и потенциала управления. Сосредотачиваясь на этой общей цели, реформа административной системы ускорила создание административной системы социализма с китайской спецификой. Третье Пленарное Заседание 18-ого Центрального Комитета КПК предложило: «мы должны эффективно изменить функции правительства, углубить реформу административной системы, обновить режим административного управления, повысить доверие и исполнительную способность правительства, также как и построить сервис-ориентированное правительство, основанное на законе». Основной задачей было дальнейшее содействие разделению власти и предприятия, разделению власти и капитала, разделению государственных и общественных подразделений служб и разделению власти и общества, непрерывное содействие администрации быстрого упорядочивания и децентрализации института, объединить политику делегирования власти и усиления регулирования и оптимизации услуг и других реформ, а также создать честность, высокую эффективность и сервис-ориентированное правительство, удовлетворяющее людей с научными функциями и оптимизированной структурой, обеспечивая поддержку для адаптации экономики Китая, который приведет новый нормальный, понимающий среду и высокие темпы роста, заходя на средний и высокий уровни.

1.3. Основные содержания административных реформ Китая

Административная реформа Китая. После реформы и открытости был процесс исследования непрерывного углубления понимания и постепенного продвижения природы, характеристик, закона, отношения, цели и задачи административной системы в условиях продвижения реформы экономической системы,

реформы социальной системы, реформы культурной системы и реформы политической системы, также как и важным процессом изучения для создания закона социализма с китайской спецификой. Практика показала, что реформа и исследование на данном этапе достигли большого успеха, который фундаментально отказался от высокоцентрализованной плановой экономической системы и режима административного управления и в основном построил административную систему в соответствии с развитием социалистической рыночной экономики. Основными содержаниями являются следующие:

1.3.1. Преобразование функций правительства

Преобразование функций правительства неизбежно необходимо для перехода от традиционной плановой экономики к социалистической рыночной экономике. Преобразование функций правительства не только красная линия, которая проходит через административный процесс реформ Китая в течение почти 40 лет после проведения политики реформ и открытости, но еще и ядро административной реформы Китая. 14-й Национальный конгресс Коммунистической партии Китая выдвинул, что основным способом для преобразования государственных функций было отделение правительства от предприятий. 16-й Национальный Конгресс Коммунистической партии Китая четко выдвинул, что правительственные функции были в основном экономического урегулирования, надзора рынка, социального управления и государственной службы. С 18-го Национального Съезда Коммунистической партии Китая, административная реформа Китая более плотно занялась преобразованием государственных функций и ускорила преобразование государственных функций, таким образом упрощая управление и институт децентрализации как прорыв в разрыве, благодаря которому рынок сыграл решающую роль в распределении ресурсов и преподнесении лучшей игры для правительственных функций, эффективном содействии преобразованию государственных функций к созданию хорошей среды для развития, предлагая общественные услуги высокого качества и сохраняя социальную справедливость и правосудие. Почти через 40-лет административных реформ, вмешательство Китайского Правительства в микроэкономические операции было значительно

сокращено, был определен статус предприятия как конкурентоспособного субъекта на рынке, решающая роль распределения ресурсов рынка явно усиливается, новый тип макроэкономического регулирования и система контроля постепенно улучшается и функции социального управления и общественной службы непрерывно укрепляются.

1.3.2. Регулирование административных подразделений

Регулирование и оптимизация административных подразделений – важное содержание административной реформы Китая. После реформы и открытости, административные реформы Китая адаптированы к потребностям экономического и социального развития, развития урбанизации и революции производительности. Китай успешно провел попытки реформ на ряд административных подразделений, включая создание специальной зоны, новых провинций (муниципалитеты непосредственно под центральным правительством), превращая территории в города, меняя округа в города, регулирующие округа и изменяя округа в районы и т.д., что значительно обогатило практическое значение административного подразделения Китая. Под воздействием процесса урбанизации, пространственного расширения центрального города, агломерации и роста населения, улучшения транспортных и коммуникационных условий и политических факторов, урегулирование административного подразделения Китая в основном включало в себя пять основных режимов: изменения организационной системы, разделение административного региона, объединение административного региона, усовершенствование организационной системы и вновь созданной административной области. Среди них, урегулирование административного деления преобразования округа в город (уровень округа) было одним из наиболее важных режимов урегулирования административного деления с момента реформ и открытости в Китае. Оно проводилось в течение 19 лет и временно закончилось на период с 1979 по 1997 годы. В этот период, в связи с двухразовым урегулированием стандартов для создания центральным правительством города, весь процесс и цикл для изменения административного деления были в значительной степени под влиянием.

1.3.3. Реформы организационной структуры правительства

Организация – носитель функций и распределение функций нуждается в создании научной организации для исполнения. Один из важных содержаний административной реформы Китая – реформа правительственной организационной структуры. После реформы и открытости, Китай успешно проводил семикратные великие реформы государственной организационной структуры и общей тенденции и требованиями было научно разделить и обоснованно определить функции различных отделов правительства, далее наладить отношения между вертикальными, горизонтальными административными организациями и ведомствами, а также усовершенствовать механизм координации и взаимодействия между отделами в соответствии с изменением экономического и социального развития и требований полного исполнения государственных функций. Благодаря разумному урегулированию создания организации и оптимизации кадрового состава, мы решали раздутые проблемы не только некоторых ведомств и организаций, но и проблемы недостаточной подготовки и в некоторых отделах личные, за счет усиления функций, что сочетает функции с организацией и задачи с подготовкой персонала. Одной из важных характеристик реформы государственных учреждений в 2008 году было активно содействовать реформе основных ведомств. Эта реформа направлена на слияние институтов с аналогичными функциями и децентрализованного управления, а также объединить и скорректировать институты, которые имели пересекающиеся и повторяющиеся функции, которые оспаривались по пустякам и испытывали трудности в координации и разрешении на длительный срок. В то же время, надлежащим образом настроить институты со слишком широким диапазоном функций и чрезмерно централизованной властью отдельно, чтобы изменить дисбаланс структуры отдела и феномена «одно поймал, другое – потерял» в процессе. Реформа государственных учреждений в 2013 году дополнительно оптимизировала настройки отдела, скоординировало взаимоотношения между отделами, постоянно совершенствовало административный механизм работы, что полномочия по принятию решений, исполнительная власть и контроль мощности были объединены и скоординированы друг с другом, и построили структуру правительственного института,

сосредоточенного на департаменте макро-контроля, отдела рыночного надзора и социального управления и отдела государственной службы. Институциональная структура и система ответственности, как правило, являются обоснованными. Можно сказать, что каждая реформа государственной организационной структуры обусловлена реформой экономической системы, чтобы адаптироваться к развитию и принять улучшение требований социалистической рыночной экономики как цель, а также провести фундаментальную трансформацию и remodelирование системы управления правительства.

1.3.4. Преобразование режимов управления правительства

После реформы и открытости правительство Китая приняло на себя инициативу адаптироваться к требованиям внутренних и международных экологических изменений и изменений экономического и социального развития. Кроме того, правительство Китая придерживается принципа ориентированного на людей, чтобы использование рыночного механизма было полезным, приняты современные научно-технические достижения, упрощены административные процедуры, отрегулирован процесс управления в сочетании с государственным регулированием, планированием, руководством общественного мнения, экономическими стимулами, информационным обслуживанием и другими различными видами методов управления и средств вместе, в то время как улучшение и совершенствование существующих методов административного управления, чтобы методы административного управления постепенно превратились в более научные, гуманные и упрощенные методы управления. Для этого, во-первых, введены новшества макро-контроля. Столкнувшись с ситуацией, когда экономическое давление вниз значительно больше, нам необходимо активно внедрять инновации макро-контроля, четко поддерживать стабильный рост, снижать лимит гарантии для занятости и повысить лимит предотвращения инфляции, а также обеспечить сохранность разумного диапазона для хозяйственной деятельности; нам нужно сосредоточиться на преобразовании способа и урегулирования структуры, должным и надлежащим образом, предварительно и точно регулируя и улучшая уместность и координацию макроэкономического регулирования и контроля. Во-вторых, преобразовать

государственное управление от предварительного одобрения до середины и пост-контроля, заполнить пробелы надзора и лазеек, увеличить интенсивность наказания нарушителей закона, стремиться к достижению «Интернет и сервис государственных связей» и приложить усилия в создании рыночной среды со справедливой конкуренцией. В-третьих, содействие службы закупок правительства и ввод новшеств в правительственный функционал. В-четвертых, усилить строительство связей электронного правительства, стремиться продвигать «Интернет и сервис государственных связей» и использовать платформы электронного правительства с пользой для внедрения управления и обслуживания, что повысит оперативность ответов на общественный спрос, административную эффективность, снизит расходы на управление и принесет удобство для масс.

1.3.5. Продвижение правительства, основанного на законе

Создание правительства, основанного на законе было большим достижением для административной реформы в Китае после проведения политики реформ и открытости, из которых одним из видных знаков было то, что правительство постепенно осознало, преобразование от всеобъемлющего правительства до ограниченного правительства, государственного регулирования к государственной службе, цели и требования правительства, основанного на законе далее пояснило, что право сознания и понятия граждан правил закона постоянно совершенствуются и создание правительства, основанного на законе значительно прогрессировало. Ядро правительства, основанного на законе заключается в осуществлении администрации в соответствии с законом. *Административно-процессуальный закон*, принятый в 1989 году рассматривался в качестве важной вехи в процессе правового создания в Китае. В марте 2004 года, правительство Китая опубликовало *Обеспечение соблюдения плана за полностью продвинутым администрированием в соответствии с законом* и четко выдвинуло – использовать около десяти лет, чтобы полностью достичь цели создания правительства, основанного на законе. После этого правительство Китая ускорило темпы создания правительства, основанного на законе, выпустило и внедрило *Закон Административного Лицензирования, Административно-Процессуальное Законодательство и Внедренные Акты Закона о Перес-*

мотре *Административных Решений* и других серий законов и нормативных актов, в рамках правовой системы правительства Китая, было создано основанное на законе, административные законы и нормативные акты системы в соответствии с законом постоянно совершенствовались, административное законодательство, правоохранительные органы и надзор были дополнительно усилены легализация и институционализация создания правительства и административной работы были ускорены и правительство Китая могло эффективно использовать систему для управления правами, связями и людьми. В течение многих лет усилий, в 2015 году, правительство основанное на законе было построено, административные законы и нормативные акты постоянно совершенствовались, реформа административной системы обеспечения соблюдения законов непрерывно углубляется, теперь система организации обеспечения соблюдения административных более совершенна, процедура обеспечения соблюдения административных законов и уровень стандартизации значительно повысились, создание административной системы надзора усилено, также как и законодательство, стандартизация и открытость операций административной власти и внедрение административных действий значительно улучшено.

1.3.6. Укрепление корпуса государственных служащих

Строительство корпуса государственных служащих является предметом государственного управления, качество и способности государственных служащих будут непосредственно влиять на исполнительную силу и доверие к правительству. После реформы и открытости Китай приступил к созданию современной системы государственного служащего. В апреле 1993 года Государственный Совет утвердил и издал *Временное положение о государственных служащих* и внедрил его в октябре того же года, который ознаменовал первоначальное образование системы государственных служащих в Китае. После этого, все регионы по всей стране начали постепенно наращивать и внедрять национальных государственных служащих сверху вниз и усиливать строительство корпуса государственных служащих. Система законов и нормативных актов по управлению государственными служащими постепенно улучшалась, в том числе основное установление доступа, стимулирование, вывод и другие си-

стемы национальных государственных служащих с китайской спецификой; создание стиля работы правительства и чистка правительства постоянно повышалось и, в целом, качество и способность государственных служащих явно улучшились, чтобы сформировать государственных служащих, которые ценят должности и посвящают себя работе, будучи лояльными к своим обязанностям, обладая отличными качествами, отличным стилем работы и имея честный и добросовестный дух, заложили прочный фундамент для дальнейшего создания совершенной административной системы социализма с китайской спецификой.

1.3.7. Содействие в антикоррупции и создание чистого государства

Честность – суть официальной морали, а также опорный камень доверия правительства. Три десятилетия реформ и открытости, особенно, входя в 21 век, правительство Китая неумолимо способствовало созданию чистого правительства и добилось существенного прогресса в расследовании крупных дел, наказании коррумпированных чиновников, укреплении системы строительства, укреплении надзора ведущих кадров, управлении коммерческого подкупа и коррекции нездоровой тенденции, влекущей ущерб интересам народных масс и других аспектов. Государственный Совет проводит рабочую конференцию чистого правительства каждый год и содействует созданию борьбы с коррупцией и чистого правительства государственной системы. Все регионы и ведомства в Китае включили строительство борьбы с коррупцией и чистого правительства в общее планирование экономического и социального развития и предполагают ее в различные реформы и важные меры политики. Второе – формулирование ряда правовых систем для создания чистого правительства, в том числе разработки *Закона о государственных закупках КНР*, *Антимонопольного Законодательства Китайской Народной Республики* и *Тендерные Законы Китайской Народной Республики*, стандартизацию в администрации, по своему усмотрению, и играет основную роль рынка в распределении ресурсов, чтобы эффективно предотвратить возникновение коррупционного поведения. Третье – создать чистое правительство посредством инноваций системы и механизма. Нам было необходимо продвигать реформу системы административного одоб-

рения, систему кадров, судебной системы, рабочего механизма и финансов, инвестиций, финансовых средств и ресурсов и других реформ системы, расследовать и наказывать за случаи коррупции в соответствии с законами, прилагать большие усилия, чтобы создать чистую и честную культуру и активно осуществлять международные обмены и сотрудничество по борьбе с коррупцией. Борьба с коррупцией и создание чистой и честной политики – общее стремление всех людей в мире, а также общая тема, которую все правительства политических партий по всему миру должны решить. Китай будет играть позитивную роль в международном и региональном обмене по борьбе с коррупцией и сотрудничестве, и приложит все усилия по созданию справедливого и честного и прекрасного мира.

1.4. Основной опыт Административных Реформ в Китае

После реформы и открытости, реформа административной системы управления Китая не только добилась значительного прогресса, но и накопила ценный опыт на практике. В основном, это следующие шесть аспектов.

1.4.1. Следование дизайну и общему планированию высшего уровня

Это не только ценный опыт реформы административной системы в Китае, но и основа для углубления реформы административной системы в последующем. Углубление реформы в административной системе должно быть полностью спланировано в общей ситуации развития партии и страны. Под единым руководством центрального правительства мы будем планировать в целом и разворачивать реформы административной системы вместе с реформами других аспектов, а также проводить масштабные реформы целостно. В «Реформах Системы Партийного и Государственного Руководства», Дэн Сяопин отметил: «Цель реформирования системы партийного и государственного руководства и других систем заключается в том, чтобы в полной мере использовать преимущества социализма и ускорить процесс модернизации Китая». «Нам следует регулярно подытоживать исторический опыт, проводить интенсивные исследования и синтезировать правильные взгляды, чтобы продолжать реформу энергично и систематически, шаг за шагом, с цен-

трального уровня вниз». Реформа административной системы в Китае осуществляется через общий план и скоординирована под руководством Коммунистической партии Китая. Доклад Восемнадцатого Национального Конгресса КПК предложил: «Мы должны улучшить механизм координации структурных реформ и провести серьезные реформы в целостном подходе в соответствии с общим планом». Это имеет большое значение для укрепления конструкции высшего уровня, общего планирования, скоординированного прогресса и других аспектов реформы в административной системе. Правительство Китая всегда принимает административную реформу в качестве ключевой части всестороннего углубления реформ, изучает взаимосвязь между административной и экономической, политической, культурной, социальной реформами, схватывает регулярность интер-адаптации и поддержки, и сложности взаимозависимости ограничения и взаимодействия реформ всех аспектов, корректно обрабатывает отношения между реформами, развитием и стабильностью, улучшает научную основу и авторитет принятия решений для системных реформ, усиливает координацию, сочетание и эффективность мер реформ всех аспектов и обеспечивает правильное направление и плавность хода социалистической реформы.

1.4.2. Следование стратегии постепенной реформы

40 лет реформ и открытости в Китае демонстрировало успешный путь постепенного реформирования. Реформа административной системы является важной частью в углублении всей реформы и неизбежное требование для создания и совершенствования системы социалистической рыночной экономики и развития социалистической демократической политики. Таким образом, административная реформа в Китае придерживается пути постепенных реформ. Основные характеристики пути реформ – упорядоченные, исследовательские и инновационные самосовершенствования и революция развития социалистической административной системы под предпосылкой соблюдения политического руководства Коммунистической партии Китая, и придерживаясь основной институциональной основы социализма с китайской спецификой. Организованность означает, что административная ре-

форма в Китае правильно обрабатывает взаимосвязь между реформами, развитием и стабильностью, в целом координирует интенсивность реформ, скорость развития и национальной толерантности, и это реформа для административной системы на основе поддержания базовой политической системы и режима Китая. Исследование означает, что административная реформа в Китае корректно обрабатывает отношения между социализмом и рыночной экономикой. Это беспрецедентная карьера без ссылки, которая полностью будет осуществляться через «Пересечение реки, касаясь камней» и все приспособляясь к потребностям социалистической рыночной экономики. Каждый шаг реформы должен быть сделан правильно, точно и надежно. Инновации означают, что административная реформа в Китае несёт в себе не только существенное урегулирование для первоначальной структуры административной власти и процентной модели, но и глубокие изменения концепции и идеологической революции. Мы должны работать в духе инноваций во время всего процесса и каждого звена реформы. Практика доказала, что каждый ход административной реформы в Китае в теории и практике является результатом соблюдения раскрепощения сознания, поисков истины, опираясь на факты, совершенствование со временем. В целях содействия административной реформы, мы не только будем иметь долгосрочные цели, общее планирование, четкий путь и направление реформ, но и определим ключевые задачи каждого периода. Невозможно выполнить всю задачу одним махом; мы не должны только в полной мере использовать благоприятные условия всех аспектов, пользоваться благоприятной возможностью, твердо и решительно продвигать вперед меры по проведению реформы и принимать большие шаги в некоторых важных областях, но и всесторонне анализировать противоречия и риски, с которыми мы сталкиваемся, в полной мере учитывать допуск всех аспектов, активно и стабильно проводить реформу.

1.4.3. Следование общественного участия в процессе реформ

Общественность – предмет реформ в Китае, также как и административные реформы в Китае. Искреннее служение народу – фундаментальная цель Коммунистической Партии Китая и Правительства Китая. Следуя политике делать все для народа

и положиться на него в любом задании – основная отправная точка и движущая сила для продвижения различных реформ. От значимых целей административных реформ в Китае, с момента их начала, административные реформы в Китае всегда придерживались служения народу, делать все для народа и служить народу, фокусироваться на адаптации продвижения экономического и социального развития, постоянно развивать материальную и культурную жизнь народа и продвижение всеобщего развития народа; административная реформа в Китае придерживается соблюдения доминирующего положения масс и защиты прав и интересов этих же и народных масс; она полностью отражает интересы и обращения больших масс и дает возможность всем людям поделиться плодами реформ и развития. Исходя из динамического механизма административной реформы в Китае, административная реформа в Китае придает большое значение энтузиазму, инициативе и участию общественности, которое повышает социально-экономическую жизнеспособность и творческий потенциал. Практика доказала, что только административная реформа в Китае в соответствии с интересами народа, отражает голос народа, твердо опирается на людей и строит правительство, удовлетворяющее людей в том, что они могут получить пропагандистскую искреннюю поддержку и сильную поддержку масс.

1.4.4. Следование фокусировке центральных заданий ведомства

Китай является крупной развивающейся страной. Достижение устойчивого быстрого и здорового развития экономики Китая не только первый приоритет современного Китая, но и большой вклад китайского народа в развитие мира. Поэтому, ориентация на экономическое развитие, служба экономическому развитию и адаптация к развитию – всегда внутренняя движущая сила административной реформы в Китае. Административная система является основным содержанием национальной системы. Это важная часть китайской политической надстройки. Это связующий пункт экономической, политической, социальной и других систем. Она также имеет тесные отношения с ними. Административная реформа в Китае, особенно установка правительственного учреждения и функция урегулирования, включает в себя национальную экономику, политику, культуру и

другие аспекты общественной жизни. Она также включает в себя ряд важных отношений между центральными и местными органами власти, правительством и обществом, правительством и предприятиями, общими интересами и местными интересами. Таким образом, реформа в административной системе должна быть полностью спланирована в общей ситуации экономического и социального развития Китая; представлена и должна служить требованиям содействия экономическому и социальному развитию; адаптироваться к прогрессу совершенствования системы социалистической рыночной экономики, а также координироваться с созданием социалистической демократической политики и совершенствованием национальной системы управления.

1.4.5. Стимулирование инноваций, практики с мужеством

Многие из основных политик и практик Коммунистической партии Китая и правительства Китая приходят от инноваций в массы и практикуются на базовом уровне. В процессе углубления административной реформы, нам всегда следует поощрять и поддерживать местные органы власти и ведомства исходя из реальности, адаптироваться к местным условиям, исследовать смело, продвигать инновации и накапливать опыт для углубления реформ. Например, в последние годы, многие местные органы власти и ведомств активно исследовали организационную структуру, иерархию, систему управления, механизм работы, режим обслуживания и другие аспекты деятельности правительства, в том числе продвижение реформ на супер системы министерства, исследуя реформы на прямое управление провинциальных округов (городов) и инновация режимов административного управления, стандартизации государственных услуг, всеобъемлющих реформ в правоохранительной системе и так далее. Соответствующие ведомства и местные органы власти будут исследовать, изучать и объективно оценивать влияние этих мер реформ; внимательно изучать и решать проблемы, возникающие в процессе реформ; совершенствовать и продвигать эффективные меры по проведению реформы, которые были доказаны на практике, и отражать их в общем планировании высшего уровня и развертывании решений.

1.4.6. Следование комбинации изучения и извлечения уроков из международного опыта и их соответствия реальности Китая

Открытие – одна из основ государственной политики Китая. После реформы и открытости, Китай активно осуществляет административные культурные обмены между Китаем и зарубежными странами с более открытым сознанием, лучшим менталитетом и более широкими перспективами и сделал соответствующие усилия по содействию прогрессу человеческой цивилизации в изучении и извлечении уроков друг у друга. Административная реформа включает урегулирование в отношениях административной власти и изменения в организационной структуре правительства. Административная реформа в Китае хороша не только тем, что удобна для изучения и извлечения уроков из полезных результатов международного публичного управления, в соответствии с тенденцией развития и изменения времени, но и тем, что не слепо копирует иностранный режим. Кроме того, административная реформа в Китае также основана на обширной территории Китая, совершенно различные ситуации между различными регионами, очень неравномерное развитие, глубокое влияние традиционной управленческой концепции и другие реалии. Это не только исходит из общей ситуации и равномерно разворачивает, но и в полной мере учитывает особенности различных регионов, руководствуясь по категориям и обеспечивает сочетание изучения и извлечения уроков из международного опыта и их соответствия реальности Китая.

Ссылки

1. Xi, J.P. (2014). *The Governance of China* (1st ed.). Beijing, China.
2. Wei, L. Q. (2013). *On the Reform of Administrative System* (7th ed.). Beijing, China: People's Publishing House.
3. Wei, L. Q. (2009). The Review and Prospect of 30 Years' Reform on Administrative Management System. *QiuShi*, 2, 33-36.
4. Wei, L. Q. (Ed.). (2015). *Innovating Government Governance and Deepening Administrative Reform*. Beijing, China: Chinese Academy of Governance Press.

УГЛУБЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТРУКТУРАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: ВАЖНОЕ РУКОВОДСТВО

Чен Баошенг¹

Аннотация

В основных выступлениях, сделанных Си Цзиньпином после 18-го Всекитайского съезда Коммунистической партии Китая (КПК), был дан тщательный анализ важных теоретических и практических вопросов, касающихся всех аспектов развития Партии и Государства. Когда речь заходит о том, каким образом всесторонне углубить реформу, Си Цзиньпин продолжил развивать политическую теорию социализма с китайской спецификой, предложив много новых идей о великой важности, руководящих соображениях, общей цели, основополагающих принципах, основных задачах и подходах углубления политической структурной реформы. Эти размышления служат важным руководством в процессе углубления политической структурной реформы в данных новых условиях.

Ключевые слова: политическая реформа, структурная реформа, политика и государственное управление, потенциал управления, социализм, политическая гарантия, социальное развитие.

1. Углубление политической структурной реформы: историческая неизбежность

Си Цзиньпин неоднократно говорил, в том числе в ходе третьего пленума ЦККПК 18-го съезда КПК, о необходимости и важности поддержания и укрепления социализма с китайской спецификой и углубления политической структурной реформы, ссылаясь на ее историческую неизбежность. Он приводил 3 основных причины для этого.

Прежде всего, углубление политической структурной реформы является решением, которое было принято на основании изу-

1. Автор занимал должность Секретаря комитета КПК в Китайской академии управления и вице-президента академии, в настоящее время является Министром образования Китайской Народной Республики.

чения опыта международного коммунистического движения и извлеченных из него уроков. Си Цзиньпин проводил систематический обзор и изучение 500-летнего опыта социализма и разъяснял историю и процесс развития социализма с китайской спецификой, а также историческую неизбежность поддержания и укрепления китайской модели социализма и углубления политической структурной реформы. После того, как социализм впервые возник в виде утопического социализма, он подвергся процессу почти 500-летнего развития, и, тем не менее, воплотить полномасштабно на практике его удалось только в Советском Союзе. После кончины Ленина, в Советском Союзе было установлено то, что мы называем советской моделью. После Второй мировой войны такая модель рассматривалась как единственная модель социализма, и она была распространена на страны восточной Европы, Китай и другие социалистические страны. Несмотря на то, что эта модель сыграла определенную историческую роль в особых условиях того времени, по мере экономического и социального развития, во многих элементах этой модели, особенно ее политической системе, стало выявляться все больше и больше проблем. Среди них, например, пожизненное пребывание в должности официальных лиц, отдаление от простых людей, бюрократизация и отсутствие демократии и верховенства закона. Эти проблемы препятствовали экономическому и социальному развитию, и оказывали негативное воздействие на глобальное коммунистическое движение. Изучение истории социализма показывает, что важной причиной коренных перемен в Восточной Европе и распада Советского Союза в конце 1980-х и начале 1990-х годов стала неспособность этих стран создать адекватную систему управления или содействовать созданию сильного потенциала управления. Китай, к счастью, не стал копировать советскую модель; вместо этого он стал независимо исследовать путь социалистического развития с учетом китайской специфики. Тем не менее в основе политической системы Китая лежит советская модель, с которой она во многом связана. С целью модернизации системы управления Китая и потенциала управления, нам необходимо углубить политическую структурную реформу и освободить Китай от проблемного наследия советской модели.

Во-вторых, углубление политической структурной реформы является решением, принятым на основе анализа практического процесса социалистической революции и развития в Китае. Революция 1911 года свергла имперскую систему, которая правила в Китае на протяжении более двух тысячелетий, создав первую азиатскую буржуазную республику, но, несмотря на ожидания, это не принесло в Китай демократию и добросовестное управление. История доказала, что капиталистическая система не может создать эффективное управление в Китае. Создание Китайской Народной Республики установило социалистическую политическую систему, заложив, таким образом, прочную основу для развития нового пути управления в Китае. В фундаментальных и основных политических системах социализма заключаются огромные преимущества. В течение исторического процесса постоянного совершенствования этих систем был предпринят ряд важных положительных шагов в практике политического развития современного Китая. Это, в первую очередь, включало значительный прогресс в развитии демократии и верховенства закона, отмену принципа пожизненного пребывания в должности, закрепление в конституции необходимости уважения и защиты прав человека, постоянное развитие демократии на общинном уровне и усилия по обеспечению равенства представительства городского и сельского населения при избрании представителей во Всекитайском собрании, базовое завершение создания системы законов, консолидация и расширение Объединенного патриотического фронта и так далее. Данные политические достижения способствуют осуществлению быстрого экономического роста и всестороннего социального прогресса. Тем не менее, в действующей политической системе по-прежнему существуют недочеты, например, требуют совершенствования демократические механизмы, уровень верховенства закона нуждается в повышении, бюрократизм и коррупция в определенной степени все еще существуют. Для того, чтобы сделать политическую систему социализма с китайской спецификой более развитой и устойчивой, в долгосрочной перспективе мы не должны стоять на месте; мы должны работать над тем, чтобы постоянно устранять недостатки в политической системе и механизмах.

В-третьих, углубление политической структурной реформы предназначено для обеспечения политической гарантии осуществления Китайской мечты. На третьем пленуме 18-го ЦК-КПК было заявлено, что перед лицом новых условий и задач для того, чтобы завершить построение умеренно процветающего общества во всех сферах и затем перейти к построению современного социалистического государства, процветающего, сильного, демократического, культурно развитого и гармоничного, а также осуществить Китайскую мечту великого возрождения китайской нации, мы должны в этот отправной момент в истории всесторонне углубить реформу. Важные разъяснения Си Цзиньпина о китайской мечте служат сильной мотивацией для всего китайского народа для понимания и совместной работы в деле построения социализма с китайской спецификой. Политическая структурная реформа является важной составляющей всеобъемлющего процесса углубления реформ и играет важную роль в обеспечении и поддержке экономического и социального развития. Перед лицом новой ситуации и новых задач с точки зрения того, что необходимо для того, чтобы осуществить Китайскую мечту, по-прежнему имеется ряд вопросов, требующих безотлагательного решения, которые касаются системы управления и потенциала управления Китая. Таким образом, для обеспечения политической гарантии осуществления Китайской мечты крайне важно углубить политическую структурную реформу и модернизировать систему государственного управления.

II. Рациональная теория по проведению углубления политической структурной реформы

Теория является руководством к действию. Углубление политической структурной реформы должно основываться на руководстве рациональной теорией. Си Цзиньпин придает огромное значение теоретическому руководству по всеобъемлющему углублению реформы и политической структурной реформы. В ходе 3-го пленума 18-го ЦККПК прозвучало заявление о том, что в процессе всеобъемлющего углубления реформы мы должны высоко нести знамя социализма с китайской спецификой и руководствоваться теорией марксизма-ленинизма, идеями Мао

Цзэдуна, теорией Дэн Сяопина, концепцией «трех представительств» и научного видения развития.

Изучая высказывания Си Цзиньпина становится очевидным, что в качестве руководящей идеи для углубления политической структурной реформы, в частности в системе социализма с китайской спецификой, прежде всего мы должны придать огромное значение роли теории марксизма. Только придерживаясь руководящей идеи, представленной рациональной теорией, мы сможем достичь тщательного и точного понимания естественных законов, лежащих в основе правления КПК, развития социализма и прогресса человеческого общества; поддерживать непоколебимую веру в наши идеалы и убеждения; и несмотря на сложную ситуацию, в которой мы находимся, продолжать строить социализм с китайской спецификой. В процессе углубления политической структурной реформы мы должны поддерживать китайский дух. Китайский дух является духом нации, в основе которого лежит патриотизм; духом времени, в центре которого лежат реформа и инновации; и духом науки, непременным условием которого является поиск правды из фактов. Китайский дух является внутренней силой, которая обеспечивает устойчивый прогресс политической структурной реформы.

Во-вторых, мы должны сохранять уверенность в политической системе социализма с китайской спецификой следуя руководству рациональной теорией. По сути углубление политической структурной реформы представляет собой пример самосовершенствования и развития социалистической политической системы. Ее характер определяется характером китайского социализма; и это то, чем мы должны руководствоваться и во что должны твердо верить. Важным моментом в нашей политической структурной реформе является следующее: мы не можем следовать советской модели, и совершенно невозможно, чтобы мы стали копировать западную политическую модель.

В-третьих, мы твердо должны верить в путь политического развития социализма с китайской спецификой, следуя руководству рациональной теории. В процессе углубления политической структурной реформы мы должны следовать правильным путем. Мы должны отстаивать социализм с китайской специфи-

кой. Как сказал Си Цзиньпин: «Только владелец знает подходит ли ему его обувь». Только граждане страны могут с полным правом сказать подходит ли их стране этот путь развития. Мы должны основывать наши действия на теории марксизма, в частности, это касается картины мира, ценностей и политических взглядов системы теории социализма с китайской спецификой, оставаясь преданными пути развития социализма с китайской спецификой.

III. Цели углубления политической структурной реформы

Согласно постановления ЦККПК о некоторых важных вопросах, касающихся всеобъемлющего углубления реформы, принятого на 3-м пленуме 18-го ЦККПК, общей целью всеобъемлющего углубления реформы является *«улучшение и развитие социалистической системы с китайской спецификой и модернизация системы управления Китая и потенциала управления»*. Си Цзиньпин дал разъяснение этой общей цели на пленуме. Принимая во внимание общую цель всеобъемлющего углубления реформы, целью углубления политической структурной реформы должно стать совершенствование и развитие политической системы социализма с китайской спецификой и, таким образом, продолжение модернизации системы политического управления и потенциала по политическому управлению Китая. Цель *«совершенствования и развития политической системы социализма с китайской спецификой»* указывает нам на направление работы по углублению политической структурной реформы и политическую модель, которую мы выбрали. Как сказал Си Цзиньпин, Китай является огромной страной, поэтому абсолютно недопустимо совершать катастрофические ошибки в фундаментальных вопросах и основных принципах, и фундаментальная ориентация страны не может быть изменена. В то же время, цель *«модернизации системы управления и потенциала по управлению»* указывает на необходимость сделать политическую систему Китая и процесс ее развития более демократичным, эффективным и основанным на законе. Это означает необходимость укреплять динамизм Партии и Государства, поощрять инициативу людей, продвигать социалистическую демократию, наращивать усилия по превращению Китая в правовую страну и поддерживать социальный политический прогресс. Нам необходимо гаранти-

ровать, что Партия постоянно наращивает свой потенциал по эффективному, демократическому правовому правлению, что правительственные ведомства продолжают повышать свою способность по выполнению своих функций, и что люди получают больше возможностей управлять государственными делами, экономическими и социальными вопросами и их собственными делами в соответствии с законами. Мы должны приложить все усилия для того, чтобы к 2020 году разработать полный набор политических институтов, должным образом организованных, стандартизированных и эффективных, что позволит сделать наши политические институты более продуманными и более четко определёнными.

IV. Фундаментальный принцип углубления политической структурной реформы

Си Цзиньпин подчеркивает, что фундаментальный принцип углубления политической структурной реформы заключается в *«углублении политической структурной реформы, уделяя особое внимание объединению руководящей роли Партии, положения людей как хозяев страны и правового управления страной»*. Это означает, что при углублении политической структурной реформы необходимо учитывать три момента.

Во-первых, поддержка руководящей роли КПК является обязательным условием для углубления вышеупомянутой реформы и фундаментальной гарантии положения людей как хозяев страны и правового управления страной, поскольку КПК является основной силой, возглавляющей дело построения социализма с китайской спецификой. Углубление этой реформы также заключается в укреплении руководящей роли Партии и повышении ее потенциала управления и упрочнении ее позиций как партии власти. Без этого действительно будет невозможно достичь следующих важных моментов.

Во-вторых, обеспечение того, что люди являются хозяевами страны, представляет собой отправную точку и цель процесса углубления реформы, поскольку по своей сути это есть то, к чему должна стремиться социалистическая демократия, и важ-

ное направление руководства Партии и правового управления страной.

В-третьих, верховенство закона является основным средством, с помощью которого Партия руководит людьми при управлении страной. Обозначив правовое управление страной в качестве своей темы, 4-й пленум 18-го ЦККПК подчеркнул, что правовое управление является необходимым условием и важной гарантией поддержки и развития социализма с китайской спецификой, а также естественным элементом модернизации системы и потенциала управления страной. Это имеет важное значение для деятельности нашей Партии по управлению и возрождению страны, для благосостояния людей и долговременной стабильности Партии и страны. Правовое управление страной служит законодательной гарантией не только положения людей как хозяев страны, но и положения КПК как партии власти в Китае.

В дополнение к поддержке фундаментального принципа объединения этих трех аспектов в процессе углубления политической структурной реформы, также важно придерживаться ряда других базовых принципов. Политическая структурная реформа является открытой реформой и должна активно стремиться учиться на опыте всех политических достижений в области человеческого развития. Реформа должна содействовать развитию трудовой силы и уровня жизни людей. Она должна способствовать поддержанию территориальной целостности Китая и должна совпадать с интересами китайской нации в целом. Одним словом, политическая структурная реформа должна способствовать великому возрождению китайской нации.

V. Четко определённые задачи по углублению политической структурной реформы

Центральный комитет Партии, возглавляемый Генеральным секретарём Си Цзиньпином, на основании реалий китайской специфики и четкого понимания пульса времени, обозначил следующие основные задачи по углублению политической структурной реформы.

Во-первых, необходимо поддерживать и развивать фундаментальную политическую систему Китая и ее базовые политичес-

кие институты. Это означает, что для основополагающей цели обеспечения положения людей как хозяев страны, необходимо поддерживать и совершенствовать систему собраний народных представителей, систему многопартийного взаимодействия и политического консультирования под руководством КПК, систему регионального самоуправления этнических групп и систему общинного самоуправления; и уделять более пристальное внимание укреплению демократической системы и развитию форм демократии.

Во-вторых, необходимо превратить Китай в правовую страну. Перед лицом новой ситуации и новых задач необходимо наиболее эффективно воспользоваться этим важным периодом стратегических возможностей для развития Китая, и действовать лучше для успешного объединения всех сил общества, обеспечив баланс интересов в обществе, координацию социальных взаимоотношений и стандартизацию социального поведения таким образом, чтобы в процессе глубоких изменений, которые претерпевает китайское общество, оно смогло сохранить энергию и порядок. Мы должны обеспечить более важную роль верховенства закона в определении и стандартизации нашей практики, поддерживать верховенство Конституции и других законов, и углублять структурную реформу в области административного исполнения законов, а также другие структурные реформы правовой системы.

В-третьих, необходимо преобразовать правительственные функции более ускоренно. Необходимо приложить все усилия для того, чтобы преобразовать правительственные функции, углубить административную реформу, внедрить инновации в систему государственного управления и повысить кредитоспособность и исполнительные возможности правительства. Основные идеи, подразумеваемые «правительством, ориентированным на оказание услуг», заключаются в том, что правительство должно иметь четко определённые функции, иметь надлежащую структуру, быть чистым и эффективным и пользоваться поддержкой общества. Основная функция правительства, ориентированного на оказание услуг, состоит в предоставлении обществу общественных благ и услуг и обеспечении того, что все люди пользуются результатами развития благодаря более равномерному разделе-

нию этих результатов. Правовое государство – это государство, которое осуществляет правовое управление своей системой и обществом. Правовое правительство должно придерживаться основополагающего принципа следования Конституции и законов в своей работе, и, с точки зрения поведения правительства, осуществлять управление на основе законодательства.

В-четвертых, важно укрепить систему надзора и контроля за осуществлением власти. Си Цзиньпин подчеркивает важность проявления нулевой терпимости к коррупции и бороться со всеми проявлениями хищений и коррупции, оставаться преданными «борьбе с тиграми и мухами», поощрять общественный надзор за осуществлением власти, обеспечивать прозрачность осуществления власти и способствовать более эффективной работе механизмов мониторинга и координации власти.

В-пятых, крайне важно укреплять и повышать руководящую роль Партии. Мы должны углубить реформу системы Партии, уделяя особое внимание более эффективному демократическому и правовому осуществлению власти. Начиная с борьбы с формализмом, бюрократизацией, гедонизмом и экстравагантностью, мы должны усовершенствовать систему регулярного повышения стандартов поведения, и ускорить развитие системы и механизмов в целях обеспечения политической гарантии успешного реформирования, открытости социалистической модернизации.

Углубление политической структурной реформы связано с будущим страны, судьбой нации и благополучием людей, и имеет далеко идущие последствия. Таким образом этот процесс не оставляет возможности для ошибок и требует эффективного подхода. Си Цзиньпин сделал ряд важных высказываний касательно того, как мы должны подходить к проведению всеобъемлющей реформы, которая включает и политическую структурную реформу. Был сделан ряд важных замечаний: (1) Мы должны усилить интеграцию процесса разработки на высшем уровне и «перехода реки нащупывая камни»; (2) мы должны поощрять взаимное укрепление общего процесса и прорывов в ключевых областях; (3) мы должны сделать меры реформ более систематическими, более целостными и более скоординирован-

ными и обеспечить согласованность политической структурной реформы и структурных реформ в области экономики, культуры, социальной защищенности и экологии; (4) в процессе углубления политической структурной реформы нам необходимо сбалансировать взаимоотношения между реформой, развитием и стабильностью и продолжать обеспечивать баланс между интенсивностью реформы и темпами развития со способностью людей переносить изменения; и (5) нам необходимо углубить политическую структурную реформу одновременно с обеспечением социальной стабильности, поддерживать социальную стабильность и развитие путем углубления политической структурной реформы, и углублять реформу на систематической основе и в установленном порядке. Высказывания Си Цзиньпина касательно подходов к всеобъемлющему углублению реформы и углублению политической структурной реформы наполнены мудростью диалектического и исторического материализма.

VI. Основные тезисы Генерального секретаря Си Цзиньпина касательно углубления политической структурной реформы: продолжение и развитие политической теории социализма с китайской спецификой

Основные тезисы генерального секретаря Си Цзиньпина касательно углубления политической структурной реформы продолжают и развивают политическую теорию социализма с китайской спецификой и представляют собой последние достижения по воплощению идей марксизма в условиях Китая. Основными достижениями является следующее:

Во-первых, он рассматривает и обсуждает необходимость и важность политической структурной реформы с точки зрения естественных законов исторического развития. С момента начала политики реформы и открытости КПК придавало важное значение политической структурной реформе. Как однажды сказал Дэн Сяопин: *«Успех всех наших реформ зависит от политической структурной реформы. Без проведения структурной реформы, невозможно добиться успеха экономической реформы, поскольку первое препятствие, которое будет необходимо преодолеть, это сопротивление людей»*. Си Цзиньпин рассуждал об этой важной проблеме с точки зрения естественных законов исторического развития и

развития социализма за последние 500 лет. Он утверждал, что сегодняшняя и будущая история тесно взаимосвязаны и что в целях осуществления основного плана, разработанного 18-м Всекитайским собранием Партии, необходимо тщательно изучить и обобщить опыт, извлечённый из реализации политики реформы и открытости, достичь более глубокого понимания исторической неизбежности политики реформы и открытости, продемонстрировать большую инициативность в понимании естественных законов реформы и открытости, и проявить большую решительность в осуществлении важной ответственности по углублению реформы и открытости.

Во-вторых, Си Цзиньпин является первым в истории развития марксизма, кто предложил модернизировать систему и потенциал управления государства. Джоу-Энь-Лайна сессии 3-го Всекитайского собрания народных представителей объявил 4 цели модернизации, которые включали цели по модернизации промышленности, сельского хозяйства, государственной обороны, науки и технологий Китая. Однако Си Цзиньпин более подробно разъяснил важность и основополагающее значение модернизации системы и потенциала управления страны. Это то, что случилось впервые в истории развития марксизма, и дает ответы, в контексте Китая и сегодняшнего дня, на вопросы о том, каким образом должно управляться социалистическое общество. Си Цзиньпин ясно обозначил, что в контексте социализма с китайской спецификой «управление страной» означает, что КПК руководит людьми при управлении страной. Система управления страной в основном относится к системе институтов страны, в то время как потенциал страны по управлению, в основном, относится к фактической способности использовать системы и институты для управления страной.

В-третьих, Си Цзиньпин предложил новые идеи по развитию и укреплению политической системы. Так, на 3-м пленуме 18-го ЦККПК было четко заявлено, что *«нам нужно поощрять широкомасштабное, многоуровневое и институциональное развитие совещательной демократии»* и что цели развития системы совещательной демократии заключаются в «создании системы совещательной демократии с разумными процедурами и обосно-

ванными связями». Это представляет собой развитие мышления о системе политических консультаций.

В-четвертых, Си Цзиньпин предложил новый взгляд на правительственные функции. На 3-м пленуме 18-го ЦККПК он заявил, что центральная проблема реформы заключается в том, как правильно управлять взаимоотношениями между правительством и рынком с целью обеспечения решающей роли рынка в распределении ресурсов и более эффективной роли правительства. Это представляет собой важнейшее теоретическое новшество не только потому, что это был первый раз, когда прозвучало заявление о том, «что рынок играет решающую роль в распределении ресурсов», но также потому, что было сделано новое заявление о функциях правительства. Ранее подчеркивалось, что правительство должно главным образом осуществлять функции макроэкономического регулирования, надзора и контроля над рынком, оказания государственных услуг и управления обществом. Теперь, помимо того, что к ним была добавлена функция по охране окружающей среды, также были четко разграничены различные функции центрального правительства и местных правительств. Было заявлено, что функция центрального правительства по осуществлению макроэкономического регулирования будет усилена, в то время как функции местных правительств по оказанию государственных услуг, надзору и контролю над рынком, управлению обществом и охране окружающей среды также будут усилены.

В-пятых, Си Цзиньпин выступил с новой идеей «превращения Китая в правовую страну». С момента начала политики реформы и открытости, Партия постепенно внедрила концепцию правового управления страной. На основании этого Си Цзиньпин предложил «превратить Китай в правовую страну» и обобщил эту идею как *«принятие координированных усилий для одновременного развития системы правового управления страной, правового осуществления государственной власти, и правового администрирования правительства; и принятие комплексного подхода к созданию правового государства, правового правления и правового общества»*. Принятие тезиса «правового управления Китая» на 4-м пленуме 18-го ЦККПК стало первым в истории КПК.

В-шестых, Си Цзиньпин пояснил, каким образом надлежит усилить системы надзора и контроля над осуществлением власти. КПК всегда придавала особую важность борьбе с коррупцией и обеспечению целостности. Мао Цзэдун однажды обсуждал с одним демократом то, каким образом Китай смог вырваться из политического цикла взлетов и падений. Си Цзиньпин продвигал и развивал эту традицию, озвучив новые идеи по использованию институциональных средств для проверки власти, управления идеями и руководством персонала; поддержки общественного контроля над осуществлением власти; обеспечения институциональной основы осуществления власти; и внедрения в системе инноваций для борьбы с коррупцией и поддержки целостности, уделяя внимание укреплению институтов.

Академии управления по всей стране должны играть важную роль в поддержке и развитии социализма с китайской спецификой и углублении политической структурной реформы. Данные академии являются основными провайдерами программ подготовки государственных служащих в Китае, важными центрами по исследованию теории государственного управления и инноваций в государственном управлении и аналитическими центрами, оказывающими консультации китайским разработчикам политики. Си Цзиньпин придает важное значение работе академий управления. В ходе своего визита в Китайскую академию управления он дал ряд важных распоряжений по развитию академий управления. Перед лицом этой ситуации и этих задач, академии должны изучать и внедрять руководящие принципы, прозвучавшие в основных выступлениях Си Цзиньпина, и вносить свой вклад во всеобъемлющее углубление реформы, частью которой является политическая структурная реформа.

Во-первых, в нашей работе по разработке инструкций и подготовке государственных служащих мы должны стремиться включать в наши учебные материалы руководящие принципы из выступлений Си Цзиньпина, принести их в наши аудитории и превратить их в образ мышления наших студентов. Мы должны обеспечить то, что наши студенты хорошо понимают суть этих принципов, действительно усваивают их и внедряют на практике для повышения своих политических способностей.

Во-вторых, мы должны развивать быстрыми темпами эффективные исследования по углублению политической структурной реформы. Академии управления предлагают полный спектр дисциплин политической науки, имеют сильный научный и преподавательский состав и пользуются благоприятными условиями, предоставленными обменом с китайскими и иностранными коллегами. Эти академии должны полностью использовать свои преимущества и специфику для достижения весомых и авторитетных результатов исследований.

В-третьих, мы должны более эффективно предоставлять консультации по углублению политической структурной реформы. Академии управления должны сконцентрироваться на исследованиях в сфере стратегий, политики и контрмер в отношении деликатных, острых и ключевых проблем в административных и политических структурных реформах, наращивать свой потенциал в качестве аналитических центров и обеспечить мощную консультационную и интеллектуальную поддержку процессу принятия политических решений по реформе. Политическая структурная реформа является важной частью усилий по всеобъемлющему углублению реформы. Углубление политической структурной реформы и модернизация управления в Китае направлены на обеспечение крепкой политической гарантии и поддержки в деле построения умеренного процветающего общества и осуществления Китайской мечты великого возрождения китайской нации.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КИТАЙСКОМ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ, ОРИЕНТИРОВАННОМ НА ОКАЗАНИЕ УСЛУГ: ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ, ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Ху Ганг¹, Бо Гуили², Лю Сяоканг³ и Инь Янхонг⁴

Аннотация

Опыт зарубежных стран и внутренних экспериментов показал, что устойчивость и результативность системы оценки деятельности правительства зависит, главным образом, от применения результатов оценки. Сегодня применение результатов оценки деятельности в администрации Китая не отвечает требованиям построения правительства, ориентированного на оказание услуг. Необходимо принять меры для продвижения эффективного применения этих результатов, в частности, создания стимулов для предоставления качественных услуг путем поощрения, укрепления систем административной подотчетности в сфере государственных услуг, обнародование результатов оценки деятельности администрации и отчетов о том, каким образом эти результаты были применены. В дополнение к этому необходимо совершенствовать применение результатов оценки администрации посредством таких мер, как их увязка с бюджетными ассигнованиями.

Ключевые слова: оценка деятельности, управление деятельностью, Китай, китайская администрация, реформа государственного сектора, административная подотчетность, система ответственности.

1. Ху Ганг, доцент, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления; Инь Янхонг, преподаватель, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления.

2. Бо Гуили, профессор, руководитель диссертации, руководитель кафедры преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления.

3. Лю Сяоканг, доцент, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления.

4. Инь Янхонг, преподаватель, кафедра преподавания и исследования государственного администрирования, Китайская академия государственного управления;

Введение

Цель управления деятельностью правительства, ориентированного на оказание услуг, заключается в поддержке трансформации правительственных функций, оптимизации правительственных структур, внедрения инноваций в административные механизмы управления и, таким образом, содействию более эффективному оказанию государственных услуг. Тем не менее, опыт зарубежных стран и внутренних экспериментов показал, что устойчивость и результативность системы оценки деятельности правительства зависит, главным образом, от применения результатов оценки. Мы должны уделять больше внимания этому вопросу и постоянно поощрять эффективное применение результатов оценки деятельности в соответствии с требованиями построения правительства, ориентированного на оказание услуг.

1. Основные сферы применения результатов оценки деятельности китайского правительства

В настоящее время результаты оценки деятельности в основном применяются китайской администрацией в следующих целях:⁵

1. Составление внутренних отчетов по результатам оценки. Например, результаты ежегодной комплексной оценки управления деятельностью муниципального правительства Пекина направляются для рассмотрения на собрании городского комитета Партии, а затем распространяются на внутреннем уровне. В Гуаньси результаты ежегодной оценки деятельности правительства распространяются в соответствии с установленной формой и в определённом объеме, а копии направляются в организационную, кадровую, дисциплинарную комиссии и финансовые отделы. Результаты ежегодной оценки деятельности муниципального правительства провинции Юэянь представляются вниманию

5. В настоящей работе использованы презентации совещания по внедрению экспериментального управления деятельностью правительства, состоявшегося в Циндао в августе 2012 года; Изучение и практика управления деятельностью муниципального правительства Пекина, составленное Отделом по управлению деятельностью муниципального правительства Пекина в октябре 2011 года; Уведомление об «экспериментальных мерах по внедрению системы подотчётности и применению результатов оценки в управлении деятельностью народного правительства провинции Сычуань, изданное народным правительством провинции Сычуань 28 марта 2012 г. Мы хотели бы выразить благодарность всем, кто принял участие в этой работе.

всего города, а результаты оценки работающих там центральных и провинциальных организаций направляются в соответствующие вышестоящие органы.

2. Повышение доли отличных оценок деятельности. Например, в провинции Цзылинь государственные ведомства, получившие оценку деятельности отлично и хорошо, ниже нормы и неудовлетворительно, могут оценить работу своих сотрудников как отличную на уровне 20%, 18%, 17%, и 15%, соответственно. Государственное управление науки, технологий и оборонной промышленности предусматривает, что в случае отличной оценки деятельности ведомства, дополнительный государственный служащий такого ведомства имеет право получить годовую оценку своей деятельности на уровне отлично. В Ананьине, если правительственное ведомство получает отличную оценку своей деятельности, доля государственных служащих ведомства, которые могут получить отличную оценку в этот год, будет увеличена с 15% до 20%.

3. Увязка результатов оценки с поощрением. Существует три основные формы поощрения. (1) Грамоты. Например, в провинции Сычуань после того как результаты оценки управления деятельностью будут одобрены на заседании исполнительного комитета провинциального правительства, оно награждает грамотами ведомства, отличившиеся наиболее высокими показателями управления деятельностью. (2) Премии. Например, в провинции Хунань провинциальный комитет Партии провинциальное правительство награждают медалями и премиями правительственные учреждения, чья деятельность была оценена как превосходная, и награждают премиями учреждения, чья деятельность была оценена как надлежащая. Решение о выплате премии принимается учреждениями на основании результатов ежегодной деятельности каждого сотрудника и в соответствии с принципами поощрения отличных успехов и наказания неудовлетворительной деятельности, затем, после направления для одобрения провинциальному управлению деятельностью и организационному отделу провинциального комитета Партии, они распространяются среди работников. (3) Вынесение благодарности за отличную работу. В провинции Сычуань любое учреждение, отличившееся безупречным управлением деятель-

ностью в течение трех и более лет подряд, награждается благодарностью за отличную работу и единовременным премированием в дополнение к другим положенным формам поощрения. В Шэньчжэне учреждения, получившие отличную оценку деятельности в течение 2 и более лет подряд, награждаются благодарностью за отличную работу и, если их деятельность получила отличную оценку на протяжении 3 и более лет подряд, они получают награду за коллективные услуги класса 3, а их руководящие органы также подлежат поощрению.

4. Служат критерием для аттестации, отбора и назначения высокопоставленных государственных служащих. Например, Министерство государственных земель и ресурсов напрямую связывает результаты ежегодной оценки управления деятельностью с ежегодной аттестацией руководящих органов и служащих. Эти результаты рассматриваются в качестве ежегодной аттестации руководства этого учреждения, и составляют 70%, 60%, и 50% результата оценки деятельности главных ответственных руководителей, других членов руководства и других официальных лиц на уровне бюро в соответствующей организации. Оценки результатов также используются в качестве важного критерия для отбора и назначения руководящих лиц. В провинции Лаолин ежегодные результаты оценки деятельности учреждений являются критерием для оценки руководящих органов и должностных лиц, продвижения и назначения должностных лиц. Результаты оценки деятельности также используются организацией и кадровыми отделами.

5. Служат основой для административной подотчетности. Например, в провинции Фунцзянь административной подотчетности уделяется особое внимание при использовании результатов оценки деятельности правительства. При управлении оценке деятельности, правительственные служащие, которые несерьезно относятся к выполнению своих обязанностей, перекалывают свои обязанности на других, безрезультативны, создают задержки и препятствия в своей деятельности, или принимают взятки, привлекаются к строгой ответственности. В провинции Синьцзянь результаты оценки деятельности правительства являются основой для административной подотчетности. Главные руководители, ответственные за работу учреждений, получившие

низкую оценку деятельности своей деятельности, будут вызваны для разговора, главным руководителям учреждений, получивших низкую оценку своей деятельности, будет сделан выговор, а главные руководители учреждений, получившие неудовлетворительную оценку в течение 2 лет подряд, будут наказаны.

III. Основные проблемы применения результатов оценки деятельности в китайском правительстве

Профессор Джон Бернс отмечал, что в последние 10 лет при оценке деятельности китайского правительства все большее внимание уделяется государственным услугам. Несмотря на то, что это действительно так, по-прежнему существуют серьезные проблемы по применению результатов оценки деятельности в правительствах в сравнении с требованиями, озвученными на 18-м Всекитайском съезде КПК по построению правительства, ориентированного на оказание услуг, должным образом организованного, чистого, эффективного и удовлетворяющего потребности людей, а также требованиями по трансформированию государственных функций по созданию благоприятных условий для развития и оказания качественных государственных услуг, а также поддержания социальной справедливости и равноправия.

1. Акцент на материальное поощрение, пренебрегая поддержкой духа. Поощрение на основе результатов может обеспечить важные стимулы для упорной работы. Тем не менее, на практике результаты оценки деятельности правительства, главным образом, связаны с материальными формами поощрения, и в меньшей степени с поддержкой духа работников. Многие местные администрации подчеркивают, что цель проведения оценки деятельности заключается в определении размера премирования и, соответственно, напрямую связывают результаты оценки с премированием. Это является серьезным заблуждением с их стороны. Например, некоторые местные администрации выделяют специальные средства для проведения оценки деятельности руководства Партии и правительства, награждая денежными премиями людей, получивших отличную оценку своей работы. Из этих средств премирование 20% составляют премии главным руководителям, 30% – премии членам руководящей груп-

пы (куда входят главные руководители) и 50% – премии постоянным сотрудникам (куда входят члены руководящей группы) учреждения, получившие отличную оценку деятельности. Материальное поощрение является важным средством мотивации; однако, государственные организации отличаются от частных организаций; их цель более сложная. Поскольку при осуществлении государственной власти, правительство представляет не только материальные услуги, но также поддерживает воодушевление и формирует общественный дух. Прямая увязка результатов оценки деятельности правительства с материальным поощрением, в частности, премиями, будет способствовать преследованию личных выгод государственными служащими и ослаблению их чувства ответственности перед обществом. Это идет вразрез с развитием общественного духа и укрепления настроя по оказанию услуг, что очень необходимо китайской администрации, ориентированной на оказание услуг.

2. Широко распространена практика, когда основное внимание уделяют материальному поощрению, а дисциплинарными мерами пренебрегают, а расследования проводятся без привлечения людей к ответственности. Во многих местах четко установлено, что результаты оценки деятельности правительства должны рассматриваться как критерий административной подотчетности, однако на практике широко распространена проблема упора на поощрение и пренебрежения дисциплинарными мерами, и проведения расследований без привлечения людей к ответственности. Например, в некоторых местах результаты оценки деятельности администрации делятся на три класса: класс 1, класс 2, класс 3 и «ниже стандарта». Если годовой показатель оценки деятельности учреждения составляет 80% или выше общей оценки, она классифицируется как «отвечающая стандартам»; все учреждения, получившие оценку «соответствует стандартам», имеют право на поощрение. Учреждения, классифицированные как класс 1, класс 2 и класс 3, получают премию в размере 50 тыс. юаней, 40 тыс. юаней и 30 тыс. юаней, соответственно. Учреждения, получившие оценку «ниже стандарта» всего лишь должны предоставить письменные объяснения, а решение о вынесении выговора главным руководителям учреждения будет зависеть от обстоятельств. Другой пример: согласно порядку, установленному в некоторых районах, учреждения, по-

лучившие неудовлетворительную оценку своей работы в течение 2 лет подряд, получают критические замечания, а доля сотрудников, которые могут получить отличную оценку будет сокращена до 4%. Помимо этого, членам руководящего органа этого учреждения будет объявлен строгий выговор, они будут лишены почетного звания, а также будут обязаны представить отчет о мерах по исправлению ситуации городскому правительству и реализовать эти меры на практике в указанные сроки. Билл Чу указал в своём исследовании, что более 99% правительственных служащих получают оценку «отлично» или «компетентные» и, таким образом, почти все из них получают премии и награды по результатам работы, что способствует снижению мотивации по достижению более высокой результативности деятельности. По сравнению с мерами поощрения, дисциплинарные меры в отношении тех, кто получает низкую оценку деятельности, безусловно, слишком мягкие. Даже учреждения, получившие неудовлетворительную оценку своей деятельности в течение двух лет подряд, получают только критические замечания, а их руководящие органы – выговоры и предписание устранить недостатки в указанные сроки. Люди описывают такой подход к подотчетности как «высокое замахивание хлыстом, а потом лишь легкое поглаживание им» или «замахивание хлыстом без удара», таким образом, никогда в действительности не затрагивающий интересы тех, кого наказывают. Каждое правительство должно установить систему ответственности; только таким образом они могут функционировать должным образом и при широкой поддержке общества. Правительство, ориентированное на оказание услуг, должно быть ответственным перед обществом. Текущая практика упора на поощрение и пренебрежение дисциплинарными мерами, и проведение расследований без привлечения людей к ответственности препятствует формированию эффективной подотчётности и ограничивает механизмы оказания государственных услуг. Как результат, порядки постановления «висят в воздухе», поскольку они не выполняются должным образом, дисциплина в правительстве разлажена, а работники теряют мотивацию к усердной работе.

3. Результаты оценки деятельности правительства и способы их применения не являются открытыми или прозрачными. Пол Хаббард в своей работе о реализации положений по раскры-

тию правительственной информации в Китае, опубликованной в апреле 2008 года, отмечает, что *«Китаю по-прежнему предстоит много сделать, чтобы сделать правительственную информацию открытой»*. Даже по прошествии пяти лет, в настоящее время практика обнародования результатов оценки деятельности правительства и информации о том, каким образом они были использованы, не получила широкого распространения, соответственно, право на открытый доступ не было реализовано в полной мере. Неадекватное раскрытие общественности соответствующей информации стало проблемой, которую мы не можем игнорировать. Хотя общество имеет доступ к части результатов оценки деятельности, эта информация часто неполная, неточная и противоречивая. Местные правительства редко разрабатывают правила касательно предоставления населению доступа оценок результатов деятельности. Большинство провинций и городов при разработке предложений по реализации, рабочих планов и экспериментальных мер в области результатов оценки деятельности докладывали о прозрачности в принципе; тем не менее, им не хватает конкретных норм по обнародованию результатов оценки деятельности и информации о том, каким образом они были использованы. Как говорилось выше, эти результаты распространяются не среди общественности, а, в первую очередь, внутри Партии и государственных организаций или среди ограниченного числа организаций собрания народных представителей или комитетов Народного политического консультативного совета. Даже если местные правительства более активно подходят к обнародованию информации, они часто налагают ограничения по охвату, форме и процессу одобрения по обеспечению доступа к информации для общественности. В провинции Хунань, например, согласно положениям, после рассмотрения комитетом Партии и правительством результатов оценки деятельности правительства, они могут быть обнародованы в соответствующем объеме согласно определённым условиям. В провинции Сычуань, согласно правилам, результаты управления деятельностью правительства и информация о том, каким образом они были использованы, должны быть обнародованы соответствующим образом и должны быть разработаны каналы для общественных жалоб и обсуждений, обеспечивая таким образом общественный контроль. Доступ общественности к результатам оценки деятельности правительства обеспечивается

в редких случаях, а информация о том, каким образом результаты были использованы, еще реже. Вышеприведенные примеры показывают, что результаты оценки деятельности правительства и информации о том, каким образом они были использованы, функционируют в закрытой или полужакрытой системе. Правительство и его руководители не уделяют должного внимания отношению граждан и получения обратной связи в отношении результатов оценки деятельности и информации о том, каким образом они были использованы. По этой причине, несмотря на то, что правительства на всех уровнях тратят много времени энергии и средств для решения этого вопроса, эффективность и степень доверия к оценкам деятельности правительства крайне низки, как и удовлетворение граждан. Это представляет собой ситуацию, когда результаты оценки деятельности и информация о том, каким образом они были использованы, сравнительно закрыты и не соответствуют требованиям правительства, ориентированного на оказание услуг, в том, что государственная власть, государственные дела и управление в каждой области должны быть обнародованы.

4. Результаты оценки деятельности правительства недостаточно тесно связаны с распределением бюджета. В таких развитых странах как, например, США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия, увязка результатов оценки деятельности с бюджетными ассигнованиями является самым важным способом применения этих результатов. С другой стороны, в Китае этот метод не получил широкого признания или применения. Роберт Бен, профессор Школы управления им. Кеннеди Гарвардского университета и председатель программы для руководителей «Повышение эффективности правительства», отмечает, что оценка деятельности правительства может способствовать государственным служащим в распределении бюджета, поддержке деятельности правительства и является естественным инструментом. Правительства на более высоких уровнях могут с большей эффективностью управлять и устанавливать приоритеты ресурсов государственной службы в свете результатов оценки деятельности правительств более низкого уровня или учреждений, а также проблем, возникших во время этого процесса. Это окажет содействие правительствам на более низких уровнях и учреждениям, продемонстрировавшим более эффек-

тивную деятельность, в получении большего объема бюджетных ассигнований, трансфертных платежей, общественных проектов и т.д., что позволит им предложить больше качественных государственных благ и услуг, и максимизировать эффективность государственных расходов. В настоящее время, результаты оценки деятельности правительства играют ограниченную роль в качестве критерия для распределения ресурсов в области государственных услуг; это расходится с требованием правительства, ориентированного на оказание услуг, по снижению расходов, обеспечению более качественных услуг и более эффективной деятельности.

III. Решения по эффективному применению результатов оценки деятельности правительства

С целью должного решения проблемы, заключающейся в том, что оценки являются простой формальностью, проводятся только ради себя, или ради поощрения или признания, а также для того, чтобы результаты играли более целесообразную и продуманную роль в построении правительства, ориентированного на оказание услуг, необходимо предпринять огромные усилия, способствующие эффективному применению результатов оценки деятельности правительства.

1. Разработка мер поощрения для обеспечения качественных государственных услуг и использование роли поддержания духа. Поощрение в правительстве, ориентированном на оказание услуг, должно основываться на поддержке духа. Поощрение качества государственных услуг крайне необходимо с тем, чтобы содействовать правительственным служащим в поддержании общественного духа, укреплении чувства услуг, формировании характера служения обществу, и более качественного выполнения обязанностей по оказанию государственных услуг. В 1994 году Европейский союз добавил к награде «Европейского качества» награду за качество государственных услуг. К 2000 году в большинстве европейских стран была учреждена национальная награда качества. В Китае в районе Лонгинг в Шэньчжэне была учреждена награда качества в области государственных услуг, а в 2011 году Ханчжоу учредил награду качества в области государственных услуг. Такая практика активно способствует

развитию чувства служения обществу и повышению понимания служения государственных служащих. Нам необходимо изучать опыт в этой области, расширять спектр экспериментального применения, постепенно повышать уровень наград за качество в области государственных услуг, стремясь к учреждению национальной награды за качество в области государственных услуг до конца 12-го пятилетнего плана национального экономического и социального развития Китайской Народной Республики. Это задаст стандарты качества по государственным услугам, произведет необходимый демонстрационный эффект, и будет служить мотивацией для правительства на всех уровнях для выполнения своих обязанностей по оказанию эффективных, высококачественных государственных услуг.

2. Совершенствование системы административной подотчетности, сфокусированной на государственных услугах. Для того, чтобы ввести в практику использование результатов оценки деятельности правительства, ориентированного на оказание услуг, необходимо серьезно улучшить систему административной подотчетности сконцентрированной вокруг оказания государственных услуг, ввести ответственность за оказание государственных услуг и решить проблему упора на поощрение и пренебрежение дисциплинарными мерами, и проведение расследований без привлечения людей к ответственности. Ответственность и полномочия правительств на всех уровнях должны быть определены в соответствии с законом. Для учреждений и должностных лиц, которые не выполняют должным образом свои обязанности в сфере государственных услуг и получают неудовлетворительную оценку деятельности, необходимо провести расследование с тем, чтобы выяснить имели ли место в данном случае неправильные решения, недобросовестное осуществление, слабое управление, или административное злоупотребление или превышение власти. В случае крупных ошибок в их работе или в крупных случаях халатности, имеющих серьезные социальные последствия, ответственные лица или руководители должны привлекаться к строгой ответственности. Помимо этого, объем, разделения, классификации, применение, процедуры, а также временные сроки административной ответственности должны быть разъяснены в соответствии с законом для того, чтобы сделать административную подотчетность более институционали-

зированной и стандартизированной. Это будет способствовать эффективному предотвращению случаев игнорирования или откладывания важных вопросов.

3. Обнародование результатов оценки деятельности правительства и информации о том, каким образом они были применены. Общеизвестная система раскрытия информации служит в качестве институциональной основы для эффективного применения результатов оценки деятельности правительства в развитых странах Запада. Правительство, ориентированное на оказание услуг, является открытым и прозрачным правительством, которое ставит на первое место людей. Мы должны на постоянной основе внедрять постановления государственного совета об опубликовании государственной информации и предложений по углублению прозрачности административных дел и совершенствования административных услуг. Заключение, рейтинги, обнаруженные проблемы и предложения по ответным мерам по результатам оценок, а также статус ответных мер и применения результатов оценок, должны быть доведены до сведения общественности посредством различных каналов, таких как правительственные порталы, газеты, публикации, радио и телевидение, и пресс-конференции на последовательной, систематической и беспрепятственной основе. Мы должны создать работающие каналы для участия общественности, такие как интернет, телефон, электронная почта, с целью должного уважения и поддержки прав граждан на доступ к информации, отвечать на вопросы, вызывающие озабоченность у граждан, и принимать замечания, предложения, вопросы и контроль со стороны граждан. Необходимо поощрять участие граждан и осуществление контроля со стороны средств массовой информации. Благодаря этим мерам доступность результатов оценок для общественности будет способствовать принятию ответных мер и постоянному повышению эффективности оказания государственных услуг правительством. В провинции Цзылинь уже заложена прочная основа для обнародования результатов оценки. При проведении оценки в городах, префектурах, округах и районах, предусматривается, что результаты оценки должны сообщаться соответствующим правительствам или правительственным учреждениям своевременно, должны быть предоставлены отзывы и предложения по улучшению работы оцениваемых

организаций, а после, результаты должны быть опубликованы. Также предусматривается, что результаты годовых оценок деятельности провинциальных правительственных учреждений, должны быть опубликованы после одобрения провинциальной оценочной комиссией по деятельности правительства. В городе Хешан провинции Гуандун также установлен порядок для предоставления замечаний по оценке деятельности в органах, напрямую подчиняющихся муниципальному правительству, в соответствии с которым муниципальный комитет Партии должен издать уведомление о результатах оценки, а результаты опубликованы на вебсайте правительства.

4. Увязка результатов оценки деятельности правительства с бюджетными ассигнованиями. В таких развитых странах как, например, США, Великобритания, Новая Зеландия и Швейцария, оценка деятельности является важным инструментом повышения качества государственных услуг, предоставляемых государственным сектором. Мы должны использовать успешный опыт развитых стран по применению результатов оценки деятельности правительства, увязать результаты оценки с решениями, связанными с бюджетными ассигнованиями, и использовать результаты оценки в качестве важного критерия для бюджетных ассигнований, трансфертных платежей и государственных проектов на следующий год. Правительства более высокого уровня, соответствующие руководящие учреждения и финансовые учреждения при распределении бюджетных средств и государственных программ должны отдавать приоритетное внимание правительствам или учреждениям с хорошими оценками деятельности. Подобным образом, правительства более высокого уровня, соответствующие руководящие учреждения и финансовые учреждения должны осуществлять строгий контроль или сокращать предоставление бюджетных средств и государственных программ в отношении правительств или учреждений, получивших неудовлетворительные оценки деятельности, которые не могут быть обоснованы, или не выполнивших предложения по улучшению, разработанные на основе оценки деятельности.

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КИТАЕ

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, медицинский заведений и т.д. 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. 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 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 правоохранительными 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»¹. 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 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

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

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 которо-

мугосударственными 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, Гуандун и 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 структурная 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 КПК 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.²

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

2. Юан, 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/ART11445365460334897.shtml>.

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 соответственно.³

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.⁴ 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 Хэфей-Вуху-Бенгбу и другие.⁵

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

3. Ванг. 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/ART11445278350425253.shtml>.

4. Ван. 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/ART11445451095310860.shtml>.

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

Кроме того, реформа государственных организаций способствовала равномерному предоставлению государственных услуги 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 объёмов 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 получении 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 провайдерами 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 подотчётности. В то же время происходил активный процесс развития структур управления юридическими лицами. С 2012 года канцелярия Государственной комиссии по реформи-

рованию 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 прави-

тельства 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

ных 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».⁶ 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

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

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 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 определёнными 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 органи-

заций, 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 орга-

низаций 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 неопределены, 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 функцио-

нирования, 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.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БОЛЬШИХ ДАННЫХ В ЦЕЛЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

Ма Цзянтанг¹

Аннотация

С вступлением в 21 век, новый поток информационно-технологической революции привлек волну движения больших данных. Использование больших данных в таких аспектах, как продвижение экономического роста, социальное управление, общественные службы и даже регулярные функции правительства стало глобальным трендом. Следуя этому необратимому тренду, Коммунистическая Партия Китая (КПК) предложила на Пятом Пленарном Заседании 18-го Центрального Комитета Национальной Стратегии Больших Данных, чьи цели и задачи были уточнены на 13-ом пятилетнем плане. Использование больших данных для инновационного управления не только имеет важное значение для внедрения стратегии, но и для дальнейшей модернизации Государственного управления в Китае.

Ключевые слова: ИТ, управление данными, технологии, управление, регулирование, децентрализация, индивидуальная приватность, национальная безопасность, социально-экономическое развитие

Большие данные возводят революцию управления

С 1950-х годов интеграция информационных технологий в экономику и общество способствовала быстрой аккумуляции данных. Определенные как коллекции данных, обладающие большой вместимостью, различными типами, быстрой скоростью доступа и высоким применимым значением, технологии больших данных стали все чаще использоваться в сборе, хранении и корреляционном анализе данных. Такой большой объем данных был получен с различных источников и представлен в различных форматах. Впоследствии эти новые форматы были использованы ИТ службами в разработке идей, создании значений и расширении возможностей. С развитием менеджмен-

1. Заместитель секретаря комитета КПК Китайской академии управления и исполнительный вице-президент Китайской академии управления.

та больших данных технологии и эволюции смежных отраслей, большие данные превратились в новый фактор производства и фундаментальный стратегический актив. Такое изменение полностью изменит способ организации и управления социально-экономическими ресурсами. Это также будет способствовать инновациям методологии организации и управления, ведущих к глобальной революции управления. Авторы «Большие данные: Революция изменит то, как мы живем, работаем и думаем»² показывает, что большие данные – это источник новых идей и значений.

В то же время, он меняет отношения между рынками, организациями, правительством и гражданами. В глобальном управлении это стало сильным оружием в решении насущных проблем, которые включают, но не ограничиваются, терроризм и кибер-преступления, глобальное потепление, бедность и эпидемии. В частности, такая новая идея может помочь улучшить управление в следующих аспектах:

Во-первых, большие данные обеспечивают обширную и точную информацию. Большие данные представляют правительству окно в мир. Благодаря своей вовлеченности, большие данные помогают стереть границы между департаментами правительства, между правительством и людьми, постепенно снижая количество островов изолированной информации путем обмена данными. Путем эффективного сбора и консолидации данных через различные источники правительства и общества, правительство может задействовать весь потенциал больших данных в развитии точности и эффективности социального управления и обеспечивает идею в работе.

Во-вторых, большие данные – сильный механизм обработки информации. Смежные технологии, такие как слияние данных, математические модели и технологии моделирования укрепили потенциал правительства в сборе, очистке и анализе данных. Так, правительство оснащено сильным инструментом для лучшего администрирования, более эффективной доставки общественных услуг и эффективной политики. Это даже спо-

2. Виктор Майер-Шонбергер, Кеннет Кукер (2013). *Houghton Mifflin Harcourt*. Большие Данные: Революция, которая изменит то, как мы живем, работаем, и думаем. Хаутон Миффлин Харкорт.

собно улучшить эффективность принятия решений путем разработки более глубоких идей из больших данных в факты.

В-третьих, большие данные могут помочь правительству перепроектировать его рабочие процедуры. Традиционно, данные правительства должны проходить процесс проектирования, исследования, обобщения, анализа и опубликования. Сейчас с большими данными статистическая работа рационализирована в три звена, а именно: получение, анализ и высвобождение данных. Это не только приведет к существенному снижению рабочего напряжения и административных затрат, но также повысит охват и точность собираемых данных.

В-четвертых, большие данные могут значительно повысить эффективность работы правительства. Используя технологии больших данных, правительство может получить доступ к данным, которые имеют отношение к его более своевременному управлению, в более широкой информационной базе и более быстрой связи к общественным мнениям. В результате, появится возможность увеличить эффективность и эффективность его управления и формирования политик, так же, как и предоставление общественных услуг.

Использование больших данных для инновационного управления

В последние годы много развитых стран выпустили стратегические документы по продвижению исследования и приложения больших данных, в надежде расширить возможности правительства для того, чтобы переформировать их национальные конкурентные преимущества. В попытке создания новых режимов общественного управления, некоторые развитые страны предприняли беспрецедентные шаги, чтобы сделать правительственную информацию более прозрачной путем принятия законодательства по слиянию и использованию данных. Они ускорили поток данных по всему миру посредством «Облегченного регулирования». Они также установили партнерские отношения, в которых происходит обмен информацией между правительством и предприятиями. Это стало мейнстримной моделью управления для управления рисками общественной

безопасности. Эти страны также успешны в развитии и применении технологий больших данных в совершенствовании ответных механизмов в общественных службах. Революция управления большими данными предлагает Китаю стратегическую возможность по использованию большой базы данных для создания и модернизации его управления.

Во-первых, нам следует развить концептуальное мышление, в центре которого данные. В первую очередь, большие данные – это способ мышления, который фокусируется на приобретении знаний и ценностей в большей степени через большие данные, чем через образцы. Поэтому чтобы стимулировать инновации управления с помощью этого нового инструмента, мы должны заменить наше традиционное мышление, в центре которого данные и соответствующие методологии. Новая концепция и механизм обязательны, а именно: «говорить с данными, принятие решений, основанных на данных, управление с использованием данных и инновации через данные». Наше управление поведением должно быть закреплено на результатах обработки и анализа информации, чтобы убедиться что мы учли все необходимое, прежде чем принимать рациональные решения. Преобразуя односторонний процесс принятия решений в один мульти-центральной, мы можем повысить эффективность принятия решений.

Во-вторых, нам следует использовать большие данные для рационализации администрации и преобразования государственных функций. В век больших данных, поток информации ведет к потоку технологий, материалов, капитала и талантов. Этот процесс будет оказывать огромное влияние на разделение труда на рынке и изменит способы коллаборации. Это также фундаментально изменит отношения между правительствами, рынками и обществом. Мы должны продолжать позволять рынку играть решающую роль в распределении ресурсов и совершенствованию государственных функций, руководствуясь моделью «управляемых данными». Мы строим гармоничные отношения между государством и рынком, выявляем как лучше продолжать координировать их соответствующие роли. Нам следует глубоко рационализировать наше правительство и децентрализовать власть посредством применения продвинутой

концепции больших данных, технологий и ресурсов, это эффективно преобразует государственные функции.

В-третьих, мы должны облегчить доступ к данным и одновременно упростить администрирование. Доступ к данным является предпосылкой управления большими данными. Это ключ к тому, чтобы протолкнуть децентрализацию власти. На практике, правительство держит важнейшие ресурсы данных по социально-экономическому развитию. Для Китая, 80% статистики разбросаны на всех уровнях правительства и государственных учреждений. Улучшение доступа к такому большому количеству информации самый надежный путь. Что нам нужно сделать, так это стереть барьер на пути, в целях активизации децентрализации. Только поступая таким образом, мы действительно можем расширить возможности правительства на более низких уровнях, путем устранения недостатков нынешних реформ, которые подчеркивают слишком много обязательств. Нам следует продолжить процесс отмены обязательных одобрений пунктов, которые были предметом административных согласований, более высокими уровнями, или делегировать полномочия для утверждения этих пунктов, для снижения уровней правительств. А пока, мы должны создать параллельную одобренную платформу с Интернетом и технологиями больших данных. Необходимо интернет-хранилище данных для просмотра и утверждения элементов различных департаментов и различных уровней управления. Унификация систем для просмотра, утверждения и заполнения проектов имеет фундаментальное значение; должны также способствовать обмену и доступу к информации. Большие данные должны быть использованы для поддержки перехода от системы утверждения к параллельным: и системам контроля, и системам контроля по факту. Нам следует составить и сделать доступным и прозрачным образом данные по надзору за рынком, законной инспекции, незаконного и недобросовестного поведения, публичных жалоб и корпоративных данных, которые должны быть выпущены для общественности в соответствии с законом. Введение модели мониторинга больших данных и проведения корреляционного анализа должны быть приоритетными. Такие анализы поведения и особенностей субъектов рынка необходимы для обеспечения эффективного принятия решений и точного прогнозирования рисков, оптимизации механизма

параллельного и постфактум надзора. Нам нужно использовать большие данные для оптимизации сервисных ресурсов, сделать инновации в модели услуги, улучшить механизм реагирования. Общественность должна наслаждаться более удобными и персонализированными услугами. Таким образом, запросы общественных услуг ускоряются в то время как люди не должны переходить между отделами, чтобы предложить информацию, необходимую властям. С помощью этой новой технологии, мы могли бы обеспечить прозрачное управление списками негативов полномочий и обязанностей правительства. Крайне важно, что внедрение более совершенной системы для мониторинга потока больших данных и технологии для борьбы с коррупцией мы гарантируем, что наше правительство будет ответственно и честно соблюдать верховенство закона.

В-четвертых, мы должны использовать большие данные для повышения точности и эффективности макро-контроля, регулирования рынка, социального управления и общественных услуг. Нам следует ускорить создание национальной базы данных макро-контроля и выпустить своевременно соответствующие статистические показатели и данные за счет использования данных интернет-ресурсов и информационных услуг в максимально возможной степени. Нам следует усилить анализ корреляции и интегрированного использования государственных информационных ресурсов. Нам следует предоставить необходимую информацию для мониторинга динамики экономики, прогнозирования угроз промышленной безопасности и преобразования модели роста, в конечном счете, обеспечивая точность и эффективность нашего макро-контроля. Наши усилия должны быть сосредоточены на построении всесторонней системы мониторинга рынка для обеспечения справедливой торговли и единого рынка. Лучшее использование Интернета без границ, Интернет вещей и больших данных для того, чтобы создать скоординированный механизм регулирования в Интернете, который мы не можем игнорировать. Этот модернизированный механизм необходим для решения хронических проблем настоящего времени, вызванных централизацией, сегментацией, локальной защитой и рыночной монополией более эффективно и быстро. Кроме того, нам нужно создать единый национальный рынок, основанный на

универсальных нормах и правилах доступа для создания справедливой и упорядоченной бизнес-среды. Важно поставить систему на место для применения больших данных в социальном управлении; улучшить сбор, переработку и корреляционный анализ данных в области социального управления; обеспечить лучшую статистическую поддержку для обработки крупных общественных чрезвычайных ситуаций для улучшения нашего социального управления. Механизм и платформа необходимы для данных чтобы быть распределенными между правительственными ведомствами, субъектами рынка и широкой общественностью. Неправительственных игроков следует поощрять, более активно участвовать в социальном управлении, основанном на новой модели социального управления с акцентом на целевые услуги и многопартийное сотрудничество.

Следует развивать новую систему общественных услуг, которые ориентированы на людей и выгодны для всех. Понимание следует извлекать из больших данных о потребностях людей; расширять доступ к увеличению охвата услуг; улучшить качество предоставляемых услуг, расширить охват городских услуг и расширить государственные услуги на низовом уровне. Мы должны обеспечить справедливое распределение общественных услуг между городскими и сельскими районами. Создание системы общественных услуг, ориентированных на существование людей, социальное обеспечение и общественную безопасность – необходимость, и в то же время, обеспечить, чтобы система была справедливой, содержательной, удобной и эффективной.

Продвижение обмена ресурсами данных

Для усовершенствования управления посредством использования больших данных, мы должны прогрессировать наши усилия для увеличения доступа к ресурсам общественных данных и убедиться, что они прозрачны и обмениваются среди правительств, субъектов рынка и общества. В частности, мы должны сосредоточить свою работу на следующих пяти аспектах:

Во-первых, нам необходимо разработать единые статистические стандарты. Большие данные появляются в больших количествах и часто являются неструктурированными. Статис-

тическую информацию, полученную с помощью больших объемов данных можно разделить на четыре категории:

- (1) данные, связанные с различными юридическими лицами, в том числе физическими лицами, юридическими лицами, зданиями и т.д.;
- (2) данные о поведении, включая цифровые, видео и аудио данные;
- (3) данные о крупных транзакциях;
- (4) данные о характеристике.

Все эти данные исходят из нашей продукции и повседневной жизни. Таким образом, это самая основная информация о человеческом поведении и рудиментарного и примитивного характера. Все четыре типа могут быть полезны, но сперва должны быть стандартизированы в определенном формате. Для этой цели, разработка единых стандартов по сбору данных, включая метаданные и основные данные, неизбежна. Прогрессивно, на статистическом уровне, нам даже, возможно, понадобится разработать правила по классификации данных.

Во-вторых, нам нужно сделать данные доступными. В настоящее время, значительное количество данных находится у различных правительственных ведомств, предприятий, учреждений и других организаций. Для того, чтобы задействовать весь потенциал ценности больших данных, нам нужно сделать их доступными для общественности. Законы должны быть введены в действие, чтобы сделать сбор данных обязательным и открытым для общественности, за исключением личной жизни, коммерческой тайны или национальной безопасности. Мы сможем сформировать большие базы данных, только если данные доступны. Только если наложить правовые или административные меры, мы можем эффективно сделать их прозрачными. В противном случае, даже для компаний, специализирующихся на поиске данных, будет сложно их получить. В настоящее время в Китае, такие интернет-гиганты как Baidu, Alibaba, Tencent являются владельцами массивных данных. Поэтому, вопрос на который мы должны найти ответ – как найти способ для того, чтобы сделать данные этих компаний открытыми для широкой аудитории.

В-третьих, мы должны связать статистические платформы. Правительственные ведомства являются владельцами базовой статистической информации, в частности, некоторых структурированных данных. Как бы то ни было, одним из критических недостатков является то, что эти пулы построены отдельными отделами и не являются ни открытыми друг с другом, ни взаимосвязанными. Таким образом, нет возможности обмена данными. Для того, чтобы открыть доступ к большим данным, мы должны начать с данных, которые находятся в различных государственных департаментах. Приемлемый способ сделать эти данные доступными – создать единую платформу данных сторонних производителей, которая связывает правительственные ведомства. Это можно рассматривать как косвенный способ увязки информации о вышеупомянутых платформах.

В-четвертых, мы должны усилить правовую защиту. Доступ к данным и безопасность являются двумя сторонами одной медали. Мы должны принять сильные меры по обеспечению защиты данных. Пока мы обеспечиваем доступ к данным, нам необходимо установить законы для защиты конфиденциальности частной информации, коммерческой тайны и данных, относящихся к национальной безопасности. Правовая защита является ключом к правильному использованию больших данных и это является одним из важнейших элементов для реализации статистических стандартов и регулирования поведения государственных и рыночных игроков.

В-пятых, мы должны позволить рынку взять на себя ведущую роль. Опыт Китая показывает, что рынок должен играть решающую роль во вложении больших данных для продуктивного использования. Конкуренция между игроками рынка является основной движущей силой для индустрии развития управления большими данными. Рынок сам служит импульсом для своего развития. Поэтому, мы должны позволить игрокам рынка и предприятиям взять на себя ведущую роль в таком развитии. Правительство же, наоборот, должно быть создателем благоприятной правовой среды, обеспечивая ее благополучный рост. Надежная правовая система необходима для конкуренции на рынке, что, в свою очередь, будет поддерживать непрерывный рост этой развивающейся отрасли.

Создание кадрового резерва для индустрии больших данных

Ключ к управлению большими данными лежит в кадрах и ядро движущей силы для изменения формы национального конкурентного преимущества развивает кадровый резерв специалистов отрасли. Для того, чтобы модернизировать управление посредством применения этой идеи, нам нужно произвести инновации в нашей системе для того чтобы уделить внимание специалистам отрасли и создать прочный многоуровневый кадровый резерв, где доступны различные специализации.

Во-первых, нам необходимо усовершенствовать подготовку промышленных профессионалов. Университетам следует создать смежные дисциплины в области науки и инженерии данных. В частности, подготовка инженеров, операторов и аналитиков, специализирующихся в этой отрасли – приоритетная задача. Мы должны оказывать содействие университетам, исследовательским институтам, государственным статистическим отделам и связанным с ними предприятиям для подготовки ученых высокого уровня по данным вместе. И, наконец, мы должны включать соответствующую профессию в перечень национальных профессиональных технических названий.

Во-вторых, мы должны усилить возвращение междисциплинарных кадров. Следует поощрять университеты за развитие совместных программ для подготовки междисциплинарных специалистов в статистическом анализе, информатике и экономическом управлении.

В-третьих, нам необходимо улучшить обучение практическим навыкам. Местные органы власти должны дать стимулы для финансирования учебных программ за счет приобретения услуг и привлечения частных образовательных электронных ресурсов, чтобы быть мобилизованными в попытке распространения соответствующей экспертизы. Нам нужно популяризировать знание о больших данных и обеспечить общую информированность общества и диапазон возможных применений.

В-четвертых, мы должны в полной мере использовать международный опыт. Важно поощрять международные обмены и сотрудничество в технологиях больших данных. Необходимо

привлечение ведущих специалистов высокого уровня, которые отвечают потребностям промышленности больших данных. Для этого нам необходимо реализовать меры поддержки для привлечения более высокого класса кадров из-за рубежа, чтобы они создали свой собственный бизнес и работали в Китае.

В-пятых, нам необходимо улучшить подготовку государственных служащих. Должна быть проведена благоприятная политика, чтобы поощрить все уровни партийных школ, административных академий и кадровых институтов для предложения курсов по управлению большими данными. Для этого необходимо запустить механизм для координации обучения, научных исследований и консультаций, чтобы лучше стимулировать наши исследования и разработки. Кроме того, тренировочные базы могут быть созданы для высших институтов и предприятий, чтобы обновить опыт партийных и государственных должностных лиц по вопросам государственного управления и политики для того, чтобы модернизировать нашу систему управления.



Regional Hub of Civil Service in Astana was established under the initiative of the Government of Kazakhstan and UNDP on 15 March, 2013 in Astana during the Founding conference with participation of 25 countries' and 5 international organizations' representatives, including the USA, the European Union, Turkey, China, India, Japan, CIS countries, Georgia, Afghanistan, and also UNDP, OECD, World Bank, OSCE and USAID.

The mission of the Hub is to contribute to the development of effective systems of civil service in the region. The purpose of the Hub is to create a multilateral platform promoting exchange of experience and knowledge in order to join efforts on increasing the capacity of relevant public sector institutions of its participating countries.

The International Journal of Civil Service Reform and Practice is an academic publication intended for experts, practitioners and academics, and is published by the Regional Hub of Civil Service in Astana.

Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане был создан по инициативе правительства Казахстана и ПРООН 15 марта 2013 года в Астане в ходе Учредительной конференции с участием представителей 25 стран и 5 международных организаций, включая США, Европейский Союз, Турцию, Китай, Индию, Японию, страны СНГ, Грузию, Афганистан, а также ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк, ОБСЕ и ЮСАИД.

Миссией хаба является способствование развитию эффективных систем государственной службы в регионе. Целью хаба является создание многосторонней площадки, способствующей обмену опытом и знаниями в целях объединения усилий по повышению потенциала организаций государственного сектора своих стран-участниц.

Данный Международный журнал реформы и практики государственной службы является научно-аналитическим изданием, предназначенным для экспертов, практиков и ученых, и публикуется Региональным хабом в сфере государственной службы в Астане.

Regional Hub of Civil Service in Astana
UN House, 14 Bokeikhan street,
Astana, Kazakhstan 010000
Telephone: +77172 69 65 44 / 69 65 50
Email: journal.acsh@undp.org
Website: www.regionalhub.org



9 772409 553159