

Взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в стратегии возрождения сельских районов КНР

© 2024

DOI: 10.31857/S0131281224030026

Сюй Хайян

Доктор права, профессор Института государственного управления, заместитель директора Офиса исследований политической системы, Институт государственного управления, Китайская академия общественных наук (адрес: ул. Цзяньгомэньней, 5, Пекин, Китай). ORCID: 0009-0002-3316-6237. E-mail: zlcd001@163.com

Чень Ченьлин

Кандидат филологических наук, преподаватель Международного института Университета Хучжоу, ученый секретарь Центра мультикультурных исследований, Университет Хучжоу (адрес: ул. Эрхуаньдунлу, 759, Хучжоу, Китай). ORCID: 0009-0008-0444-0122. E-mail: 02546@zjhu.edu.cn

Статья поступила в редакцию 30.03.2024.

Аннотация:

В статье рассматриваются особенности взаимодействия рабочих групп, направляемых Коммунистической партией Китая в сельскую местность (驻村工作队 — «рабочая группа по развитию сельских районов»), с местными партийными органами и сельским самоуправлением; анализируется механизм отбора и требования к кадровому составу таких групп. Рабочие группы являются важным институциональным механизмом, с помощью которого КПК проводит свою политическую линию в сельской местности. В разные исторические периоды содержание работы партии в селах и направленность помощи менялись. Эти изменения в определенной степени отражали отношения между сельской общиной и государственной властью, в результате чего структура управления селом постоянно модернизировалась. После завершения формирования умеренно процветающего во всех отношениях общества критерии отбора и оценки кадров для рабочих групп, направляемых в села, стали более строгими. Несмотря на симбиотические отношения между рабочими группами по развитию сельских районов и сельскими «двумя комитетами» (村党支部委员会和村民委员会 — комитетом сельского самоуправления и местным комитетом КПК) с точки зрения институциональных норм, конкретная практика их взаимодействия имеет ряд проблем, среди которых — размытость в распределении полномочий и ответственности, противоречия в мотивах деятельности рабочих партийных групп и местных «двух комитетов». В связи с этим перед рабочими группами по развитию сельских районов стоит двоякая задача. Во-первых, они должны всесторонне и правильно интегрироваться в повседневную деятельность и жизнь села для выстраивания гармоничных отношений с крестьянами и сельскими «двумя комитетами». Во-вторых, рабочие группы должны уделять больше внимания двусторонней связи с организациями и учреждениями, которые направили их в сельские районы, в частности не скрывать трудности в работе и своевременно информировать руководство о возникающих проблемах, чтобы получить весь объем необходимой помощи.

Ключевые слова:

стратегия возрождения сельской местности, рабочая группа в сельской местности, сельские комитеты, сельское самоуправление.

Для цитирования:

Сюй Хайян, Чень Ченьлин. Взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в стратегии возрождения сельских районов КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2024. № 3. С. 27–41. DOI: 10.31857/S0131281224030026.

Управление сельскими районами — одна из основ государственного управления и предмет постоянного внимания Коммунистической партии Китая (КПК). В процессе строительства нового общества КПК придавала особенно большое значение сельскому

хозяйству, ситуации в сельской местности и крестьянству, развивала сельские организации и методы работы на селе.

Важным способом содействия возрождению села стало направление КПК с 2013 г. рабочих групп в сельскую местность для реализации руководящих принципов и политики партии. После того, как генеральный секретарь Си Цзиньпин во время своего визита в деревню Шибадун в провинции Хунань 3 ноября 2013 г. выдвинул идею «сокращения бедности», деятельность рабочих групп в сельской местности значительно улучшилась.

В 2014 и 2015 гг. партия и правительство выпустили ряд документов, выдвигающих новые требования к деятельности рабочих групп по формированию стратегии возрождения сельских районов.

Данная стратегия впервые была предложена 18 октября 2017 г. в докладе XIX съезду партии, а 29 апреля 2021 г. на 28-м заседании Постоянного комитета ВСНП 13-го созыва было принято решение о принятии Закона КНР о содействии возрождению сельских районов. В свою очередь, Министерство юстиции КНР 18 мая 2021 г. опубликовало Программу мероприятий «Возрождение сельских районов и верховенство закона».

Большое внимание уделяется активизации партийной работы в отстающих сельских районах. Особые требования предъявляются не только к местным сельским партийным организациям, но и к рабочим группам, направляемым в села. Большая ответственность возлагается также на первых секретарей, которые возглавляют рабочие группы по развитию сельских районов.

С 2013 г., когда в обедневшие села были направлены первые рабочие группы, и до конца 2020 г. в селах в общей сложности насчитывалось 255 тыс. таких групп и более 3 миллионов их сотрудников, «вносящих важный вклад в победу над бедностью»¹.

Отправка рабочих групп в сельскую местность зарекомендовала себя эффективной формой массовой работы партии в деревне. Будучи внешним субъектом по отношению к системе сельского самоуправления, рабочие группы стали оказывать определенное влияние на систему низового самоуправления, что привлекло внимание научного сообщества. Большинство ученых признают, что деятельность рабочих групп уже сыграла большую роль в содействии сокращению бедности и нищеты в деревнях, повышении эффективности управления сельскими общинами, продвижении передовых социалистических культурных ценностей², координации сил правительства, рыночной экономики и общества, а также в стимулировании энтузиазма фермеров³.

Изменения в содержании работы партии на селе непосредственным образом отражают характер взаимоотношений между сельским самоуправлением (сельской администрацией) и государственной властью. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что структура управления в сельской местности отличается в различные периоды социалистического строительства в КНР и постоянно совершенствуется.

¹ 习近平: 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话 [Си Цзиньпин. Речь на Национальной конференции по подведению итогов и одобрению борьбы с бедностью] // 人民日报. 25.02.2021. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm?eqid=9867ac0a000cc9840000000664720828 (дата обращения: 26.02.2021).

² 金慧, 余启军: 精准扶贫背景下驻村工作队的文化扶贫作用与机制构建——以湖北通城县H村Z大学驻村工作队为例 [Цзинь Хуэй, Юй Цизюнь. Роль культурного смягчения бедности и механизмы рабочих групп по развитию сельских районов в борьбе с бедностью — на примере рабочей группы Университета Z в селе H, уезд Тунчэн, Хубэй] // 湖北社会科学. 2019 г. 第8期. 第52–59页.

³ 罗兴佐: 完善驻村工作队制度助推乡村振兴 [Луо Синцзю. Улучшение системы деревенских рабочих групп для содействия возрождению сельских районов] // 中国农业大学学报(社会科学版). 2019 г. 第3期. 第66–71页.

Ранние этапы социалистической революции и строительства

В первый период после образования КНР партия начала направлять рабочие группы в сельскую местность для проведения там социально-экономических преобразований и идеологической работы. Специально подобранные кадры, среди которых было много бывших солдат НОАК, отслеживали, в частности, выполнение наиболее востребованных крестьянами мер, таких как снижение арендной платы на земельные наделы и процентных ставок.

В середине XX в., в ходе модернизационного строительства, Китай столкнулся со множественными вызовами — как внутренними, так и внешними. С целью полного охвата идеологической работой населения и формирования социалистической системы управления центральное правительство в ходе «большого скачка» и «культурной революции» развернуло по всей стране многочисленные политические движения.

Работа по возрождению сельской местности началась с призывов к «образованной молодежи» идти «в горы и в села». Тогда рабочие группы направлялись в сельскую местность, чтобы служить «исправлению коммун и исправлению партии», содействовать строительству социализма более быстрым, качественным и эффективным образом. Они должны были оказывать помощь крестьянам в использовании преимуществ политической системы КНР, связанных с концентрацией усилий для выполнения основных задач социалистического строительства.

Новый период реформ, открытости и социалистической модернизации

В 1998 г. с принятием Закона об организации сельских комитетов самоорганизация сельских районов и автономия сельских жителей были закреплены юридически, что позволило разделить модели «городского управления» (乡镇治理) и «сельского самоуправления» (农村自治). «Городское управление» — органы власти самого низкого уровня, которые представляют государство в управлении сельскими районами; «сельское управление» — организации местного самоуправления в сельской местности, осуществляющие демократические выборы, принимающие решения и следящие за их выполнением.

Направляя в сельскую местность рабочие группы, ЦК КПК оказывает кадровую помощь сельским районам в интересах развития экономики, повышения уровня жизни и поддержания социальной стабильности. Речь идет о целом ряде мер по поддержке крестьян, сельскохозяйственных предприятий, научно-исследовательских институтов и университетов в оказании технической помощи и в подготовке кадров, предоставлении льгот по финансированию и налогообложению.

С целью прервать тенденцию к ослаблению отношений между правительством с одной стороны, крестьянами и сельским самоуправлением с другой во второй половине 1990-х гг. акцент в работе на селе сместился в сторону строительства и укрепления низовых партийных организаций при содействии рабочих групп. Их ЦК КПК направлял в сельскую местность в помощь местным партийным комитетам и самоуправлению.

Порядок формирования и состав рабочих групп по развитию сельских районов

В новую эпоху развития социализма с китайской спецификой ЦК КПК во главе с Си Цзиньпином объявил искоренение бедности важным проектом для построения общества среднего достатка (*сяокан*) и начал реализацию стратегии возрождения сельской местности. В 2015 и в 2021 гг. Госсовет последовательно издал два важных документа, которые отразили требования к работе в сельской местности: «Циркуляр о работе по подбору лучших кадров на должности первых секретарей рабочих групп по раз-

вitiю сельских районов» (далее — «Циркуляр»); «Мнения о подборе кадров» (далее — «Мнения»)⁴.

Что касается критериев отбора кандидатов для работы в сельской местности, то в 2015 г. объектами отбора были в основном способные молодые кадры и кадры из резерва органов власти всех уровней, лучшие сотрудники государственных предприятий и учреждений, а также кадры, которые были смещены с руководящих должностей по возрасту и еще не вышли на пенсию. В последнем случае приоритет отдавался тем, кто имел опыт работы в сельской местности или обладал профессиональными и техническими знаниями в области сельского хозяйства.

В 2021 г. список государственных структур, из которых шел отбор в рабочие группы расширился и стал включать: департаменты центрального правительства; общественные организации (人民团体); централизованно управляемые финансовые предприятия (中管金融企业), которые находятся под непосредственным управлением и контролем центрального правительства, в том числе коммерческие банки, страховые компании, компании по ценным бумагам и компании по управлению активами; важные государственные системообразующие предприятия; высшие учебные заведения.

«Мнения» устанавливают порядок всесторонней проверки политических, деловых и нравственных качеств, организационных способностей кадров, направляемых в рабочую группу. Такая группа обычно состоит не менее, чем из трех человек; должность руководителя группы, как правило, занимает первый секретарь, но в некоторых случаях руководителем может быть другое лицо. Рабочие обязанности первого секретаря (第一书记) в качестве руководителя рабочей группы и руководителя (队长) рабочей группы различаются.

Первый секретарь обращает большее внимание на взаимодействие с местной сельской парторганизацией и помощь ей в укреплении партийной работы на селе.

Руководитель рабочей группы сосредоточивается в основном на взаимодействии с местным сельским самоуправлением для укрепления хозяйственной работы и более результативного решения экономических вопросов.

Как правило, члены рабочей группы работают в ней не менее двух лет и размещаются непосредственно по месту работы — в селах. Предпочтение отдается кандидатам не старше 50 лет, зарекомендовавшим себя с лучшей стороны на основной работе, и кадрам из резерва.

Первый секретарь, возглавляющий в селе рабочую группу (или руководитель этой группы, если это другое лицо), как правило, должен выбираться из числа членов КПК уровня департамента (если это организация или учреждение провинциального уровня) или из кадрового резерва департамента. Руководитель рабочей группы выбирается партийной организацией и правительством провинции из кадрового резерва департамента городской администрации.

Кандидаты в рабочую группу в сельской местности от государственных предприятий и государственных бюджетных учреждений отбираются из числа руководящего состава среднего уровня и выше или из резервных кадров; на уровне города и на уровне уезда — из кадрового резерва департамента или отдела городской или уездной администрации.

Члены рабочей группы во время работы в селе не несут ответственности за работу подразделения, которое их командировало; выполнение ими должностных обязан-

⁴ 中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[Мнения о постоянном подборе и назначении первых секретарей и рабочих групп в ключевые деревни, Генеральная канцелярия ЦК КПК] // 新华社网. 11.05.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm (дата обращения: 12.05.2021).

ностей на прежней работе на это время приостанавливается. При этом организационно-служебные отношения членов рабочей группы со структурой, которая их командировала (государственное предприятие или учреждение провинциального, городского, уездного уровня), остаются неизменными, а их льготы не сокращаются.

Не могут быть избранными в рабочую группу сотрудники, которые в течение двух лет подряд на своей основной работе демонстрировали низкие деловые качества — недостаточную профессиональную компетентность, безынициативность в работе, непонимание актуальных задач партийного строительства, слабую трудовую дисциплину, недостаточное чувство ответственности. Также не могут быть членами такой группы временно нанятые сотрудники и те, кто не соответствует физическим условиям для работы на селе. Предприятия и учреждения, командировавшие кадры, не имеют права вносить изменения в ее состав без уважительных причин в течение всего срока работы группы.

Члены рабочей группы, срок полномочий которых истек, но которые хотят продолжить работу в группе, ходатайствуют об этом с согласия командировавших их учреждения или организации перед вышестоящими партийными органами — волостным партийным комитетом и уездным (городским, районным) отделом по работе на селе.

Аналогичный порядок действует и в ситуации, когда член рабочей группы нуждается в увольнении по уважительным причинам: ходатайство об увольнении из группы подается членом группы с согласия командировавших его учреждения или организации в вышестоящие партийные органы — волостной партийный комитет и уездный (городской, районный) отдел по работе на селе. Эта же организация или учреждение предлагает кандидатуры на замену, которые должны соответствовать всем требованиям.

Рабочая группа продолжает работать, даже если село уже избавилось от бедности; усилия по оказанию помощи не могут быть ослаблены.

По мере преодоления бедности в сельских районах и существенного сокращения количества бедных домохозяйств ставится задача перейти в деле помощи селам от «всеобъемлющего охвата» к «адресной помощи». Речь идет о том, чтобы внимательно изучить общественно-экономическую ситуацию и улучшить отбор сел, страдающих от бедности, зарегистрировать их и поставить на учет для оказания помощи.

После того, как в 2012 г. в Китае была провозглашена политика «искоренения бедности», усилился контроль за деятельностью рабочих групп в ключевых деревнях, страдающих от бедности, в деревнях переселенцев и их общинах. Проверка таких групп осуществляется разными партийно-государственными структурами в зависимости от длительности отчетного периода.

Партийный комитет организационной или административной структуры, направившей рабочую группу, обязан один раз в шесть месяцев заслушивать ее отчет. Для проверки работы группы руководитель обязан посещать село не реже одного раза в год. По окончании отчетного периода группа вновь оценивается направившей ее административной структурой совместно с организационными отделами комитета партии данной административной структуры.

Если отчетный период превышает шесть месяцев, работу группы проверяет специальная инспекционная комиссия, которая формируется волостными комитетами КПК. Эта же комиссия проводит комплексную оценку работы группы по окончании ее полномочий. Положения, регулирующие такие инспекционные проверки, в том числе «стандарты поведения» во время инспекций, также определены «Мнениями».

Роль первых секретарей в рабочей группе

Приверженность принципу партийного руководства является необходимым условием для бесперебойной работы системы первых секретарей в сельских районах. В 2015 г. генеральный секретарь Си Цзиньпин выдвинул теорию «адресной» борьбы с бед-

ностью и указал на необходимость учитывать особенности проблем конкретного села при назначении первых секретарей — руководителей рабочей группы⁵. Обобщая положительный опыт работы таких групп и их секретарей, он неоднократно высказывался в поддержку этой формы партийной работы в сельской местности. С этого момента деятельность рабочих групп значительно активизировалась.

После XVIII съезда КПК были достигнуты значительные результаты в борьбе с бедностью, в том числе благодаря внедрению теории «точечного» («адресного») преодоления бедности. В зависимости от фактической ситуации на должность руководителя рабочей группы подбираются и назначаются первые секретари, обладающие различными компетенциями:

- богатый опыт работы на низовом уровне полезен в бедных и труднодоступных селах;
- профессиональное сельскохозяйственное образование необходимо в селах, стремящихся повысить количество и качество урожая;
- сильные управленческие навыки позволяют реализовать все запланированные проекты в селах со слабыми партийными организациями;
- молодость и инициативность важны в селах, нуждающихся в инновационных идеях развития.

Такой подход позволяет добиться соответствия между особенностями деловых качеств руководителя группы и объективными потребностями сельского района. Каждый регион также выбирает первых секретарей для рабочих групп в зависимости от особенностей и этапов развития конкретного села.

В июне 2015 г. генеральный секретарь Си Цзиньпин отметил: «Борьба с бедностью и развитие на сегодняшний день существенно продвинулись. Но самое важное — быть точным, ключ к успеху — быть точным... Мы должны добиться шести точностей, а именно: точно поддержать рабочую группу, точно организовать проект, точно использовать средства, точно принимать меры к домохозяйствам, точно назначать людей в селах. Повсюду должны быть продуманы пути, предприняты практические шаги и получены реальные результаты в этих нескольких точках»⁶.

Концепция «адресной» борьбы с бедностью позволила достичь значительных результатов, в том числе благодаря точному отбору первых секретарей. Целью отбора и направления первых секретарей в села является содействие искоренению бедности и всестороннему возрождению села с помощью внешних по отношению к селу сил. Это положение является важным проявлением руководящей роли КПК и преимуществ китайской социалистической системы управления на низовом уровне.

Однако, по сути, борьба с бедностью и всестороннее возрождение сельской местности зависят от стимулирования внутренних возможностей села и полноценной роли основной массы крестьянства. В мае 2015 г. и в мае 2021 г. центральное правительство последовательно издало «Циркуляр» и «Мнения»⁷, в которых подчеркивалось, что первые секретари должны помогать строить и укреплять низовые партийные организации.

Упор делается на помощь в раскрытии внутренних сил и возможностей сельского развития, развитии энтузиазма, инициативы и творческих качеств «двух комитетов» и

⁵ 习近平扶贫论述摘编 [Выдержки из доклада Си Цзиньпина о борьбе с бедностью]. 中共中央党史和文献研究院编辑. 北京, 2018年. 第58页.

⁶ 习近平扶贫论述摘编 [Выдержки из доклада Си Цзиньпина о борьбе с бедностью]. 中共中央党史和文献研究院编辑. 北京, 2018年. 第58页.

⁷ 中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[Мнения о постоянном подборе и назначении первых секретарей и рабочих групп в ключевые деревни, Генеральная канцелярия ЦК КПК] // 新华社网. 11.05.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm (дата обращения: 12.05.2021).

жителей села. При этом рабочие группы не должны выходить за рамки своих должностных полномочий и подменять работу местных «двух комитетов». Повышение сплоченности и боевитости сельских низовых партийных организаций помогло направить развитие села в правильное русло, сформировать привычку участия населения в принятии решений, раскрыть внутренние возможности для развития села. Тем самым была заложена основа для продолжения его устойчивого развития в будущем.

Особая задача состоит в мобилизации энтузиазма первых секретарей как руководителей рабочих групп. На них, в частности, возлагается ответственность за создание благоприятного общественного мнения у сельских жителей. Подбор и отправка первых секретарей в села — это не личный, а организационный акт управления, поддерживаемый партией и правительством.

В период пребывания в селе первый секретарь сохраняет первоначальную зарплату и льготы направившей организации, однако прекращает выполнять там свои должностные обязанности. В то же время направившая организация выплачивает ему пособие на проживание и выделяет субсидию на связь⁸.

Кроме того, первый секретарь, как правило, не лишается льгот в течение двух-летнего пребывания в селе и получает различные надбавки за хорошую работу.

Особенности взаимоотношений между рабочими группами по развитию сельских районов и сельскими комитетами

Когда рабочая группа размещается в сельской местности, она неизбежно пересекается с двумя комитетами — сельским комитетом КПК (далее — сельский партийный комитет, сельский партком) и сельским комитетом жителей данного села (далее — сельский комитет), который имеет полномочия местного органа самоуправления. По сути, и делегированная КПК в село рабочая группа, и оба сельских комитета имеют одну общую цель: они призваны служить сельским жителям, продвигать стратегию возрождения села и укреплять низовое партийное строительство. Однако на практике отношения между данными структурами более сложные, о чем свидетельствуют следующие аспекты.

Первый аспект — между делегированной в село рабочей группой, т.е. внешней структурой, и местными комитетами устанавливаются симбиотические отношения. Поскольку рабочие группы направляются центральными партийно-государственными органами, они часто рассматриваются как представители генеральной линии партии, обладающие определенной властью и ресурсами. Эти группы действительно отличаются высокой степенью понимания политики партии, более строгим научным подходом к развитию промышленности и территориальному планированию сельских районов, точностью прогнозирования будущих ситуаций как результата тех или иных управленческих решений.

Хотя между членами двух сельских комитетов и присланной рабочей группой есть определенный разрыв в уровне научно-технической и культурной грамотности, сельские комитеты имеют свои сильные стороны в управлении. Их представители избираются непосредственно из числа сельских жителей, знакомы с местной культурой и обычаями, могут использовать местный диалект, лучше понимают запросы и настроения коренного населения. Это помогает им вырабатывать оптимальные решения, соответствующие общественно-экономической ситуации в конкретной местности, подбирать необходимые ресурсы, полностью использовать в управлении сильные стороны местных жителей.

⁸ Данная субсидия чаще всего фиксирована, однако в определенных случаях она может быть увеличена в зависимости от конкретных условий работы.

В частности, в процессе внедрения новых технологических ресурсов рабочая группа нуждается в помощи сельских комитетов, чтобы разобраться в местной ситуации, получить одобрение сельской общины, провести работу по обучению крестьян и продвижению среди них передовых технологий. Таким образом, в рамках общей стратегии возрождения села цели деятельности рабочих групп и сельских комитетов совпадают.

Второй аспект отношений между указанными структурами — наличие определенных противоречий.

Во-первых, различия в положении, которые они занимают в системе органов государственной власти и управления, приводят к противоречиям относительно путей достижения общей цели — помощи сельским жителям. Рабочие группы направляются «сверху» и выполняют свою работу по оказанию помощи под контролем вышестоящих властей. Срок полномочий членов таких групп, как правило, составляет два года, и их деятельность подлежит оценке со стороны вышестоящих органов.

Сельские комитеты — это низовые демократические органы самоуправления, в состав которых входят «успешные сельские предприниматели, жители села, вернувшиеся домой после трудовой и предпринимательской деятельности за его пределами, выпускники местных университетов и отставные военнослужащие»⁹.

Из-за разницы в организационных отношениях и положении в системе власти и управления у рабочих групп и сельских комитетов разный взгляд на свои обязанности и критерии оценки эффективности работы.

Рабочие группы могут принять стратегию «ритуализированного» (т.е. поверхностного, формального) исполнения в процессе анализа, оценки и контроля ситуации. В этом случае предпочтение отдается мероприятиям, которые часто не имеют значения с точки зрения решения практических проблем и, скорее, направлены на достижение внешнего эффекта в надежде получить положительную оценку вышестоящих органов¹⁰.

Сельские комитеты больше заботятся о непосредственных интересах сельских жителей и более заинтересованы в краткосрочном планировании. Это приводит к различию между долгосрочным планированием рабочих групп и краткосрочным планированием сельских комитетов.

Во-вторых, между названными структурами отмечается соревнование за распределение полномочий из-за размытых границ их компетенций и чрезмерно общих положений, характеризующих их обязанности.

Согласно «Мнениям», основными обязанностями делегированной партийным центром рабочей группы являются «создание сельских партийных организаций, содействие укреплению деревень и обогащению народа, повышение уровня управления и качества предоставления услуг населению». Разъяснения подобного рода положений также носят довольно общий характер.

Например, обязанности «укрепления деревень и обогащения народа» определены как «твердое содействие общему процветанию», «регулярный контроль и точная помощь», развитие «сельской промышленности» и «предоставление услуг народу», рост

⁹ 国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知,国发(2021)25号 [Циркуляр Государственного совета об издании четырнадцатого пятилетнего плана содействия модернизации сельского хозяйства и сельских районов. Гофа. 2021. № 25] // 中国政府网. 11.02.2022.
URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm (дата обращения: 12.02.2022).

¹⁰ 李胜蓝, 江立华: 基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析 [Ли Шэнлань, Цзян Лихуа. Анализ практики борьбы с бедностью «первого секретаря» в деревне на основе ролевой теории] // 中国特色社会主义研究. 2018年. 第6期. 第74–80页.

«сельской коллективной экономики» и содействие строительству «духовной и экологической цивилизации» в сельской местности¹¹.

Во многом похожие обязанности возложены на сельские комитеты КПК. Согласно Положению о работе сельских партийных первичных организаций (村党支部), Положению о работе партийных первичных организаций (党支部) и другим документам основными обязанностями сельских партийных организаций и их секретарей являются: обсуждение и принятие решений по «экономическому, политическому, культурному, социальному, экологическому цивилизационному и партийному строительству в данном селе, а также по важным вопросам возрождения села»¹².

В частности, основные обязанности сельского комитета КПК описаны как «работа по осуществлению стратегии возрождения села и вступления на путь всеобщего процветания, руководство крестьянами для развития коллективного хозяйства, руководство сельским управлением, строительство гармоничной и красивой сельской местности»¹³. Кроме того, к таким обязанностям отнесены управление расходованием «средств и материалов, субсидий и грантов, которые выделены правительством и пожертвованы обществом для оказания помощи в случае стихийных бедствий»¹⁴.

Как видно, действующие документы слишком обобщенно трактуют обязанности делегированных КПК в село рабочих групп и местного сельского партийного комитета. При этом разделение обязанностей по управлению развитием экономических отраслей не уточнено. В результате из-за нечеткого разделения полномочий и ответственности легко возникает пересечение или дублирование обязанностей, нерациональное использование ресурсов и борьба за власть. Поскольку большинство ресурсов под проекты местного социально-экономического развития запрашивается присланной от центра рабочей группой, она имеет больше влияния, что приводит к пассивности местных сельских комитетов. В результате их полномочия оказываются маргинализированными, а стимулы к работе — ослабленными. У сельских комитетов формируются настроения «бессилия» и «бездействия», возникает риск недоверия между сельскими комитетами и рабочей группой, что легко может привести к ряду конфликтов.

Кроме того, деятельность рабочей группы неизбежно затрагивает сферу деятельности традиционного сельского самоуправления и структуру распределения благ на селе, что приводит к соревнованию за фактическую власть в селе. Это в некоторой степени влияет на статус сельских комитетов, в результате чего они могут оказаться в положении «вне игры» в отношении своих управленческих полномочий.

В-третьих, возникает противоречие между ориентациями на «внешнюю помощь» и «внутреннюю мотивацию».

¹¹ 中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[Мнения о постоянном подборе и назначении первых секретарей и рабочих групп в ключевые деревни, канцелярия ЦК КПК] // 新华社网. 11.05.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm (дата обращения: 12.05.2021).

¹² 中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[Положение ЦК КПК о работе сельских организаций низового уровня Коммунистической партии Китая] // 新华社网. 25.11.2018. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/10/content_5356764.htm (дата обращения: 11.01.2019).

¹³ 中共中央印发《中国共产党支部工作条例》[Положение ЦК КПК о работе филиалов Коммунистической партии Китая] // 新华社网. 25.11.2018. URL: http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/25/c_1123764501.htm (дата обращения: 26.11.2018).

¹⁴ 中华人民共和国村民委员会组织法》(2018年12月29日修正) [Органический закон о комитетах сельских жителей Китайской Народной Республики (с изменениями от 29 декабря 2018 года)] // 中国人大网. 07.01.2019. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070268.htm (дата обращения: 08.01.2019).

В настоящее время в рамках стратегии возрождения сельских районов перед рабочими группами стоит задача перейти от готовой и непосредственной помощи сельским комитетам к опосредованной помощи — создать более благоприятные условия для повышения эффективности их управления в сельских районах. Образно говоря, вместо того чтобы «дать рыбу», следует «научить рыбачить».

На сегодня в некоторых районах сельские управленческие кадры, пользующиеся льготной политикой и программами поддержки, по инерции полагаются на помощь извне, устранившись от ответственности за самостоятельное управление сельскими делами. Такие программы включают в себя прямые финансовые вливания, поддержку сельскохозяйственной науки и техники, субсидии на строительство разнообразной хозяйственной инфраструктуры, гарантии от рисков, связанных с выращиванием сельскохозяйственной продукции, и пр. Несмотря на то, что такая политика способствует эффективному экономическому развитию сельских районов и социальной стабильности, улучшает местную хозяйственную инфраструктуру и условия жизни сельских жителей, она также может привести к чрезмерной зависимости от государственной помощи и отсутствию мотивации к саморазвитию и инновациям у сельских кадров.

С учетом сказанного возможен один из трех одинаково плохих сценариев взаимоотношений между названными сельскими организационными структурами: либо рабочая группа берет на себя заботу обо всем и становится полноправным хозяином, не советуясь с сельскими комитетами и подменяя их полномочия, либо слепо подчиняется местным сельским комитетам (сельскому партийному комитету и комитету сельского самоуправления), либо между ней с одной стороны и сельскими комитетами и жителями деревни с другой устанавливается дистанция¹⁵.

Ситуация, возникшая в результате существования в селах трех управленческих структур, является результатом сложной игры интересов между ними, в процессе которой уточняется место давно сложившейся системы управления на низовом уровне. Следует заметить, что данная система в долгосрочной перспективе сохранится, поэтому необходимо ввести ее в более длительный цикл планирования, провести соответствующие реформы и корректировки в соответствии с фактической ситуацией.

Интерес представляет оптимизация системы распределения полномочий всех трех управленческих структур по участкам ответственности. Перегрузка ответственностью и неправильная организация системы контроля и оценки способствуют утрате группами мотивации, делают их работу формальной и поверхностной, что противоречит первоначальному замыслу улучшить оказание помощи в развитии сел. Видимо, следует пойти «по пути объединения сильных и слабых в экономическом отношении сел для оптимизации распределения ограниченных экономических ресурсов»¹⁶. Тогда ограниченные финансовые и хозяйственные ресурсы будут распределяться более справедливым образом и неблагополучные села смогут получить больше помощи.

Возможно, имеет смысл ввести разработку более подробных правил деятельности для местных комитетов и рабочих групп, чтобы уточнить границы их ответственности. Преследуя общую цель, рабочая группа должна сосредоточиться на интересах села, на «наибольшем общем знаменателе» и в итоге добиться внутреннего «единства и взаим-

¹⁵ 赵秀玲: 驻村扶贫干部角色错位的根源和纠偏 [《赵秀玲: 驻村扶贫干部角色错位的根源和纠偏》]. 人民论坛. 2020年. 第28期. 第46–48页.

¹⁶ 唐兴霖, 李文军: 嵌入性制度供给: 第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑 [《唐兴霖, 李文军: 嵌入性制度供给: 第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑》]. 行政论坛. 2021年. 第4期. 第99–105页.

ности интересов»¹⁷. В частности, детализация списка полномочий позволит уточнить границы и участки ответственности между разными сельскими управленческими структурами, а также повысить качество их работы.

В целом направление рабочих групп в неблагополучные села, во-первых, укрепило власть низового управления в сельской местности и, особенно, сельские парторганизации. Члены рабочих групп, как правило, обладают высоким уровнем теоретических знаний, богатым практическим опытом и поэтому успешно помогают местным сельским комитетам (партийному комитету и комитету сельского самоуправления) в решении различных сложных проблем, таких как содействие модернизации системы управления в сельской местности.

В то же время рабочие группы повышают уровень политических знаний и способность к саморазвитию сельского населения посредством разъяснения особенностей политики и государства, юридического консультирования, обучения навыкам управления, эффективно повышая уровень низовых государственных услуг в сельской местности.

Во-вторых, рабочие группы играют ключевую роль в содействии экономическому развитию сельских районов. Обладая большей информацией и осведомленностью о политике партии в разных областях экономики и государственного управления, они полнее представляют возможности местного промышленного развития, а также помогают сельским предпринимателям разрабатывать научно обоснованные планы промышленного развития.

Рабочая группа активно привлекает внешние ресурсы для содействия реструктуризации, оптимизации и модернизации сельской промышленности, предоставляя крестьянам больше возможностей для трудоустройства и каналов получения дохода.

В-третьих, улучшение сельской среды — это способ повысить качество жизни крестьян. Участвуя в строительстве сельской инфраструктуры, оздоровлении окружающей среды и других процессах, рабочие группы эффективно улучшают условия производства и жизни в сельской местности. Они активно пропагандируют использование чистой энергии, сортировку мусора и другие концепции защиты окружающей среды, направляя сельских жителей на формирование здорового и цивилизованного образа жизни; помогают развитию сельского образования, медицинского обслуживания и других сфер общественных услуг, стремясь повысить качество жизни на селе.

Деятельность в деревне требует от членов рабочей группы высокого уровня политической осведомленности, деловых качеств и умения работать с массами. Работа такой группы помогает отобрать перспективные управленческие кадры и подготовить их для руководства возрождением сельских районов.

Между рабочими группами и сельскими комитетами существует много различий в плане индивидуальных качеств, опыта работы, характера и привычек. Члены сельских комитетов живут среди масс, понимают ситуацию в деревне, имеют высокий авторитет среди местного населения, владеют некоторыми практическими методами массовой работы, которые не могут быть усвоены и применены рабочими группами. В то же время есть и недостатки в качестве их работы: они привыкли к старым методам и способам выполнения работы, не умеют обобщать и накапливать опыт.

Упразднение группы или продолжение ее работы зависит от ряда факторов, включая уровень и скорость развития сельских районов, политику правительства, выполнение задач группы и т.д.

¹⁷ 张登国: 第一书记“嵌入式”乡村治理的行动范式与优化策略 [《*Чжан Дэньго. Парадигма действий и стратегия оптимизации «встроенного» сельского управления первого секретаря*》] // 山东社会科学. 2020年. 第11期. 第74—79页.

Свою роль в повышении качества управления сельскими общинами может сыграть регулирование связи между внутренней мотивацией сельских комитетов и их внешней поддержкой со стороны делегированных КПК рабочих групп.

Внешняя поддержка должна:

- направляться на стимулирование внутренней мотивации для содействия устойчивому развитию; обеспечить техническую подготовку и обмен знаниями для достижения саморазвития сельских районов;
- создать эффективный механизм отслеживания деятельности сельских комитетов и оценки их работы в целях обеспечения разумного использования ресурсов;
- в полной мере учитывать роль передовых отраслей в развитии экономики, повышать эффективность сельскохозяйственного производства и уровень доходов фермеров; помогать фермерам использовать новые технологии и совершенствовать формы организации работы.

Одним словом, в рамках стратегии возрождения сельской местности рабочая группа и сельские комитеты должны эффективно «обсуждать вопросы, решать проблемы и распределять обязанности», не отступать перед лицом противоречий и проблем, брать на себя инициативу, выполняя при этом каждый свою роль.

Сами члены рабочих групп должны учитывать особенности трех видов отношений.

Во-первых, это отношения рабочих групп с местными жителями и управленческими кадрами. Члены таких групп не являются жителями данного села и отличаются от них по своему правовому положению, полномочиям, кругу решаемых задач. Сельские кадры — это главный субъект в таких отношениях, в то время как рабочие группы играют вспомогательную роль в плане руководства и помощи.

В обозначенном выше смысле будет уместно такое образное сравнение: рабочие группы в сельской местности — это своего рода «закулисные работники», а сельские кадры — своеобразные «актеры на сцене». Если «закулисные работники» хорошо руководят, то сельские кадры хорошо работают. Поэтому рабочие группы должны быть полностью интегрированы в повседневную работу и жизнь фермеров, чтобы занять правильное место в системе сельского управления и гармонично выстраивать рабочие отношения с иными управленческими структурами села.

Во-вторых, это отношения между сельскими жителями, которые являются для рабочих групп основным объектом деятельности. Гармоничные отношения внутри сельской общины необходимы, чтобы получить доверие крестьян и услышать от них правду.

В-третьих, это отношения рабочих групп с партийной организацией того учреждения или административной структуры, которые направили ее в село. Члены группы и, в частности, первый секретарь должны держать под постоянным контролем с ней связь, обмениваться мнениями с ее руководителями и руководством самого учреждения (или административной структуры), а в случае возникновения трудностей — подробно докладывать о проблемах, чтобы получить достаточную помощь и поддержку.

В то же время необходимо уделять должное внимание раскрепощению инициативы, развитию творческого подхода в работе сельских комитетов и взаимовыгодного сотрудничества между ними, устранять недоверие и подозрительность в их деятельности. Чтобы ускорить темпы возрождения сельских районов¹⁸, следует действовать по принципу: помогать, а не подменять, быть в центре событий, а не «вне игры».

¹⁸ 中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[Мнения о постоянном подборе и назначении первых секретарей и рабочих групп в ключевые деревни, Генеральная канцелярия ЦК КПК] // 新华社网. 11.05.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm (дата обращения: 12.05.2021).

Литература

- 习近平: 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话 [Си Цзиньпин. Речь на Национальной конференции по подведению итогов и одобрению борьбы с бедностью] // 人民日报. 25.02.2021. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm?eqid=9867ac0a000cc984000000664720828 (дата обращения: 26.02.2021).
- 金慧, 余启军: 精准扶贫背景下驻村工作队的文化扶贫作用与机制构建——以湖北通城县H村Z大学驻村工作队为例 [Цзинь Хуэй, Юй Цизюнь. Роль культурного смягчения бедности и механизмы рабочие группы по развитию сельских районов в борьбе с бедностью — на примере рабочие группы Университета Z в селе H, уезд Тунчэн, Хубэй] // 湖北社会科学. 2019年. 第8期. 第52–59页.
- 罗兴佐: 完善驻村工作队制度助推乡村振兴 [Луо Синцзю. Улучшение системы деревенских рабочих групп для содействия возрождению сельских районов] // 中国农业大学学报 (社会科学版). 2019年. 第3期. 第66–71页.
- 中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[Мнения о постоянном подборе и назначении первых секретарей и рабочих групп в ключевые деревни, канцелярия ЦК КПК] // 新华社网. 11.05.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm (дата обращения: 12.05.2021).
- 习近平扶贫论述摘编 [Выдержки из доклада Си Цзиньпина о борьбе с бедностью]. 中共中央党史和文献研究院编辑. 北京, 2018年. 第58页.
- 国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知, 国发〔2021〕25号 [Циркуляр Государственного совета об издании 14-го пятилетнего плана содействия модернизации сельского хозяйства и сельских районов. Гофа. 2021. № 25] // 中国政府网. 11.02.2022. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm (дата обращения: 12.02.2022).
- 李胜蓝, 江立华: 基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析 [Ли Шэнлань, Цзян Лихуа. Анализ практики борьбы с бедностью «первого секретаря» в деревне на основе ролевой теории] // 中国特色社会主义研究. 2018年. 第6期. 第74–80页.
- 中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[Положение ЦК КПК о работе сельских организаций низового уровня Коммунистической партии Китая] // 新华社网. 25.11.2018. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/10/content_5356764.htm (дата обращения: 11.01.2019).
- 中共中央印发《中国共产党支部工作条例》[Положение ЦК КПК о работе филиалов Коммунистической партии Китая] // 新华社网. 25.11.2018. URL: http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/25/c_1123764501.htm (дата обращения: 26.11.2018).
- 《中华人民共和国村民委员会组织法》(2018年12月29日修正) [Органический закон о комитетах сельских жителей Китайской Народной Республики (с изменениями от 29 декабря 2018 г.)] // 中国人大网. 07.01.2019. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070268.htm (дата обращения: 08.01.2019).
- 赵秀玲: 驻村扶贫干部角色错位的根源和纠偏 [Чжао Сюэлин. Коренные причины и устранение несоответствия ролей сельских рабочих групп] // 人民论坛. 2020年. 第28期. 第46–48页.
- 唐兴霖, 李文军: 嵌入性制度供给: 第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑 [Тан Синлинь, Ли Вэньцзюнь. Встроенное институциональное предложение: логика действий первого секретаря по оказанию помощи в создании сельских низовых партийных организаций] // 行政论坛. 2021年. 第4期. 第99–105页.
- 张登国: 第一书记“嵌入式”乡村治理的行动范式与优化策略 [Чжан Дэньго. Парадигма действий и стратегия оптимизации «встроенного» сельского управления первого секретаря] // 山东社会科学. 2020年. 第11期. 第74–79页.

Interaction between National and Local Governments in Rural Revitalization of China

Xu Haiyang

Ph.D. (Law), Professor at the Institute of Public Administration, Deputy Director of the Office of Political System Research at the Institute of Public Administration, Chinese Academy of Social Sciences (address: 5, Jiangomennei Street, Dongcheng District, Beijing, China). ORCID: 0009–0002–3316–6237. E-mail: zlcd001@163.com

Chen Chenling

Ph.D. (Philosophy), Lecturer at the International Institute of Huzhou University, Academic Secretary of the Center for Multicultural Studies, Huzhou University (address: 759, Erhuandunlu, Huzhou City, Zhejiang Province, China). ORCID: 0009-0008-0444-0122. E-mail: 02546@zjhu.edu.cn

Received 30.03.2024.

Abstract:

The article examines the specifics of the interaction of rural working group sent by the Communist Party of China to rural areas with local party bodies and rural self-government; analyzes the selection mechanism and staffing requirements of such groups.

Rural working group are an important institutional mechanism by which the party pursues its political line in rural areas. In different historical periods, the content of work in villages and the focus of assistance have changed. Such changes reflected to a certain extent the relationship between the rights of the rural community and the state authorities, as a result of which the village management structure was in a state of constant debugging. After the completion of the formation of a moderately prosperous society in all respects, the criteria for the selection and evaluation of personnel for working group on rural development sent to villages became more stringent.

Despite the symbiotic relationship between rural groups and rural "two committees" (the local government committee and the local CPC committee) from the point of view of institutional norms, the specific practice of their interaction has a number of problems, among which are blurring in the distribution of powers and responsibilities, contradictions in the motivations of the activities of workers' working group on rural development and local "two committees".

In this regard, rural target groups face a twofold task. First, they must comprehensively and correctly integrate into the daily activities and life of the village in order to build harmonious relations with farmers and rural "two committees".

Secondly, such groups should pay more attention to two-way communication with organizations and institutions responsible for the mission of the task force to rural areas; do not hide the difficulties in their work and inform the leadership of the structures that sent the task force to the village about the problems that arise in order to receive all the necessary sufficient assistance.

Key words:

Rural Regeneration Strategy, rural working group, village committees, rural self-government.

For citation:

Xu Haiyang, Chen Chenling. Interaction between National and Local Governments in Rural Revitalization of China // Far Eastern Affairs. 2024. No. 3. Pp. 27–41.
DOI: 10.31857/S0131281224030026.

References

- 习近平: 在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话 [Xi Jinping. Speech at the National Conference on Summarizing and Approving the Fight against Poverty]. 人民日报. 25.02.2021.
URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm?eqid=9867ac0a000cc9840000000664720828 (accessed: 26.02.2021). (In Chin.)
- 金慧, 余启军: 精准扶贫背景下驻村工作队的文化扶贫作用与机制构建——以湖北通城县H村Z大学驻村工作队为例 [Jin Hui, Yu Qijun. The role of cultural poverty alleviation and the creation of a village task force mechanism in the context of precise poverty alleviation — using the example of the village task force of University Z in Village H, Tongcheng County, Hubei]. 湖北社会科学. 2019年. 第8期. 第52–59页.
- 罗兴佐: 完善驻村工作队制度助推乡村振兴 [Luo Xingzuo. Improving the village-based task force system to promote rural regeneration]. 中国农业大学学报(社会科学版). 2019年. 第3期. 第66–71页.
- 中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》[Opinions on the constant selection and appointment of first secretaries and task forces in key villages, General Office of the CPC Central Committee]. 新华社网. 11.05.2021. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/11/content_5605841.htm (accessed: 12.05.2021). (In Chin.)
- 习近平扶贫论述摘编 [Extracts from Xi Jinping's Discourses on Poverty Alleviation]. 中共中央党史和文献研究院编辑. 北京, 2018年. 第58页.
- 国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知, 国发〔2021〕25号 [Circular of the State Council on the publication of the fourteenth five-year plan to promote the modernization of agricul-

- ture and rural areas, GoFa 2021 № 25]. 中国政府网. 11.02.2022. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/11/content_5673082.htm (accessed: 12.02.2022). (In Chin.)
- 李胜蓝, 江立华: 基于角色理论的驻村“第一书记”扶贫实践困境分析 [*Li Shenglan, Jiang Lihua. An analysis of poverty alleviation practice of the "first secretary" in the village based on the role theory*]. 中国特色社会主义研究. 2018年. 第6期. 第74–80页.
- 中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》[The position of the CPC Central Committee on the work of rural organizations of the basic level of the Communist Party of China]. 新华网网. 25.11.2018. URL: http://www.gov.cn/zhengce/2019-01/10/content_5356764.htm (accessed: 11.01.2019). (In Chin.)
- 中共中央印发《中国共产党支部工作条例》[The position of the CPC Central Committee on the work of branches of the Communist Party of China]. 新华网网. 25.11.2018. URL: http://www.xinhuanet.com/politics/2018-11/25/content_1123764501.htm (accessed: 26.11.2018). (In Chin.)
- 《中华人民共和国村民委员会组织法》(2018年12月29日修正) [The Organic Law on the Committees of Rural Residents of the People's Republic of China (as amended on December 29, 2018)]. 中国人大网. 07.01.2019. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070268.htm (accessed: 08.01.2019). (In Chin.)
- 赵秀玲: 驻村扶贫干部角色错位的根源和纠偏 [*Zhao Xiulin. The root causes and elimination of the disparity in the roles of rural target groups*]. 人民论坛. 2020年. 第28期. 第46–48页.
- 唐兴霖, 李文军: 嵌入性制度供给: 第一书记帮扶农村基层党组织建设的行动逻辑 [*Tang Xinglin, Li Wenjun. Embedded institutional proposal: the logic of the First Secretary's actions to assist in the creation of rural grassroots party organizations*]. 行政论坛. 2021年. 第4期. 第99–105页.
- 张登国: 第一书记“嵌入式”乡村治理的行动范式与优化策略 [*Zhang Dengo. The paradigm of actions and the strategy of optimization of the "built-in" rural management of the first secretary*]. 山东社会科学. 2020年. 第11期. 第74–79页.