



УДК 328.18:93/94

DOI <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.101>

Роль институтов по «делам национальностей» в формировании и реализации этнополитики КНР

И. В. Ставров

*Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН,
г. Владивосток, Российская Федерация*

Аннотация. Изучаются органы власти, реализующие этнополитику руководства КНР. Цель работы состоит в исследовании роли институтов по «делам национальностей» в формировании и реализации этнополитики КНР. Приводится обзор центральных (ЦК КПК, комиссии ВСНП, ВК НПКСК, Госкомнац) и региональных властных институтов, через которые формируется и реализуется этнополитика. Автор показывает, что вопреки устоявшемуся мнению институты власти не только являются исполнителями директив КПК, но и формируют и реализуют этнонациональную повестку. В результате исследования автор пришел к выводу, что в КНР на постоянной основе функционируют несколько основных институтов, деятельность которых призвана поддерживать органы самоуправления в районах национальной автономии, способствовать поступательному социально-экономическому развитию и сохранению традиционной культуры в районах проживания неханьских национальностей.

Ключевые слова: этнополитика, КНР, КПК, политические институты, неханьские национальности, защита прав национальных меньшинств.

Для цитирования: Ставров И. В. Роль институтов по «делам национальностей» в формировании и реализации этнополитики КНР // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2020. Т. 33. С. . [https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.101–107](https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.101-107)

Китай, как и Россия, расширял свои пределы путем присоединения к «ядровым» территориям новых земель. В китайском языке даже есть понятие *чжунго бэньбу* – «внутренний Китай», обозначающее традиционные регионы проживания китайцев, «внутри стены», в отличие от иных народов, проживающих «за стеной». Несмотря на полиэтничный состав населения страны, до образования КНР в Китае национальной политики как системной, целенаправленной деятельности не существовало. В имперский период неханьские национальности нередко воспринимались в качестве «варваров», и даже взаимодействие с некоторыми из них осуществлялось через *Лифаньюань* – Палату внешних сношений. Лишь с образованием КНР в отношении неханьцев стал проводиться комплекс мер по защите их политических, экономических, культурных прав. Институт районной национальной автономии различных ступеней стал пространственным выражением такой политики¹.

¹ Под «институтом» в данной статье будет пониматься «система правил, убеждений, норм и организаций, которые совместно порождают регулярность социального поведения» [1, с. 56].

В отечественной и зарубежной историографии изучение институтов по «делам национальностей» носит в основном формальный, а порой идеологизированный характер. обстоятельный обзор основных органов власти по национальным делам, а также системы районной национальной автономии приводится в работах А. А. Москалёва (например, [5]), Д. А. Жоголева [2] и др. В книге Дж. Дрейер районная национальная автономия в КНР исследуется в рамках концепции авторитарного государства [9, р. 358–390]. Интересный опыт изучения центр-периферийных отношений содержится в работе Дж. Х. Чунга [8], однако автор не уделял внимания деятельности институтов по «делам национальностей». Китайская историография деятельность органов власти рассматривает всецело под влиянием официальной идеологии и от того является малоинформативной.

В настоящей статье автор хотел бы сместить акцент с изучения только формальной стороны деятельности властных институтов КНР и наметить контуры ответов на следующие вопросы: каковы пределы автономии в унитарном государстве? какова роль институтов по «делам национальностей» в формировании и реализации этнополитики КНР?

Концептуальные основы этнополитики стали формироваться КПК еще до образования КНР. В 1920–1940-е гг. КПК выступала за создание федеративного Китая по образу СССР, однако прагматизм возобладал, и в 1949 г. был провозглашен унитарный характер государственного устройства (подробнее [4, с. 42–52]). Институт районной национальной автономии представляет собой систему самоуправления компактно проживающих неханьских национальностей. В разное время было образовано пять национальных районов провинциального уровня, 30 автономных округов и 124 автономных уезда. Еще в стране образованы более тысячи национальных волостей, которые формально не являются частью районной национальной автономии.

Институты «по делам национальностей» выступают представительством неханьских национальностей в высших органах власти – Всекитайском собрании народных представителей (ВСНП) и Госсовете КНР, а также специальными учреждениями в рамках правительства и парламента. В соответствии с Законом о выборах в ВСНП каждая национальность имеет право иметь в нем своих представителей. В разные годы доля делегатов неханьцев колебалась от 9,4 до 14,9 % (табл.). В составе ВСНП работает Комиссия национальностей (*миньцзу вэйюаньхуэй*), деятельность которой заключается в рассмотрении положений об автономии и в целом этноправового строительства, обсуждении отчетов национальных районов [3, с. 389].

В структуре Госсовета (Правительства КНР) имеется специализированное ведомство, наделенное министерским статусом, – Государственный комитет по делам национальностей (Госкомнац, *миньцзу шу вэйюаньхуэй*). В функции этого органа исполнительной власти входит практическая реализация курса ЦК КПК и Госсовета в национальной политике, повседневная национальная деятельность, выработка законоположений в сфере регулирования этнополитики и межнациональных отношений, подготовка национальных кадров-*ганьбу* (Госкомнацу подчинена сеть университетов национальностей – центров по подготовке кадров из неханьских народов) и др. [10]. В настоящее время Комитет возглавляет монгол Баатар.

Таблица

Представительство неханьских национальностей в ВСНП I–XIII созывов (1954–2018 гг.)

Созыв / год 1-й сессии	1-й 1954	2-й 1959	3-й 1964	4-й 1975	5-й 1978	6-й 1983	7-й 1983	8-й 1993	9-й 1998
Общее число представителей	1226	1226	3040	2885	3497	2978	2978	2978	2979
Число неханьцев	178	179	372	270	381	405	445	439	428
Доля неханьцев, %	14,5	14,6	12,2	9,4	10,9	13,6	14,9	14,74	14,37
Созыв / год 1-й сессии	10-й 2003	11-й 2008	12-й 2013	13-й 2018	-	-	-	-	-
Общее число представителей	2985	2987	2987	2980					
Число неханьцев	422	411	409	438					
Доля неханьцев, %	14,13	13,75	13,69	14,70					

Примечание: таблица составлена на основе [3, с. 403; 13]

Особое место среди властных институтов принадлежит Народному политическому консультативному совету Китая (НПКСК). Впервые этот орган был создан в 1949 г. и фактически являлся учредительным собранием, провозгласившим образование КНР, и в первые годы до созыва первой сессии ВСНП (1954 г.) был временным парламентом нового Китая. Однако после созыва ВСНП НПКСК продолжил работу в качестве института «единого фронта» – системы межпартийных и общественных консультаций². В структуре НПКСК имеется Комиссия национальностей и религии. В функции НПКСК и соответствующей структуры входит (ст. 15 устава НПКСК) содействие в осуществлении национальной политики, выражение мнений неханьских национальностей, поддержка социально-экономического и культурного развития неханьских народов, совершенствование системы районной национальной автономии [12].

Организация органов власти и управления на региональном уровне в целом дублирует центральный аппарат. На местах также действуют собрания народных представителей (СНП), народные правительства, региональные подразделения НПКСК. Например, в структуре Народного правительства провинции Хэйлуцзян есть Комитет по делам национальностей и религии, в состав СНП входит около 10 % депутатов из национальных меньшинств (57 чел. из 579 депутатов от всех основных национальностей, проживающих в провинции) [11].

Управление «национальными делами» в районах национальной автономии провинциальной ступени аналогично управлению в провинциях, хотя имеет свою специфику. Система власти в автономных районах всех ступеней построена на инкорпорации в управленческий «класс» неханьцев в пропорции не ниже (как правило, выше) доли этнических меньшинств от общей численности населения автономии. Здесь я имею в виду как численность

² В структуру НПКСК входят КПК и восемь других политических партий, представители от общественных организаций – профсоюзов, федерации женщин и др.

кадровых работников-ганьбу, так и депутатов региональных СНП, делегатов народных политических консультативных советов (НПКС). Таким образом, на региональном уровне, с одной стороны, задается этническая иерархия (ведь в автономных районах проживают еще и ханьцы, и прочие неханьцы³), а с другой – инкорпорация в аппарат управления «денационализирует» местные элиты, так как они должны подчиняться системным правилам. В КНР считается, что инкорпорация неханьцев в управленческие структуры автоматически делает их частью механизма власти, однако это противоречит принципу «демократического централизма», когда низшие органы власти должны подчиняться высшим и меньшинство большинству. Поэтому неважно, представитель какой национальности инкорпорирован во властные структуры, ведь в любом случае он обязан исполнять директивы вышестоящих инстанций.

Из приведенного краткого обзора основных институтов по «делам национальностей» складывается представление о жесткой властной вертикали, которая не позволяет использовать эти институты для решения «национального вопроса», или, как говорят в Китае, стать неханьцам хозяевами в собственном доме. Такой подход популярен среди части исследователей, и история КНР дает основания так считать. В период с 1957 по 1976 г. этнополитика китайского государства носила дискриминационный характер. Но в это время – эпоху «большого скачка» и «культурной революции» – политика руководства КНР во главе с Мао Цзэдуном в целом была деструктивной по отношению как к гражданам страны, так и на мировой арене. После смерти Мао Китай перешел к «позитивной» повестке, отношение к национальному вопросу радикально изменилось. На XII Съезде КПК он получил оценку как стратегический вопрос, затрагивающий «судьбу всего государства» [7, с. 54]. За период 1980-х гг. в изучаемой сфере произошли значительные перемены: пересмотрено законодательство, прекращены кампании, направленные на разрушение традиционной культуры неханьцев, в стране был учрежден ряд новых районов национальной автономии уездной ступени. Все эти действия создали благоприятную базу для дальнейшего поступательного этнонационального строительства.

Несмотря на ограниченный характер автономии, в региональное законодательство допускается вносить нормы, определяющие особенности социально-экономического и культурного развития автономного района. В качестве примера приведу Яньбянь-Корейский автономный округ (ЯКАО) провинции Цзилинь. В положении об автономии ЯКАО, принятом 24.04.1985, содержались отличные от общегосударственной нормы по развитию образования (вводилось обязательное девятилетнее образование, хотя в стране тогда обязательной была шестилетняя школа). В 2010-е гг. на местном уровне было принято положение о стимулировании рождаемости среди корейского населения ЯКАО (подробнее см. [5]). Несмотря на то что вопросы политического характера, связанные с предоставлением большей авто-

³ Например, в состав Синьцзян-Уйгурского автономного района входят пять автономных округов и шесть автономных уездов иных национальностей: казахов, киргизов, монголов, хуэй, таджиков и сибо.

номии, органы самоуправления в местах компактного проживания неханьцев не поднимают, полномочий местных властей достаточно для разрешения региональных противоречий.

Роль ВСНП, Госкомнаца и НПКСК в системе институтов по «делам национальностей», несмотря на их политическую несамостоятельность, нельзя преуменьшать. На сессиях ВСНП, помимо демонстрации ярких традиционных костюмов этнических меньшинств, обсуждаются практические вопросы повседневной деятельности неханьцев и принимаются конкретные законодательные акты, регулирующие возникающие проблемы. Роль НПКСК напоминает деятельность Общественной палаты РФ. И хотя никаких конкретных решений этот институт не принимает, однако именно здесь на формальном и неформальном уровнях происходит обсуждение актуальных вопросов внутренней политики и готовятся рекомендации для ЦК КПК, Госсовета и ВСНП [3, с. 105–107]. В этом контексте интересен пример, связанный с учреждением Эньхэ-Русской национальной волости во Внутренней Монголии. Благодаря работе названных выше органов власти китайские русские (*элосыцзу*) имеют территорию, на которой могут транслировать свою культуру, а также получить новый источник дохода от привлечения китайских туристов (подробнее см. [6]).

Таким образом, в КНР на постоянной основе функционируют несколько основных институтов, деятельность которых призвана поддерживать органы самоуправления в районах национальной автономии, способствовать поступательному социально-экономическому развитию и сохранению традиционной культуры в районах проживания неханьских национальностей. Вопреки устоявшемуся мнению, роль этих институтов не является «декоративной», призванной создать видимость равноправия малых народов. Несмотря на то что политические вопросы лежат вне их компетенции, они активно участвуют в повседневной работе по реализации этнонациональной политики КНР.

Список литературы

1. *Грейф А.* Институты и путь к современной экономике : уроки средневековой торговли. М. : ВШЭ, 2013. 536 с.
2. *Жоголев Д. А.* Малые народности и Великий Китай. М. : ИДВ РАН, 1994. 199 с.
3. Как управляется Китай (= How China is governed) : Эволюция власт. структур Китая в 80–90-е гг. XX в. / [под ред. М. Л. Титаренко]. М. : Институт Дальнего Востока РАН, 2001. 418 с.
4. *Москалёв А. А.* Теоретическая база национальной политики КНР (1949–1999). М. : Памятники исторической мысли, 2001. 224 с.
5. *Ставров И. В.* Демографическое развитие корейцев КНР // Общество и государство в Китае. 2015. Т. 45, № 2. С. 269–280.
6. *Ставров И. В.* *Элосыцзу* – осколок русского мира в Китае (о положении русского этнического меньшинства в КНР) // Россия и АТР. 2016. № 4. С. 116–133.
7. XII Всекитайский съезд Коммунистической партии Китая : документы. Пекин : Изд-во лит. на иностр. яз., 1982. 186 с.
8. *Chung J. H.* Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China. New York : Columbia university press, 2016. 216 p.

9. Dreyer J. T. *China's Political System: Modernization and Tradition*. London; Basingstoke: Macmillan, 1993. 407 p.

10. 国务院办公厅关于印发国家民族事务委员会职能配置内设机构和人员编制规定的通知。国办发【1998】70号 (= Уведомление канцелярии Госсовета о распространении «Регламента о функциях, структуре и кадровом составе Государственного комитета по делам национальностей». Документ канцелярии Госсовета № 70 от 1998 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-11/22/content_7791.htm (дата обращения: 18.06.2020).

11. 黑龙江省第十三届人民代表大会代表名单 (= Поименный список депутатов Собрания народных представителей провинции Хэйлунцзян 13-го созыва) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hljrd.gov.cn/web/overview/representative-info.html> (дата обращения: 18.06.2020).

12. 中国人民政治协商会议章程 (= Устав Народного Политического Консультативного Совета Китая) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cppcc.gov.cn/2011/09/14/ARTI1315980170869872.shtml> (дата обращения: 18.06.2020).

13. 中华人民共和国全国人民代表大会代表名单 (= Поименный список депутатов ВСНП) [Электронный ресурс]. URL: www.npc.gov.cn (дата обращения: 18.06.2020).

The Role of Institutes “for Nationalities” in Shaping and Implementing the Minority Nationalities Policy of the PRC

I. V. Stavrov

Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East FEB RAS, Vladivostok, Russian Federation

Abstract. The article examines the authorities implementing the minority nationalities policies of the China's leadership. It studies the role of the institutions for “nationalities” in shaping and implementing the minority nationalities policies of China. The author has provided an overview of the central (the Central Committee of the CPC, the commission of the NPC, NC CPPCC, the State Committee for Nationalities) and regional government authorities through which the minority nationalities policy is designed and implemented. The author has shown that contrary to the prevailing opinion, the government institutions not only enforce the CCP directives, but also develop and implement the ethno-national agenda. The author has come to the conclusion that several basic institutions function in the PRC on an ongoing basis, and their activities are designed to support self-governing bodies in the regions of national autonomy, to contribute to the progressive socio-economic development and preservation of traditional culture in areas inhabited by non-Han nationalities. Contrary to the popular belief, the role of these institutions is not “decorative”, but designed to create a perception of granting equal rights for small nations. Despite the fact that political issues are beyond their competence, they are actively involved in everyday work on the implementation of the minority nationalities policy of the PRC.

Keywords: minority nationalities policy, China, CPC, political institutions, non-Han nationalities, protection of the rights of national minorities.

For citation: Stavrov I.V. The Role of Institutes “for Nationalities” in Shaping and Implementing the Minority Nationalities Policy of the PRC. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2020, vol. 33, pp. 101-107. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2020.33.101> (in Russian)

References

1. Greif A. *Instituty i put' k sovremennoj jekonomike* [Institutions and the Path to the Modern Economy]. Moscow, HSE Publ., 2013. 536 p. (in Russian)

2. Zhogolev D.A. *Malye narodnosti i Velikij Kitaj* [Small nationalities and Great China]. Moscow, IFES RAS Publ., 1994, 199 p. (in Russian)
3. Titarenko M.L. (ed.). *Kak upravljaetsja Kitaj: Evolyuciya vlast. struktur Kitaya v 80-90-e gg. XX v.* [How China is Governed]. Moscow, IFES RAS Publ., 2001, 418 p. (in Russian)
4. *Moskal'ov A.A.* Teoreticheskaja baza nacional'noj politiki KNR (1949-1999) [The theoretical basis of the national policy of the PRC (1949-1999)]. Moscow, Pamjatniki istoricheskij mysli Publ., 2001, 224 p. (in Russian)
5. Stavrov I.V. Demograficheskoe razvitie korejcev KNR [The Demographic Development of Koreans of the PRC]. *Obshhestvo i gosudarstvo v Kitae* [State and Society in China], vol. 45, no. 2, 2015, pp. 269-280. (in Russian)
6. Stavrov I.V. Eluosizu – oskolok russkogo mira v Kitae (o polozhenii russkogo jetnicheskogo men'shinstva v KNR) [Eluosizu – a Fragment of Russian World in China (the situation of the Russian ethnic minority in PRC)]. *Rossija i ATR* [Russia and the Pacific], 2016, no. 4, pp. 116-133. (in Russian)
7. *XII Vsekitajskij s'ezd Kommunisticheskoj partii Kitaja: dokumenty* [XII China Communist Party Congress]. Beijing, Foreign languages Press, 1982, 186 p.
8. Chung J.H. *Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China*. New York, Columbia university press, 2016, 216 p.
9. Dreyer J.T. *China's Political System: Modernization and Tradition*. London, Basingstoke, Macmillan, 1993, 407 p.
10. 国务院办公厅关于印发国家民族事务委员会职能配置内设机构和人员编制规定的通知。国办发【1998】70号 [Notice of the General Office of the State Council on Printing and Distributing the Provisions on the Internal Organization and Staffing of the National People's Affairs Commission's Functional Configuration. State Office issued [1998]. N 70. Available at: http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-11/22/content_7791.htm (date of access: 18.06.2020).
11. 黑龙江省第十三届人民代表大会代表名单 [List of delegates to the 13th People's Congress of Heilongjiang Province]. Available at: <http://www.hljrd.gov.cn/web/overview/representative-info.html> (date of access: 18.06.2020).
12. 中国人民政治协商会议章程 [Statute of the Chinese People's Political Consultative Conference. Available at: <http://www.cppcc.gov.cn/2011/09/14/ARTI1315980170869872.shtml> (date of access: 18.06.2020).
13. 中华人民共和国全国人民代表大会代表名单 [List of deputies to the National People's Congress of the People's Republic of China]. Available at: www.npc.gov.cn (date of access: 18.06.2020).

Ставров Иван Валерьевич
кандидат исторических наук, старший
научный сотрудник, отдел китайских
исследований, Институт истории,
археологии и этнографии народов
Дальнего Востока ДВО РАН
Российская Федерация, 690001,
г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89
e-mail: stavivan@yandex.ru

Stavrov Ivan Valerievich
Candidate of Sciences (History),
Senior Research Fellow, Department
of Chinese Studies, Institute of History,
Archaeology and Ethnography of the Peoples
of the Far East FEB RAS
89, Pushkinskaya st., Vladivostok, 690001,
Russian Federation
e-mail: stavivan@yandex.ru