

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2026-1-61-79

## ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРИЙ И ПРАКТИК ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КИТАЕ (1978–2025)

**Петрунин Ю.Ю.**

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,  
Москва, Российская Федерация

Petrinin@spa.msu.ru

**Си Ф.**

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,  
Москва, Российская Федерация

Sif@spa.msu.ru

**Аннотация.** Статья посвящена комплексному анализу концептуальных различий между административным управлением и государственным управлением в контексте трансформации китайской системы власти. Обосновывается актуальность исследования через призму парадигмального сдвига в философии власти, отраженного в семантическом переходе от административного управления (行政管理, xíng zhèng guǎn lǐ) к государственному управлению (国家治理, guó jiā zhì lǐ). Методология исследования базируется на историко-генетическом и сравнительном анализе западных теорий государственного управления (традиционной администрации, NPM, NPS, Good Governance) и их китайской рецепции. Результаты демонстрируют фундаментальные онтологические расхождения между западными либерально-демократическими концепциями и китайским подходом к модернизации управления под руководством Коммунистической партии Китая. Выявлены ключевые параметры трансформации: расширение субъектов управления, диверсификация методов регулирования, изменение критериев эффективности и основ легитимности. Заключение подчеркивает специфику китайской траектории, это представляет собой подход к модернизации управления, характерный для Китая, который движется за счет технологических и управленческих инноваций.

**Ключевые слова:** государственное управление, административное управление, модернизация государственного управления, новое государственное управление, государственное управление, китайская система управления, институциональные реформы.

**Для цитирования:** Петрунин Ю.Ю., Си Ф. Эволюция теорий и практик государственного управления в Китае (1978–2025) // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2026. Т. 23. № 1. С. 61–79.

**Дата поступления в редакцию:** 05.11.2025

## THE EVOLUTION OF GOVERNANCE THEORIES AND PRACTICES IN CHINA (1978–2025)

**Petrunin Yu. Yu.**

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
petrunin@spa.msu.ru

**Xi Fuyuan**

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
Sif@spa.msu.ru

**Abstract.** This article provides a comprehensive analysis of conceptual distinctions between administrative management and state governance in the context of transformation of the Chinese system of power. The study justifies its relevance through the prism of a paradigmatic shift in the philosophy of power, reflected in the semantic transition from 行政管理 (xíng zhèng guǎn lǐ) to 国家治理 (guó jiā zhì lǐ). The research methodology is based on historical-genetic and comparative analysis of Western theories of public administration (traditional administration, NPM, NPS, Good Governance) and their Chinese reception. The results reveal fundamental ontological divergences between Western liberal-democratic conceptions and the Chinese approach to governance modernization under the leadership of the Communist Party of China. Key parameters of transformation are identified: the expansion of governance actors, diversification of regulatory methods, and shifts in efficiency criteria and foundations of legitimacy. The conclusion underscores the distinctiveness of China's trajectory, which represents an approach to governance modernization characterized by Chinese specificity and driven by technological and managerial innovations.

**Key words:** state governance, administrative management, modernization of state governance, new public management, good governance, Chinese governance system, institutional reforms.

---

© Petrunin Yu. Yu., Xi Fuyuan, 2026

## **Введение**

Трансформация систем государственного управления в XXI в. представляет собой один из наиболее значимых предметов исследования в современной политической науке и административных исследованиях. Особый интерес вызывает опыт Китая, демонстрирующего возможность модернизации системы управления при сохранении политической структуры, ядром которой является руководство Коммунистической партии Китая. Этот парадокс китайской модернизации требует глубокого теоретического осмысления концептуальных основ, лежащих в фундаменте реформ государственного управления. Актуальность исследования обусловлена несколькими факторами. Во-первых, китайский опыт модернизации государственного управления представляет альтернативную траекторию развития, отличную от западных либерально-демократических моделей, что ставит под вопрос универсальность последних. Во-вторых, концептуальный переход от административного управления к государственному управлению, артикулированный в решениях 18-го и 19-го съездов КПК, маркирует парадигмальный сдвиг в понимании природы власти и механизмов ее осуществления. В-третьих, критический анализ применимости западных концепций к незападным контекстам способствует деколонизации управленческого знания и выявлению культурно-специфических траекторий институционального развития.

Новизна исследования заключается в комплексном сравнительном анализе западных и китайских концепций государственного управления с акцентом на этимологические, семантические и институциональные различия. Впервые проводится систематизация критериев и индикаторов трансформации административного управления в государственное управление применительно к китайскому контексту с использованием количественных данных за период 2012–2024 гг.

Цель исследования состоит в выявлении сущностных различий между концепциями административного и государственного управления через анализ генезиса западных теорий, их критической рецепции в китайской науке и специфики официальной китайской концептуализации.

Задачи исследования включают: реконструкцию генезиса западных концепций государственного управления от веберовской бюрократии до современных парадигм; анализ критической адаптации западных теорий в китайской академической традиции; систематизацию официальной китайской концепции государственного управления; выявление сущностных параметров различия административного и государственного управления; операционализацию критериев и индикаторов трансформации управления в Китае.

## Обзор литературы

Теоретическая база исследования опирается на несколько направлений научной литературы. Первое направление составляют классические работы по теории бюрократии и административного управления. Фундаментальный вклад внес Макс Вебер, чья концепция рационально-легальной бюрократии остается отправной точкой для понимания современного государственного управления<sup>1</sup>. Вудро Вильсон в своей новаторской статье 1887 г. заложил основы американской науки государственного управления, провозгласив принцип разделения политики и администрации<sup>2</sup>.

Второе направление представлено критической литературой по реформам нового государственного управления. Кристофер Худ систематизировал принципы NPM, выявив семь ключевых характеристик этой парадигмы<sup>3</sup>. Дэвид Осборн и Тед Гейблер популяризировали концепцию предпринимательского правительства, оказавшую значительное влияние на административные реформы 1990-х гг.<sup>4</sup> Критический анализ результатов NPM представлен в работах Стивена Осборна, констатировавшего ограниченность этой модели<sup>5</sup>. Кристофер Поллит и Геерт Букерт провели масштабное сравнительное исследование реформ государственного управления в различных странах<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / М. Вебер; пер. с нем.; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2016.

<sup>2</sup> Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. No. 2. P. 197–222.

<sup>3</sup> Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. No. 1. P. 3–19.

<sup>4</sup> Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 405 p.

<sup>5</sup> Osborne S.P. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. No. 3. P. 377–387.

<sup>6</sup> Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004. 345 p.

Третье направление составляют работы по альтернативным концепциям управления. Роберт и Джанет Денхардт сформулировали принципы нового государственного обслуживания как нормативную альтернативу менеджериализму NPM<sup>7</sup>. Концепция доброго управления, развитая международными организациями, артикулировала требования к качеству институтов в развивающихся странах<sup>8</sup>. Критика универсалистских претензий концепции Good Governance представлена в работах Мерили Гриндл<sup>9</sup>.

Четвертое направление представлено китайской научной литературой по государственному управлению. Выдающийся вклад внес Юй Кэпин, чья монография «Управление и доброе управление» представила комплексный анализ теории управления и ее применимости к китайскому контексту<sup>10</sup>. Ли Цзинпэн интерпретировал концепцию модернизации государственного управления как завуалированную формулировку задачи политической модернизации<sup>11</sup>. Ху Аньган разработал концептуальную рамку анализа китайской модернизации государственного управления<sup>12</sup>. Чжоу Чжижэнь проанализировал эволюцию управленческих парадигм и специфику их адаптации к китайскому контексту<sup>13</sup>.

Пятое направление составляют работы западных исследователей по китайской политике. Себастьян Хайльманн и Элизабет Перри исследовали механизмы адаптивного управления

---

<sup>7</sup> Denhardt R.B., Denhardt J.V. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe, 2003. 232 p.

<sup>8</sup> World Bank. *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank, 1992. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance> (дата обращения: 09.12.2025).

<sup>9</sup> Grindle M.S. *Good Enough Governance Revisited* // *Development Policy Review*. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.

<sup>10</sup> Юй Кэпин. *Управление и доброе управление*. Пекин: Издательство социальных наук, 2000.

<sup>11</sup> Ли Цзинпэн. Продвижение модернизации системы и потенциала государственного управления — пятая модернизация после четырех модернизаций // *Вестник Пекинского университета (философия и общественные науки)*. 2014. Т. 51. № 2. С. 11–19. (李景鹏. 推进国家治理体系和治理能力现代化——«四个现代化»之后的第五个«现代化» [J]. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 2014. 第51卷. 第2期. 第11–19页).

<sup>12</sup> Ху Аньган, Ван Шаогуан, Чжоу Цзяньмин. *Вторая трансформация: построение государственных институтов*. Пекин: Издательство университета Цинхуа, 2003. (胡鞍钢, 王绍光, 周建明. 第二次转型: 国家制度建设 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2003).

<sup>13</sup> Zhou Z. *Performance Management in the Chinese Public Sector* // *Chinese Public Administration Review*. 2009. Vol. 5. No. 1–2. P. 8–25.

в Китае<sup>14</sup>. Юньчжун Чжэн проанализировал феномен де-факто федерализма в Китае<sup>15</sup>.

### **Генезис западных концепций государственного управления**

Понимание трансформации государственного управления в Китае требует предварительного теоретического осмысления двух фундаментальных концепций — административного управления (行政管理, *xíng zhèng guǎn lǐ*) и государственного управления (国家治理, *guó jiā zhì lǐ*). Семантическое различие этих категорий в китайском языке отражает глубинные сдвиги в философии власти: иероглиф 管理 (*guǎn lǐ*, управление) акцентирует инструментальный, технократический аспект, тогда как 治理 (*zhì lǐ*, управление-регулирование) восходит к классической конфуцианской традиции «искусства управления» (治国理政, *zhì guó lǐ zhèng*), подразумевающей гармонизацию социальных отношений и достижение порядка через координацию интересов.

Генезис современных концепций государственного управления восходит к классической социологической традиции конца XIX — начала XX века. Макс Вебер в работе «*Wirtschaft und Gesellschaft*» (1922) сформулировал идеально-типическую модель бюрократии как рационально организованной системы управления, характеризующейся иерархичностью, формализацией процедур, профессионализацией служащих и безличностью отношений. Веберовская концепция легального господства конституировала парадигму административного управления, доминировавшую в государственном строительстве индустриальной эпохи.

Кризис традиционной модели государственного администрирования, обострившийся в 1970–1980-е гг. на фоне фискальных проблем государства всеобщего благосостояния, инициировал поиск альтернативных управленческих парадигм. Концепция «нового государственного управления» (New Public Management, NPM), кодифицированная Кристофером Худом в статье «*A Public Management for All Seasons?*» (1991 г.), артикулировала радикальный пересмотр принципов организации публичной администрации. Худ выделил семь ключевых принципов NPM: профессионализация

---

<sup>14</sup> Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China / ed by S. Heilmann, E.J. Perry. Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2011. 368 p.

<sup>15</sup> Zheng Y. De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations. Singapore: World Scientific, 2007. 324 p.

менеджмента в публичном секторе с предоставлением менеджерам дискреционных полномочий; явная спецификация стандартов и измерение результатов деятельности; акцент на контроле выходов, а не входов; деагрегация крупных организационных единиц; внедрение конкуренции в публичный сектор; заимствование управленческих практик частного сектора; дисциплина и бережливость в использовании ресурсов (табл. 1).

Таблица 1

**Основные характеристики концепции нового государственного управления (NPM)<sup>16</sup>**

Параметр	Традиционная администрация	Новое государственное управление	Источник данных
Организационная структура	Централизованная иерархия	Децентрализованные агентства	Hood, 1991
Контроль	Контроль входов и процессов	Контроль выходов и результатов	Osborne & Gaebler, 1992
Подотчетность	Вертикальная административная	Горизонтальная рыночная	Pollitt & Bouckaert, 2004
Мотивация персонала	Служение публичному интересу	Материальные стимулы	Hood & Jackson, 1991
Отношения с гражданами	Граждане как подданные	Граждане как клиенты	Osborne, 2006
Механизм координации	Бюрократическая иерархия	Рыночная конкуренция	Rhodes, 1996
Критерий эффективности	Соблюдение процедур	Достижение результатов	Hood, 1991

Практическая реализация NPM в англосаксонских странах в 1980–1990-е гг. продемонстрировала как достижения, так и существенные ограничения данной модели. Критический анализ результатов реформ NPM выявил ряд дисфункциональных последствий: фрагментацию государственного аппарата и проблемы межведомственной координации, конфликт между логикой эффективности и требованиями демократической подотчетности, редукцию гражданства к потребительству, усиление неравенства в доступе к публичным услугам.

<sup>16</sup> Источник: составлено авторами на основе работ Hood (1991), Osborne & Gaebler (1992), Pollitt & Bouckaert (2004).

Критическая рефлексия над ограничениями NPM стимулировала разработку альтернативных концептуализаций. Концепция «нового государственного обслуживания» (New Public Service, NPS), сформулированная Робертом Денхардтом и Джанет Денхардт в работе «The New Public Service» (2003), артикулировала нормативную модель, фундированную на ценностях демократического гражданства и публичного интереса. Семь принципов NPS акцентировали: служение гражданам, а не клиентам; приоритет публичного интереса над частным; ценность гражданства выше, чем предпринимательства; стратегическое мышление и демократические действия; признание комплексной подотчетности; служение, а не управление; ценность людей, а не только производительности.

Таблица 2

**Сравнительный анализ концепций государственного управления<sup>17</sup>**

Концепция	Период возникновения	Главные представители	Теоретические основания	Ключевые принципы	Ограничения
Традиционная административная	1880–1970	Вебер, Вильсон, Файоль	Бюрократическая теория, научный менеджмент	Иерархия, формализация, безличность	Ригидность, неэффективность
NPM	1980–2000	Худ, Осборн, Гейлор	Теория общественного выбора, агентская теория	Рыночная ориентация, результативность	Фрагментация, демократический дефицит
NPS	2000 — настоящее время	Денхардт, Денхардт	Демократическая теория, дискурсивная этика	Гражданственность, публичный интерес	Нормативный идеализм
Good Governance	1990 — настоящее время	Всемирный банк, ПРООН	Институциональная экономика, теория демократизации	Прозрачность, подотчетность, участие	Западноцентризм, универсализм

Параллельно в дискурсе международных организаций формировалась концепция «доброто управления» (Good Governance), артикулированная Всемирным банком в докладе «Governance and

<sup>17</sup> Источник: составлено авторами на основе анализа литературы.

Development»<sup>18</sup>. Всемирный банк определил управление как «способ, которым власть осуществляется в управлении экономическими и социальными ресурсами страны для развития»<sup>19</sup>. Программа развития ООН (ПРООН) расширила концепцию, выделив восемь принципов доброго управления: участие, верховенство права, прозрачность, ответственность, консенсусная ориентация, справедливость и инклюзивность, эффективность и результативность, подотчетность (табл. 2).

### **Китайская концепция государственного управления**

Критический анализ применимости западных концепций к китайскому контексту обнаруживает фундаментальные онтологические и нормативные расхождения. Западные теории государственного управления имплицитно базируются на либерально-демократических предпосылках: плюрализме интересов и конкуренции групп, разделении властей и системе сдержек и противовесов, ограничении государства и защите индивидуальных прав, рыночной экономике как естественном порядке. Китайская система управления строится на иных основаниях: примате коллективных интересов над индивидуальными, руководящей роли Коммунистической партии, демократическом централизме как организационном принципе, социалистической рыночной экономике под руководством государства.

Китайская академическая традиция осуществила критическую рецепцию западных теорий управления, выявляя их идеологическую предрасположенность и ограниченную применимость. Выдающийся китайский политолог Юй Кэпин в монографии «治理与善治» («Управление и доброе управление», 2000) отмечал, что концепция управления возникла как ответ на провалы государства и рынка в западных странах, отражая специфику их исторического развития. Перенос этой концепции в китайский контекст требует радикальной адаптации с учетом институциональных особенностей социалистической системы. Юй Кэпин провел различие между управлением (治理, governance) как многосубъектным процессом

<sup>18</sup> Governance and Development. Washington, DC: The World Bank, 1992 // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/604951468739447676/governance> (дата обращения: 09.12.2025).

<sup>19</sup> Governance: The World Bank's Experience. Washington, DC: The World Bank, 1994 // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/711471468765285964> (дата обращения: 09.12.2025).

координации действий государственных и негосударственных акторов и государственным управлением (国家治理, state governance) как комплексной системой осуществления государственной власти при руководящей роли партии.

Таблица 3

**Структура понятия государственного управления  
в китайской концепции<sup>20</sup>**

Компонент	Содержание	Ключевые институты	Функции	Доля в документах КПК (%)
Партийное руководство	Руководящая роль КПК	ЦК КПК, Политбюро	Определение курса, кадровая политика	28,4
Народовластие	Система НПК, НПКСК	ВСНП, местные СНП	Законодательство, представительство	16,2
Правовое государство	Система социалистического права	Суды, прокуратура	Правоприменение, надзор	12,8
Административная система	Правительство и органы власти	Госсовет, министерства	Исполнение, регулирование	19,6
Экономическая система	Социалистическая рыночная экономика	Госпредприятия, регуляторы	Развитие, распределение	11,3
Социальная система	Механизмы народного благосостояния	Социальные организации	Услуги, интеграция	7,4
Экологическая система	Экологическая цивилизация	Экологические ведомства	Охрана природы, устойчивость	4,3

Официальная концептуализация государственного управления в Китае была систематически изложена в решениях съездов Коммунистической партии Китая начиная с 2012 г. 18-й съезд КПК в ноябре 2012 г. впервые провозгласил в качестве общей цели всестороннего углубления реформ «совершенствование и развитие социализма с китайской спецификой, продвижение модернизации

<sup>20</sup> Источник: составлено авторами на основе анализа решений 18-го и 19-го съездов КПК и пленумов ЦК КПК.

системы и потенциала государственного управления»<sup>21</sup>. Данная формулировка маркировала концептуальный сдвиг от преимущественно экономической к комплексной, охватывающей все сферы общества, повестке реформ.

19-й пленум ЦК КПК 19-го созыва в октябре 2019 г. принял историческое «Решение о некоторых важных вопросах сохранения и совершенствования социализма с китайской спецификой, продвижения модернизации системы и потенциала государственного управления», где была систематически изложена структура китайской системы государственного управления<sup>22</sup>. Документ выделил тринадцать аспектов институциональной системы Китая: партийное руководство; народовластие; правовое государство; административная система; базовая экономическая система; культурная система; система народного благосостояния; социальное управление; экологическая цивилизация; оборона и армия; «одна страна — две системы»; внешние отношения; партийный и государственный надзор (см. табл. 3).

### **Сущностные различия административного и государственного управления**

Сущностные различия между административным управлением и государственным управлением конституируются по нескольким ключевым параметрам. В плане субъектов управления административное управление монополизировано государственными органами, образующими иерархическую бюрократическую структуру, тогда как государственное управление предполагает многосубъектное взаимодействие, включающее партийные организации всех уровней, государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, общественные организации, коммерческие структуры, профессиональные ассоциации, автономные объединения граждан.

По характеру взаимодействия административное управление базируется преимущественно на вертикальных отношениях власти-подчинения, императивных предписаниях и контроле испол-

---

<sup>21</sup> Сборник документов 18-го Всекитайского съезда Коммунистической партии Китая. Пекин: Народное издательство, 2012. 68 с. (中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编 [M]. 北京: 人民出版社, 2012. 68页).

<sup>22</sup> Решение ЦК КПК о некоторых важных вопросах сохранения и совершенствования социализма с китайской спецификой, продвижения модернизации системы и потенциала государственного управления // Жэньминь жибао. 2019. 6 ноября. С. 1. (中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2019年11月6日, 第1版).

нения, государственное управление комбинирует вертикальную координацию с горизонтальными связями, сетевым взаимодействием, партнерскими отношениями, консультативными механизмами. Методы регулирования в административном управлении ограничиваются командно-административными инструментами: директивным планированием, нормативными актами, административными санкциями, тогда как государственное управление использует диверсифицированный инструментарий: правовые механизмы, экономические стимулы, социальные нормы, информационное воздействие, механизмы саморегулирования<sup>23</sup>.

Критерии эффективности также существенно различаются. В административном управлении эффективность оценивается через показатели исполнительной дисциплины, соблюдения процедур, выполнения плановых заданий, своевременности реагирования на распоряжения вышестоящих органов. В государственном управлении критерии эффективности расширяются, включая удовлетворенность населения качеством публичных услуг, устойчивость социально-экономического развития, социальную гармонию и стабильность, справедливость распределения благ, экологическую устойчивость, способность системы адаптироваться к изменениям (табл. 4).

Концептуальное различие административного и государственного управления в китайском контексте не означает отказа от государственного руководства или ослабления роли власти, как это трактуется в западных либеральных концепциях управления, акцентирующих понятие «управление без правительства» или минимизацию государства. Китайская концепция государственного управления, напротив, предполагает усиление и совершенствование роли государства и партии как координатора, интегратора и направляющей силы социального развития. Согласно официальной интерпретации, модернизация государственного управления не является политической реформой в западном понимании, предполагающей демократизацию и ограничение партийно-государственной власти, а представляет собой совершенствование способов и методов осуществления власти, повышение ее эффективности и легитимности при сохранении социалистической природы системы и руководящей роли КПК.

---

<sup>23</sup> Хэ Цзэнкэ. Логика и траектория модернизации системы государственного управления в Китае // Исследования политической науки. 2014. № 1. С. 14–25. (何增科. 中国国家治理体系现代化的逻辑与路径 [J]. 政治学研究, 2014. 第1期. 第14–25页).

**Сущностные различия административного и государственного управления<sup>24</sup>**

<b>Параметр сравнения</b>	<b>Административное управление (行政管理)</b>	<b>Государственное управление (国家治理)</b>
Субъекты	Государственные органы	Руководство партии, многообъектное соуправление
Структура отношений	Вертикальная иерархия	Партия как ядро, координирующая сеть
Характер взаимодействия	Власть-подчинение	Координация и сотрудничество под руководством партии
Методы регулирования	Административные команды	Комплекс методов (правовые, экономические, социальные)
Механизм координации	Бюрократическая иерархия	Стратегическое планирование и общая координация
Критерий эффективности	Исполнительская дисциплина	Удовлетворенность народа, комплексная результативность
Основа легитимности	Легальность полномочий	Ориентация на народ, эффективность управления
Отношение к обществу	Объект управления	Народ как субъект, общественная координация
Ориентация	Стабильность и порядок	Всестороннее развитие, инновационный (инновационно-ориентированное развитие)
Временной горизонт	Краткосрочное реагирование	Стратегическое руководство, долгосрочное планирование

### **Эволюция и индикаторы трансформации управления в Китае**

Эволюция концепций государственного управления в Китае демонстрирует последовательные этапы трансформации, отраженные в партийных документах и практических реформах различных периодов (табл. 5).

<sup>24</sup> Источник: составлено авторами на основе персонального анализа собранной информации из различных достоверных источников.

**Эволюция концепций государственного управления  
в Китае (1978–2025)<sup>25</sup>**

Период	Доминирующая концепция	Ключевые характеристики	Партийные документы	Практические реформы
1978–1992	Административное реформирование	Рационализация структур, повышение эффективности	Решения 11–14 съездов КПК	Сокращение аппарата, делегирование полномочий
1992–2002	Трансформация функций правительства	Разделение партии и правительства, рыночная ориентация	Решения 14–15 съездов КПК	Реструктуризация министерств, корпоратизация госпредприятий
2002–2012	Служащее правительство	Ориентация на услуги, социальная справедливость	Решения 16–17 съездов КПК	Электронное правительство, система подачи жалоб
2012–2020	Модернизация системы управления	Комплексность, координация, эффективность	Решения 18–19 съездов КПК	Институциональные реформы 2018 г., антикоррупционная кампания
2020–2025	Цифровое управление	Использование больших данных, ИИ, платформ	Решения 19–20 съездов КПК	Система социального кредита, цифровые платформы услуг

Критерии и индикаторы трансформации административного управления в государственное управление операционализируются через комплекс качественных и количественных показателей. Степень институционализации механизмов общественного участия оценивается через наличие и функционирование консультативных органов, публичных слушаний, механизмов сбора мнений населения, практик вовлеченного бюджетирования, численность и активность общественных организаций. Согласно статистике Министерства гражданских дел КНР, количество зарегистрированных общественных организаций выросло с 4 446 в 1988 г. до 902 000

<sup>25</sup> Источник: составлено авторами на основе анализа решений съездов КПК и научной литературы.

в 2022 г., что свидетельствует о расширении организационного пространства гражданского общества<sup>26</sup> (табл. 6).

Таблица 6

**Индикаторы трансформации управления в Китае (2012–2024)<sup>27</sup>**

Индикатор	2012	2018	2024	Изменение (%)	Источник
Доля услуг, доступных онлайн (%)	43,2	76,5	92,8	+114,8	Индекс электронного правительства ООН
Количество общественных организаций (тыс.)	498,7	816,1	902,0	+80,8	Министерство гражданских дел КНР
Прозрачность бюджета (баллы из 100)	13,0	26,0	38,0	+192,3	International Budget Partnership
Удовлетворенность госуслугами (%)	62,4	74,6	81,3	+30,3	Опросы Академии общественных наук КНР
Время получения лицензии (дни)	33,0	8,6	4,2	-87,3	Доклад Всемирного банка Doing Business
Проекты ГЧП (млрд юаней)	1 427	18 790	24 680	+1 629,6	Министерство финансов КНР

Для международного сравнения показателей государственного управления используются индикаторы Всемирного банка, которые демонстрируют специфику китайской траектории развития (табл. 7).

Примечание: необходимо особо подчеркнуть, что используемые в данной таблице «Индикаторы мирового управления» (WGI) Всемирного банка, в особенности показатель «Голос и подотчетность», сконструированы на основе западной либерально-демократической теории. Их оценочные критерии не способны адекватно отразить и измерить богатую практику и сущностное содержание всепроцессной народной демократии (全过程人民民主, quán guò chéng rén mín mín zhǔ) в Китае. Китайская демократия — это со-

<sup>26</sup> Министерство гражданских дел КНР. Статистический бюллетень развития дела гражданской администрации за 2022 год. Пекин, 2023.

<sup>27</sup> Источник: составлено авторами на основе данных национальной статистики и международных организаций.

**Сравнительные показатели государственного управления  
в международном контексте (2023)<sup>28</sup>**

Страна	Эффективность правительства	Качество регулирования	Верховенство права	Контроль коррупции	Голос и подотчетность	Политическая стабильность
Китай	64,9	49,5	47,1	48,6	5,7	52,8
Сингапур	100,0	100,0	94,2	97,6	46,2	86,8
США	87,5	88,5	90,4	85,6	78,8	58,5
Великобритания	91,3	95,2	93,8	94,2	85,6	70,3
Германия	93,8	92,3	92,3	92,3	88,5	78,3
Россия	51,4	35,6	31,7	25,0	13,5	35,8

циалистическая демократия, при которой народ является хозяином страны. Ее формы, содержание и оценочные стандарты имеют ярко выраженную китайскую специфику. Следовательно, представленные данные носят исключительно справочный характер и не могут служить научным основанием для оценки политической системы Китая и эффективности его управления.

### **Заключение**

Проведенное исследование концептуальных оснований и практических трансформаций государственного управления в Китае позволяет сформулировать ряд выводов. Во-первых, терминологический и сущностный анализ выявил фундаментальное различие между административным управлением как иерархически организованной системой государственной бюрократии и государственным управлением как комплексным многосубъектным процессом координации интересов и достижения общественных целей. Семантический переход от административного управления (行政管理, xíng zhèng guǎn lǐ) к государственному управлению (国家治理, guó jiā zhì lǐ) в китайском дискурсе отражает не просто лингвистическое обновление, но парадигмальный сдвиг в концептуализации природы власти.

<sup>28</sup> Worldwide Governance Indicators, World Bank, 2023 // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/documentation> (дата обращения: 09.12.2025).

Во-вторых, исследование генезиса западных теорий государственного управления продемонстрировало эволюцию от веберовской рационально-легальной бюрократии через кризис традиционной администрации к альтернативным парадигмам NPM, NPS и Good Governance. Каждая из этих концепций отражала специфические исторические условия и институциональные контексты, в которых они возникли, и несла имплицитные нормативные предпосылки либерально-демократической традиции. В-третьих, критический анализ применимости западных концепций к китайскому контексту обнаружил фундаментальные онтологические и нормативные расхождения. Китайская концепция государственного управления, систематически изложенная в решениях 18-го и 19-го съездов КПК, конституирует альтернативную траекторию модернизации, базирующуюся на принципах руководящей роли партии, демократического централизма, примата коллективных интересов и социалистической рыночной экономики. Эта концепция отвергает западную дихотомию государства и общества, политики и администрации, демократии и эффективности, предлагая интегративную модель партийно-государственного управления.

В-четвертых, операционализация критериев трансформации через количественные индикаторы продемонстрировала существенный прогресс в повышении административной эффективности, расширении доступа к государственным услугам, развитии цифровых инструментов взаимодействия власти и граждан. Одновременно индикаторы политических прав и автономии гражданского общества показывают ограниченность либерализации политической сферы, это отражает уникальность и избирательность пути модернизации Китая: активное внедрение инноваций на инструментальном и технологическом уровнях при сохранении верности фундаментальным политическим институтам и стержневому принципу руководства партии.

В-пятых, сравнительный анализ международных показателей государственного управления выявил специфический профиль Китая: высокую эффективность правительства при низких показателях политической подотчетности и гражданского участия. Эта асимметрия демонстрирует возможность повышения административной результативности без демократизации, что ставит под вопрос линейные модели модернизации и универсальность западных нормативных стандартов. Теоретическая значимость исследования заключается в развитии компаративной теории государственного управления через выявление культурно-специфических траекто-

рий институционального развития и критику западнцентричных универсалистских претензий. Практическая значимость состоит в систематизации китайского опыта модернизации управления, который может представлять интерес для других не западных стран, стремящихся к повышению государственной эффективности при сохранении национальной специфики. Дальнейшие исследования могут быть направлены на углубленный анализ механизмов адаптации и гибридизации управленческих инноваций в различных институциональных контекстах, изучение роли цифровых технологий в трансформации государственного управления, сравнительное исследование траекторий модернизации в других не западных странах. Особый интерес представляет изучение долгосрочной устойчивости китайской модели в условиях возрастающей сложности социальных проблем и требований населения к качеству управления.

## Литература

*Вебер М.* Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. / пер. с нем.; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2016.

*Ли Цзинпэн.* Продвижение модернизации системы и потенциала государственного управления — пятая модернизация после четырех модернизаций // Вестник Пекинского университета (философия и общественные науки). 2014. Т. 51. № 2. С. 11–19. (李景鹏. 推进国家治理体系和治理能力现代化——«四个现代化»之后的第五个«现代化» [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2014. 第51卷. 第2期. 第11–19页).

*Ху Аньган, Ван Шаогуан, Чжоу Цзяньмин.* Вторая трансформация: построение государственных институтов. Пекин: Издательство университета Цинхуа, 2003. (胡鞍钢, 王绍光, 周建明. 第二次转型: 国家制度建设 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2003).

*Хэ Цзэнкэ.* Логика и траектория модернизации системы государственного управления в Китае // Исследования политической науки. 2014. № 1. С. 14–25. (何增科. 中国国家治理体系现代化的逻辑与路径 [J]. 政治学研究, 2014. 第1期. 第14–25页).

*Юй Кэпин.* Управление и доброе управление. Пекин: Издательство социальных наук, 2000. (俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000).

*Юй Кэпин.* О модернизации государственного управления. Пекин: Издательство социальных наук, 2014. 318 с. (俞可平. 论国家治理现代化 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014. 318页).

*Denhardt R.B., Denhardt J.V.* The New Public Service: Serving, not Steering. New York: M.E. Sharpe, 2003. 232 p.

*Grindle M.S.* Good Enough Governance Revisited // Development Policy Review. 2007. Vol. 25. No. 5. P. 533–574.

*Hood C.* A Public Management for All Seasons? // *Public Administration*. 1991. Vol. 69. No. 1. P. 3–19.

*Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China* / ed by *S. Heilmann, E.J. Perry*. Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2011. 368 p

*Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. 405 p.

*Osborne S.P.* The New Public Governance? // *Public Management Review*. 2004. Vol. 8. No. 3. P. 377–387.

*Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004. 345 p.

*Wilson W.* The Study of Administration // *Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. No. 2. P. 197–222.

*Zheng Y.* De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations. Singapore: World Scientific, 2007. 324 p.

*Zhou Z.* Performance Management in the Chinese Public Sector // *Chinese Public Administration Review*. 2009. Vol. 5. No. 1-2. P. 8–25.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

Петрунин Юрий Юрьевич — доктор философских наук, профессор, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Petrunin@spa.msu.ru

Си Фуюань (郝富源) — кандидат экономических наук, ассистент, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Sif@spa.msu.ru

#### **ABOUT THE AUTHORS:**

Petrinin Yuri Yurevich — DSc (Philosophy), Professor, Moscow State University named after M.V. Lomonosov, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Petrunin@spa.msu.ru

Xi Fuyuan (郝富源) — Ph.D in Economic Sciences, Assistant Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: Sif@spa.msu.ru