

Проблема адаптации инноваций в традиционной управленческой культуре (на примере перехода к электронному правительству в Китае)*

Е.Г. Дьякова

Институт философии и права Уральского отделения РАН
gf-urfo@bk.ru

Аннотация

В статье анализируется специфика перехода к электронному правительству в Китае с точки зрения взаимодействия глобальных управленческих трендов и национальной управленческой традиции. Показано, каким образом осуществляется генерализованное кросс-культурное заимствование модных трендов и как они включаются в уже имеющуюся систему управленческих приоритетов.

В настоящее время Китай выступает образцом как постсоциалистического, так и постколониального устойчивого развития, а китайские формы и методы модернизации вызывают большой интерес во всем мире.

Значительное место в модернизации государственного управления Китая играет использование информационных технологий. Хотя страна занимает очень невысокие позиции в рейтинге Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (78 место в 2012 г. — см. [18, с. 126]), основные причины этого связаны не со степенью развития электронных услуг, а с уровнем проникновения Интернета и качеством человеческого капитала.

Как известно, итоговый агрегированный рейтинг развития электронного правительства рассчитывается экспертами ООН по следующей формуле: Индекс развития электронных услуг $\times 0,34$ + Телекоммуникационный индекс $\times 0,33$ (фиксирует уровень проникновения Интернета, в том числе широкополосного доступа) + Индекс развития человеческого капитала $\times 0,33$ (фиксирует образовательный уровень граждан).

Низкая позиция Китая в рейтинге ООН — результат двух основных факторов: низких значений телекоммуникационного индекса (87 место) и индекса развития человеческого капитала (106) [18, с. 130, 132]. Если первый показатель обусловлен неравномерностью развития страны

(проникновение Интернета в богатых приморских провинциях на порядок выше, чем в бедных внутренних), то второй — следствие проблем с развитием системы образования (доля неграмотных среди людей молодого и среднего возраста составляет 7%, в старших возрастах она еще выше) [5], отчасти обусловленных трудностями с освоением иероглифической письменности. В то же время по индексу развития электронных услуг КНР занимает 62 место [18, с. 128], в одной группе с такими странами, как Польша, Аргентина и Румыния. (Для сравнения: Россия в рейтинге ООН 2012 года заняла 37 место по индексу развития электронных услуг, 30 — по телекоммуникационному индексу и 44 по индексу развития человеческого капитала, в целом поднявшись на 29 место в общем рейтинге).

Инновации в сфере электронного правительства играют важную роль в общем потоке управленческих инноваций. Как показали Ву, Ма и Ян в статье, посвященной анализу итогов конкурса «Инновации в китайском местном самоуправлении» в 2001—2008 гг., технологические инновации составляли 11,3% всех инноваций, удостоенных по итогам конкурса премий [19, с. 10]. Конечно, эта цифра заметно ниже, чем в США (доля технологических инноваций от общего числа управленческих инноваций составила в 1990—1998 гг. 25,8%) и в Европейском Союзе (42,9% в 1998—2000 гг.) [там же].

Однако, если проанализировать распределение инноваций по регионам, то эта доля для наиболее развитых (восточных, приморских) регионов поднимется до 18,1% (в то время как во внутренних провинциях она составляет всего 1,2%) [19, с.11]. Поскольку такие инновации, как внедрение информационных технологий в государственное управление всех уровней, требуют затраты значительных ресурсов, не вызывает удивления, что в этой сфере лидируют наиболее богатые региональные администрации. Не менее характерно, что электронное правительство гораздо успешнее внедряется в городах, чем в сельской местности: технологические инновации составляют 25,3% всех инноваций на городском уровне, и только 1,2% на сельском [19, с.12]. В этом плане Китай находится в

Интернет и современное общество: сборник научных статей XVI Всероссийской объединенной конференции IMS-2013, Санкт-Петербург, 9 - 11 октября 2013 г.

русле общемировых трендов: как известно, объем валового внутреннего продукта является решающим фактором, влияющим на уровень развития электронных государственных услуг [13, с. 397].

Можно привести ряд примеров локальных технологических инноваций, удостоенных премии: он-лайн мониторинг исполнения бюджета, система автоматической регистрации обращений жителей, Интернет-взаимодействие между гражданами и администрацией и т.п. (см. [19, с. 18-19]).

Следует учесть, что административные реформы в Китае осуществляются на основе принципа, сформулированного Дэн Сяо Пинем: «переходя реку, ощущать камни», т.е. во многом методом проб и ошибок. Диффузия административных инноваций в Китае проводится на основе местных экспериментов и принятия решений на общенациональном уровне. Поэтому локальные проекты в сфере электронного правительства оказывают значимое влияние на общегосударственную политику в данной сфере.

Если посмотреть на развитие электронного правительства в Китае на уровне общенациональных решений, то обнаружится преемственность, также идущая от эпохи «четырех модернизаций» Дэн Сяо Пина. Впервые на важность информатизации для модернизации государственного управления Дэн Сяо-пин указал в 1984 году, через шесть лет после начала экономических реформ. В 1992 году в КНР приступили к созданию автоматизированных систем управления (еще один советский термин) в органах власти. В 1997 году были сформулированы 24 основных направления китайской информатизации, включающие планирование, государственное доминирование, единые стандарты, единую архитектуру, связи между органами власти, объединение ресурсов и др.

В итоге целой серии административных перестроек к 1998 году было создано Министерство информационной промышленности, и с января 1999 года стал реализовываться проект «Правительство он-лайн» — первый официальный проект в сфере электронного правительства в Китае. Он был направлен на создание электронных баз данных и облегчение доступа к ним представителей бизнеса и граждан.

В 2002 году был опубликован Декрет № 17 Аппарата Государственного Совета КНР, в котором были изложены руководящие принципы формирования электронного правительства. В Декрете было указано на необходимость формирования доступной для граждан базы административной информации и ускорение предоставления такой информации путем создания веб-сайтов и системы электронных сервисов. Однако более важной задачей было названо улучшение системы административного контроля и предоставления бизнес-услуг (так называемые «золотые проекты»: «Золотые налоги», «Золотая

таможня», «Золотой финансовый надзор» и т.п.). Как было разъяснено в связи с принятием Декрета № 17, «посредством электронного правительства мы сможем упорядочить функции и зоны ответственности и четко распределить функции между различными подразделениями», а также улучшить взаимодействие между подразделениями, включая обмен информацией, и тем самым обеспечить граждан эффективными и честными услугами. При этом особо подчеркивалось, что переход к электронному правительству предполагает поддержание стабильности, т.е. поиск баланса между открытостью и безопасностью [цит. по 17, с. 15 – 16]. Размещение он-лайн информации о деятельности региональных органов власти рассматривалось как важный инструмент контроля со стороны вышестоящих органов. Кроме того, в рамках электронного правительства поощрялось создание систем обратной связи, позволяющих гражданам жаловаться на местные власти (еще один инструмент контроля).

Почему приоритетом при формировании электронного правительства оказались контрольные функции? Дело в том, что в процессе административных реформ 80-х – 90-х годов значительная часть полномочий была передана местным властям для того, чтобы способствовать экономическому росту. В результате они обрели немалую независимость. Более того, как отмечают Титаренко и Кузык, «для центра станови[лось] все более затруднительным получение систематической и достоверной информации о положении в регионах» [2 с. 52]. Ситуация усугублялась усиливающимся разрывом между западными (приморскими) регионами, превратившимся в «мировую фабрику», и восточными (внутренними) территориями, практически не затронутыми глобализацией. Конечно, согласование интересов центра и регионов — это политический, а не административный процесс, однако электронное правительство рассматривается как новый и эффективный инструмент контроля за региональными элитами сверху.

К.Т. Лю довольно подробно описал ожидания, связанные с электронным правительством. Оно «позволит повысить административную эффективность, поскольку государственные служащие получат возможность контролировать ежедневные операции и поддерживать требуемый уровень подотчетности, основываясь на функциях, обеспечиваемых новой технологией» [15, с. 89]. Кроме того, предполагалось, что переход к электронному правительству обеспечит более надежную коммуникацию между центральным правительством и региональными органами власти, чтобы прояснять суть новых политических задач и программ, а также своевременно выявлять социальные проблемы. Более того, руководители из бедных восточных регионов получают доступ к новым идеям и опыту богатых западных регионов, а

также смогут рассчитывать на поддержку их руководителей при реализации своих проектов.

Аналогичным образом ожидания, связанные с электронным правительством, были описаны в более ранней работе М. Лянжи, Дж. Чуня и С. Торсона. Они также указали на то, что реформа в первую очередь направлена не на улучшение качества государственных услуг, повышение прозрачности и подотчетности (что является целью внедрения электронного правительства в США), а на усиление контроля со стороны центральной власти за региональными властями путем организации постоянного надзора и мониторинга, а в конечном счете — на поддержание устойчивого экономического развития [14, с. 24].

В настоящее время электронное правительство рассматривается в Китае не только как инструмент контроля сверху, но и как инструмент дополнительного контроля снизу, через подачу гражданами жалоб и обращений. Отсюда поощрение консультационной демократии на муниципальном уровне, что и представляет собой китайскую версию «открытого правительства». Идеологической основой для него служит левое неоконфуцианство, развивающее традиционную идею обязанности [просвещенных] поданных открыто критиковать власть, если она отклоняется от правильного пути (подробнее см. [10]).

В связи с этим возникает вопрос, в какой мере такие глобальные управленческие тренды как электронное правительство, влияют на специфику китайской административной системы. Следует учесть, что процесс модернизации системы государственного управления Китая, который осуществляется последние тридцать лет, чаще всего рассматривается как результат воздействия внутренних причин, связанных с необходимостью привести эту систему в соответствие с требованиями рыночной экономики. Вопрос о влиянии на китайские административные практики глобальных трендов, как правило, не поднимается, хотя М. Чжан и Дж. Строссман еще в 2003 году показали наличие многочисленных параллелей и сходств (наряду с безусловными различиями), между процессами, проходящими в Китае и в остальном мире [21]. Однако доминирующая точка зрения состоит в том, что в силу исторической специфики управленческой традиции, сложности задач, связанных с переходом к рыночной экономике, а также особенностей маоистского наследия, административное развитие в Китае подчиняется своей собственной логике, имеющей мало общего с общемировой.

Ряд исследователей придерживается крайних позиций, отрицая саму возможность реального (а не декоративного и показного) заимствования западных административных практик, как культурно несовместимых с китайской традицией. Они исходят из того, что китайское государство вообще не способно к развитию и существует в раз и

навсегда данных формах. Так, по мнению Д.С. Воропаева, модернизация управления в Китае ограничивается симулятивным дискурсом, не затрагивая основ конфуцианской по своей сути системы. В основе этого вывода лежит лингвистический детерминизм: автор утверждает, что «символический характер письменности обуславливает командное место политики в обществе и форму государства» [1, с. 20], поскольку письменная, директивная коммуникация могла поддерживаться только унитарной административно-бюрократической машиной. Иными словами, контроль над каналами трансляции смыслов в обществе являлся (и продолжает являться) ключевым ресурсом властной машины, а его утрата чревата внезапным низложением политического режима. Поэтому китайская модернизация ограничивается мерами, способствующими увеличению «совокупной мощи» государства, и совершается на собственной цивилизационной основе посредством конкретно-символического мышления. Единственным способом перейти к более глубокой модернизации автор считает реформу письменности с использованием японского опыта — через обогащение иероглифики фонетическим письмом.

На наш взгляд, сторонники представления о принципиальной неизменяемости китайской системы государственного управления, по сути, игнорируют тот факт, что авторитарная модернизация в странах Юго-Восточной Азии (вне зависимости от того, пользуются ли они иероглифами, как в Китае, или алфавитной письменностью, как в Южной Корее и Вьетнаме) основывался на сознательном заимствовании зарубежных (западных и советских) управленческих моделей. В XX веке, по замечанию А.Н. Ланькова, сторонники построения «государства как в СССР», отчаянно боролись со сторонниками построения «государства как в США»: «именно эти две страны служили образцами, с которых... копировались и политические, и экономические институты, — хотя когда их скопировали, они сразу же начали меняться» [см. 3].

Весь XX век сменявшие друг друга китайские правительства стремились максимально использовать зарубежный опыт для решения проблем преодоления отсталости. Говоря о маоистском наследии, не следует забывать, что после 1949 года в Китае была воспроизведена советская система партийно-государственного управления, со всеми ее подробно описанными в соответствующей литературе достоинствами и недостатками. Как показал А.В. Лукин, председатель Мао «не только не восстанавливал традиционную китайскую империю, но боролся с ней и считал, что его соратники-традиционалисты, как только он отходит от дел, восстанавливают традиционную бюрократическую структуру» (с чем он пытался бороться «гневом народных масс» во времена «культурной революции» [4]).

Описанный Т. Кристенсеном, Д. Лишэнем и М. Пейнтером процесс модернизации пост-маоистского Китая, направленный на переход от административного контроля к макрорегулированию экономики, и сопровождавшийся попытками сокращения государственного аппарата (под лозунгом «маленькое государство, большое общество») [12], вполне можно проанализировать и по-другому, с точки зрения отхода от советской управленческой традиции в пользу генерализованных западных моделей.

К сожалению, специалисты-синологи, особенно занимающиеся современным Китаем, зачастую плохо представляют себе особенности советской системы, и склонны видеть китайскую специфику там, где проявляет себя советская. Так, к удивлению западных исследователей в Китае для описания процессов внедрения информационно-коммуникационных технологий во все сферы общества используется не стандартный термин «компьютеризация», а термин «информатизация», заимствованный из советского административного лексикона.

В настоящее время в китаеведении наблюдается отход от лингвистического детерминизма в пользу институционального, утверждающего, что китайская модернизация означает разрыв с традицией и заимствование зарубежных управленческих практик. Например, Б.Н. Кузык и М.Л. Титаренко подчеркивают, что установка реформаторов на приоритет экономики означает отход от тысячелетней конфуцианской традиции пренебрежения коммерцией как низкой сферой человеческой деятельности. Они особо отмечают ту роль, которую в трансформации традиционной управленческой модели играют информационно-коммуникационные технологии: они «не только создают возможности для существенной оптимизации функционирования государственного аппарата, для создания так называемого электронного правительства, но и закладывает совершенно новую основу для формирования гражданского общества в Китае» [2, с. 50].

Аналогичной точки зрения придерживается В.В. Тельбизов, подробно рассмотревший стратегию модернизации политической системы КНР в 1989 – 2003 гг. [6].

Если посмотреть, как оценивают административные реформы сами китайские исследователи, выяснится, что, по их мнению, для них характерен синтез китайской и западной управленческой моделей: «все преобразования осуществляются на путях социализма с китайской спецификой, а если заимствования из западной модели реформирования и происхо[дят], то только с учетом накопленного опыта и учета конкретной ситуации» [8, с. 47]. При этом допускается сосуществование старых и новых структур управления, чтобы не нарушать взаимосвязей внутри системы. Главной целью реформирования объявляется «служение развитию

экономики, а вместе с ней — богатству и процветанию всего общества» [8, с. 49].

В этой связи переход к электронному правительству, т.е. внедрение в государственное управление информационных технологий, можно рассматривать как очерченное «генерализованное заимствование», предполагающее наличие у китайских властей собственных приоритетов и интересов [ср. 7].

Выстраиваемая в КНР система носит вполне логичный характер и соответствует китайским административным традициям сильного государства с низким уровнем отчуждения граждан от власти (конфуцианство предполагает очень небольшую дистанцию власти). Напомним, что параллельно в стране была сформирована достаточно эффективная система контроля за Интернетом, включая как технические средства защиты (т.н. «Great Firewall of China»), так и цензуру сайтов. Использование информационных технологий направлено на повышение легитимности власти путем роста ее эффективности, с упором на «порядок, а не демократические идеалы, технократический контроль, а не гражданское участие (кроме низового), управляемость, а не тип режима» [20, с. 311].

В сущности, примерно об этом говорится и в Отчете ООН 2012 года, когда указывается китайское правительство «предпринимает меры, чтобы повысить качество официального портала путем предоставления всесторонней информации, интегрированных услуг, объединяющих разные сектора и взаимодействия между органами власти и гражданами» [18, с. 25]. Подчеркивается также стремление Китая развивать открытое правительство, т.е. обеспечивать доступ граждан к информации, накопленной органами власти в процессе своей деятельности.

В целом, анализ китайского опыта перехода к электронному правительству показывает, с одной стороны, важность изучения социальных и культурных контекстов, в которых он осуществляется, а с другой — необходимость учитывать глобальный характер реформ (и соответствующей риторики), формирующих «экологическую среду» (Т. Кристенсен), в которой принимаются решения.

Что касается эффективности электронного правительства в Китае, мы можем только согласиться с мыслью М.Л. Титаренко и Б.Н. Кузыка о том, что «объективная обоснованность восприятия успехов современных китайских реформ как нового этапа расцвета национальной культуры будет видна лишь через сравнительно длительный промежуток времени» [2, с. 495].

Литература

- [1] Воропаев Д.С. Социокультурные основания китайской модели политической модернизации // Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: МГУ, 2012. 27 с.

- [2] Кузык Б.Н., Титаренко М.Л. Китай — Россия 2050: стратегия саморазвития. М.: Российская Академия наук, 2006. 656 с.
- [3] Ланьков А.Н. Модернизация в Восточной Азии [Электронный ресурс] // «Полит.ру». 2010. 4 февраля. URL: <http://polit.ru/article/2010/03/11/lankov/> (дата обращения: 12.07.13).
- [4] Лукин А.В. О некоторых проблемах сравнительных исследований политических систем КНР и СССР // Сравнительная политология. 2011. №1 (3). С. 3—18.
- [5] Реформа образования. Выдержка из книги «Китай» издательства «Синьсин» // Энциклопедия Китая. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.abirus.ru/content/564/623/629/729.html> (дата обращения: 12.07.13).
- [6] Тельбизов В. В. Стратегия модернизации политической системы КНР: идеология и основные направления : 1989—2003 гг. // Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М. : МГУ, 2009. 30 с.
- [7] Трахтенберг А. Д. Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. Екатеринбург, 2012. Вып. 12. С. 253—269.
- [8] Чуньянь В. Этапы и содержание трансформации аппарата государственной власти Китая // Известия Уральского государственного университета. 2010. № 2 (77). С. 38—49.
- [9] Abrahamson E. Management Fashion // Academy of Management Review. 1996. Vol. 21. № 1. P. 254—85.
- [10] Bell D. A. Reconciling Socialism and Confucianism?: Reviving Tradition in China // Dissent. 2010. Vol. 57. № 1. P. 91—99.
- [11] Benders J. What's is in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions / J. Benders, K. Van Veen // Organization. 2001. Vol. 8. № 1. P. 33—53.
- [12] Christensen T. Administrative Reform in China's Central Government – How Much “Learning from the West”? / T. Christensen, D. Lisheng, M. Painter // International Review of Administrative Sciences. 2008. Vol. 74 (3). P. 351—371.
- [13] Khalil O. E-Government Readiness: Does National Culture Matter? // Government Information Quarterly. 2011. V. 28. P. 388—399.
- [14] Lianjie M. E-Government in China: Bringing Economic Development Through Administrative Reform / M. Lianjie, J. Chung, S. Thorson // Government Information Quarterly. 2005. Vol. 22. P. 20—37.
- [15] Liou K.T. E-Government Development and China's Administrative Reform // International Journal of Public Administration. 2007. Vol. 31 (1). P. 76 —95.
- [16] Lisheng D. A Case Study of China's Administrative Reform: The Importation of Super-Department / D. Lisheng, T. Christensen, M. Painter // The American Review of Public Administration. 2010. Vol. 40. № 2. P. 170—178.
- [17] Seifert J.W., Chung J. Using E-Government to Reinforce Government Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China // Social Science Computer Review. 2009. V. 27. № 1. P. 3—23.
- [18] UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. UN, 2012. 160 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 25.06.13).
- [19] Wu J. Innovation in the Chinese Public Sector: Typology and Distribution / J. Wu, L. Ma, Yu. Yang // Public Administration. 2012. P. 1—19.
- [20] Yang Dali L. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China. Stanford, CA: Stanford Univ. 2003. 432 p.
- [21] Zhang M. Chinese Administrative Reforms with British, American and Japanese Characteristics? / M. Zhang, J. Straussman // Public Administration and Policy. 2003. Vol. 12. № 2. P. 143—179.

Innovations and Traditional Management Culture: E-government Transition in China

E. D. Dyakova

The paper analyzes the specifics of e-government transition in China in terms of the interaction of global governance trends and the national administrative tradition. It is shown how fashion management trends are incorporated into the existing system of management priorities.

* Статья подготовлена в рамках целевого проекта УрО РАН № 12-У-6-1004 «Электронное правительство как объект теоретического моделирования».