

Участие китайских фабрик мысли в формировании публичной политики

УДК 321.02



ЯН Кэ, аспирант

Научный руководитель –
ЛАЗОРКИНА Ольга
Игоревна, кандидат
исторических наук, доцент

ЯН Кэ. Участие китайских фабрик мысли в формировании публичной политики. В данной статье определена концепция китайских фабрик мысли, обобщена их классификация и исторические этапы участия в формировании публичной политики. На примере разработки Четырнадцатого пятилетнего плана национального экономического и социального развития КНР подробно анализируется механизм участия фабрик мысли в формировании публичной политики. На основе вышеуказанного проводится сравнение с самым представительным белорусским исследовательским центром – БИСИ по функциям, с целью определения будущих направлений развития аналитических центров двух стран.

Ключевые слова: китайские фабрики мысли, публичная политика, формирование политики, Четырнадцатый пятилетний план, БИСИ, направление развития.

YANG Ke. Participation of Chinese think tanks in public policy formation. This article defines the concept of Chinese think tanks, summarizes their classification and historical stages of participation in public policy formation. The author analyzes the mechanism of their participation in the formation of public policy on the example of the "14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development" of the People's Republic of China. Based on this, the author makes a comparison with the most representative Belarusian research institute BISR in terms of functions with a view to outlining the areas for further development of think tanks in the two countries.

Keywords: Chinese think tank, public policy, policy formation, Fourteenth Five-Year Plan, BISR, areas of development.

После 1978 года экономика и общество Китая вступили в стадию всеобъемлющей трансформации. С установлением и развитием рыночной экономики в массах пробудилось понимание прав и возможностей, формировалось общество с разнообразными устремлениями. Изменение социальной среды и реинтеграция социальных интересов требовали, чтобы публичная политика отражала потребности народа. Одновременно правительственной системе принятия решений стало труднее играть свою роль в усложняющейся общественной среде. Чтобы реализовать функции и стратегию деятельности публичной администрации, а также повысить уровень публичной политики, необходимо было заимствовать внешние интеллектуальные ресурсы.

Китайские фабрики мысли являются важными правительственными мозговыми центрами. Их основная цель состоит в том, чтобы в контексте изучения публичной политики совершенствовать ее формирование и влиять на принятие правительственных решений. Основные выводы и обобщения, к которым пришел автор, могут послужить предпосылками для более масштабных сравнительных исследований, которые впоследствии расширят теоретическое поле изучения участия китайских фабрик мысли в формировании публичной политики.

[ОБ АВТОРЕ]

ЯН Кэ.

Родилась во Внутренней Монголии (КНР). Окончила Педагогический университет Внутренней Монголии (2017), магистратуру этого вуза (2019). С 2019 года – аспирант кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета.

В 2017 году работала преподавателем в Профессиональном колледже Фэнчжоу во Внутренней Монголии.

Магистр (2019).

Автор 12 научных публикаций.

Сфера научных интересов: публичная политика (институты, формы и механизмы управления).

В мире более 200 стран и регионов сегодня имеют свои фабрики мысли, однако из-за существующих различий в экономических и политических системах данные аналитические центры обладают разными функциями. В академических кругах также нет единого взгляда на их определение.

Так, исследователь Джеймс МакГанн, изучавший мозговые центры США, под фабрикой мысли понимал «относительно автономные исследовательские организации в области политики, которые не зависят от правительства, групп социальных интересов и политических партий» [1, с. 98]. В свою очередь Диана Стоун полагает, что фабрики мысли относятся к некоммерческим организациям, независимым от правительства, политических партий и групп интересов, и занимаются анализом вопросов публичной политики [2, с. 10]. Достаточно точное определение фабрикам мысли дает известный американский политик Дэвид Риччи: «Это независимые, некоммерческие организации, которые производят профессиональные знания и идеи, с помощью чего они получают поддержку и влияют на процесс разработки политики» [3, с. 20].

В контексте социализма с китайской спецификой к фабрикам мысли относятся научно-исследовательские и консультационные учреждения, которые подчиняются руководству Коммунистической партии, рассматривают стратегические вопросы и публичную политику как основные объекты исследования, а также стремятся служить партии и правительству для формирования научной и демократической публичной политики [4, с. 12–14].

По форме организации все аналитические центры Китая можно разделить на четыре условные категории:

– государственные аналитические центры, расположенные в Пекине: Китайская академия общественных наук, Центр исследований развития Госсовета КНР, Китайская академия современных международных отношений, Китайский институт международных исследований;

– специализированные академические исследовательские институты: Шанхайская академия международных исследований, Шанхайская академия общественных наук, Гуандунский институт стратегических международных исследований, Сычуаньская академия общественных наук;

– центры при университетах КНР: Чунъянский институт финансовых исследований при Народном университете Китая, Центр исследований государственного развития при Пекинском университете, Центр исследований экономики Китая и мира при Университете Цинхуа, Институт Шелкового пути при Северо-Западном университете в городе Сиань;

– неправительственные аналитические центры: Центр международных экономических обменов Китая, мозговой центр «Паньгу» в Пекине и др.

Этапы формирования

Формирование публичной политики – первая стадия политического процесса и основная тема политической науки. В этой статье используется авторитетное определение ученого Чэнь Чжэньмина. По его мнению, под формированием публичной политики следует понимать процесс от определения политических вопросов, выбора проекта до его легализации [5, с. 56]. В этом процессе участвуют все субъекты общества, в том числе государственные органы власти, группы интересов, эксперты, ученые, представители народа и СМИ и т. д. Позицию фабрик мысли выражают именно ученые и эксперты, которые, работая в мозговых центрах, как правило, обладают профессиональными компетенциями. Через проведение дискуссий на конференциях, рассмотрение политических вопросов они участвуют в разработке публичной политики. Развитие фабрик мысли неотделимо от поддержки государства и правительства. Благодаря тому, что Китай придает большое значение и поддерживает работу аналитических центров, они активно развиваются в последние годы.

Участие китайских фабрик мысли в формировании публичной политики началось с момента их появления и прошло через четыре этапа исторического развития.

Первый этап – с момента создания нового Китая до начала проведения политики реформ и открытости. В этот период (в силу институциональных ограничений Китая) фабрики мысли в основном создавались в самом правительстве. В дополнение к нескольким государственным научно-исследовательским институтам политического типа существовали также некоторые университеты, которые участвовали в отдельных политических исследованиях. Работа данных заведений в основном состояла в том, чтобы давать пропагандистские и теоретические объяснения политики партии и правительственных ведомств, а не представлять политические проекты и не участвовать в процессе принятия

политических решений. Большинство институтов политических исследований на данном этапе подчинялись департаменту правительства, поэтому их самостоятельность была невелика.

Второй этап – с начала проведения политики реформ и открытости до конца 1980-х годов. С этого времени китайское правительство отказалось от поддержки закрытой системы принятия решений. Благодаря внутреннему развитию и потребности в международных обменах, центральная власть создала ряд официальных исследовательских институтов на государственном уровне, чтобы реагировать на все более сложные правительственные решения. С 1977 по 1981 год было создано 16 различных научно-исследовательских институтов, в том числе Советский и Восточноевропейский [6, с. 132]. После 1981 года был создан Институт политологии, который стал мозговым центром, занимающимся самым широким спектром дисциплин в Китае. Эти исследовательские институты на основе изучения стратегических и долгосрочных вопросов национальной экономики и общественного развития предоставили Госсовету КНР свои результаты исследований.

Кроме того, в 1980 году была основана Цзянсуская академия общественных наук, что свидетельствовало о появлении своих фабрик мысли у местного правительства. Позже на этом этапе была сформирована официальная система фабрик мысли от центрального правительства до местных департаментов, которые внесли большой вклад в решение региональных проблем.

Третий этап – в течение 90-х годов XX века. После выступления Дэн Сяопина во время его Южного турне в 1992 году участие фабрик мысли в процессе формирования публичной политики вышло на новый уровень. С совершенствованием системы социалистической рыночной экономики механизм их участия в развитии публичной политики сильно изменился. Возник новый тип мозговых центров. Например, Институт экономических исследований «Тяньцзе» в Пекине представляет собой чисто общественную фабрику мысли. Это означает, что структура таких исследовательских центров становится более открытой и разнообразной. В этот период многие фабрики мысли стали проявлять больший интерес к общественным отраслям, например экономике и новым технологиям.

С запуском политических программ «Проект 211» и «Проект 985» [7] вузовские фабрики мысли перешли к этапу бурного развития. В ключевых китайских университетах были созданы многочисленные институты политических исследований и организации консультирования. Они активно способствовали принятию решений и консультациям на общественном уровне через изучение политических вопросов, публикацию статей, подачу рапортов правительственным ведомствам.



Дом народных собраний
на площади Тяньаньмэнь в Пекине

Четвертый этап – с начала XXI века до настоящего времени. В XXI веке темпы экономического роста Китая стремительно возросли. Чтобы соответствовать тенденциям международной конкуренции, китайское правительство начало придавать еще большее значение функционированию фабрик мысли.

В 2004 году в отчете китайского правительства указывалось, что необходимо превратить сообщество философских и социальных наук в фабрики мысли правительственных ведомств. Одновременно на XVI Всекитайском съезде КПК было предложено максимально привлекать общественные организации, продвигать публичную политику. Все департаменты, принимающие решения, призвали сделать все возможное для совершенствования процедур принятия решений. Эта инициатива предусматривала создание механизма отражения социальной обстановки и общественного мнения, а также установление системы публичного уведомления, тесно связанной с интересами народа. На XVII Всекитайском съезде КПК было заявлено, что для продвижения демократического и научного принятия решений необходимо постоянно улучшать соответствующие механизмы интеллектуальной поддержки, повышать прозрачность содержания при формировании публичной политики. На заседании правительственных ведомств в июне 2019 года премьер-министр КНР Ли Кэцян отметил, что в соответствии с изменениями экономической ситуации в Китае и в зарубежных странах требуется усилить изучение резервных политик и укрепить регулирование макроэкономики, что позволит значительно повысить рациональность и научность правительственного механизма принятия решений [8].

Фабрики мысли и Четырнадцатый пятилетний план развития Китая

Четырнадцатый пятилетний план – главный стратегический план социально-экономического развития Китая на 2021–2025 годы, он содержит ответы на самые острые общественные вопросы современности. Его формирование требовало профессионального и рационального подходов. Согласно обнародованным данным, десятки тысяч экспертов и ученых в различных областях приняли активное участие в разработке Четырнадцатого пятилетнего плана, что служит ярким примером участия китайских фабрик мысли в разработке публичной политики. Работа над планом началась в марте 2019 года и закончилась в октябре 2020-го. Этот период можно разделить на четыре этапа, на каждом из которых китайские фабрики мысли играли разные роли.

Первый этап – с марта 2019 по февраль 2020 года. В этот период были определены и подтверждены основные вопросы и противоречия Четырнадцатого пятилетнего плана. Начиная с марта 2019 года, Национальная комиссия по развитию и реформам проводила среднесрочную оценку Тринадцатого пятилетнего плана и поручила Национальному исследовательскому центру Университета Цинхуа в Пекине, Исследовательскому центру развития Государственного совета и Китайскому офису Всемирного банка провести отдельные оценки Тринадцатого пятилетнего плана с обоснованными рекомендациями в виде отчета. На основе полученных отчетов Национальная комиссия по развитию и реформам организовала работу ученых и предложила им более 40 тем с серьезной проблематикой в 12 основных областях.

В феврале 2020 года Национальная комиссия по развитию и реформам, получив данные от различных исследовательских институтов, отчиталась перед органом центрального правительства и определила общие рамки для исследований. Центральное правительство выбрало из представленных данных 31 острую тему и поручило 67 наиболее известным исследовательским отделам, работающим в направлениях экономики, политики, культуры и общества, провести углубленные исследования. В процессе последующей работы более 70 участвующих в ней фабрик мысли разработали сотни различных проектов, по которым десятки тысяч исследователей сформировали более 200 отчетов [8].

В этот момент китайские фабрики мысли достигли наивысших результатов в процессе разработки политики, продемонстрировали новые возможности и сформировали новый механизм функционирования.

Прежде всего, модель участия фабрик мысли в формировании публичной политики на этом этапе продемонстрировала тенденцию к диверсификации и интернационализации. Основными субъектами здесь стали вузовские фабрики мысли (53 %), а доля государственных аналитических центров сопоставима с долей специализированных академических исследовательских институтов (24 и 23 % соответственно). В ходе формирования публичной политики образовалась структура фабрик мысли по модели «Одно тело и два крыла», где вузовские фабрики мысли выступили основными органами, а государственные аналитические центры и академические исследовательские институты – вспомогательными [8]. Этот механизм продемонстрировал особенности участия китайских мозговых

центров в формировании публичной политики. Во-первых, ведущие китайские университеты служат центрами концентрации наиболее талантливых исследователей, влияние которых на публичную политику постоянно возрастает. Во-вторых, структура китайских фабрик мысли более многоуровневая и интернационализованная. Последняя характеристика означает, что в разработке публичной политики участвуют не только международные аналитические центры, такие как Всемирный банк и Азиатский банк развития, но и местные аналитические центры, например Информационный центр провинции Аньхой и Исследовательский центр развития при народном правительстве провинции Шаньси.

Второй этап начался в марте 2020 года, когда был определен основной список задач Четырнадцатого пятилетнего плана и его политические цели. На этом этапе план был внесен в повестку дня Пятого пленума ЦК КПК 19-го созыва. Была создана редакционная группа, состоящая из экспертов, ученых и руководителей соответствующих государственных и местных департаментов, официально запущена общественная повестка дня проекта Четырнадцатого пятилетнего плана.

ЦК КПК уведомил органы всех ступеней о необходимости изучить общественное мнение о полученном плане, а редакционная группа создала специальную исследовательскую группу для проведения полевых исследований по всей стране. Основными инструментами стали проведение симпозиумов, активное общение и сбор информации с кадрами на всех уровнях, в том числе с группами ученых, экспертов и с общественностью. Особенностью работы также стало использование больших данных во время вспышки COVID-19. По итогам работы были составлены 109 предложений [9, с. 28–60].

На данном этапе видна модель участия фабрик мысли в разработке публичной политики под руководством Коммунистической партии Китая. Большинство участников являлись экспертами государственных аналитических центров. В процессе работы также был задействован механизм политических демократических консультаций, что по сути является способом обсуждения общественных вопросов между политиками и исследователями. Диалог организовали в формате форума. В подобном механизме отношения политиков и исследователей равны, все участники представляют элиту в различных областях. Таким образом, фабрики мысли могут представить результаты своих передовых исследований правительству и косвенно влиять на формирование и реализацию публичной политики.

Третий этап – с мая до середины октября 2020 года. Было начато формирование Четырнадцатого пятилетнего плана. Прежде всего Национальная комиссия по развитию и реформам провела множество дискуссий и консультаций по проекту документа, после чего полученные результаты в виде официальной справки были представлены Всекитайскому собранию народных представителей.

В отличие от других ситуаций, в данной китайские фабрики мысли участвовали в публичной политике путем присоединения к Комитету экспертов по планированию развития, который является типичным механизмом консультаций экспертов. При таком алгоритме политики запрашивают мнение аналитических центров, но из-за небольшого числа участников модель участия можно назвать элитарной.

Далее Национальная комиссия по развитию и реформам запросила мнения и предложения по всей стране. Был создан офис по сбору общественной информации, работники которого тщательно обрабатывали данные и еженедельно сообщали о результатах вышестоящим органам, что оказывало эффективную поддержку редакционной группе. Применялись и различные онлайн-технологии, такие как продвижение в социальной сети Weibo, в целом в сетевом сообществе, рассылка СМС. Они помогли выразить свое мнение в интернете. За четыре месяца было получено более 1 млн предложений [9].

В ходе сбора предложений премьер-министр КНР Ли Кэцян провел несколько семинаров в Чжуннаньхае. Кроме Комитета по финансам и экономике Всекитайского собрания народных представителей, в них приняли участие Национальный экспертный комитет по планированию и правительственные ведомства. Из 2181 предложения от членов совещания было принято более четверти. В этой работе воплотилась модель участия фабрик мысли в виде прямых консультаций.

На последнем этапе фабрики мысли участвовали в легализации Четырнадцатого пятилетнего плана. После того как проект программы 14-й пятилетки был одобрен Госсоветом КНР, его необходимо было представить для дальнейшего обсуждения и утверждения Всекитайскому собранию народных представителей (ВСНП), которое обладает законодательной властью. Для рассмотрения проекта постоянный орган ВСНП организовал обсуждение, в котором принимали участие члены ЦК, кандидаты в члены ЦК, члены Центральной комиссии по проверке дисциплины, а также несколько

экспертов и ученых. За два с половиной дня всестороннего обсуждения было выдвинуто более 290 замечаний. На их основе редакционная группа внесла 31 поправку в предложенный проект и сформировала проект программы 14-й пятилетки для голосования на Всекитайском собрании народных представителей. 29 октября 2021 года в первой половине дня проект был внесен на рассмотрение ВСНП. На заседании редакционная группа выслушала новые мнения и предложения представителей ВСНП и сформировала окончательную программу 14-й пятилетки. Во второй половине дня ВСНП проголосовало за утверждение пятилетнего плана. Таким образом, формирование этой важной публичной политики было успешно завершено.

В этом процессе исследовательские центры сыграли важную роль не только при повторном формировании плана, но и несли ответственность за принятие политических решений. В ходе работы китайские фабрики мысли также осуществляли сбор и анализ открытой информации для правительственных чиновников и ведомств, давали рекомендации по вопросам новых политических тенденций, участвовали в разработке проекта Четырнадцатого пятилетнего плана для руководства страны, распространяли результаты научных исследований через печатные СМИ и интернет-ресурсы.

Белорусский опыт и будущее фабрик мысли

В Беларуси одним из авторитетных мозговых центров является Беларусский институт стратегических исследований (БИСИ), созданный в феврале 2019 года по прямому поручению Президента Беларуси А.Г. Лукашенко. Эта фабрика мысли готовит аналитику, экспертные заключения для Администрации Президента Республики Беларусь, т. е. непосредственно для лиц, принимающих государственные решения.

БИСИ проводит исследования по четырем основным направлениям общественного развития: человеческий капитал, социальный контракт, модернизация и институциональные изменения. Кроме того, институт активно работает в области международных отношений: исследует Беларусь как часть евразийской интеграции, анализирует отношения между Беларусью и различными регионами мира.

На практике БИСИ взаимодействует с научными организациями, аналитическими институтами и центрами (аналитическими подразделениями юридических лиц), учреждениями высшего образования (в том числе иностранных государств) по вопросам развития научных исследований, согласования разрабатываемых государственными органами документов стратегического планирования (доктрины, концепции, стратегии), проведения научных исследований состояния, тенденций развития внешнеполитических и внутривнутриполитических процессов, включая фундаментальные



Круглый стол БИСИ с китайскими фабриками мысли и региональными центрами изучения Беларуси в формате видеоконференции на тему «Беларусь и Китай: общая траектория развития». 15 июня 2021 года

и прикладные исследования, разрабатывает рекомендации по использованию результатов научных исследований и оказывает содействие их практическому внедрению, готовит рекомендации, направленные на совершенствование публичной политики в различных областях, а также работы в информационной сфере [10].

Стоит отметить, что в информационном поле и китайские, и белорусские фабрики мысли пока что недостаточно представлены онлайн, что сокращает их возможности в реализации такой важной функции, как информирование широкой общественности по социально значимым вопросам. С другой стороны, аналитические центры не должны становиться популярными каналами массовых коммуникаций. Посредством новых коммуникационных технологий им важно адекватно вписываться в информационное пространство, занимать там свое место для уменьшения разрыва между экспертным сообществом и социумом.

Участие китайских фабрик мысли в формировании политики может не только сделать ее более демократичной и научной, но и поможет снизить затраты и препятствия при реализации публичной политики, а также получить народную поддержку.

Анализируя деятельность фабрик мысли как социально-политического института, следует обратить внимание на их место в информационном поле. С начала их развития и в Китае, и в Беларуси традиционные СМИ были основным инструментом донесения позиций экспертов до адресата. Периодические издания различных форматов и сегодня являются площадками презентации аналитико-исследовательских проектов, но реалии современного мира обязывают аналитические центры быть лидерами и в онлайн-среде.

Таким образом, являясь производителями и трансляторами политико-ориентированной информации, для эффективного функционирования в условиях информационного общества фабрики мысли должны максимально оперативно реагировать на развитие технологий и имплементировать их в свою деятельность. Именно этим обусловлено стремление Китая в дальнейшем создавать фабрики мысли нового типа с социальной спецификой.

Использованы фото «СБ. Беларусь сегодня» и китайского информационного агентства «Синьхуа»

Статья поступила в редакцию 07.01.2022 г.

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ]

1. Abelson, D.E. American think tanks and their role in US foreign policy / D.E. Abelson. – New York: St. Martin Press, 1996. – 208 p.
2. Stone, D. Capturing the Political Imagination: Thought Factories and the Political Process / D. Stone. – London: Frank Cass, 1996. – 344 p.
3. Ricci, D. Transforming American Politics: The New Washington and the Emergence of Think Tanks / D. Ricci. – New Haven and London: Yale University Press, 1991. – 310 p.
4. 马冉. 推进新发展格局下的新型智库建设 // 中国工业与信息化. – 2022. – № 12. – С. 40–41.
5. 陈振民. 政策科学与智库建设 // 中国行政管理. – 2014. – № 5. – С. 56.
6. 杨瑞仙. 国外顶尖智库发展经验探究 // 现代信息. – 2017. – № 8. – С. 167–169.
7. 大学211工程及985工程的释义及区别 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2015nztzl/2015_zt15/15zt15_mtb/201511/t20151106_217950.html. – Дата доступа: 27.10.2021.
8. 历史交汇点上的宏伟蓝图 — 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》诞生记 [Электронный ресурс] // 新华网. – Режим доступа: <https://www.12371.cn/2020/11/04/ART11604475548825516.shtml>. – Дата доступа: 30.10.2021.
9. 胡小勇. “十四五” 国家信息化规划发布 // 现代教育技术. – 2022. – № 1. – С. 15.
10. Белорусский институт стратегических исследований [Электронный ресурс] // БИСИ. – Режим доступа: <https://bisr.gov.by/>. – Дата доступа: 29.10.2021.