

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
FILOZOFSKA FAKULTETA

Nataša Pavkov

Razvoj sistema javnih uslužbencev na Kitajskem

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
FILOZOFSKA FAKULTETA

Nataša Pavkov

Mentor: izr. prof. dr. Mitja Saje
Somentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Razvoj sistema javnih uslužbencev na Kitajskem

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Diplomsko delo z naslovom Razvoj
sistema javnih uslužbencev na
Kitajskem, je izdelano s soglasjem
obeh fakultet in urejeno po
pravilniku matične fakultete.

Razvoj sistema javnih uslužbencev na Kitajskem

Diplomsko delo obravnava postopen razvoj sistema javnih uslužbencev na Kitajskem. Sistem, ki je zabeležil zametek prvih oblik državnega administrativnega aparata, je bil sistem uradništva. Skozi čas se je uradništvo razvijalo v bolj profesionalno obliko s posebnim načinom izbiranja uradnikov ter njihovega delovanja. Po padcu dinastij je *Mao Zedong* reformiral uradniški sistem v sistem kadrov. Sedanji sistem združuje tako sistem uradništva kot sistem kadrov, ob tem ponuja tudi modernejše smernice. Lahko rečemo, da se je sistem javnih uslužbencev začel bolj sistematično izgrajevati po letu 1978. Takrat je nastal reformni paket za nastanek kompleksnega, a preglednega sistema javnih uslužbencev. Skozi dinastije, so bili cesarji tisti, ki so po želji spreminjali sistem uradništva. V novejši zgodovini je *Mao Zedong* postavil sistem kadrov na svojevrsten način. Danes poznajo na Kitajskem uslužbenški sistem, ki ga je zasnoval *Deng Xiaoping*. Dobili so prvi zakon o javnih uslužbencih, implementacija le tega še poteka. Cilj diplomskega dela je analiza razvoja uslužbenskega sistema od začetkov do današnje oblike uslužbenskega sistema.

Ključne besede: Ljudska Republika Kitajska, javni uslužbenec, Ministrstvo za kadrovske zadeve, patronažni/strokovni uslužbenški sistem.

Development of the Chinese civil service system

Diploma thesis describes the gradual development of the Chinese civil service system. The first form of the state administrative apparatus was called the bureaucracy system. Over time, the bureaucracy system developed into a more professional form with a special way of recruiting officers and greater efficiency of workers. After the fall of the last Chinese dynasty *Mao Tsedong* reformed the bureaucracy system into the system of cadres. The present system combines the system of bureaucracy and the system of cadres, it also includes elements of the contemporary time. We could say that the system of civil servants started to develop more systematically after 1978. After that year the reform package was introduced, ideas of a complex, but transparent civil service system. During the time of dynasties, emperors lead the system of bureaucracy as it suited them. *Mao Tsedong*, as a president of People's Republic of China, created the system of cadres in the way he thought is best. The present system of civil service in China is based on *Deng Xiaoping's* ideas. Implementation of the first law on public servants is still in progress. The main goal of diploma thesis is to analyze the development of civil servants' system from its beginnings to the present time.

Key words: People's Republic of China, civil servant, Ministry of Personnel, spoil/merit system.

Kazalo

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI NAČRT DELA	9
2.1	CILJI IN NAMEN RAZISKOVANJA	9
2.2	HIPOTEZE	9
2.3	UPORABLJENE METODE	10
2.4	STRUKTURA ANALIZE	11
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	12
3.1	LJUDSKA REPUBLIKA KITAJSKA - LRK.....	12
3.1.1	<i>Javni uslužbenec</i>	12
3.1.2	<i>Ministrstvo za kadrovske zadeve</i>	13
3.1.3	<i>Patronažni in strokovni uslužbenski sistem</i>	13
4	ZGODOVINSKO OZADJE	15
4.1	RAZVOJ URADNIŠKEGA SISTEMA.....	17
4.1.1	<i>Antika</i>	17
4.2	OBDOBJE CESARSKIH DINASTIJ	19
5	SISTEM KADROV OD LETA 1905 NAPREJ	41
5.1	POVZETEK DOGODKOV DO LETA 1949.....	41
5.2	SPREMEMBE NAZIVOV JAVNIH USLUŽBENCEV	44
5.3	DRŽAVNI IZPITNI SISTEM <i>YUAN 元</i>	46
5.4	KRATEK PREGLED DOGAJANJ PO LETU 1949	50
6	SODOBNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV PO LETU 1990	54
6.1	SESTAVNI DELI ADMINISTRATIVNEGA APARATA	54
6.2	OBDOBJE REFORM NA PODROČJU JAVNIH USLUŽBENCEV	57
6.3	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV DANES	63
7	PRVI ZAKON JAVNIH USLUŽBENCEV (中华人民共和国公务员法) - 1.1.2006	72
7.1	MNENJA O DELOVANJU PRVEGA ZAKONA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	82
8	IZOBRAŽEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV	84
8.1	DRŽAVNA UPRAVNA ŠOLA	85
8.2	PARTIJSKE UPRAVNE ŠOLE (PRIMER: <i>SHANGHAI</i>)	86
8.3	MPA PROGRAM (<i>MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>)	89
9	STATISTIČNA PREDSTAVITEV JAVNIH USLUŽBENCEV	90

10	KORUPCIJA V USLUŽBENSKEM SISTEMU	96
11	SKLEP	101
12	LITERATURA	106

SEZNAM KRATIC:

LRK – LJUDSKA REPUBLIKA KITAJSKA
PRC – PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA
KKP – KITAJSKA KOMUNISTIČNA PARTIJA
VLK – VSEDRŽAVNI LJUDSKI KONGRES

KAZALO SLIK:

<i>SLIKA 4.1: HIERARHIČNA DRUŽBENA UREDITEV</i>	18
<i>SLIKA 4.2: URADNIKI IZ DINASTIJE SONG 送</i>	24
<i>SLIKA 4.3: SESTAVNI DELI DRŽAVNE UPRAVE</i>	25
<i>SLIKA 4.4: PROSTORI, V KATERIH SO SE KANDIDATI PRIPRAVLJALI NA URADNIŠKE IZPITE</i>	29
<i>SLIKA 4.5: ZBIRANJE KANDIDATOV NA MESTU, KJER SO OBJAVILI REZULTATE URADNIŠKIH IZPITOV</i>	31
<i>SLIKA 4.6: KABINE, KJER SO KANDIDATI OPRAVLJALI IZPITE</i>	31
<i>SLIKA 4.7: SESTAVNI DELI OSREDNJE VLADE</i>	34
<i>SLIKA 4.8: PRIMEREK IZPITNIH VPRAŠANJ V CESARJEVI PALAČI IZ LETA 1894</i>	37
<i>SLIKA 5.1: YUAN SHIKAI</i>	42
<i>SLIKA 5.2: SISTEM YUAN</i>	48
<i>SLIKA 5.3: STOPNJE JAVNIH USLUŽBENCEV</i>	49
<i>SLIKA 6.1: CENTRALNI UPRAVNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV</i>	56
<i>SLIKA 6.2: VLADNA STRUKTURA</i>	57
<i>SLIKA 6.3: JAVNI USLUŽBENCI PO RANGIH</i>	66
<i>SLIKA 6.4: PRIKAZ JAVNIH USLUŽBENCEV PO RANGIH</i>	67
<i>SLIKA 7.1: ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH</i>	72
<i>SLIKA 9.1: NARAŠČANJE ŠTEVILA JAVNIH USLUŽBENCEV</i>	91
<i>SLIKA 9.2: ŠTEVILO JAVNIH USLUŽBENCEV PO DRŽAVNIH RAVNEH</i>	92
<i>SLIKA 9.3: UDELEŽENCI URADNIŠKIH IZPITOV</i>	92
<i>SLIKA 9.4: RAZMERJE MED ŠTEVILOM PROSILCEV IN ŠTEVILOM PROSTIH DELOVNIH MEST</i> .	93
<i>SLIKA 9.5: ŠTEVILO JAVNIH USLUŽBENCEV PO SPOLU</i>	94

1 UVOD

Kitajska je ena izmed pomembnejših držav na gospodarskem, političnem in kulturnem področju. Njena zgodovina in tradicija sta prisotni na vseh področjih. Današnji sistem javnih uslužbencev še vedno kaže globoko zakoreninjene zgodovinske zapuščine.

Pojav uradništva je prispeval k standardizaciji pisave, ki je služila uradnikom za opravljanje njihovega dela. S tem je bila vzpostavljena tudi prva oblika birokratskega aparata. Cesarska Kitajska je prva na svetu ustvarila izobraženo birokracijo. Ljudje, ki so bili zaposleni v birokraciji, so bili izbrani v večini primerov na podlagi znanja (Burns 1998). Nekateri viri pravijo, da je izbor kandidatov večinoma slonel bodisi na zvezah in poznanstvih, bodisi na razredni ali politični pripadnosti (Wikipedia 2000a). Število javnih uslužbencev je skozi čas naraščalo, saj je bil izobražen uradnik, ki je dobil položaj v državni administraciji, deležen moči, bogastva ter prestiža (Wagner 2009). Imeli so določene ugodnosti, dobili so lahko kos zemlje ter mnoge druge privilegije. Vendar naziva ni bilo mogoče z lahkoto pridobiti, zato je bilo včasih potrebno zbiranje finančnih sredstev celotne vasi, da je nekdo lahko pristopil k izpitom za uradnike in s tem prispeval ugodnosti celotni vasi. Skoraj vsak od kandidatov je moral prestati uradniške izpite, razdeljene po stopnjah, ki so sicer enaki za vse. Od rezultata izpita je bila odvisna nadaljnja usoda kandidata. Nekateri so celo večkrat neuspešno opravili izpite. Posledice neuspešno opravljenih uradniških izpitov so se kazale tudi v samomarih, mnogokrat se osramočeni kandidati niso nikoli več vrnil domov.

Danes označuje naziv javni uslužbenec dobro ime, prestiž in življenjsko preskrbljenost. Skozi čas so razvili steber nazivov ter stopenj javnih uslužbencev po katerih poteka točno določen hierarhičen sistem. S prvim zakonom o javnih uslužbencih so zapečatili omenjeni sistem in ga približali evropskemu delovanju sistema javnih uslužbencev.

2 METODOLOŠKI NAČRT DELA

2.1 Cilji in namen raziskovanja

V diplomski nalogi bom predstavila razvoj sistema javnih uslužbencev na Kitajskem. Moj namen je raziskati in analizirati sistem javnih uslužbencev na transparenten način. Z opisom zgodovinskega ozadja bom pripomogla k lažjemu razumevanju, zakaj je današnji sistem takšen kot je. Tradicija je še vedno prisotna na vseh področjih. Spremembe v razvoju sistema javnih uslužbencev so bile narejene z upoštevanjem kitajske tradicije. Zgodovinski del je namenjen izključno predstavitvi administrativnega aparata skozi dinastije, ki so pomembno prispevale k razvoju državnega aparata od prvotne oblike do bolj kompleksne sestave upravnega sistema. Težnje po spremembah in izboljšavah v državni upravi, so bile ves čas prisotne. Novi zakon prinaša normativne ureditve in obenem opredeljuje hierarhične linije, s pomočjo katerih bo opazna razlika v napredku od sistema, veljavnega do leta 1990. Raziskovala bom mnenja javnih uslužbencev po vseh reformah, ki jih je sistem doživel. Skozi diplomsko nalogo bo prikazan vpliv prevladujoče partije na sistem, po padcu vladavine dinastij. S tem se povezuje tudi področje korupcije, ki je zelo težko odpravljiva. Že v davni zgodovini so bili znani primeri korupcije, prenašali so se skozi stoletja, vendar kakovostnega sistema za odpravo korupcije še niso uspeli uveljaviti.

Namen diplomskega dela je torej raziskati delovanje kitajskega sistema javnih uslužbencev, potrditi ali zavrniti postavljene hipoteze ter s tem tudi prikazati svojevrsten razvoj uslužbenskega sistema.

2.2 Hipoteze

Prvo obliko uradniškega sistema so tvorili uradniki, ki niso imeli ustrezne izobrazbe, posledično so bili zaradi tega tudi neučinkoviti. Izbor uradnikov je slonel na tako

imenovanem patronažnem ¹ uslužbenskem sistemu. Zаметki prve državne administracije so bili v dinastiji *Shang* 商(1600–1046 p.n.št.), tovrstna oblika sistema je veljala vse do dinastije *Han* 汉(206 p.n.št.–220), kjer se je delovanje patronažnega uslužbenskega sistema za nekaj časa prekinilo. Sprva je bilo pomembno iz kakšne družine kandidat prihaja, kasneje so začeli izbirati kandidate v državno upravo na podlagi preverjanja znanja. Kandidat, ki se je na preverjanju znanja uspešno izkazal, je dobil priložnost delati v administraciji. Časi, ko je izbor kandidatov slonel samo na patronažnem uslužbenskem sistemu ali na strokovnem uslužbenskem sistemu oziroma na kombinaciji obeh, so trajali do razpada cesarstva.

Po ustanovitvi Ljudske Republike Kitajske, leta 1949, se je razvoj uradništva gibal v smeri sistema kadrov, ki je izzval veliko nezadovoljstvo. Po letu 1978 so se pričele pobude in ideje za postavitve formalnega ter zakonsko urejenega sistema. Sodobni sistem sloni na kombinaciji zahodnih praks ter kitajske tradicionalne miselnosti. Ustvarili so sistem, ki opredeljuje naziv javnega uslužbenca ter postavlja regulacije. Prva hipoteza je poskus potrditve nastalih sprememb v razvoju sistema, od primitivnega do bolj kompleksnega oziroma profesionalnega.

H1: *Prvi javni uslužbenci so bili izbrani na patronažnem uslužbenskem sistemu, kasneje se je uveljavil strokovni uslužbenki sistem. Današnji sistem deluje na kombinaciji obeh.*

H2: *Ljudska Republika Kitajska je po letu 1978 sistematično pristopila k izgradnji uslužbenskega sistema, ki bi v večji meri temeljil na načelu strokovnosti.*

2.3 Uporabljene metode

V diplomskem delu bom uporabila več metodoloških pristopov.

Z *deskriptivno metodo* bom obravnavala obstoječo tujo in domačo literaturo.

Uporabila bom *analizo zgodovinskih virov*, za lažje razumevanje razvoja sistema. Zgodovinski viri bodo sloneli na učbenikih sinološkega oddelka ter virih, ki se nahajajo na spletu.

Diplomska naloga bo vključevala *analizo spletnih strani*. Spremljala bom novice v tujih

¹ Patronažni sistem obravnava javnega uslužbenca glede na politični kriterij. Glej poglavje 3.1.3 »Opredelitev temeljnih pojmov«.

in kitajskih dnevnikih časopisih, ki so dostopni na spletnih straneh.

Poslužila se bom metode *študija primera*, ker celotno diplomsko delo govori o kitajskem uslužbenskem sistemu in njegovi genezi.

Uporabila bom tudi nekaj *statističnih prikazov* v številkah pri predstavitvi javnega sektorja na Kitajskem in prikaz struktur javnih uslužbencev (po spolu, številu javnih uslužbencev, struktura izobrazbe in podobno) za lažjo in preglednejšo predstavo.

2.4 Struktura analize

Diplomsko delo je sistematično strukturirano. Po uvodu sledi metodološki okvir dela, zastavljene hipoteze in opredelitev ključnih pojmov, ki sem jih uporabljala skozi celotno delo. Temu sledi zgodovinsko ozadje, ki predstavlja prvi del diplomskega dela. Omenjen je vpliv konfucijanstva na birokratski sistem ter njegov odnos do države in temu posledično strukturiranost državne administracije. V to poglavje spadajo nazivi javnih uslužbencev, ki so se tekom časa spreminjali in do danes niso dobili pripadajočega naziva za javnega uslužbenca v kitajskem jeziku. Po zgodovinskem sklopu sledi drugi del diplome, ki opisuje obdobje moderne Kitajske, hierarhično strukturo države, ter predstavi najpomembnejše institucije, ki so povezane s področjem javnih uslužbencev. Razloži vzroke za radikalne reforme, kdo jih je vodil in kaj so bile ključne ideje reform. Potem sledi kratek opis strukture plačnega sistema, postopek rekrutacije ter predstavitev klasifikacije uradniških položajev po razredih in nazivih. Naredila sem tudi kratek povzetek kitajskega Zakona o javnih uslužbencih. Gre samo za oris posameznih poglavij, da lahko bralec dobi občutek, kako je zgrajen zakon in za kakšno vsebino gre.

Za tem naslovom sledi poglavje izobraževalnega sistema za javne uslužbence, kjer sem se osredotočila na modernejšo dobo in omenila reforme, ki so bile namenjene področju izobraževanja javnih uslužbencev in vpliv zahodnih idej na sistem izobraževanja ter delovanja v javni upravi. Za lažjo predstavo v naslednjem poglavju sem naredila nekaj grafičnih prikazov stanja strukture uslužbencev po spolu, po številu prijav na državne uslužbenske izpite, struktura zaposlenih po državnih ravneh in podobno. Na koncu sem

pozornost namenila še korupciji, ki je stalnica od prvih oblik birokracije, omenjene pa so tudi ideje in rešitve, ki so nastale z namenom zmanjšanja korupcije.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Sledeči pojmi so izbrani na podlagi uporabljenih pojmov v diplomski nalogi. Predstavila jih bom zaradi lažjega razumevanja vsebine.

3.1 Ljudska Republika Kitajska - LRK²

Kitajska je kulturno in geografsko območje ene najstarejših civilizacij ter naroda Kitajcev. Območje se je po zadnji kitajski državljanski vojni razdelilo na Ljudsko republiko, ki obsega celinski del, Hong Kong in Macao, ter tradicionalno Kitajsko, ki obsega otok Tajvan in druge otoke³. Kitajska ima 23 provinc (Tajvan je 23. provinca) in 5 avtonomnih regij (People's Republic of China 2006).

3.1.1 Javni uslužbenec⁴

Javni uslužbenec je prevod, ki je standardiziran. Za pravilno razumevanje pomena besede je potrebno pojasniti kitajsko pojmovanje javnega uslužbenca. Na evropskih tleh se pojavi težava pri prevodu besed iz kitajskega v angleški jezik. Angleščina uporablja dva prevoda, ki sta si popolnoma enakovredna. V prevedeni angleški literaturi se uporablja beseda *civil servant*, v novem zakonu je uporabljena beseda *public servant*, vendar se izraza ne razlikujeta, saj izražata isti pomen.

V kitajskem jeziku, je beseda javni uslužbenec sestavljena iz treh pismenk, kjer ima vsaka svoj pomen. Ko se pomeni pismenk združijo, dobimo predstavo, kaj pomeni javni uslužbenec. 公 (*gong*) pomeni vse kar je povezano z javnim, 务 (*wu*) storitev, zadeva in zadnja je 员 (*yuan*) kar pomeni uslužbenec, član (Wenlin 1997-2002). Iz tega je razvidno, da je to uslužbenec, ki opravlja storitve za javno dobro v imenu države. Za lažjo predstavo bom izpostavila obstoječo definicijo iz zakona. » Javni uslužbenci so

² V nadaljevanju LRK.

³ Deluje na principu "Ena država, dva sistema" (Wikipedia 2005).

⁴ *Gongwuyuan* 公务员.

zaposleni, ki izvajajo uradne naloge v skladu z zakonom in so člani upravnih kadrov države. Njihovi prejemki in socialne ugodnosti so plačane s strani države⁵ (Zhōnghuá rén mín gònghégúo gōngwùyuán fǎ, 2005, 1. poglavje, 2. člen).

3.1.2 Ministrstvo za kadrovske zadeve⁶

Ministrstvo za kadrovske zadeve je pod okriljem Državnega sveta. Državni svet ali Centralna vlada, je izvršni organ najvišjega organa državne moči in najvišji organ državne administracije (Zhongqing 2004, 72).

Državni svet je sestavljen iz 28 ministrstev⁷. Ministrstvo za kadrovske zadeve spada v najširše območje in sicer področje šolstva, znanosti, tehnologije, kulture in družbene varnosti. Splošne funkcije Ministrstva za kadrovske zadeve so formiranje kadrovskega sistema. Skrbi za potrebne reforme ter predpiše smernice le teh; skrbi za postavitve kadrovske politike in ustreznih predpisov za posamezno področje dela uslužbencev v državnih institucijah. V njegovi domeni je tudi plačni sistem uslužbencev, ki so zaposleni v državnih institucijah ter institucijah v javnem sektorju. Opravlja veliko funkcij s področja kadrovskega sistema ter izboljšuje sistem javnih uslužbencev. Predpisuje ustrezno normativno ureditev za opravljanje javnih storitev, vodi in koordinira različne regije ter ministrstva za lažje izpopolnjevanje sistema javnih uslužbencev (Functions of the Ministry of Personnel 2005).

3.1.3 Patronažni in strokovni uslužbenski sistem

Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev vsebuje v svojem procesu postopek rekrutacije kandidatov. Rekrutacijski postopek ureja predpise, ki bi jih morali upoštevati pri izbiri kandidatov. Za prosto delovno mesto je potrebno narediti javno objavo o prostem delovnem mestu, nato sledi preverjanje znanja ter izobraževanje kandidata za konkretno delovno mesto (izobraževanje je odvisno od narave delovnega mesta). Na podlagi

⁵ “本法所称公务员，是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员“ (中华人民共和国公务员法, 2005, 第一章, 第二条).

⁶ *Zhonghua renmin gongheguo renshibu* 中华人民共和国人事部.

⁷ 4 ministrstva za makroekonomsko ureditev, 7 ministrstev namenjenih za specifična ekonomska področja, 8 za področje šolstva, znanosti, tehnologije, kulture, družbene varnosti in kadrovskega upravljanja, 9 ministrstev za državne in politične zadeve (Functions of the Ministry of Personnel 2005).

navedenega se naredi ožji izbor potencialnih kandidatov in se nato odloča o najbolj ustreznem kandidatu (Haček 2001, 77).

V sodobnih upravnih sistemih obstajata dva sistema izbire javnih uslužbencev in sicer patronažni uslužbenski sistem ter sistem, ki sloni na strokovnosti. Razlikujeta se v načinu izbora kandidatov. Patronažni sistem obravnava javnega uslužbenca glede na politični kriterij. Strokovni sistem je tisti, ki opredeljuje kandidata po strokovni usposobljenosti (prav tam, 78).

Patronažni uslužbenski sistem deluje v smeri povečevanja politične podpore vladajoče politične opcije in s tem ustvarja politično tekmovanje. Nekoliko slabi uspešno delovanje birokratskega aparata, ker deluje v smeri sistema nagrajevanja družinskih članov ter prijateljev javnih uslužbencev.

Strokovni uslužbenski sistem omogoča egalitarnost pri opravljanju strokovnih izpitov, deluje na politični nevtralnosti. Celoten sistem izhaja iz uslužbenčeve sposobnosti in ne iz političnih ambicij. Gre za pošten in učinkovit sistem delovanja administrativnega aparata, ki ob politični nevtralnosti ter egalitarnosti ponuja zaščito zaposlenih v birokratskem aparatu. Odpuščanje brez utemeljenega razloga ni dovoljeno. Nadzor nad zaposlenimi opravljajo osebe, ki so politično nevtralne. Delovna mesta in dodeljene funkcije so razvrščene centralizirano, rangi so določeni po hierarhični lestvici. Plače in pokojnine so določene glede na delovno mesto oziroma funkcijo. Najbolj pomembno je, da so vsa pravila delovanja strokovnega sistema, zapisana v zakonih in ustavi. Vendar v praksi obstajajo določena odstopanja. *Shepherd* meni, da je birokratski aparat v razvijajočih se državah oziroma državah v tranziciji, prevelik in spolitiziran (*Shepherd* 2003). Storitve so nekvalitetne in nezadostne, ob tem je močna prisotnost korupcije. Prehod iz patronažnega uslužbenskega sistema v strokovni, mora biti postopen. V prvi vrsti je potrebno postaviti v sožitje politiko ter strokovni uslužbenski sistem (*Glover* 2008).

Če pogledamo primer Kitajske, so vse od dinastije *Han* 漢 (206 pr. n. št.–220) naprej, delno izbirali kandidate po strokovnem sistemu, pred tem pa le po patronažnem

uslužbenskem sistemu. Preko izpitnega sistema, namenjenega uradnikom so izbirali tiste, ki so uspešno opravili izpite. Dedni sistem in korupcija sta rušila teorijo obstoja strokovnega uslužbenskega sistema ter s tem dala prednost tistim, ki so bili premožni ali vsaj na pravi strani politične opcije (History World 2004).

4 ZGODOVINSKO OZADJE

V zgodovinskem delu bom opisala razvoj uradniškega sistema skozi določene dinastije, ki so bile pomembne za razvoj cesarskega uradniškega sistema vse do pojava kadrov ter nastanka sistema javnih uslužbencev.

V kitajski zgodovini se je zvrstilo kar nekaj dinastij⁸. Ene so bile bolj močne in preudarne, druge so bile šibkejše ter praktično neopazne. Trajanje dinastije se meri od uradnega začetka dinastije pa vse do konca oziroma do uradnega propada (Saje 2002, 25).

Uradniški sistem ima korenine že v poznem neolitskem obdobju, za časa kulture *Longshan*. Ta je ustvarila civilizacijsko urejeno družbo ter postavila temelje za vodenje obredov. Obredi so v družbo prinesli razslojevanje družbe, ker so običajno pripadniki višjih slojev opravljali čaščenje prednikov in si s tem krepili moč kraljevih rodbin. Kasneje razslojevanje družbe pelje v nastajanje klanov in rodov. Ko so se rodovne skupnosti utrdile, je nastala višje organizirana družba. Velike družine, ki so deloma postale nekaj več kot običajne družine navadnega ljudstva, so tvorile plemstvo. Plemstvo je postavilo hierarhično piramido sorodstvenih odnosov, temu je posledično nastala dinastična oblast in krvno nasledstvo. Dokončnih dokazov o nastanku tega ni (prav tam, 41).

Pri poteku obreda so nastajali zapisi, ki so bili najdeni na zmajevih kosteh. Zapisi so odkrili pomembne dogodke v posamezni dinastiji. Najdemo lahko podatke o obredih in žrtvovanjih ter kakšne so bile službe, ki so jih opravljali kraljevi uradniki (prav tam,

⁸ Med seboj so se razlikovale glede na čas trajanja dinastije, moč in vpliv.

67).

Uradniki so potrebovali pisavo pri opravljanju svojega dela, saj so morali pisati dokumente, ki so imeli formalno veljavo. Ustno izročilo ni več zadoščalo. V ta namen so pisavo standardizirali in jo tudi nadgrajevali do razvoja zadostnega števila pismenk za osnovno pisno komuniciranje.

Vsi podatki, ki sežejo v daljno zgodovino, so bili zapisani. Vsak cesar je namreč imel uradnike, ki so zapisovali dogodke iz posamezne dinastije in jih shranjevali (Balazs 1979, 129).

Zgodovinski pregled dinastij, pomembnih za razvoj uradniškega sistema:

ANTIKA :

- ☛ *dinastija Shang* 商(1600–1046 pr. n. št.)
- ☛ *dinastija Zhou* 周(1122–256 pr. n. št.)
- ☛ *obdobje Chunqiu* 春秋(770–481 pr. n. št.)

OBDOBJE CESARSKIH DINASTIJ:

- ☛ *dinastija Qin* 秦(221-206 pr .n. št.)
- ☛ *dinastija Han* 汉(206 pr. n. št.-220)
- ☛ *dinastija Jin* 晋(265-420)
- ☛ *dinastija Sui* 隋(581-619)
- ☛ *dinastija Tang* 唐(618-907)
- ☛ *dinastija Song* 宋(960-1279):
- ☛ *dinastija Yuan* 元(1271-1368)
- ☛ *dinastija Ming* 明(1368-1644)
- ☛ *dinastija Qing* 清(1644-1911)

MODERNA DOBA:

- ☛ *Republika Kitajska* 中华民国(1912-1949)
- ☛ *Ljudska Republika Kitajska* 中华人民共和国(1949 -)

4.1 RAZVOJ URADNIŠKEGA SISTEMA

4.1.1 Antika

Vsaka država zaradi lažjega vodenja potrebuje državno upravo. V preteklosti je bil kralj ikona, vendar ni mogel vladati brez pomoči drugih. V ta namen je imenoval svetovalce in ministre, da bi bilo vladanje lažje in bolj učinkovito. Način izbire kraljevih sodelavcev v birokratskem aparatu se je lahko konstituiral na podlagi patronažnega uslužbenskega sistema, kjer je uradnik dobil delovno mesto preko priporočil, sorodstvenih vezi ali s pomočjo strokovnega uslužbenskega sistema, kjer se je preverjalo znanje. Državna uprava dokazuje, da si nobena država ne more privoščiti vodenja brez birokratskega aparata.

Prvi zametki uradniškega sistema na Kitajskem segajo v dinastijo *Shang* 商(1600–1046 pr. n. št.). Jedro družbe je predstavljal kralj s svojim sorodstvom. Ob sebi je imel dva ministra, potreboval je še uradnike. Tako se je začela delitev funkcij na posamezne uradnike, kar velja za zametek kasnejše birokracije (Saje 2002, 75).

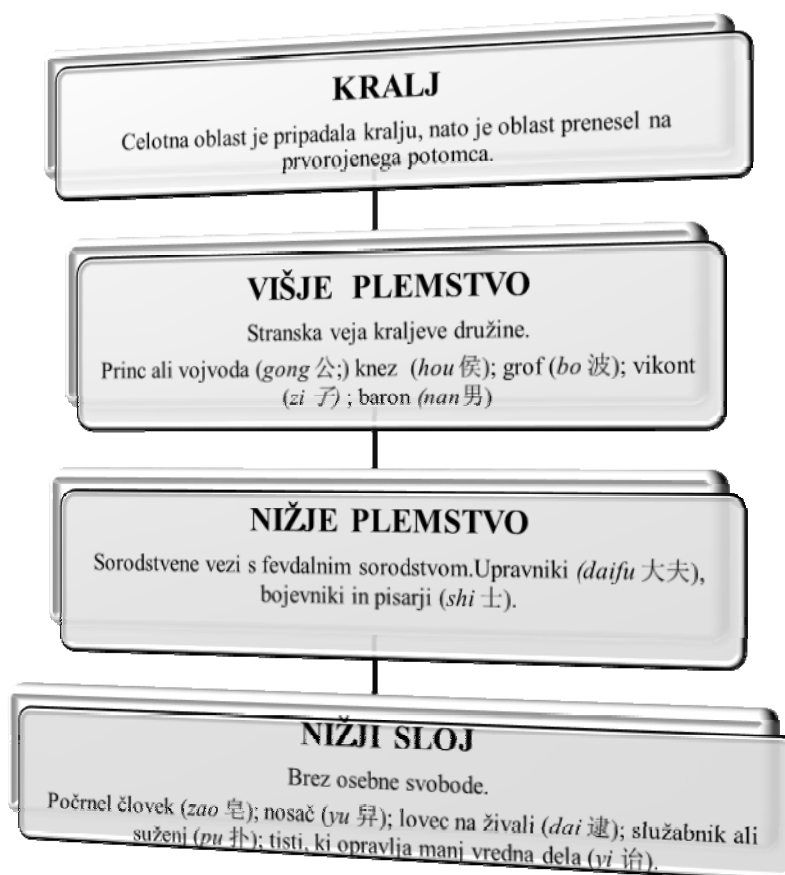
Cesarska Kitajska je od dinastije *Qin* 秦(221–206 pr. n. št.) dalje do leta 1911, prestala tri družbene prevoje. Zadnja faza je bilo tradicionalno obdobje, ki je bilo na Kitajskem prisotno dolgo časa, približno 2100 let⁹. Nič ni omajalo prisotnosti tradicionalizma, kljub burnim zgodovinskim obdobjem, ki so jih pretresale vojne, nemiri in okupacije kitajskega ozemlja (Zhongguo gaige 2002).

Ena izmed predstavnic klasične vladavine je bila dinastija *Zhou* 周(1122–256 pr. n. št.), ki je širila svojo moč preko plemstva in jo je še povečevala s podeljevanjem zemlje ter nudenjem zaščite regionalnim lastnikom posestev. Ti so jim v zahvalo nudili vojaško pomoč.

⁹ Nekateri zgodovinarji so označili ta sistem kot fevdalni, nekateri so le z besedo fevdalizem želeli posplošiti način vladavine ter s tem približati fevdalno obdobje Evrope. Ta centralizacija se je v naslednjih obdobjih razpršila.

Nastajale so stroge hierarhične družbene ureditve:

Slika 4.1: Hierarhična družbena ureditev



Vir: Saje (2002, 93).

Dinastija *Zhou* 周 (1122–256 pr. n. št.) je tudi zaznamovala nastanek klasičnih književnih del, ki so bili podlaga kasnejšemu izobraževalnemu sistemu za uradnike. Postavili so orise državne ureditve, načela vladanja ter nastanek ključnih idej, ki so bile pomembne za kasnejše oblikovanje kitajske civilizacije (Saje 2002, 87).

Obdobje *Chunqiu* 春秋 (770–481 pr. n. št.) je predstavljalo drugačen pogled na državno ureditev. Kralj je imel oslABLJENO vlogo, podpirala ga je le peščica vazalov¹⁰. Ustanovili so upravna okrožja *xiang* 乡 ter *xian* 县. S pojavom okrožij se je začelo oblikovanje

¹⁰ Vazali so se do takrat politično osamosvojili.

lokalne državne uprave, kar je izpodrinilo oblast lokalnih fevdalnih gospodarjev (prav tam, 119).

V družbeni strukturi, ki je ostala skoraj ista, je prišlo do sprememb le pri nižjem plemstvu, tako imenovanem sloju *shi* 士. Zaradi vedno večjega števila le teh, so izgubljali na veljavi. Ker so bili izobraženi, so se lahko potegovali za službe svetovalcev ali upraviteljev¹¹. Nekateri so postali upravitelji novih ozemelj, nekateri uspešni ministri vladarjev in podobno. Tisti, ki si nikakor niso mogli zagotoviti položaja v državni upravi, so se umaknili ter nadgrajevali svoje znanje v smislu razvijanja filozofskih idej ter tako vplivali na kasnejši nastanek filozofskih šol¹² (prav tam, 122).

Po združitvi v imperij, se je namesto naziva kralj, uvedel naziv cesar. Sprememba vladarjevega naziva se je med drugim odrazila tudi v birokratskem aparatu. Ni prevladovala tradicionalna vladavina, temveč je nastopila vladavina birokracije. Določili so birokratske postopke v strogo centraliziranem upravnem aparatu. Izbor uradnikov ni slonel samo na patronažnem uslužbenskem sistemu temveč tudi na strokovnem (Glover 2008).

4.2 OBDOBJE CESARSKIH DINASTIJ

Kot bomo lahko videli, je v obdobju cesarskih dinastij, vsaka dinastija vsaj malenkost prispevala k razvoju sistema uradništva. Vsako obdobje se je soočalo s svojevrstnimi težavami, a kljub temu doprineslo k spremembam ali pa k nadgradnji upravno birokratskega aparata.

Dinastija *Han* 漢 (206 pr. n. št.–220) je nadaljevala birokratsko pot. Imeli so centralizirano državno upravo z uradniki na čelu. Izbor uradnikov je slonel predvsem na priporočilih oziroma na poznanstvih. Imenovanje uradnikov je opravil cesar (Saje 2003, 10).

¹¹ Od posameznika je bilo odvisno, na kakšen način bo izkoristil svojo prednost izobrazbe.

¹² Filozofi so bili tisti, ki so posvečali pozornost praktični politiki ter se ukvarjali z iskanjem najboljšega modela vladanja. Iskali so službe v državni upravi ter opravljali delo svetovalca vladarju glede vodenja cesarstva. To je sloj, ki je bil vedno zvest ter spoštljiv do svojega vladarja (Saje 2002, 144).

Pomembna je bila oživitev konfucijanstva¹³, čeprav so bila prisotna tudi legalistična načela¹⁴. Konfucijanstvo ni več moglo samostojno delovati, moralo se je prilagoditi legalizmu¹⁵. Vpliv legalizma jim je uspelo ublažiti in ga združiti s konfucianstvom. Veljal je koncept enotne, centralizirane ter upravno razdeljene države s hierarhičnim birokratskim aparatom. Konfucianizem je postal družbeni sistem ter državna ideologija in ne več zgolj filozofija (prav tam, 19).

Potreba po uradniških izpitih se je razvila iz zahteve po visoko izobraženih kadrih v državnem administrativnem aparatu. V teoriji so ti izpiti omogočili doseči uradniški položaj tudi pripadnikom nižjih slojev. Vsak moški, ne ozirajoč se na starost in družbeni položaj, je imel možnost sodelovati na uradniških izpitih. Toda praksa je pokazala drugače. Težave so se pojavile, ko so si sprva priprave na izpite lahko privoščili le premožnejši sloji ter s tem onemogočili udeležbo splošni moški populaciji (Philips in ostali 2009). Pristop k zaposlitvi v državni upravni aparat je bil tako omejen na status. Ravno to je vodilo v nepotizem, posledično temu je nastajala vse večja korupcija (Mongabay 1987). Nekoliko kasneje je nastopilo pravilo, ki je dopuščalo možnost sodelovanja na uradniških izpitih, tudi pripadnikom nižjih slojev, tem pa je uspešno opravljen izpit močno povečal ugled celotne družine.

Uradniški izpitni sistem iz dinastije *Han* 漢 (206 pr. n. št.–220) se je postopoma prenesel

¹³ »Konfucijanstvo se je razvilo iz Konfucijevih nauk in temelji na vrsti kitajskih klasičnih besedil. Od časov dinastije Han 漢 (206 pr. n. št.–220) naprej je bilo glavna ideologija Kitajske in sveta pod njenim vplivom ter utegne biti še vedno glavni gradnik kulture Daljnega vzhoda. Razumemo ga lahko kot družbeni navednosti in humanistični sistem, ki se osredotoča na ljudi in razmerja med njimi. Konfucijanstvo poudarja formalne obrede v vsakem življenjskem položaju, od kvazi-verskih ceremonij do stroge vljudnosti in podrejenosti svojim starejšim, posebej svojim staršem in državi v obliki cesarja. Pripadniki konfucijanstva čutijo dolžnost tudi do mrtvih prednikov, ki jih zato temu primerno častijo« (Wikipedia 2000b). Konfucianstvo označuje sistem mišljenja, ki je kar nekaj stoletij pomenil temelj socialne in politične etike, državne doktrine in sistema vrednot tradicionalne Kitajske (Rošker 2006, 56). Ne glede na to, da nekateri konfucianstvu pripisujejo religiozen element, pa le ta vendarle ostaja temeljna socialna in politična ideologija tradicionalne Kitajske družbe, zlasti kot nauk o navednosti in politični etiki (Rošker 2006, 58).

¹⁴ Legalistična šola je nasprotovala konfucijanstvu in daoizmu. Legalizem verjame v to, da so zakoni za družbo nujno potrebni ter s tem ustvarimo red v družbi (Invest Beijing 2007). V dinastiji Han 漢 (206 pr. n. št.–220) je konfucianstvo ponovno doživelo razcvet, vendar tokrat v bistveno strožji obliki, ki je prevzela vse politično relevantne elemente legalizma (Rošker 2006, 59).

¹⁵ Legalizem zapoveduje strogo upoštevanje zakonodaje. Morala ni bila pomembna, ampak je bilo vodilo upoštevanje črke zakona. Uradniki, ki so presegali pričakovanja so bili tudi zaslužni kazni kot tisti, ki so delali pod zahtevano ravni, saj se oboji niso striktno držali svojih obveznosti. Legalizem je bil prvotna filozofska podlaga kitajske dinastije *Qin* 秦 (221-206 pr.n.št.). Konfucijanske učenjake so med vladavino legalizma preganjali (Wikipedia 2012a).

v naslednje dinastije. Pripomogel je pri postavitvi stabilnega birokratskega aparata, ker je v svojem idealnem smislu, vključeval visoko izobraženo osebje. Izpitni sistem je slonel na konfucijanskih idealih kot so spoštljivost, filialnost in pravičnost, ki lahko vzdržuje stabilnost delovanja birokratskega sestava ter družbenega sistema. Ideali vključujejo tudi nižje sloje. Ti so lahko opravljali uradniške izpite, kasneje pa so imeli pravico napredovati po družbeni lestvici navzgor. Opisanemu sistemu rečemo meritokracija oziroma sistem strokovnih uslužbencev. Strokovni uslužbenski sistem je omogočil, da so bili uradniki ustrezno nagrajeni, sistem napredovanja po rangih je bil odvisen od truda in zaslug oziroma od uradnikovih kompetenc in ne glede na njegov status (Philips in ostali 2009).

V naslednji dinastiji *Jin* 晋(265–420) so šli korak naprej in uvedli sistem 9 rangov¹⁶, kjer so bila opredeljena posamezna uradniška delovna mesta. Kitajsko ozemlje je bilo takrat razdrobljeno, zato so v vsakem okrožju postavili uradnika. Določili so osebo iz višjega družbenega sloja, ki je po svoji najboljši presoji izbrala sposobne uradnike ter jim določila delovno mesto po posameznih rangih. Ideja je bila dobro zastavljena, vendar se ni dolgo obdržala, ker je prišlo do nameščanj družinskih članov v državni administrativni aparat (Kulik in ostali 2004).

Takoj po tem obdobju, v dinastiji *Sui* 隋(581–619), so sistem 9 rangov ukinili in uvedli selekcijo uradnikov preko cesarske palače. V palači so organizirali tako imenovano sodišče, ki je odločalo o propustnosti ter sposobnosti kandidatov, a je kasneje na novo nastala uredba izpitnega sistema s predpisano literaturo, tovrstni rekrutaciji naredila konec (Shenzhen Daily 2005).

Dinastija *Tang* 唐(618–907) je gradila sistem uradništva na že postavljenih temeljih iz prejšnjih dinastij, vendar ga je postopoma spreminjala in sistematizirala predvsem na področju izpitnega sistema. Sprva je bil uradniški izpit sestavljen iz dveh delov in sicer, iz sloga pisanja ter študij klasičnih del. Temu so dodali še preverjanje znanja iz matematike, prava, kaligrafije in podobno. Uvedli so novo formo izpita, dopolnjevanje praznih polj. Običajno so izbrali en list iz klasičnih del ter s tem preverili poznavanje

¹⁶ *Jiu pin zhongzheng* 九品种政.

besedila znotraj klasičnih vsebin. Kandidati so morali dobesedno navajati posamezne dele iz knjig, kajti citiranje klasičnih del je bilo izjemno pomembno. Na koncu opravljenih izpitov, po seštetju točk, so dobili tri kandidate, ki so dosegli najboljši rezultat: *zhuangyuan*¹⁷, *bangyan*¹⁸ in *tanhua*¹⁹. Poskušali so postaviti sistem, ki bi pripomogel k bolj poštenemu načinu selekcije uradnikov v državni administrativni aparat. Kljub prizadevanju je bil še vedno prisoten patronažni uslužbenski sistem, kjer so imela priporočila avtoritarnih oseb posebno veljavo (Mongabay 1987).

V dinastiji *Tang* 唐 (618–907) so uvedli dodatna delovna mesta na izpitnem področju, zaposlili so osebe, ki so prepisovale pisne izpite ter s tem omogočili anonimnost sodelujočih kandidatov, na izpiti. V želji, da bi onemogočili favoriziranje kandidatov, pri pregledovanju izpitov ni bilo moč ugotoviti identitete posameznega kandidata. Ko so potekali izpiti, so bili prisotni nadzorniki, s katerimi so poskušali zmanjšati vpliv goljufij. Z uvedenimi metodami so želeli uradniške izpite narediti bolj nepristranske (Nieminen 2001).

Vloga žensk v sistemu je bila zapostavljena. Sodelovanje na uradniških izpiti jim je bilo namreč celo zakonsko prepovedano, vendar so v sredini 7. in začetek 8. stoletja za kratek čas omogočili sodelovanje tudi ženskam. Dovoljeno jim je bilo sodelovati na najvišjem nivoju izpitov, če so dovolj dobro opravile del izpita iz poezije (Shenzhen Daily 2005).

Na splošno so v dinastiji *Tang* 唐(618–907) cesarski uradniški izpiti doživeli razcvet. Povečalo se je število uradniških delovnih mest. Selekcija kandidatov je potekala večinoma preko organiziranih uradniških izpitov, z izjemo primerov vpliva patronažnega uslužbenskega sistema (Nieminen 2001). Vzpostavili so centralizirano oblast in s tem ustvarili tudi centralizirano moč. Izvršilna moč je ostala v cesarjevih rokah. Imenovanje vseh uradnikov ni več opravljal samo cesar, temveč je imenoval le tiste uradnike, ki so opravljali nadzorne funkcije znotraj državnega birokratskega

¹⁷ *Zhuangyuan* 状元 – kandidat, ki je dosegel najboljši rezultat na najvišjem uradniškem izpitu.

¹⁸ *Bangyan* 榜眼 – kandidat, ki je dosegel drugi najboljši rezultat na uradniškem izpitu.

¹⁹ *Tanhua* 探花 – kandidat, ki je dosegel tretji najboljši rezultat na uradniškem izpitu.

aparata.

Kljub temu, da so se trudili spremeniti in sistematizirati način izbora uradnikov v smer meritokracije, je še vedno od dinastije *Han* 汉(206 pr. n. št.–220) do *Tang*-a 唐(618–907) prevladoval vpliv aristokracije. Ta je imela monopol nad višjimi državnimi uradi ter posegala v izbor uradnikov za določena delovna mesta, ki bi lahko ogrozila njihov položaj v družbi. Aristokracija ni bila premožna, vendar je imela v lasti pomembne položaje in preko teh je z lahkoto širila svoj vpliv. Da ne bi ogrozila svojega statusnega položaja, si je pomagala s patronažnim uslužbenskim sistemom in nameščanjem uradnikov, od katerih je imela korist (Mongabay 1987).

V času dinastije *Tang* 唐(618–907) je postopoma prišlo do enakovesja med obema sistemoma, kasneje pa je prevladujoči delež vedno bolj pripadal meritokraciji. Vedno večjo veljavo so pridobivali sposobni izobraženci, ki so opravljali delo uradnika. Opravljali so državne izpite ter s pomočjo svojega znanja dosegali višje položaje. Tako je prišlo do večje družbene mobilnosti, izkoriščanja znanja ter človekovega potenciala (Saje 2003, 49).

Prepletanje uslužbenskih sistemov je v državno upravni aparat na prvi pogled vnašalo zmedo, a menim, da brez tega prepletanja ne bi prišlo do kasnejših napredkov na omenjenem področju. Ščitenje statusnih položajev je ohranjalo obstoj patronažnega sistema, a pomanjkanje strokovnega znanja in posledično neučinkovitosti vodenja je praktično klicalo po obstoju strokovnega uslužbenskega sistema. Ne glede na prepletanje obeh sistemov, je dinastiji *Tang* 唐 (618–907) uspelo vzpostaviti trden državni administrativni aparat.

V naslednjem obdobju, v dinastiji *Song* 宋(960–1279), so v uradniškem svetu uvedli še nekaj novosti. Nadgradili so sistem cesarskih uradniških izpitov ter profesionalne birokracije. Postavili so jasna pravila, komu je dovoljeno pristopiti k uradniškem izpitu. Načeloma je bil enakovreden pristop sodelovanja pri izpitu za vso moško populacijo tedanjega ozemlja, literaturo ter priprave na izpit so si lahko privoščili vsi, ne glede na

pripadajoči sloj. Izjeme so bili le tisti, katerih življenje je bilo zaznamovano z nečastnim dejanjem, kot je denimo kriminalno dejanje. Trgovcem so onemogočili pristop k izpitu, ker so bili ti izvzeti iz vseh zadev državno politične narave²⁰. Poleg tega, so določili časovno izvedbo uradniških izpitov. Na lokalni ravni so se običajno izvajali jeseni. V primeru, da je bil kandidat uspešen na lokalni ravni, je spomladi opravljal izpit na zahtevnejši ravni. V primeru neuspeha, je imel posameznik neomejeno število možnosti ponovitev, vsakič ko so bili uradniški izpiti predvideni (Mongabay 1987).

Slika 4.2: Uradniki iz dinastije Song 送



Vir: *Confucianism and the chinese scholastic system* (2000).

Sporno je bilo določanje ustrezne literature. Niso se znali odločiti ali bi bili izpiti bolj filozofske narave ali bi vsebovali bolj praktične predmete. *Wang Anshi* 王安石 je bil uradnik, ki je predlagal druge pristope pri iskanju rešitev. Izhajal je iz praktičnega iskanja rešitev. Starim konfucianskim tekstom je dodal tekste s praktičnimi vidiki upravljanja države in pripravil nov koncept priprave kandidatov na uradniške izpite (Saje 2003, 85).

Poleg napredka, ki so ga ustvarili na področju uradniškega izpita, so se istočasno pojavile spremembe v samem ustroju državne uprave. Cesar je nadziral administrativna dela na dvoru ter delo birokratskega aparata. Zanj je bilo to sila naporno delo, vendar je bil njegov nadzor informativne narave in s tem je ostajal v stiku s tekočimi dogajanji.

²⁰ To izhaja iz zgodovinskih časov, ko so trgovci zaradi svojega premoženjskega statusa, kupovali diplome.

Velja omeniti, da so v dinastiji *Song* 宋(960–1279), postavili uradniški plačni sistem po hierarhični lestvici od zgoraj navzdol (Information Brochure 2006). Obenem so želeli popolnoma odpraviti vpliv aristokracije in začeti s politiko premeščanja uradnikov. Po določenem obdobju dela v nekem kraju so uradnike premeščali v druge kraje in s tem poskušali zmanjšati korupcijo. Sorodniki skupaj, na istem področju, niso smeli delovati. Izjemoma le, če je šlo za daljno sorodstvo, pa še to sta sočasno uradovala največ dva (Nieminen 2001).

Kitajska državna uprava je večinoma vsebovala profesionalne uradnike, njihovi položaji so bili odvisni predvsem od volje cesarja. Praviloma so na položaje prišli preko uspešno opravljenih uradniških izpitov. Uradniki so postali člani vladajoče dinastije in ne predstavniki pripadajoče družbene skupine. To je pomenilo, da cesar ni bil več odvisen od aristokracije, temveč od lojalne skupine uradnikov.

V ospredju je bila civilna družba, ki je na noge postavila državno upravo. Lahko rečemo, da je bila postavljena centralizirana uprava s specificiranimi pristojnostmi posameznega delovnega mesta. Vojska je bila ločena od državne uprave, prepovedali so stike med visokimi uradniki, kar je pripomoglo k lažjemu nadzoru delovanja državne uprave (Saje 2003, 74).

Slika 4.3: Sestavni deli državne uprave



Vir: Saje (2003).

Državna uprava je spominjala na moderno državno upravo. Lokalne upravne enote so

imele prefektore *zhou* 州. Prefektura je bila razdeljena še na okraje *xian* 县. Province *dao* 道 so imele nadzorno funkcijo in vsaka provinca je imela svoje davčne, sodne, transportne ter vojaške upravnike (Saje 2003, 75).

Do tega obdobja lahko zasledimo kontinuiran napredek in pozitivne spremembe tako na področju uradniških izpitov kot tudi v delovanju administrativnega aparata. Poudariti je potrebno, da dinastije niso vedno imele pogojev za miren razvoj, a so se na podlagi kulturoloških ter zgodovinskih ostankov prejšnjih dinastij, trudile razvijati sistem delovanja državne uprave in ostati pri ohranjanju tradicionalnih vrednot. Namreč, v naslednjem zgodovinskem obdobju *Yuan* 元 (1271–1368), so na Kitajsko ozemlje prišli Mongoli²¹, ki so nekoliko omejili razvoj in napredek uradniškega sistema.

Z vzponom *Džingis Kana*²² je celotno lokalno ureditev nadomestila vojska. Vesoljni vladar je vzpostavil decimalni sistem vojske. Naredil je specializirane oddelke v katerih je uvedel strogo disciplino. Okoli sebe je zbral osebno stražo²³, ki je prevzela številne gospodarske in upravne naloge. Pooblastil je glavnega sodnika, ki je vse sodne primere zapisoval, med drugim je opravljal tudi funkcijo imenovanja uradnikov na položaje (Saje 1997, 14).

Mongoli niso imeli druge možnosti kot vključitev tujih ljudstev v krog svojih svetovalcev, zaradi lažjega vodenja države²⁴. Enako je bilo pri osvajanju kitajskega ozemlja. Kitajcem so dali na izbiro, da prostovoljno prestopijo, oziroma se jim predajo nato so jih postavili v krog svetovalcev. Ko je bilo cesarstvo dokončno osvojeno so bili ti nameščeni za upravnike okrajev ali prefektur (prav tam, 17).

Prvi vladar mongolske dinastije *Yuan* 元 (1271–1368) je ukinil uradniške državne izpite,

²¹ Mongoli so prišli pozno v stik s kitajsko civilizacijo. Bili so nomadi, ki so živeli na vzhodnem delu Azije in so imeli posebno družbeno ureditev. Razdeljeni so bili na rodove, s skupnim prednikom. Plemstvo so zastopali najstarejši rodovi, navadno ljudstvo pa so zastopali mlajši rodovi. Poglavar plemen, ki je bil izbran v skupščini, je imel ob sebi svetovalce. Ti so bili izbrani iz vseh slojev in so bili z opravljanjem te funkcije dobro preskrbljeni. Svetovalci so predstavljali bodočo upravno strukturo (Saje 1997, 13).

²² Vesoljni vladar.

²³ Tako imenovani »*Kesig*«.

²⁴ Mongoli so imeli poseben način življenja, njihova največja težava je bila privaditi se življenja na osvojenem ozemlju. Pri osvajanju tujih ozemelj so bili izjemno uspešni. Podredili so si Tangute, kasneje tudi Ujgure. Ujguri so Mongolom pomagali pri izobraževanju kadrov za vodenje vse večje države (Saje 1997, 15).

pravico imenovanja uradnikov je pridržal zase. Konfucianski vpliv na državno upravo ni bil več tako močan. V družbeni hierarhiji je postavil Mongole na vrh družbene lestvice, takoj za njimi so bila ljudstva iz srednje in zahodne Azije²⁵, sledili so jim prebivalci severne Kitajske²⁶, na zadnjem mestu so bili prebivalci južne Kitajske²⁷(prav tam, 23).

Najbolj prizadet je bil sloj zemljeposestnikov. V tem sloju so bili tako izobraženci kot tudi uradniki. Nekateri so se celo prebili do bolj pomembnih funkcij, nekateri so se razočarani umaknili v samoto in svoje razočaranje izražali v umetniških oblikah (prav tam, 26).

Proti koncu obdobja *Yuan* 元(1271–1368) je bil čas, vse večjih naravnih nesreč. Leta 1313 so obnovili uradniške izpite in v tej obliki so ostali do leta 1905. Preobsežen birokratski aparat, ki je bil dolgo časa neprofesionalno voden, je pokazal svoje posledice v povečani korupciji. Oblast v provinci so prevzeli lokalni mogotci, osrednja vlada pa tega ni bila sposobna nadzirati, saj je bila preobsežna (prav tam, 35).

Za tem nastopi še eno zanimivo obdobje razvoja uradniškega sistema. Tu govorimo o dinastiji *Ming* 明(1368–1644). To je bil čas, ko so se Kitajci poglobili vase in v iskanje lastne tradicije. Ta dinastija, po nekaterih mnenjih, velja za najdaljšo in najstabilnejšo v kitajski zgodovini (prav tam, 95).

Začetek dinastije *Ming* 明(1368–1644) je zaznamoval cesar, ki je z absolutističnim vladanjem prevzel nadzor nad celotnim birokratskim aparatom. Nazivi uradnikov so bili najpogosteje pridobljeni na podlagi uspešno opravljenih uradniških izpitov. Bili so uradno odprti, kar pomeni, da je lahko vsak moški dobil možnost za zaposlitev v državni administraciji. Splošno pravilo, ki se v praksi ni vedno dosledno izvajalo. Kazalci sistema delovanja administracije so se kazali kot neučinkoviti, zato so se pojavila vprašanja, če sistem favorizira le premožne in vplivne naslednike in jim daje vse pogoje za uspešno opravljene izpite ter onemogoča dostop vsem ostalim

²⁵ *Semuren* 色目人.

²⁶ *Hanren* 汉人.

²⁷ *Nanren* 南人.

pripadnikom moške populacije (Historic China 2004).

V poznem cesarskem obdobju, kamor spada tudi dinastija *Ming* 明(1368–1644), so imeli prednost sinovi tistih družin, ki so obvladovali kitajski jezik ter klasična dela. Izobraževanje za uradniški izpit je prišlo v domeno staršev, njihova odgovornost in cilj sta bila ustvariti uradniško družino (Elman 2007). Sodobni raziskovalci temu nasprotujejo in pravijo, da je prav v tej dinastiji, državna uprava nenehoma pridobivala »novo kri«. Vplivne družine naj ne bi imele monopolnega položaja, tudi na kakršen koli način niso vplivale na državno administracijo (prav tam).

Na začetku dinastije je državna uprava vsebovala zadostno število ljudi, ki so bili lojalni. Veliko jih je prišlo na svoje položaje preko priporočil, uspelo jim je pridobiti velik ugled. Po letu 1400, uradniki nameščeni preko priporočil, niso imeli več možnosti ustvariti uspešne kariere, razen v primeru, če so se le izkazali pri svojem delu (prav tam).

Zanesljivost, ustaljenost in ravnovesje delovanja državne uprave, so bili ustvarjeni s tem, da so večino uradnikov pridobili preko uradniških izpitov. Država je finančno podpirala lokalne državne šole, kjer so učence pripravljali na državna uradniška preverjanja. Za talente, oziroma za bolj napredne učence, je obstajal program naprednega učenja, omogočili so jim tudi poskusno dobo na državni univerzi v prestolnici (prav tam).

Poglejmo si, kako je izgledala kompleksna izvedba uradniških izpitov.

Uradniški izpiti so bili organizirani na vsaka 3 leta. V primeru, velikega števila prijav, so jih organizirali dvakrat letno. Prva raven je bila raven prefekture. Slednja je bila razdeljena na tri stopnje izpitov. Najprej so opravljali neke vrste sprejemni izpit na lokalni ravni. Kandidati so ga opravili na državni šoli in si s tem pridobili status *sheng yuan* 生员²⁸, to pa je odprlo pot za izpit na ravni prefekture. Naslednja stopnja je bil tako imenovani kvalifikacijski izpit. Zadnji izpit na ravni prefekture je prevzel provincijski ravnatelj študijev. Le tega je imenoval cesar, kateremu je bil tudi neposredno odgovoren. Njegovo delo je bilo predvsem določanje datuma kvalifikacijskega izpita ter nadziranje dela guvernerjev. Vsako prefekturo v določeni

²⁸ Status študenta, uspešno opravljen izpit na lokalni ravni.

provinci je moral obiskati dvakrat v triletnem obdobju. Prispel je dan pred izpitom in bil nastanjen v bližini izpitne dvorane. Pred izpitom je imel vzpodbudni govor za vse kandidate kvalifikacijskega izpita (Miyazaki 2000).

Slika 4.4: Prostor, v katerih so se kandidati pripravljali na uradniške izpite



Vir: Confucionism and the chinese scholastic system (2000).

Naziv diplome na tej stopnji je bil *xiucai* 秀才, kjer je šlo za osnovno preverjanje znanja iz klasičnih tekstov. Uspešnost opravljenih izpitov je bila med 1 in 10%²⁹ (Saje 1997, 61).

Naslednja stopnja je bila na ravni province. Datum izpitov je bil določen na vsaka tri leta in sicer po kitajskem horoskopu v letu podgane, zajca, konja in petelina. Izpiti so bili v jesenskem času, v mesecu septembru običajno teden dni pred polno luno (Miyazaki 2000). Naziv diplome na drugi stopnji uradniških izpitov je bil *juren* 举人 (Saje 1997, 61). Ob posebnih priložnostih na dvoru, ko je cesar slavil, je bila uradnikom omogočena priložnost tako imenovanega predčasnega ponovnega opravljanja provincijskega izpita. Datum izpita ni bil določen, vendar je moral biti vsaj 6 mesecev po prvem poizkusu (Miyazaki 2000).

Tretja stopnja uradniških izpitov je bila na ravni prestolnice. Datum je bil zakonsko določen in sicer tretji mesec v letu krave, zmaja, ovce in psa (Miyazaki 2000).

Šesti dan, tretjega meseca v letu, so se zbrali vsi imenovani člani iz nadzornega odbora.

²⁹ Primer: leta 1400 je bilo 30.000 kandidatov s statusom *shengyuan* od 65 milijonov celotne populacije (Elman 2007).

Tvorili so skupino, ki je ostala v isti sestavi vse do konca izvajanja uradniškega izpitnega obdobja. Vodja komisije³⁰ je prejel ključke od škatle, kjer so se nahajale izpitne pole. Kandidati so se začeli zbirati osmi dan tretjega meseca, takrat so običajno prispele tudi izpitne pole. Prvi del izpita, je bil deveti dan tretjega meseca. Tu so kandidati reševali vprašanja, ki naj bi jih zastavil cesar ob pomoči svojih svetovalcev. Drugi del je bil dvanajsti dan ter zadnji petnajsti dan tretjega meseca v letu (prav tam).

Uradniške izpite na ravni prestolnice je sponzorirala vlada. Poleg poznavanja starih tekstov je bilo vključeno še samostojno razmišljanje o v naprej določeni temi. Na tej stopnji je bila uspešnost kandidatov do 10%; podeljen jim je bil naziv *jinshi* 进士 (Saje 1997, 61).

Sledila je zadnja raven uradniških izpitov, kjer je uradnik dobil najvišji naziv in je lahko začel ustvarjati uradniško kariero. Uradniški izpit v palači je bil namenjen vsem, ki so uspešno opravili vse ravni predhodnih uradniških izpitov. Sestavljen je bil iz štirih zaporednih delov in sicer, prvi del je bil preverjanje fizične sposobnosti in primernosti kandidata. Sledila sta mu jezikovni del in del preverjanje osebnosti kandidata. Naslednji korak je bil test kaligrafije, zaključili so s poznavanjem legitimnih postopkov pri razreševanju določenih problematik. Imenovanje uradnikov oziroma razglasitev rezultatov izpita je opravil odbor za kadrovske zadeve, navzoč je bil tudi cesar, ki je potrdil odločitev odbora. V tej fazi so uradniki postali del uslužbenskega sistema (Miyazaki 2000).

³⁰ Imel je funkcijo Ministra za šolstvo.

Slika 4.5: Zbiranje kandidatov na mestu, kjer so objavili rezultate uradniških izpitov



Vir: Li (1998).

Za učno gradivo je veljalo *Pet klasikov in Štiri knjige wujing sishu* 五经四书. Omenjena literatura je predstavljala doktrino izobraževalnega sistema dinastije *Ming* 明 (1368–1644) in naslednje dinastije *Qing* 清 (1644–1911). Na izpitu so morali napisati osemdelni esej *baguwen* 八股文. Svobodne interpretacije niso bile dovoljene, poudarek je bil na interpretaciji tekstov. Pomembni sta bili oblika in stil pisanja (Saje 1997, 62).

Ko se je preverjanje končalo, je trajalo nekaj časa, da so izpite prepisali ter pregledali. V času razglasitve rezultatov so se kandidati postavili ob zid ter s strahom pričakovali oceno izpita. Proglasitev je občasno terjala kakšno življenje, ker je bila uspešnost na izpiti majhna. Veliko ljudi je ostalo brez svojih sanj (Confucionism and the chinese scholastic system 2000).

Slika 4.6: Kabine, kjer so kandidati opravljali izpite



Vir: Wikipedia (2007).

Zrelost fantov se je merila po številu preštudiranih knjig, predpisanih za uradniški izpit. Posameznik je lahko kandidiral za sprejemne izpite že pri petnajstih letih, a je stežka uspel. Običajno in realno je bilo, da so moški po 21 letu starosti uspeli opraviti sprejemne izpite za prvi nivo uradniških izpitov (Elman 2007).

Tudi v tej dinastiji ni šlo brez nakupov nazivov, vendar jim je uspelo nakupe nekoliko omejiti. Možnost nakupa diplome in s tem naziva je bila možna zgolj na I. in II. stopnji. Več od tega ni bilo možno³¹ (Saje 1997, 63).

Kandidati so morali prestati kar nekaj izpitnih ravni, da so lahko postali del tako imenovane elitne družbene veje oblasti. Ko so to že postali, so se morali soočati tudi z drugimi izzivi znotraj delitve vej oblasti.

V sodobnem svetu poznamo ločitev oblasti na tri neodvisne dele (izvršno, sodno, zakonodajno), ki se med seboj nadzirajo in dopolnjujejo. Nekoliko drugačno ureditev oblasti so imeli na Kitajskem. Družbena lestvica moči je bila razdeljena med cesarja, evnuhe³² in uradnike. Formalno je cesar posebej imel tri veje oblasti. Izvršilna in sodna oblast nista bili ločeni.

Cesar običajno ni imel zaupanja v uradnike, zato so ti v prizadevanju za napredovanje večkrat poskušali laskati in podkupovati vodjo evnuhov. Predvsem mlajši uradniki so imeli željo, da bi bili posvojeni ter na tak način postali sin ali pa vnuk vplivnega evnuha. Podkupovanje je bila praksa. Uradništvo je prinašalo premoženje, moč in vpliv, to pojasnjuje tudi vzroke za njihova sramotna dejanja in pohlepnost. Absolutna moč je pripeljala do absolutne korupcije. Zaradi močne birokracije je cesar dobil občutek, da politične situacije nima pod nadzorom. V ta namen je imel evnuhe, njihova naloga je

³¹ Kljub temu so si lahko s tem, v privilegiranem razredu, privoščili nakup zemlje in ob tem bili oproščeni davkov.

³² Evnuhi so v tem obdobju prišli na svoj račun, bili so pohlepni in nezmožni voditi svojo vejo oblasti. Znani so bili po tem, da so želeli dominirati nad cesarjem in si s tem pridobiti velik vpliv in moč. Pogosto evnuhi niso mogli doseči tolikšne moči, da bi z njo lahko nadomeščali cesarja. Bili so kot cesarjevi sužnji na dvoru, na njegovo zahtevo ali voljo je evnuh lahko umrl. Lahko so nastopili v vlogi mentorja cesarju, če je bil v rosnih letih postavljen na prestol. Na ta način so se z mladim cesarjem igrali, poskušali so se mu prikupiti in si s tem pridobiti njegovo naklonjenost. V politični areni so evnuhi nastopili kot predstavniki cesarjevih privržencev ter njegovi zaščitniki.

bila nadzirati birokracijo ter njihovo delo (Blog163 2008). Cesarjeva in birokratska oblast sta bili neodvisni in celo tekmovalni. Cesar je potreboval poslušen uradniški sestav³³, katerega naloga je bila vladati v cesarjevem imenu (Saje 1997, 76).

Niti ena, tako imenovana veja oblasti, ni bila odvečna. Vsaka je prispevala svoj delež in ne glede na prisotne težave, so ustvarili stabilen administrativni aparat.

V dinastiji *Ming* 明(1368–1644) so prevzeli večino institucij iz dinastije *Song* 宋 (960–1279). Sledili so tudi neokonfucianski doktrini³⁴, za katero je bil osnovni princip človekova narava *li* 理³⁵ (Rošker 2006, 8).

Posameznikova narava je v osnovi dobra, iz tega se razvije 5 stalnih vrlin *wucheng* 五常³⁶. Vrline skrbijo za nemoteno potekanje medsebojnih odnosov. Za javne uslužbence je bila predvsem pomembna etika, ker so bili moralno odgovorni. Zasebni interesi niso smeli biti v ospredju (Saje 1997, 60). To je prispevalo k temu, da je bil sistem odporen na družbene pretrese.

Birokratski sistem je zajemal: »*Politično in civilno oblast, upravljal javne službe, javna dela in večino obrtne proizvodnje ter preko programa krčenja novih zemljišč, vodnih del, oddaje zemljišč v najem in davčne politike, odločilno krojil kmetijsko politiko*« (prav tam, 69).

Imeli so petstopenjsko upravno strukturo, ki je obsegala **centralno upravo**, 15 **provinc sheng** 省, 159 prefektur *fu* 府, 208 podprefektur *zhou* 州 in 1144 okrajev *xian* 县 (prav tam, 70). Vrh **centralne uprave** je predstavljal *sekretariat*, ki je imel funkcijo usklajevanja dela osrednje vlade. Osrednjo vlado je predstavljalo 6 ministrstev.

³³ Želeli so imeti simboličnega vladarja, zato so cesarjevo neomejeno moč vladanja poskusili omejevati.

³⁴ *Zhu Xi* 朱熹.

³⁵ Naravno, racionalno ustrojena zakonitost.

³⁶ *Ren* 仁 dobrohotnost ali ljubezen, *yi* 义 pravičnost, *li* 礼 pravilno obnašanje, *zhi* 智 preudarnost ali modrost, *xin* 信 zaupanje.

Slika 4.7: Sestavni deli osrednje vlade



Vir: Saje (1997, 7).

Cenzorat je predstavljal posebno vejo osrednje oblasti. Imel je funkcijo glavnega nadzornega urada. Cenzorji so, v skladu s širokimi pooblastili, imeli osrednjo nalogo nadzorovanja dela celotnega upravnega aparata. Po okrajih so preverjali delo uradnikov, po potrebi so jih tudi degradirali. Pooblaščenec so bili tudi za kaznovanje nižjih uradnikov v primeru, da njihovo delo ni bilo v skladu z navodili. Preverjali so življenje državljanov. Bili so dovolj močni, da so se lahko zoperstavili cesarju in njegovim odločitvam (Saje 1997, 71).

Pri teritorialni upravi je v manjši meri deloval tudi fevdalni sistem, ki je omogočal cesarju osebne vezi s svojimi podložniki. Cesar je s podeljevanjem fevdov ustvaril številčno plemstvo, kar je za državo predstavljalo velik strošek. Vojaški sistem³⁷, kot tretji sistem, je bil neodvisen (prav tam, 68).

Provincijska uprava *sheng* 省, je imela tri deljene ter medsebojno neodvisne si oblasti, to so provincijska uprava, regionalno vojaško poslanstvo ter provincijski nadzorni urad. Politična moč posamezne province se je kazala v razvitosti. Glavna institucija lokalne uprave je bil magistrat³⁸. Na čelu magistrata je bil uslužbenec, katerega so izvolili uradniki, potrdila pa ga je vlada. Po pridobljenem uradnem nazivu je lahko postavljajl uradnike v administrativni aparat³⁹(prav tam, 72).

Ker magistrat ni imel dovolj finančnih sredstev za ustrezno vodenje, so sredstva pridobivali tudi s pomočjo korupcije. Lokalni uradniki so na ta način polnili lokalni proračun. Tovrstno korupcijo so poimenovali »običajna korupcija« in je bila celo dobrodošla. Višina podkupnine pri posameznem uradniku je bila splošno znana. Na začetku so bile to skromne vsote, kasneje je šla korupcija predaleč in je dobila večje razsežnosti (prav tam, 74).

Pri nameščanju javnih uslužbencev, na določena delovna mesta, so bili pazljivi, da uslužbenec ni dobil pomembne funkcije v domačem kraju. Razmeščali so jih v sosednje okraje ali province⁴⁰. Po določenem obdobju dela v istem kraju, so jih čez nekaj časa ponovno premestili, ker je obstajala nevarnost, da bi lahko zastopal lokalne in osebne interese (prav tam,72).

V domeni osrednje vlade je bilo izdajanje ukazov, naloga lokalne vlade je bila izvajanje odločitev svojih nadrejenih. Praviloma je lokalna vlada predstavljala podaljšek osrednje vlade (prav tam, 74).

³⁷ *Weisuo* 卫所.

³⁸ *Yamen* 衙门.

³⁹ Običajno je izbiral osebje med lokalnimi izobraženci.

⁴⁰ Na Kitajskem je problem glede razmeščanja, ker obstaja veliko narečij. Uradnik je lahko delal v tistem kraju, kjer mu je bilo narečje blizu.

Po padcu dinastije *Ming* 明(1368–1644) je sledila nova dinastija *Qing* 清(1644–1911), ki je bila tudi zadnja. Kitajsko ozemlje so prevzeli Mandžurci, ki so bili precej bolj sinizirani od Mongolov. Praktično so samo prevzeli oblast ter nadaljevali enako ureditev kot predhodna dinastija.

Mandžurci so s svojo močno vojsko ter s pridobljenimi kitajskimi uradniki uspeli postaviti dvojno nacionalno strukturo. Državni aparat so prevzeli v celoti. Cesar je bil osrednja figura oblasti. Vladal je v dobrobit ljudstva in zastopal nebeštvo⁴¹ na zemlji. Cesarstvo je bilo centralizirano, vse je bilo podrejeno osrednji oblasti. Večina institucij je ostala enakih, tudi neokonfucianska etična načela. Veljal je ideal uradništva, državni uradniški izpiti so obdržali svojo veljavo. Uradniki so bili izobraženi v klasičnem slogu. Državo so morali voditi, kot da je javna blaginja nad njihovimi osebnimi interesi (Saje 1994, 12).

Centralna vlada, ki jo je sestavljalo 6 ministrstev, je takrat štela 40.000 uradnikov. Država je imela 18 provinc, ki so se naprej delila na okrožja in okraje. Zanimivo je bilo, da so se uradniška mesta podvajala. V državni upravi je bila polovica kitajskih uradnikov⁴² in polovica mandžurskih, na nižjih položajih pa so prevladovali Kitajci . V veljavi je bilo še vedno 9 uradniških rangov⁴³, z možnostjo napredovanja, če si bil učinkovit ter ambiciozen (prav tam, 18).

Tudi v tem obdobju so nadaljevali s tradicijo državnih uradniških izpitov in izboljšali uslužbenski sistem. Princip izpitnega sistema se je nadaljeval v istem slogu. Opravljali so izpite na lokalni, prefekturni in provincijski ravni, najvišji izpit je bil v cesarski palači. Običajno je bil na izpiti prisoten cesar, če ni utegnil, je poslal nekoga, ki ga je zastopal (Cohen 2007). Uradniki so uporabljali klasično kitajščino, kar jih je ločilo od preprostega ljudstva.

⁴¹ Pojem neba (*tian* 天) je eden osrednjih konfucijanskih konceptov. Kultu neba je Konfucij pripisoval zelo velik pomen: nebo kot najvišji vladar mu je pomenilo najvišji izraz vseh moralnoetičnih in naravnih zakonitosti kozmičnega obstoja (Rošker 2006, 58).

⁴² Nameščeni so bili v nižje range.

⁴³ Naprej so se delili na višje (*shang* 上) in nižje (*xia* 下) uradnike.

Slika 4.8: Primerek izpitnih vprašanj v cesarjevi palači iz leta 1894



Vir: New world encyclopedia (2007).

Rezultati izpita so bili objavljeni na *Zlatem seznamu*. Ime izhaja iz rumenega lista, kjer je bil zapisan seznam kandidatov, ki so uspešno opravili izpit. Obstajala sta dva zlata seznama, manjši je bil predložen cesarju, večji je bil obešen na vratih *Chang An* v Prepovedanem mestu, s tem so podatki postali javni. Seznam je bil napisan tako za Mandžurce kot tudi za Kitajce. Mandžurci so pisali z leve proti desni, Kitajci z desne proti levi, pisavi obeh sta se srečali na sredini in sta bili ločeni z datumom. Zlati seznam⁴⁴ je bil ožigosan z velikim cesarjevim pečatom (Memory of the world 2005).

Obstajali so naslednji tipi nazivov glede na stopnjo izobrazbe: *shengyuan* 生员 ali *xiucai* 秀才 je uradnik, ki je opravil izpit na okrožni ravni in dobil državno diplomu. *Anshou* 俺手 ali *shengyuan* 生员 je uradnik, ki je dosegel rang višje. V tej skupini nazivov je obstajal najvišji naziv, tako imenovani *gongsheng* 贡生 ali višji diplomiranec. Na višji stopnji tako imenovani *juren* 举人, so bili vsi tisti, ki so opravili uradniški izpit na provincijski ravni. *Jieryuan* 解元 je uradnik, ki je dosegel višji nivo znotraj naziva *juren* 举人. Najvišji naziv *jinshi* 进士 se je delil na naslednje stopnje: *jinshi jidi* 进士及第 uradniki, ki so dosegli najboljše rezultate na uradniških izpitih prvega razreda. Trije najboljši so dobili nazive po sledečih stopnjah: *zhuangyuan* 状元,

⁴⁴ Ohranjenih je nekaj več kot 200 krajših in daljših listov. Gre za pomembne in posebne listine, ki imajo obenem tudi dokumentarno vrednost kitajskega tradicionalnega cesarskega izpitnega sistema.

najvišji naziv prvega razreda, sledita mu *bangyan* 榜眼 in *tanhua* 探花 na drugem in tretjem mestu.

Politična moč je bila hierarhično organizirana. Vsi tisti, ki so bili del administrativne strukture, niso bili izbrani na podlagi sorodstvenih vezi, temveč na podlagi doseženega uspeha na uradniških izpitih. S pomočjo izpopolnjenega izpitnega sistema, se je uveljavila meritokracija (Zelin 2005).

Izobrazba in administrativni aparat sta ustvarila krog ljudi, ki jih je kot vzornike ljudstvu, vezal določen kodeks obnašanja. Uradniški sestav je obsegal izobražene osebe, ki so si to delovno mesto zaslužili. Vpliv aristokracije in posledica starega režima je bilo moč še čutiti, predvsem pri Mandžurcih, vendar v manjši meri (prav tam).

Še vedno je bilo v veljavi premeščanje uradnikov po nekaj letih uradnikovanja v enem kraju. Običajno so jih na vsaka tri leta premeščali in s tem poskušali zmanjšati vpliv uradnika v določenem kraju.

Ideje o rekrutaciji uradništva, ki je slonelo na meritokraciji in družbeni odgovornosti, so bile v sredini 18. stoletja privlačne za Evropo in na začetku 19. stoletja tudi za Ameriko (New world encyclopedia 2007).

Od 1860 do 1870 je potekalo obdobje restavracije *tongzhi* 同志. Šlo je za prenovu tradicionalnih vrednot oziroma za reforme in postopek modernizacije. Restavracija *tongzhi* 同志 je bila uspešna samo v začetni fazi, nato je izgubila svojo pravo smer. Prišlo je do sporov pri imenovanju državnih uradnikov in do pomanjkanja politične orientacije (Saje 1994, 39).

Potrebe po komunikaciji s tujci so povzročile nastanek neke vrste zunanjega ministrstva⁴⁵ *zongli yamen* 总理衙门. Začeli so tudi z izmenjavo študentov. Znanje, ki so ga pridobili od tujcev, so s pridom uporabljali in tudi s tem pridobili nove ideje glede modernizacije države. Vendar so konzervativci v tem videli težavo. Prva podjetja,

⁴⁵ *Zongli yamen* 总理衙门.

nastala na kitajskih tleh, je prevzela državna uprava. Ta podjetja so vodili na rigiden način, tako kot je deloval birokratski aparat. Kasneje, ko so se pojavila mešana, torej državno trgovska podjetja, so trgovci prevzeli riziko za dobiček ali izgubo. Vendar je državna uprava kar s pridom ovirala uspešno delovanje podjetja (prav tam, 38).

Med uspešnimi in ambicioznimi izobraženci, je konec 19.stoletja, še posebej izstopal klasično izobraženi *Kang Youwei* 康有为, ki je znan po svojih radikalnih idejah in simpatijah do zahoda. Svoje reformne ideje je najprej predstavil in širil v krogu uradnikov, ki so se borili za izboljšanje uradniškega položaja. Njegova kariera se je začela, ko je opravljal uradniški izpit na III. stopnji. Zavedal se je, da bo po opravljenem izpitu bližje cesarju in bo lahko svoje reformne ideje posredoval pravemu človeku. Njegov program je moral sloneti na tradicionalni miselnosti, h kateri je dodal moderne ideje. Napisal je delo, kjer razlaga Konfucijev odnos do vseh sprememb (prav tam, 47).

Predlagal je povsem moderno vlado, ki bi imela 12 ministrstev. Delovna mesta v državni upravi bi dobili izobraženi ljudje oziroma strokovnjaki. Poleg tega je želel ustavo, parlament, lokalne urade in podobno. Njegove ideje so sicer dospele do cesarja, vendar jih niso vsi podprli⁴⁶. Nasprotniki so ustvarili konzervativni krog, ki ga je podprla tudi cesarica *Cixi*. Ta je namreč potrebovala ljudi, ki bi ji stali ob strani in bi se z njihovo podporo obrnila proti reformistom. Uspelo ji je pridobiti poveljnika *Yuan Shikai-a*, ki je obračunal z valom reformistov. Cesarja so zaprli, ker je bil na strani reformistov, *Kang Youwei* 康有为 je zbežal na Japonsko in se od tam boril za uresničitev svojih zamisli (prav tam, 49).

Obnova s *Kang Youwejevimi* 康有为 idejami je trajala le 100 dni, s čimer so Kitajci pokazali, da niso pripravljeni na spremembe.

Po letu 1905 je šolstvo⁴⁷ doživelo spremembe in sicer so vpeljali zahodne ideje v učne načrte. Ponovno so omogočili študij v tujini in počasi opuščali konfucianska načela ter

⁴⁶ Še posebej so bili proti tisti uradniki, ki niso bili strokovnjaki in za njih ni bilo prostora v administrativnem aparatu.

⁴⁷ Za šolski sistem jim je bila za vzor Japonska. Ustanovili so prve privatne šole, kjer je bil uveden splošni japonski izobraževalni sistem.

dotedanji sistem državnih izpitov. Veliko kitajskih študentov je šlo na študij v tujino, kjer se je ustvarila nova nacionalistična zavest (prav tam, 51).

Po nekaterih virih, so bili Kitajci prvi, ki so razvili učinkovit državni birokratski sistem. Birokracija je cesarju olajšala upravljanje države in je preko nje izvajal centralno avtoriteto (Grasso in ostali 1997, 5).

Razvidno je, da se je od obdobja antike in vse do konca zadnje dinastije, sistem uradništva skoraj neprekinjeno razvijal. Glavni razlog za nenehno uveljavljanje strokovnega uslužbenskega sistema so bile nepravilnosti in izkoriščanja položajev v administraciji s čimer so želeli odpraviti goljufije ter nepošten način izbire uradnikov, ki so vodili administrativni aparat. Izpiti so se proti koncu imperialnega obdobja izpopolnili (Miyazaki 2000). Sprva so bili ti namenjeni vsej moški populaciji, ki je bila zmožna branja Konfucijevih del, nekaj stoletij kasneje so se le ti razvili v iskanje nadarjenosti (Kulik in ostali 2004). S tem so državni izpiti *keju* 科举 ustvarili novo vrednoto v uradniškem sistemu.

Vsi elementi tradicionalnega cesarskega sistema uradništva so povzročali nekatere dobre in nekatere slabe rezultate. Osrednja pomanjkljivost je bila nepotizem in posledično povečana korupcija. Glavna naloga izpitne komisije je bila, postaviti kriterije objektivnosti v izboru kandidatov za uradnike⁴⁸.

Pozitivna posledica uradniških izpitov je bil izbor sposobnih kandidatov in ob tem ustvarjanje razreda, ki je rušil temelje aristokracije ter manjšal njeno moč. Vladarji so se bali premoči aristokracije. S sprejemom konfucianske ideologije so ustvarili sistem, kjer so lahko vzgojili skupino sposobnih uradnikov, lojalnih cesarstvu. Klasična izobrazba ter opravljeni izpiti sta pomenila potrdilo družbenega položaja. V zadnji dinastiji *Qing* 清(1644–1911) je uradniško spričevalo postalo družbena potreba. Cesarji so potrebovali zveste ljudi, ki so vodili državni aparat.

Kitajski uradniški sistem sta v sredini 18. stoletja pričele opazovati Velika Britanija in Francija. Prevzele sta nekatere elemente za vzpostavitev stabilnega birokratskega

⁴⁸ Primer poskusa objektivnosti pri izbiri kandidatov, leta 669, cesarica *Wu ZeTian* 武则天 je morala naključno izbrati imena kandidatov, ki so se prijavi na uradniška delovna mesta. Ni bila obveščena kdo je posamezni kandidat. Kljub poskusu, objektivnost še ni bila docela realizirana.

aparata (Confucionism and the chinese sholastic system 2000).

5 SISTEM KADROV OD LETA 1905 NAPREJ

5.1 Povzetek dogodkov do leta 1949

Iz zgodovinskega dela je razvidno, da Kitajska predstavlja svojevrstne dimenzije v razvoju sistema uradništva in ob tem tudi razvoja državnih institucij. Po propadu cesarstva se je vnel boj o odločitvi ali vpeljati demokratično obliko vladavine ali preko vojaškega režima ponovno ustvariti novo cesarstvo.

Cesarska vlada je do leta 1905 izvajala površinske reforme, med drugim so ukinili številne nekoristne službe, odpravili so prodajo državnih služb, zamenjali nekatere stare institucije z novimi, ter ustanovili 4 nova ministrstva⁴⁹. Leta 1905 so opustili sistem zastarelih konfucianskih državnih izpitov. Pošiljali so študente v tujino na študij, kjer so se medsebojno povezovali in s tem je naraščal novi kitajski nacionalizem (Saje 1994, 51).

Izoblikovali sta se dve struji in sicer konzervativci ter na drugi strani revolucionarji. Konzervativci so ves čas nasprotovali modernizaciji. To je bil nov način izražanja političnih zahtev, ker je bilo pod mandžursko dinastijo, nosilcem državnih diplom, prepovedano privatno izražanje političnih mnenj, niti se niso smeli združevati v interesne skupine ali društva (prav tam, 47).

Na drugi strani so bili tisti, ki so bili razočarani nad vodstvom Mandžurcev in so videli izhod v revoluciji. Revolucija bi lahko zadušila stari sistem in odprla možnosti za nov sistem ter sveže ideje (The Republican revolution of 1911, 1987). Vodja revolucionarnih idej je bil *Sun Yatsen*⁵⁰, ki je med drugim razmišljal o nasilni zrušitvi mandžurske

49 Na področju zunanjih zadev, policije, trgovine in izobraževanja.

50 Njegovo pravo ime je *Sun Yixian* 孙逸仙. *Sun Yatsen* je sprva deloval na območju Hong Konga, Makaa in Kantona. V Kantonu je upor doživel neuspeh, zato je pobegnil na Japonsko, ki je počasi postajala center gibanj za preobrazbo Kitajske. *Sun Yatsen* je pisal spise in knjige ter jih pošiljal v notranjost države. V svojih delih je zastopal

oblasti. Možnosti za revolucijo so se povečale, ko je prestol zasedel triletni naslednik ter na ta način še bolj oslabil institucijo monarhije (prav tam, 52).

Oktobra leta 1911, je v glavnem mestu province *Hubei*, med vojaki izbruhnila revolucija. Revolucionarji so bili zelo odločni, upor so širili v sosednje province in tako proti koncu novembra istega leta razglasili v petnajstih od štiriindvajsetih provinc, neodvisnost. Vodja *Sun Yatsen* je s pridom širil svoje ideje in pridobival simpatizerje in 1. januarja 1912, je bil imenovan za začasnega predsednika nove Kitajske Republike. Vendar je moč v Pekingu že pripadala vodji cesarske vojske, *Yuan Shikai-u*, ki je bil najmočnejši pokrajinski vodja tistega časa (Worden in ostali 1987).

Slika 5.1: Yuan Shikai



Vir: Wikipedia (2012c).

Yuan Shikai je imel ideje, ki so med drugim, zagotavljale enotnost Kitajske. Za dosego lastnih ambicij je izigral tedanjo začasno ustavo in dogovore z revolucionarji. Povezal se je s starimi nosilci oblasti in ob tem krepil svojo osebno oblast. Na jugu so revolucionarji vodili svojo bitko in leta 1913, v sedmih južnih provincah razglasili neodvisnost. *Yuan Shikai* je zadušil njihovo delovanje in njegovi generali so prevzeli nadzor v tem delu Kitajske kot provincijski diktatorji (Saje 1994, 54).

tri stališča in sicer nacionalizem minzuzhuyi 民族主义, demokracijo oz. pravico ljudstva minquanzhuyi 民权主义 in ljudsko blagostanje minshengzhuyi 民生主义. Na splošno je veliko potoval, zbiral študente in z njihovo pomočjo poskušal svojemu gibanju zagotoviti ideološko zasnovo (Saje 1994, 53-54).

Po tem porazu se je *Sun Yatsen* zopet vrnil na Japonsko in leta 1914 svojo stranko organiziral v strožje urejeno kitajsko revolucionarno stranko⁵¹.

Yuan Shikai je v svoji zmagi videl možnost za ustanovitev enotnega cesarstva, kjer bi sam postal cesar. Ideje je ustavila njegova nenadna smrt. S svojim izigravanjem ustave, nelegalnim manipuliranjem parlamenta, podkupovanji, izsiljevanji ter umori je naredil nepopravljivo škodo demokratičnim prizadevanjem. Ustvaril je podlago za brezpravje in nered v naslednjem desetletju. Po njegovi smrti, so se njegovi poveljniki medsebojno bojevali za oblast (Saje 1994, 54-55).

V Kantonu je *Sun Yatsen* ustanovil vojaško vlado in sprožil gibanje za varstvo ustave. Leta 1919 je reformiral kitajsko revolucionarno stranko in jo preimenoval v kitajsko narodno stranko *Guomindang* 国民党, leta 1921 je bila ustanovljena republikanska vlada pod vodstvom *Sun Yatsena*. Po zmagi *Guomindang* 国民党 in ponovni združitvi Kitajske leta 1927 je *Guomindang* 国民党 dobil novega rivala v novo nastali *Komunistični partiji*. Obdobje republike je ponovno povzročilo tragedije in brezpravje. Šlo je za kaotično situacijo, ki se pojavlja tekom zgodovine po padcu vsake dinastije (prav tam, 55).

Državni aparat se je oslabil in postal neprofesionalen, nedovzeten ter nihajoč. Ena izmed *Sun Yatsenovih* zamisli je bila postaviti dober sistem javnih uslužbencev, ker je v tem videl rešitev za boljše vodenje države (Strauss 1990).

Vendar se ni vse izteklo po zamislih voditeljev *Guomindang* 国民党. Na strani opozicije je začela delovati *Komunistična partija*, ki je na svojih ozemljih začela uvajati drugačen sistem administrativnega aparata, poimenovali so ga kadrovski sistem. Vsi, ki so delali v državnem administrativnem aparatu, so bili kadri.

⁵¹ *Zhongguo Geming Dang* 中国革命党.

Kasneje je invazija Japoncev, okoli leta 1937, povzročila nered v sistemu kadrov, ker je prišlo do politizacije le-teh. Nacionalna vlada je prevzela nad kadri popolni nadzor. Pomembna je bila lojalnost, tendenca partije pa je bila poenotenje miselnosti in vrednot, posebej med tistimi, ki so delali v državni upravi. Opravljanje uradniškega izpita niso ukinili. Kdor ga je uspešno opravil, je lahko nadaljeval izobraževalni tečaj, ki je trajal od 6 do 9 mesecev, vodila ga je nacionalna partijska šola (Burns 1998).

Današnji komentariji strokovnjakov glede tedanjega obstoječega kadrovskega sistema so precej negativni, in ravno v tem naj bi bil razlog za to, da se je moral spreminjati. *Bing*⁵² meni, da je bil kadrovski sistem rigid, preveč centraliziran in neučinkovit. Po njegovem je sistem kadrov trpel zaradi nezadržne korupcije. *Chow* meni, da sistem kadrov ni znal reagirati, ni dovoljeval inovacij in je bil neučinkovit. *Burns* je izdelal seznam težav, ki je pestil sistem kadrov. Na seznamu so se pojavili rutina, elitizem, izogibanje odgovornosti, goljufije, lenoba, pomanjkanje talenta, formalizem, nepotizem, iskanje privilegijev, neučinkovit sistem in podobno (Koutsai 1997).

5.2 Spremembe nazivov javnih uslužbencev

V zgodovinskem delu sem opisala postopen razvoj uradniškega sistema, ki se je ne glede na vse pretekle dogodke še naprej ohranjal in razvijal. Postajal je bolj profesionalen, tako v svojem delovanju kot v postavljanju nazivov zaposlenih v državni administraciji. Ker je teh nazivov kar nekaj, se bom osredotočila zgolj na krovne nazive.

V obdobju dinastij so bili javni uslužbenci imenovani *guan* 官⁵³, občasno so uporabljali nazive *li* 里⁵⁴ oziroma *ci* 次⁵⁵. Vse tri besede imajo isti pomen, to je uradništvo oziroma uradnik. *Guan* 官 je bil koren besede, h kateri so dodajali pripone. *Wenguan* 文官⁵⁶ je posebljal civilnega uradnika. Kdor je imel čast pridobiti omenjeni naziv, je imel velik družbeni ugled. Poleg njih so obstajali še vojaški uradniki *wuguan* 武官, ki so

⁵² Eden izmed strokovnjakov, ki je sodeloval v izdelavi ocene razvoja sistema javnih uslužbencev.

⁵³ Državni uradnik.

⁵⁴ Državni urad.

⁵⁵ Hierarchy/residence of functionaries (The contemporary chinese dictionary).

⁵⁶ Civil servant (po Strauss 1990). Civil official po »Wenlin«. Civil official po »The contemporary chinese dictionary«.

se priključili področju javnih uslužbencev. Najprej so bili na dnu družbene lestvice, z nastajajočimi reformami, so pridobivali na moči in ugledu.

Sun Yatsen je bil pobudnik za spremembe v administrativnem aparatu. Želel je postaviti bolj profesionalno vodstvo, ker je menil, da je le-ta steber vodenja države. Želel je spremeniti naziv *guan* 官 v *yuan* 员⁵⁷. V slovenščini bi ta beseda pomenila uslužbenec. Beseda *yuan* 员 tako kot *guan* 官 je bila uporabljena v večini primerov kot koren besede⁵⁸ (Li 1997).

Nasproti *Sun Yatsenu* in njegovim stališčem je bila na drugi strani kot protiutež, *Kitajska komunistična partija*⁵⁹, ki je želela nazive postaviti nekoliko drugače. Leta 1930 so uvedli naziv *ganbu* 干部⁶⁰. V komunističnem leksikonu beseda označuje hrbtenico oziroma jedro partije. Kitajci so se kar nekaj časa ukvarjali s prevodom. V želji, da opredelijo jasn naziv, je ta prinesel neorientiranost in zmedo, saj je zajemal zelo širok spekter zaposlenih v javnem sektorju. Prvotni pomen *ganbu* 干部 je vseboval vodilne v partiji, člane partije ter vojake. Kasneje so tem dodali še državniške funkcije. Med člane administrativnega aparata so spadali tudi državni funkcionarji⁶¹.

Mao Zedong 毛泽东 je hotel še večje, izrazite in bolj radikalne reforme uradništva. Kitajsko je videl kot državo, ki bi morala biti cenjena. Želel je zgraditi družbeno in ekonomsko enakost (Li 1997). Birokracijo je na splošno videl kot nujno zlo. Kljub temu je hotel ustvariti kadre, ki bi vodili množico ljudi za katere je imel posebno vizijo⁶². Konfucijanska literatura, predvidena za uradnike, se mu je zdela zastarela. Izbira učnega gradiva je po njegovem mnenju naredila birokracijo togo in nefleksibilno⁶³. Želel je imeti usposobljene kadre, ki bi imeli politično znanje in bi bili seznanjeni z marksizmom. Prepovedoval je sebičnost, arogantnost ter pasivnost. Ena izmed zahtev,

⁵⁷ *Renyuan* 人员 – član, osebje.

⁵⁸ Primeri: *zhiyuan* 职员 (tisti, ki ima čin; povezan z vojsko), *xingzheng rennyuan* 行政人员 (zaposleni v administraciji), *renyuan* 人 员 (osebje), *gongwuyuan* 公务员 (javni uslužbenec).

⁵⁹ V nadaljevanju KKP.

⁶⁰ Pomeni besede *ganbu* 干部: Kader, funkcionar; uradniki v državnih institucijah, vojska.

⁶¹ Po »Law on the Appointment of Public servants«, ta je sicer tudi predvideval, da naj bi bili uslužbenci nevtralni in politično očiščeni, vendar v praksi to ni delovalo (Burns 1998).

⁶² Tako se je obdržal naziv za vse tiste, ki so bili del državne uprave ter člane *Komunistične partije*.

⁶³ Kitajska je bila v tistem času na udaru reform, okoliščine so se spreminjale in birokracija je obstala, ker se ni znala odzvati na nove okoliščine.

ki so jo kadri morali upoštevati je, da delajo v prid ljudstva in ta zahteva je pomembna tudi danes (prav tam).

Sun Yatsen in njegova partija *Guomindang* 国民党, so se sprijaznili z nazivi, ki so jih postavili v KKP. Njihova ideja naziva javnega uslužbenca *gongwuyuan* 公务员 se je uveljavila samo na ministrstvih. Na lokalni ravni ter na ravni provinc so začeli uporabljati naziv *ganbu* 干部. Na koncu se je izkazalo, da *gongwuyuan* 公务员 predstavlja široko področje nazivov vseh uslužbencev, ki je znotraj sebe zajemal izraz *ganbu* 干部. Vse do leta 1948 so se glede nazivov ter reform za vzpostavitev profesionalnega sistema javnih uslužbencev dogovarjali, ker sta obe stranki imeli svoji viziji. Dogovarjanje je potekalo, vse dokler ni KKP prevzela vodenje države ter na tak način začela sama voditi svojo politiko. *Mao Zedong* 毛泽东 je sicer imel svoje vizije glede administrativnega aparata, vendar za časa svoje vladavine niti ni potreboval kvalitetnega uradniškega sistema, ker je s tem lažje nadzoroval stanje v državi (Strauss 1990).

Za ustvarjanje kompetentnega administrativnega aparata je *Guomindang* 国民党 uveljavil izobraževanje tako imenovanega treniranja in urjenja *xunlian* 训练 javnih uslužbencev za točno določeno delovno mesto. Izobraževanje je vsebovalo spoznavanje partijske indoktrinacije, urjenje vojaških spretnosti ter izboljšanje psihičnih sposobnosti. Gre za podobnost Webrovemu modelu delovanja birokratskega aparata⁶⁴(prav tam).

5.3 Državni izpitni sistem *Yuan* 元

Naloga vsake državne uprave je, da zaposli sposobnega uslužbenca na ustrezno delovno mesto. Na Kitajskem so o tem začeli razmišljati že v cesarskem obdobju. V ta namen so uvedli uradniške izpite, da bi lahko pridobili sposoben kader za vodenje države. Pridobivanje ustreznega kadra v državni sestavi, preko javno razpisanih uradniških izpitov, je bilo pomembno za novo nastalo republiko. Pojavilo se je le vprašanje, kako postaviti izpitni sistem, ki bi prispeval k bolj nadzorovanemu in poštenemu izboru

64 Najbolj pomembna točka Webrova modela je vsekakor ločitev administrativnega dela od partijskih organizacij; vendar na Kitajskem ta točka ni uspela, ker je KKP imela vpliv na vseh področjih.

uradnikov.

Rešitev za zgoraj omenjeno težavo je bila ustanovitev institucije *Pet Yuan-ov*⁶⁵, ki jo je osnoval *Sun Yatsen*. Vsebovala je elemente tradicionalnega kitajskega in zahodnega demokratičnega političnega sistema, z izvedbo izpitov ter opravljanjem nadzora nad tremi vejami državne oblasti. Leta 1928 so pripravili osnutek ustave Republike Kitajske, kjer so bile opredeljene dolžnosti petih oblasti v obliki petih *Yuan-ov*. Leta 1930 je izpitni *Yuan* pričel s svojim delovanjem, z izvedbo uradniških izpitov in s tem tudi z ustrežno rekrutacijo novih državnih uslužbencev, kot tudi z upravljanjem kadrovskih zadev. Delovanje izpitnega *Yuan-a* je med letom 1937 in 1947 ovirala vojna, v svoji polni funkciji je pričel normalno delovati, ko so leta 1947 uradno sprejeli ustavo. Leta 1950 so izpitni sistem prevzeli tudi na Taiwanu, kjer se je sočasno s Kitajskim izgrajeval v profesionalno institucijo, ki je pripomogla k izboru ustreznih uslužbencev na določene funkcije, v javni upravi. Izpitni *Yuan* ni osamljen, v zadnjih osemdesetih letih je v svojem delovanju sodeloval še s preostalimi vejami, ki skupaj tvorijo upravno strukturo *Pet Yuanov*, poleg izpitnega so še izvršni, zakonodajni, sodni ter nadzorni *Yuan* (The Examination Yuan of R.O.C 2009).

Pristojnosti delovanja *Yuan-a* so bile zapisane v ustavi Republike Kitajske, čeprav so v letih med 1991 in 2005, delali na spremembah členov v ustavi, vendar so pristojnosti ostale enake. Člen pravi, da je izpitni *Yuan* najvišje državno telo uradniških izpitov in je odgovoren za naslednja področja: redno organiziranje in izvajanje izpitov, preverjanje sposobnosti posameznega kandidata za določeno delovno mesto, omogočanje pravic javnih uslužbencev, skrb za pokojninski sistem, urejanje pravnih zadev vezanih na zaposlitev, odpust javnih uslužbencev, merjenje učinkovitosti pri opravljanju dela le teh, urejanje rangov plačnega sistema, določanje sistema napredovanja, premeščanja in nagrajevanja. Izpitni *Yuan* se je tekom razvoja spreminjal. Vse spremembe so delovale v smeri zadovoljevanja potreb širše javnosti v javni upravi in izgrajevanju modernega in tekmovalnega sistema javnih uslužbencev, ki bi ljudstvu bili prijazni in delali v njihovo prid (prav tam).

⁶⁵ Five-power constitution.

Od leta 2002 je organizacija *Yuan* izjemno kompleksna. Glede na sestavo in organiziranost velja za institucijo.

Slika 5.2: Sistem Yuan



Vir: *The examination Yuan (2000)*.

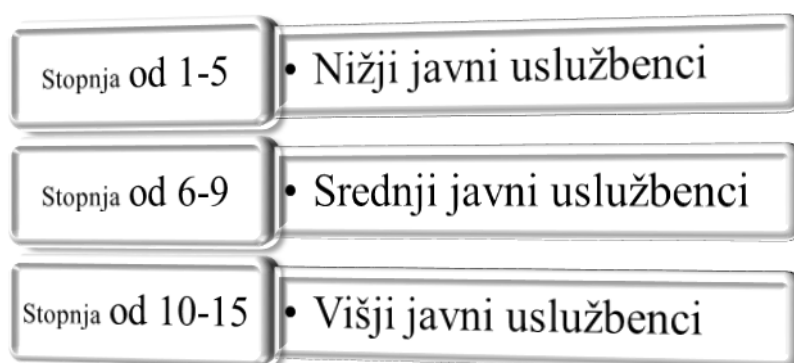
V centru *Yuan* sestavljajo izpitna vprašanja, o katerih odločajo člani sveta. Izpiti slonijo na splošnem preverjanju poznavanja javne uprave, ki zajema pisni del. Gre za osnovna vprašanja iz področja javne uprave ter praktični del, kjer se preverjajo sposobnosti posameznega kandidata. Institucija *Yuan* ne predstavlja samo izpitni center, izoblikoval se je namreč sistem, ki predvideva pokojninski sistem javnega uslužbenca, vse pravne ureditve v zvezi z zaposlovanjem uslužbencev, postavlja plačne razrede, predvideva sistem napredovanja, nagrajevanja ter ocenjevanja. Torej na splošno govorimo o sistemu, ki velja za vse javne uslužbence ne glede na rang ali način izbora za zaposlitev v javni administraciji. Državni izpit se izvaja samo na centralni državni ravni, ločen je od izvršilne moči in moral bi biti osvobojen morebitnih vplivov partije (The Examination Yuan 2000).

Obstajajo 4 tipi izpitov, ki so razdeljeni na kategorije, te se še naprej delijo na podkategorije:

1. Višji izpit, pristop omogoča magisterij ali vsaj končana diploma.
2. Srednji izpit, k temu lahko pristopijo tisti, ki imajo končano srednjo šolo oziroma tisti, ki so končali vsaj triletno izobraževanje.
3. Nižji izpit, ni posebnih pogojev za kandidate, razen polnoletnosti. Ko kandidat dopolni 18 let lahko pristopi k izpitu.
4. Poseben izpit, to je najvišji izpit, ki ga kandidat lahko opravi. Razdeljen je na podkategorije⁶⁶.

Uvedli so posebne izpite v primeru napredovanja iz nižjega v višji rang. Da napredovanje ne bi bilo tako enostavno, torej samo na podlagi dosežene ocene, so uvedli poseben izpit, ki omogoča prestop v višji rang. Razredi so razdeljeni na 3 range po pomembnosti⁶⁷, znotraj teh skupin so bili javni uslužbenci razdeljeni po stopnjah od 1 do 15 (Schoenhals 1993).

Slika 5.3: Stopnje javnih uslužbencev



Vir: The Examanation Yuan (2000).

⁶⁶ Podkategorija A zahteva opravljen izpit iz skupine izkušenih. To je hkrati tudi najvišji izpit. Sledi podkategorija B, ki je nadgradnja 2. ravni izkušene kategorije. C podkategorija je povezana s 3. ravno kategorije izkušenih. D podkategorija je nadgradnja kategorije mlajših. E podkategorija je nadgradnja osnovne kategorije. To predstavlja najnižji nivo specialnega izpita.

⁶⁷ Kadri, ki so bili tik pod centrom, so imeli moč. Običajno so imeli vodilno funkcijo, uradniki so pa tisti, ki so implementirali ukaze vodje (Schoenhals 1993).

5.4 Kratek pregled dogajanj po letu 1949

Leta 1949 je nastala LRK. Državo z 9,6 milijonov km² prevzame eden izmed najbolj karizmatičnih vodij vseh časov, *Mao Zedong* 毛野东 (Zhongqing 2004, 7). Kot sem že prej omenjala je imel nekoliko drugačne poglede na politično in gospodarsko področje, ker so njegove ideje izhajale iz okolja v katerem je odraščal. Želel je ustvariti boljše življenje ljudi in je deloval predvsem v njihovo prid. Ni maral družbenih razlik, zato so bili premožni v njegovem času ožigosani. Ni verjel v izobrazbo. Izobražence je pošiljal na prisilna dela po vaseh, da bi se tam rehabilitirali in se s tem zavarovali pred lastnimi gibanji.

Poleg tega, da je bil vodja države, je bil tudi vodilni mož najmočnejše partije KKP, ki je na Kitajskem ustvarila diktaturo proletariata, kjer razredi niso obstajali (Burns 1998). *Strauss* pravi, da je partija s svojim prihodom na oblast dokončno posplošila nazive vseh zaposlenih v javnem sektorju, vključno s funkcionarji. Nadela jim je naziv *ganbu* 干部⁶⁸. To so bili vsi tisti, ki so delali v partiji, državnih organih in vojski. Sloj, ki je izvajal nefizična dela, uživali so posebne ugodnosti in bili so tudi izobraženi (Strauss v Burns 1998).

Poleg nazivov je partija uvedla centralno plansko gospodarstvo, vodenje celotnega sistema kadrov je tudi potekalo centralistično. Od vrha navzdol so bili nadzorovani ter usmerjeni preko postavljenih oddelkov. Kadre so po nazivih ločevali in sicer na državne funkcionarje⁶⁹ ter administrativne uslužbence⁷⁰. Partija je postavila komiteje na vseh ravneh, partijskih in državnih, ker je obsedeno varovala partijske aktivnosti in lojalnost svojih članov. Leta 1953 se je KKP odločila, da bo kadre razdelila po oddelkih oz. sektorjih (*fenbu* 分部) ter po ravneh⁷¹ (*fenji* 分级). Vsi kadri so bili razdeljeni na 10 funkcionalnih kategorij (*xitong* 系统) ter ob tem poskrbeli, da so kadri delali na tistem

⁶⁸ Izraz kader je zajemal oboje tako politične funkcionarje kot javne uslužbence v institucijah, javnih organizacijah, vojski ter uslužbence na vodstvenih funkcijah. Čeprav sistem zajema celoto, je vendarle potrebno razločevati vse navedene funkcije (Mongabay 1987)

⁶⁹ *Zhengfu gongzuo renyuan*. 政府工作人员.

⁷⁰ *Xingzheng gongzuo renyuan*. 行政工作人员.

⁷¹ Obstajala je določena hierarhija. Center je bil nadrejen (ministrom, podpredsednikom) poleg tega se je odločal o izboru novih članov v javnem sektorju.

delovnem mestu za katerega so bili ustrezni (Hong 1990).

Lahko vidimo, da je partija ustvarila sistem na način, kot ji je najbolj ustrezal tako za obstoj kot za delovanje. A še vedno so bili prisotni ljudje, ki so videli kadrovski sistem kot neustrezen in neučinkovit. Modernizacijske smernice se tako kljub zastavljenim partijskim ciljem niso ustavile.

Po letu 1960 sta *Liu Shaoqi* 刘少奇 in *Deng Xiaoping* 邓小平 začela graditi novo državno upravo. *Deng Xiaoping* 邓小平 je želel urediti ustrezno upravno strukturo. Ponovno so vpeljali hierarhični birokratski aparat, ki je izobražencem omogočal bolj sproščeno življenje. *Mao Zedong* 毛泽东 je doživel tisto, kar so doživeli cesarji v dinastijah, in sicer birokracija je vzela vajeti v svoje roke ter vodila državo na svoj način (Saje in ostali 2006, 23).

Liu Shaoqijevo 刘少奇 prevzemanje oblasti je *Mao Zedong* 毛泽东 preprečil s sprožitvijo kulturne revolucije⁷². *Mao Zedong* 毛泽东 je kritiziral nastali birokratski sistem. Državni uradniki so bili namreč močno privilegirani in nedotakljivi, kar pomeni, da so bili imuni na obtožbe korupcije in podkupovanj. Predvsem ga je motilo dejstvo, da je bilo za uradnike nečastno opravljati kakršnokoli fizično delo. Tako je s časoma pridobil veliko privržencev ter napovedal boj proti birokraciji (Saje in ostali 2006, 24). Kulturna revolucija⁷³ je prinesla več škode kot koristi, saj je bil smisel le te borba za oblast (prav tam, 29).

Kljub vsemu, so se po letu 1978 pojavile vse večje potrebe po reformi kadrovskega sistema. V ospredje so prišli ljudje, ki so začutili konec vladavine *Mao Zedonga* 毛泽东. Reforme so bile dobronamerne, želele so vpeljati znanstveni pristop vodenja v državnih organih ter v podjetjih. Hotele so narediti ločnico od državne administracije in partijskih politikov ter opredeliti jasne definicije nazivov za posamezna področja, kjer so delovali javni uslužbenci. Vendar so reforme spodletele in zgodovina se je ponovila. Nazivi so se

⁷² *Wenhua da geming* 文化大革命.

⁷³ Revolucija se je nezadržno širila iz centra po provincah v večja mesta. Ljudje, ki so se zbirali v Pekingu, so imeli nalogo naprej širiti ideje revolucije (Schoenhals 1993).

začeli ponavljati. Ponovno so uvedli *wenguan* 文官⁷⁴, *gongwuyuan* 公务员, *ganbu* 干部⁷⁵. Velik napredek teh reform je bil, da so se začeli odpirati in zgledovati po zahodnem sistemu. Pričeli so graditi sistem javnih uslužbencev, ki je vseboval zahodne elemente v kombinaciji s prevladujočimi kitajskimi elementi. Predvsem so delali na poštenosti, depolitizaciji, nepristranskosti, ureditvi sistema napredovanja in uveljavitvi izpitnega sistema *Yuan* (Strauss 1990).

Tako je v začetku osemdesetih, *Deng Xiaoping* opazoval situacijo v administrativnem aparatu, s katerim je bil nezadovoljen. Pred seboj je videl veliko revščino in se je odločil z novimi gospodarskimi podvigi, povrniti ljudstvu dostojanstveno življenje⁷⁶. Pomembno je bilo, da nikoli ni blatil *Maov-ega* kulta osebnosti, poskrbel je, da so se ohranile njegove izhodiščne ideje (Saje in ostali 2006, 31).

Deng Xiaoping 鄧小平 je ugotovil, da je neustrezno delovanje kadrovskega sistema povzročilo hude težave v celotnem delovanju državnega aparata. Ocenil je, da je uprava neučinkovita, saj je vsebovala odvečne kadre, ki so s pridom izkoriščali svoj položaj ter s tem povečevali korupcijo (Deng, 1984:309-310 v Chou 2004). V javni upravi so bili zaposleni ljudje, ki niso imeli ustreznih znanj za opravljanje posameznih funkcij, zato je vztrajal pri ponovni uvedbi uradniškega izpita (Cao v Burns 1998). Poleg tega, da je želel ustvariti izobražene in profesionalne uradnike, je želel v sistem zaposliti mlajše uradnike (Koutsai 1997).

Glavni cilj reform je bil preusmeritev gospodarstva iz centralno planskega sistema v tržno usmerjeno gospodarstvo. Strmeli so k spoznavanju zahodnega sistema javnih uslužbencev. Od leta 1992 se je začel novi val reform, ki je dobil nove razsežnosti. Državna podjetja so pridobila več samostojnosti pri vodenju, sprostil so cenovno politiko s svobodnim oblikovanjem cen na trgu ter vse večje sodelovanje z zahodom (Saje in ostali 2006, 35). Kitajska se je popolnoma odprla zahodu in povečala pretok

⁷⁴ V tem času so bili to uslužbenci, ki so iz tujine delali za Kitajsko.

⁷⁵ Naziva *ganbu* 干部 (ves čas je predstavljal alternativo za *gongwuyuan* 公务员) in *guan* 官, sta do leta 1980, dobila negativen prizvok.

⁷⁶ "Postati bogat je veličastno" moto *Deng Xiapoinga* v postavljanju reform. Od leta 1979 do 1997 je BDP narasel za trikrat več kot je to svetovno povprečje (Li 1997).

kapitala. Po mnenju *Osterja*, Kitajska prej niti ni mogla poslovati uspešno, ker ni imela ustreznih ter usposobljenih podjetnikov. Vendar se je trend počasi spreminjal (Kenney, Han, Tanaka v Yusuf in ostali 2004, 413).

Deng Xiaoping 鄧小平 se je začel umikati iz politično gospodarskega področja, ker ga je načela bolezen. Prepustil je realizacijo reform svojim naslednikom. Tako je prišel v ospredje *Zhu Rongji* 朱镕基, ki je sprva deloval na gospodarskem področju, leta 1998 je postal novi premier. Izpostavil je težave na treh področjih, ki so po njegovem mnenju, ovirale popolno izpeljavo reformnega paketa, to so bile to značilnosti zakoreninjene v tradicionalni kitajski miselnosti. Pereča področja so bila: preobsežna državna uprava, neuspešno poslovanje velikih državnih podjetij in stalna prisotnost korupcije (Saje in ostali 2006, 37).

Po letu 2000 so se na področju birokratskega sistema začeli intenzivno ukvarjati z zmanjševanjem števila uslužbencev ter odkrivanjem korupcijskih primerov.

6 SODOBNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV PO LETU

1990

Kitajski uslužbenški sistem je v svojem razvoju, od tradicionalnega do modernega sistema, izkusili obliko kadrovskega sistema, ki se je zgledoval po sovjetskem administrativnem sistemu. Sodobni sistem predstavlja tako nasledstvo starodavnega birokratskega sistema kot tudi sovjetskega načina vodenja, ob tem vsebuje še moderni uslužbenški sistem z zahodnimi kompatibilnimi elementi (Free Papers Download Center 2011). Čeprav se je uslužbenški sistem začel razvijati v bolj profesionalnem smislu od leta 1990 in je v dveh desetletjih dosegel kar velik napredek, a njegova stopnja institucionaliziranosti ter standardizacije še ni zadovoljiva. Še vedno so potrebni reformni ukrepi, da bi se lahko na ta način sistem uglašil in postal bolj popoln v svojem delovanju.

V nadaljevanju bom predstavila sestavne dele današnje uprave in izpostavila nekaj prednosti ter slabosti delovanja, ki so se do sedaj pokazale v obstoju modernega uslužbenškega sistema. Ob tem je potrebno izpostaviti, da reforme niso končane, sistem je še vedno v fazi preverjanja delovanja, opaziti je lahko tudi nekaj elementov, ki v razvoju sistema zavirajo napredek.

6.1 Sestavni deli administrativnega aparata

Vsedržavni ljudski kongres⁷⁷ je sestavni del centralnih organov ter po ustavi najvišji organ oblasti v državi. Sestavni deli centralnega organa so: Stalni komite, predsednik LRK, Državni svet, Osrednja vojaška komisija, Vrhovno sodišče ter Vrhovno tožilstvo (Ikret v Saje in ostali 2006, 70).

Državni svet ali vlada⁷⁸ je najvišji organ državne uprave in je temeljni nosilec izvršne oblasti. Ena izmed nalog državnega sveta je nadzor nad delovanjem upravnih organov,

⁷⁷ *Quanguo renmin daibiao dahui* 全国人民代表大会. V nadaljevanju VLK.

⁷⁸ *Guowuyuan* 国务院.

med drugim tudi izvajanje politike, zakonov in drugih aktov VLK (Ikret v Saje in ostali 2006, 74). Državni svet sestavljajo predsednik vlade⁷⁹, podpredsednik vlade, državni svetniki, ministri in predsedniki komisij, generalni sekretar in generalni nadzornik (Profiles of National Public Administrations, 2001). Najpomembnejša naloga, ki jo opravlja državni svet, je uresničevanje gospodarskih načrtov in uravnavanje družbenega razvoja, nadziranje državnega proračuna ter usmerjanje dela na različnih področjih (Zhongqing 2004, 72). Vlada je podrejena in odgovorna kongresu in njegovemu Stalnemu komiteju. Slednja nastopata kot predstavniška organa. Vlada usmerja lokalne vlade pri oblikovanju njihovih zakonov in predpisov. Organi vlade⁸⁰, ki predstavljajo upravne dele izvršne oblasti, so sestavljeni iz 22 ministrstev, 5 komisij in 2 institucij (Ikret v Saje in ostali 2006, 75). Pod ministrstva spadata tudi KKP in VLK, ki sta, v teoriji, dve ločeni entiteti. V praksi je malo drugače. KKP ima dominantno vlogo v državi. Partija je tista, ki potrjuje vse državne odločitve (Burns in Shen 2002).

Ministrstvo za kadrovske zadeve skrbi za sistem javnih uslužbencev. Leta 1988 je ministrstvo dobilo nalogo opraviti začasne uredbe javnih uslužbencev. Uredbe so pregledali, ob tem so postavili dodatna pravila in dokumentacijo glede rekrutacijskih postopkov, izpitov, napredovanja in podobno (Koutsai 1997). Ob tem določa in usmerja politiko upravljanja kadrov v sistemu javnih uslužbencev, koordinira različne regije ter njene dele (Profiles of National Public Administrations 2001). Kadrovsko upravljanje⁸¹ v svojem delovanju opravlja specifične naloge, ki so obsežne⁸².

LRK ima tri kategorije ozemeljske avtonomije: avtonomne pokrajine (*zizhiqu* 自治区), skupaj jih je 5. Sledijo avtonomne prefektore (*zizhizhou* 自治州), teh je 30. Nato so še avtonomni okraji (*zizhixian* 自治县), skupaj jih je 75 (Ikret v Saje in ostali 2006, 76 – 77).

Vse avtonomne enote imajo upravne organe. Na ravni pokrajin so Ljudski zbori in vlade

⁷⁹ Imenuje in razreši ga predsednik države.

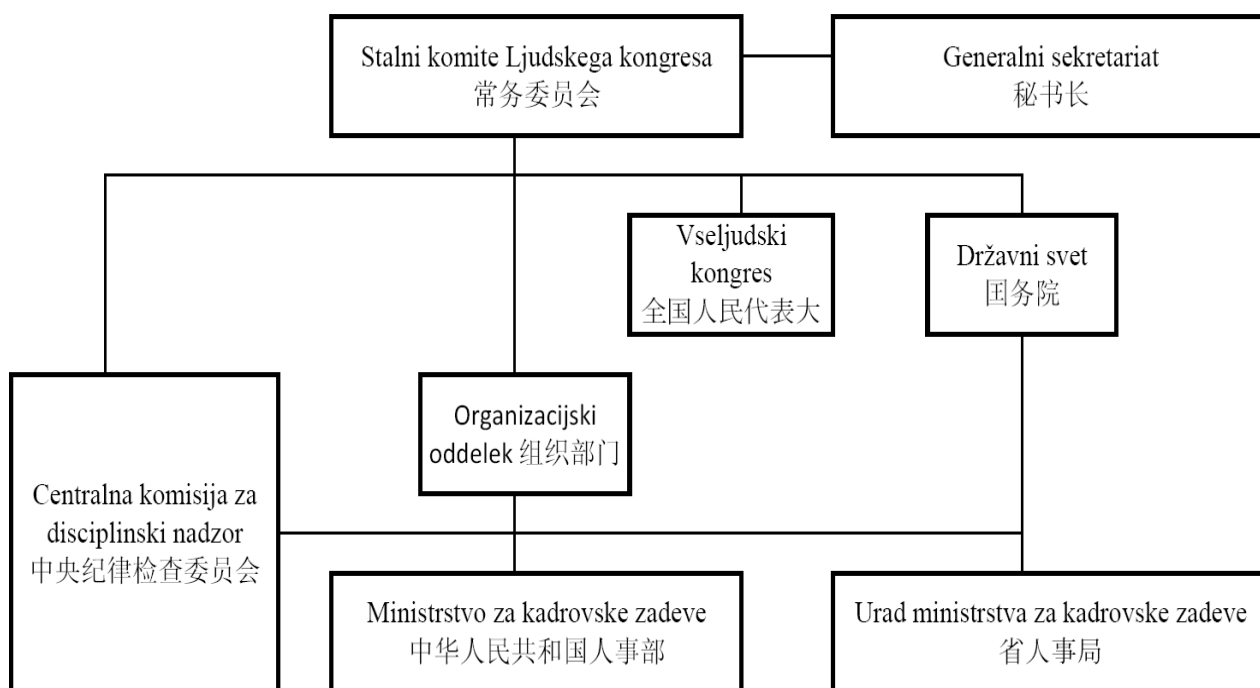
⁸⁰ *Guowuyuan zucheng bumen* 国务院组成部门.

⁸¹ *Renshi guanli* 人事管理.

⁸² Rekrutacija, izobraževanje, postavljanje kadrov na določena delovna mesta, ocenjevanje, nagrajevanje, premeščanje kadrov, degradiranje, odpuščanje ter upokojitev.

posameznih avtonomnih enot. Avtonomne enote delujejo preko pooblastil lokalnih državnih organov, sami tudi urejajo zadeve, ki so na ravni pokrajin, prefektur ter okrajev. Ravni se med seboj prepletajo, zato tvorijo večstopenjski sistem avtonomije (Ikret v Saje in ostali 2006, 77). Najvišji organ lokalne oblasti so ljudski zbori, ljudske vlade predstavljajo izvršni organ in hkrati so predstavniki lokalnih upravnih enot. Ljudski zbori so neposredno odgovorni centralni državni oblasti. Kitajska lokalna uprava ureja zadeve, ki jih prenesejo iz državne centralne ravni na lokalno ter rešujejo lokalne zadeve javnega pomena.

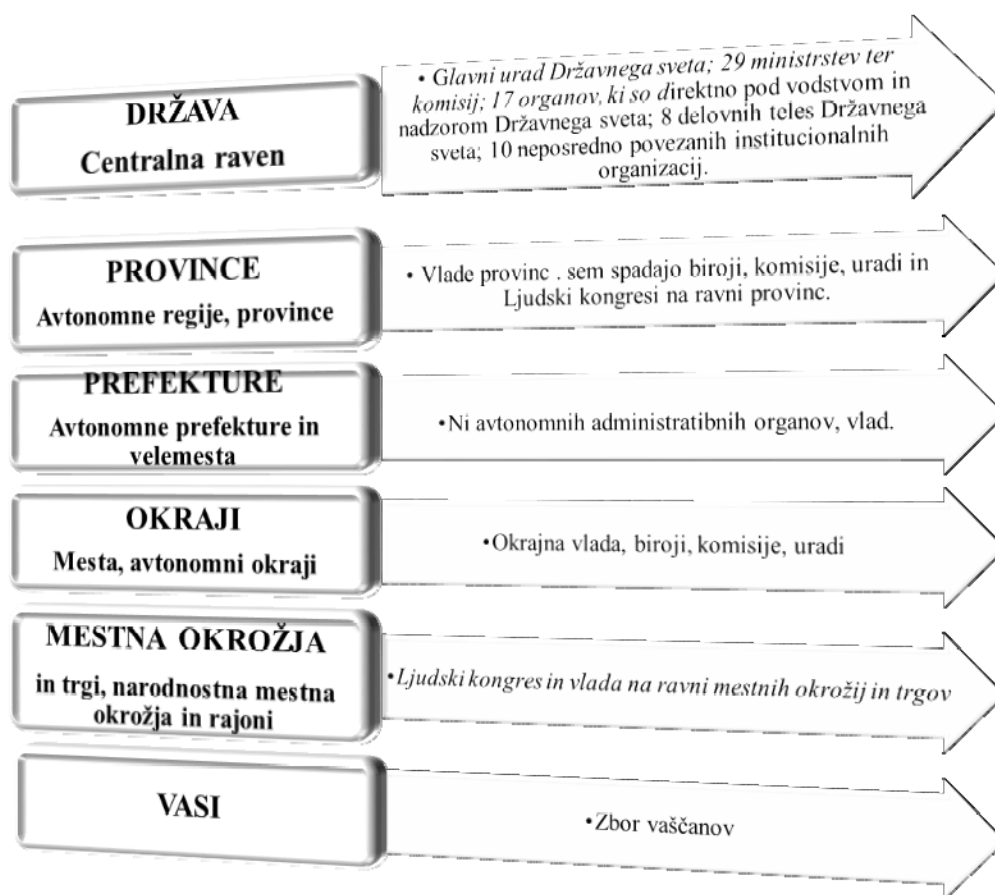
Slika 6.1: Centralni upravni sistem javnih uslužbencev



Vir: People's Republic of China (2006).

Državna uprava, od centralno vladne do lokalne, vsebuje 5 ravni.

Slika 6.2: Vladna struktura



Vir: Saje in ostali (2006, 97).

6.2 Obdobje reform na področju javnih uslužbencev

Reforme sem do sedaj večkrat omenjala, veliko jih je dejansko tudi bilo, a potrebno je omeniti, kaj je bil glavni cilj. Reforme so ustvarile pogoje za uveljavitev profesionalnih vrednot. Pripomogle so tudi k zmanjšanju korupcije na področju birokracije ter nekoliko manjšem vplivu politične opcije (Koutsai 1997).

V sredini osemdesetih so sestavili strukturo lastnega sistema javnih uslužbencev. Leta 1989 so pričeli s poskusi postavljanja preoblikovanega sistema kadrov. Naredili so tako imenovan pilotski preizkus novo zamišljenega sistema in ga postavili na lokalno raven (v kraju *Shenzhen*). Ker je tam uspel, so ga prenesli na centralno raven (Burns in Shen

2002).

Če pogledamo sodobno zgodovino, zelene spremembe v sistemu javnih uslužbencev niso mogle zaživeti, ker so bili prisotni negativni vplivi in reforme so se prekinjale. *Mao Zedong* in *Deng Xiaoping* sta imela različne poglede na birokracijo. Vseskozi je reforma birokratskega sistema sovpadala z reformami in napredkom gospodarstva. Nekateri celo ocenjujejo, da so gospodarske reforme postopno ustvarjale pritiske na izboljšanje administrativnega aparata, ker brez tega tudi reforme ne bi bile uspešne (Chou 2004). Glavne naloge reform državnega aparata so denimo decentralizacija odločevalske moči, ločitev gospodarskih podjetij od administrativnih agencij, poenostavitev administrativnih struktur, profesionalizacija izobraževalnega sistema, postavitve učinkovitega sistema javnih uslužbencev (Koutsai 1997).

*Li*⁸³ ocenjuje, da je prišlo po letu 1980 do radikalnih reform pri javnih uslužbencih zaradi kulturne revolucije⁸⁴. *Mao Zedong* je s kulturno revolucijo izničil delovanje profesionalnega administrativnega aparata (Li 1998). Veliko pove podatek, da se je takrat pridružilo 6.4 milijonov kadrov v državni upravi, brez opravljenega uradniškega državnega izpita. Posledica tega je bila, da je sistem kadrov deloval v kaosu (Hong 1990).

V času kulturne revolucije je šlo za izjemne primere krutih napadov na prejšnjo upravno strukturo. Rdeča garda je prizadela vse državne upravne organe in prevzela praktično celotno vodenje države. Da bi pridobili več veljave, so ustanovili tako imenovano Šola 7.maja, šola za kadre (Harding v Burns 1998). *Li* meni, da se je *Deng Xiaoping* predstavil kot rešitelj z idejo 4 modernizacijskih orisov⁸⁵ in dobil še večjo kredibilnost za svoj uspeh (Li 1998).

⁸³ Asistent profesorja ekonomije na Univerzi v *Michigani*.

⁸⁴ Rdeča garda, ki je prevzela vodenje državne administracije, je bila formirana večinoma iz študentov, ki niso imeli ustreznih veščin oziroma znanj, za opravljanje tovrstnih funkcij, ki so jih dejansko opravljali (Schoenhals 1993).

⁸⁵ 1. Privrženost KKP, diktatura proletariata, vodilni teoriji naj bosta teorija Xiaopinga ter marksizma, potrebno voditi pot socializma; 2. javni uslužbenci so del partijske organizacijske linije in način vladanja partije nad kadri naj bi bili vedno uveljavljeni; 3. civilni javni uslužbenci naj bi bili moralni in rekrutirani po strokovnem uslužbenskem načinu, tisti, ki so na višji poziciji, pa naj bi bili prav tako moralni in izbrani po patronažnem uslužbenskem načinu; 4. javni uslužbenci služijo ljudstvu ter v njihovo korist

Sistem kadrov je bil sposojen iz sovjetskega sistema. Slonel je predvsem na politični lojalnosti. Partija je ustvarila svoj krog privržencev, ki so ji stali ob strani. Pridobitev velikega števila privržencev, je bilo pomembno, prav zaradi poenotenja ideologije. Reforme kadrovskega sistema so se nagibale h kombinaciji sistema kitajskih tradicionalnih vrednot ter vseh predlogov zahodnih opazovalcev pri izboljšanju reformnega paketa (Koutsai 1997).

Plansko centralno gospodarstvo⁸⁶ je omogočilo povečano državno intervencijo. Na podlagi povečanih državnih funkcij se je s tem večalo število kadrov v državni upravi. Država ni posegala samo na ekonomsko področje, ampak je začela posegati tudi po človeških virih. Onemogočala je mobilnost. Zaradi tega ni bilo jasne ločnice med privatnim in javnim, vse je spadalo v javni sektor. Družba je bila razdeljena na kadre⁸⁷ ter množico oz. ljudstvo. Kadri, ne glede na to kakšno funkcijo so opravljali, so imeli velik vpliv v družbi in so veljali za nedotakljive. Vsi so bili enaki, nihče ni mogel v pravi luči pokazati svojih sposobnosti. Od tistega trenutka, ko so bili postavljeni na delovno mesto, so postali nedotakljivi in so do konca svojega delovnega staža ostali na tej poziciji (Li in Gai 2002).

Kadri so zajemali vse profesije od partijskih uradnikov, administrativnih uradnikov, podjetnikov, profesorjev vse do učiteljev. Izraz je posplošen, ker Kitajska ne pozna ločitev med tipi državnih organizacij⁸⁸. Večina kadrov je delala v javnih službah, kot so šole in bolnice ter v podjetjih. Okoli 10% stroke je delalo v organih državne uprave. Kadrovski sistem je bil pod vodstvom partije in ne države (Koutsai 1997).

Deng Xiaoping je videl težave predvsem v vodstvu države. Menil je, da bi morali vodstvene položaje prevzeti mlajši ljudje, ki bi z novim znanjem osvežili delovanje uprave (Xu, Li v Li in Gai 2002). Imel je vizijo novega svobodnega sistema, kjer lahko ljudje izražajo svoja mnenja. Slednji bi morali sodelovati pri razkrivanju nedovoljenih dejanj, kot so recimo izkoriščanja svojih položajev ter pri odkrivanju podkupnin⁸⁹, če le

⁸⁶ Obstajajo trditve, da je prav usmerjenost v tržno ekonomski sistem bil tisti, ki je dal zagon razvoju reform, ki so se izvajali že pred letom 1990 (Beh 2007, 12).

⁸⁷ Sistem kadrov, kot sem že prej omenjala, ni imel natančno opredeljenih funkcij, vsi so delali vse.

⁸⁸ Ne loči med partijskim, državnim, zasebnim organizacijam ipd.

⁸⁹ Vsem je bilo dovoljeno izraziti svoje mnenje. Na ta način so ljudje začeli razkrivati korupcijo in prikazovati

do tovrstnih situacij pride (Grasso in ostali 1997, 259-260).

Vse ideje, ki so se nabirale, so se konec osemdesetih na 13. partijskem kongresu oblikovale v sistemu, ki naj bi predstavljal mešanico kitajskega ter zahodnega sistema. Želeli so zbrati vse predloge reform kadrovskega sistema in določiti zakonske opredelitve (Chou 2004). Ko je prišel čas spreminjanja sistema in prevzemanje nekaterih zahodnih idej, se je pojavil neizbežni vpliv tradicionalnega sistema. Zopet so ugotovili, da je v Kitajski prostor težko vnesti zahodni tip sistema javnih uslužbencev. Prav zaradi tega so morali razmišljati o vključevanju idej iz tradicionalnega sistema, brez katerih le ta ne bi bil tako poseben.

Tako so leta 1993 ustvarili dokument o delovanju sistema javnih uslužbencev, nastala je tako imenovana »Začasna uredba javnih uslužbencev«⁹⁰. Izpostavljala je znanstveni pristop upravljanja ter načela učinkovitosti. Poudarek je bil na uveljavitvi dolžnosti javnih uslužbencev, procesu rekrutacije, postopkih ocenjevanja, nagrajevanja in disciplinskih ukrepih. Uredba je vključevala tudi postopke o odpustu, upokojitvi ter premeščanju uradnikov (Koutsai 1997).

Javni uslužbenci so dobili definicijo naziva in s tem opredelitev svojih dolžnosti na delovnem mestu. To so upravniki, managerji ter strokovnjaki, ki delajo za državne agencije (Burns 1998). Sprejeti sistem je preprečil nadaljnji razvoj prejšnjega, tako imenovanega kadrovskega sistema.

Celotne reforme so morale biti usklajene z novim tržno usmerjenim ekonomskim sistemom. Centraliziran sistem se je moral razbremeniti, zato so iz centralne ravni prenesli del oblasti na lokalne ravni. Za utečeno delovanje državnega aparata in vseh njenih vpletenih, so skorajda nujno potrebovali zakon (Beh 2007, 5). Potrebovali so napisana pravila in zakone, ki bodo veljali za uslužbence, preko katerih bi uveljavljali svoje pravice in interese. Reforma se je dotaknila tudi področja učinkovitosti. S

konkretne primere v KKP, kako nekateri kadri izkoriščajo svoje položaje.

⁹⁰ Zaradi svojega efekta kodeksa, rekrutacija kandidatov poteka bolj po političnih kanalih kot po izkazanem znanju. Novi zakon naj tega ne bi dovoljeval (Beh 2007, 17).

postavitvijo jasno opredeljenih funkcij ter vseh pravic in obveznosti, ki jih zahteva posamezno delovno mesto, so dosegli, da se uslužbenci trudijo pri svojem delu ter dosegajo večjo učinkovitost. Ponovno so uvedli mobilnost javnih uslužbencev (People's Daily 2000a).

Partija je spremenila način svojega delovanja. Nekateri sicer trdijo, da je spremenila svoj vpliv samo na papirju, ne pa v praksi. KKP še vedno predstavlja centralno avtoriteto nad delovanjem države in družbe. Sistem javnih uslužbencev služi izvajanju partijskih načel in političnih linij. Osnovna linija KKP deluje kot vodilo izza sistema javnih uslužbencev, kar spominja na prejšnji sistem. Po *Zhangu* je osnovni princip delovanja KKP izvajanje nadzora. To je počela že prej in dela še danes. Če ne bi izvajala nadzora, ne bi mogla uveljavljati avtoritete. Partija je na vseh ravneh državne administracije postavila svoje komiteje, ki so jih ustanovili izključno v nadzorne namene. Komite skrbi za izbor novih kadrov v javni upravi in preverja, ali je celotno delo v skladu s partijskimi vizijami in načeli (Li in Gai 2002). Burns meni, da s tovrstnim delovanjem spodkopava delovanje sistema v smer meritokracije (Burns 2007).

Uradniki v državnih oddelkih in telesih so večinoma člani partije. Ti neposredno sodelujejo v oddelkih organizacije ter spremljajo aktivnosti vseh uslužbencev, ki delujejo na vodilnih pozicijah, ne glede na pomembnost položaja (npr. vodja oddelka in namestnik). Tovrstno delovanje upravičuje partijski *nomenklaturni* sistem. Zanimivo je, da je bila po letu 1990 potisna sila za uvedbo reform in čim hitrejših sprememb predvsem na centralnem vrhu, prav partija. Da bi na nek način omilila svoj vpliv pri postopku rekrutacije uradnikov, je ta postopek prenesla na Ministrstvo za kadrovske zadeve. Zgleda kot da je čas za njen umik, a pustimo dejstvo, da je namestila svoje partijske člane prav v sam vrh kadrov Ministrstva za kadrovske zadeve in s tem zadržala nadzor nad rekrutacijskim postopkom in tudi delovanjem uslužbenskega sistema (Burns 2007).

Državni administrativni aparat tvori veliko število uslužbencev, katerega je potrebno znižati. Začeli so delati v tej smeri, in sicer 100 administrativnih enot na centralni ravni so zmanjšali na 61⁹¹. Da bi zmanjšali število uslužbencev na ministrski ravni, so znižali zgornjo mejo starosti iz 64 na 60 let. Na nižjem uradniškem rangu so starostno omejitev znižali iz 58 na 54 let (Straussman in Zhang v Beh 2007, 18). Ob tem velja še pravilo, vsaj v večini zahodnih držav, da naj bi bili javni uslužbenci nevtralni. Vendar partija pričakuje od njih, ko gre za politična vprašanja, zavezništvo. Po ocenah zahoda, so procesi reform sistema javnih uslužbencev spolitizirani. Kitajska je država, ki je dokazala, kako politično okolje vpliva in omejuje delovanje javnih uslužbencev.

V reformah je bilo opaziti poudarek na dveh nasprotujočih si zadevah. Prva je učinkovitost birokracije in druga politična nevtralnost. Vendar je, po ocenah opazovalcev, slednja ostala v reformah nedotaknjena, bolj se je posvečala učinkovitosti uprave.

Reforme so omogočile večjo varnost pravic uslužbencev, bolj natančno opredelitev dolžnosti, enakost dostopa do delovnih mest, stabilnost delovnega mesta kariernega javnega uslužbenca ter večje pravice poseganja v sistem Ministrstva za kadrovske zadeve (Koutsai 1997). Negativna stran je ta, da še vedno ni jasne ločnice med partijo in državno upravo.

Reforme so v celoti naredile velik preobrat v sistemu javnih uslužbencev. Med drugim so ustvarili prvi zakon in s tem dosegli priznanje vladavine zakona. Legalni sistem omogoča večjo transparentnost, stremi k poštenosti, enakosti ter opredeljuje primere sporov in kontroverznosti.

⁹¹ Kombinirajo se z ministrstvi in ministri, katerih število se je zmanjšalo.

6.3 Sistem javnih uslužbencev danes

Današnji sistem predstavlja že zelo napredno obliko uslužbenskih sistemov. Ne smemo pozabiti, da je sistem zelo svojevrsten že po naravi nastanka, skozi čas je dosegal veliko preudarnih sprememb in nadgradenj, zato smo sedaj priča tako ogromnemu administrativnem aparatu, ki je gonilna sila vseh državno političnih opravil.

Hou Jianliang, iz Ministrstva za kadrovske zadeve, je povedal, da so ustvarili sistem javnih uslužbencev na podlagi že obstoječih sistemov na zahodu. Niso zgolj slepo posnemali teoretičnih idej zahodnega sistema, katere bi potem realizirali tudi v praksi. Integrirali in prevzeli so samo tiste elemente iz zahodnih praks, ki so bili za sistem pomembni in bistveni. Vpeljali so znanstveni pristop upravljanja, postavili so klasifikacijo delovnih mest, rekrutacijo uradnikov na podlagi opravljenega uradniškega izpita in podobno (Xinhua 2004).

Ko govorimo o kvalitetnem sistemu javnih uslužbencev, bi ta moral sloneti na procesih in mehanizmih odprtega in tekmovalnega rekrutacijskega postopka, ki izboljšuje način izbora kandidatov. Sistem bi moral omogočati, da se vsi uradniki za svoje delovno mesto ustrezno izobražujejo, mora skrbeti za dobro nastavitev komunikacijskih kanalov, za ocenjevanje uslužbencev ter izražanje mnenj o njihovem delu, nagrajevanje uslužbencev, ki svoje delo opravljajo uspešno (Burns 2007). Kaj od tega izpolnjuje kitajski sistem bom predstavila v nadaljevanju.

Na Kitajskem rekrutacijski postopek ni slab, še posebej, če govorimo o rekrutaciji na centralni ravni. Na tej ravni so uspešni pri izboru najboljših in najpametnejših kandidatov. Zato je kvaliteta izbora kandidatov in dela javne uprave na lokalni ravni neprimerljivo slabša (Burns 2007). To dokazuje rekrutacijski postopek na centralni ravni, ki je veliko bolj profesionalen kot če gledamo rekrutacijo na lokalni ravni.

Navajam primer iz leta 2004, ko je Ministrstvo za kadrovske zadeve naredilo interni razpis za 4 prosta delovna mesta in sicer iskali so vodji biroja in njuna namestnika.

Prijavilo se je 100 kandidatov, od teh je bilo 60 po vseh zahtevanih kriterijih ustreznih. Izbrani kandidati so morali uspešno opraviti uradniški izpit, vključno z izpitom iz angleškega jezika. Na podlagi uspešnosti opravljenih izpitov so izbrali 31 kandidatov, ki so se uvrstili v nadaljnji postopek rekrutacije. Poslali so jih v okrožje znotraj pekinške občine, kjer jih je lokalni vodja seznanil s podrobnostmi razvoja okrožja in problematikami s katerimi se soočajo. Kasneje je sledil izpit, ki je bil v obliki pisne analize videnja razvoja omenjenega okrožja. Testirali so njihove analitične sposobnosti in veščino pisanja. V tem postopku so dobili 12 kandidatov, ki so bili povabljeni na intervju z ministrom za kadrovske zadeve in nekaj podpredsednikov. Kandidati so dobili dokument, ki je bil povezan s tekočo problematiko. Imeli so 30 minut za razmislek in pripravo odgovora. 8 kandidatov je uspelo dobro predstaviti rešitev težave in na podlagi njihove splošne uspešnosti na vseh ravneh in evalvacije njihovega potenciala, so minister in podpredsedniki izbrali 4 ustrezne kandidate (Personal communication with participant Beijing, march 2004, v Burns 2007).

Izven območja centralnega upravnega aparata, je kvaliteta rekrutacije neprimerljiva. Bolj razviti predeli države so finančno zmožni podpirati kvalitetne uradnike, v manj razvitih delih predstavljajo uradniška mesta zadnji resor, kjer sta kvaliteta ter sposobnost uradnikov precej nižja.

Nanašajoč na pravila o postopku rekrutacije javnih uslužbencev, ki so jih postavili na Ministrstvu za kadrovske zadeve leta 2007, mora ministrstvo v procesu rekrutacije izpolnjevati sledeče:

- javni razpis,
- pregled ustreznosti kandidatov iz predloženih dokumentov,
- ustrezni kandidati se udeležijo uradniškega izpita, katerega morajo uspešno opraviti,
- še enkrat preveriti ustreznost kandidatov in le ti morajo opraviti zdravniški pregled,

objava rezultatov, odobritev in registracija sprejetih kandidatov (Brodsgaard in Chen 2009a).

O ustreznosti kandidatov se odločajo najprej na podlagi starostne skupine in izobrazbe. Prijavljeni naj bi bili stari med 18 in 23 let, z vsaj univerzitetno izobrazbo ali več. Izpit običajno zajema pisni del in po tem sledi intervju. Uspešni kandidati dobijo službo z eno letno poskusno dobo (prav tam).

Rekrutacijski postopek je odvisen od zahtevnosti pozicije delovnega mesta. Na Kitajskem so se izjemno trudili doseči transparentnost rekrutacijskega sistema, kar zgornji primer tudi dokazuje, da v tej smeri delujejo, pa čeprav mogoče le na določenih ravneh in prav v ta namen so leta 2008 ustanovili Državni urad javnih uslužbencev⁹², ki deluje pod okriljem tudi na novo nastalega Ministrstva človeških virov in družbene varnosti (prav tam).

Poglejmo si kakšna je struktura, oziroma kako so razvrščene funkcije in delitve javnih uslužbencev po rangih. Skozi čas se je sistem rangov spreminjal. V dinastiji *Tang* 唐 (618 – 907) je obstajal sistem devetih razredov⁹³, sistem kadrov je poznal 25 rangov, od leta 1993 do 2011 so poznali sistem 15 rangov. Danes ima sistem 27 rangov.

V skladu z začasnim zakonom poznamo tudi širšo delitev javnih uslužbencev. Vendar gledano v celoti, vsi spadajo v isto kategorijo⁹⁴. Delitev pomeni le izražanje kategorij po funkcijah. Ena izmed zakonsko določenih delitev je na vodilne in nevodilne funkcije. Tisti, ki so na vodilnih funkcijah, predstavljajo politične javne uslužbence, ostali so karierni javni uslužbenci. Politični javni uslužbenci⁹⁵ so izvoljeni ali imenovani, mandat traja 5 let. Njihovo delovanje določa obstoječi temeljni zakon Državnega sveta. VLK ter njegova Stalna komisija odločata o izbiri uslužbencev v Državni svet⁹⁶. Za nižje državne upravne organe skrbi Ljudski kongres z njihovimi Stalnimi komiteji⁹⁷

⁹² *Guojia gongwuyuan* 国家公务员.

⁹³ Vsak razred je znotraj vseboval še eno delitev in sicer na višje in nižje uradnike, kar pomeni, da so imeli 18 rangov.

⁹⁴ Kitajski uslužbenski sistem ne pozna delitve med funkcionarji in kariernimi uradniki. Sistem vključuje administrativni vrh kot so predsednik, podpredsednik, premierja ter njegove nadomestnike, državne svetovalce in vse ministre (Beh 2007, 19).

⁹⁵ Za lažjo predstavo so to pri nas funkcionarji, vendar jih naš sistem ne predvideva v sistemu javnih uslužbencev.

⁹⁶ Premiera, podpremier, člani Državnega sveta, generalni sekretar, ministri ter posebni nadzorniki.

⁹⁷ Postavljajo guvernerje, podguvernerje provinc, predsednika in podpredsednika avtonomne regije, župane ter podžupane, prefekta ter podprefekta avtonomnih prefektur, glavnega vodjo ter zastopnike vodje občine, to velja tudi za okraje.

(Zhongqing 2004, 90-91).

Sledijo karierni uslužbenci, ki izvršujejo rutinske javno upravne naloge. Na posamezna delovna mesta so postavljeni na podlagi opravljenih izpitov. Ti izpiti so dostopni za vsakega državljana, gre za organizirano tekmovanje, kjer se bodoči uradniki bojujejo za delovno mesto v javni upravi. Po opravljenih izpiti so redno zaposleni v državni upravi (prav tam, 92-93).

Zgoraj navedena ločnica med političnimi in kariernimi uslužbenci je precej jasna. Ni pa jasne razlike med upravnimi delavci ter poklicno strokovnostjo. Nekateri trdijo, da je jasna samo na papirju in ne v praksi. Menijo, da ima Evropa to bolj jasno razmejeno, tako v teoriji kot v praksi.

Današnji sistem javnih uslužbencev je moderniziran in zakonsko opredeljen. V skladu z *Začasno uredbo javnih uslužbencev* ter sedanjim zakonom obstaja pravilo, da morajo biti uslužbenci kategorizirani in postavljeni na tista delovna mesta za katere izpolnjujejo pogoje (China Daily 2004; Mongabay 1987). Država pa določa kategorizacijo posameznih delovnih področij. Znotraj nazivov posameznih funkcij obstaja 27 rangov.

Slika 6.3: Javni uslužbenci po rangih.

Razred	Funkcija	Rang
1.	Državni voditelji	1-3
2.	Namestniki državnih voditeljev	4-6
3.	Ministri (na ravni province)	7-8
4.	Namestniki ministrov (na ravni province)	9-10
5.	Vodje birojev	11-12
6.	Namestniki vodij birojev	13-14
7.	Vodje oddelkov	15-16
8.	Namestniki vodij oddelkov	17-18
9.	Vodje enot	19-20
10.	Namestniki vodij enot	21-22
11.	Člani enot	23-24
12.	Administrativni delavci	25-27

Vir: Brodsgarrd in Chen (2009b).

Za razliko od prejšnjega sistema, kjer so poznali 15 rangov, so sedaj postavili range, ki se med seboj ne prepletajo. V prejšnjem sistemu, razredi niso bili jasno definirani. Niso ustrezno razmejevali tehničnih, profesionalnih ali najvišjih administrativnih in politično odločilnih delovnih mest. Kvečjemu so izražali, že prej omenjeno delitev, med vodstvenimi in nevodstvenimi položaji (People's Republic of China 2006).

Slika 6.4: Prikaz javnih uslužbencev po rangih.

Rang	
1	Premier oziroma predsednik vlade Ljudske Republike Kitajske
2-3	Podpredsednik vlade Ljudske Republike Kitajske ter člani Državnega sveta
3-4	Uslužbenci, ki imajo vodilno vlogo na ministrstvih ali namestniki le teh (<i>zhèng bù jí</i> 正部级); tisti, ki imajo vodilno vlogo na ravni provinc oz. njihovi namestniki (<i>shěng jí</i> 省级)
4 - 5	Pomočniki vodilnih na ministrstvih ali njihovi namestniki (<i>fù bù jí</i> 副部级) ter pomočniki vodij na ravni provinc ali njihovi nadomestniki (<i>fù shěng jí</i> 副省级)
5 - 7	Vodilni v provincijskih oddelkih ali njihovi namestniki (<i>zhèngsī jí</i> 正司级); ali vodilni na ravni prefektur oz. njihovi nadomestniki (<i>dì jí</i> 地级) ter svetovalci (nadzorniki) (<i>xúnshì yuán</i> 巡视员)
6 - 8	Pomočniki (podporno osebje) provincijskih oddelkov oz. nadomestniki (<i>xúnshì yuán</i> 副司级); pomočniki vodilnih na ravni prefektur oz. namestniki (<i>fù dì jí</i> 副地级); pomočniki svetovalcev (8 nadzornikov) (<i>zhùlǐ xúnshì yuán</i> 助理巡视员)
7-10	Tisti, ki opravljajo vodilne vloge na ravni oddelkov oziroma njihovi namestniki (<i>zhèng chù jí</i> 正处级), vodilni okrajev oz. njihovi namestniki (<i>xiàn jí</i> 县级); svetovalci (<i>diàoyán yuán</i> 调研员)
8 - 11	Pomočniki vodij oddelkov oz. njihovi namestniki (<i>fù chù jí</i> 副处级), pomočniki vodij okrajev oz. namestniki (<i>fù xiàn jí</i> 副县级), pomočniki svetovalcev (<i>zhùlǐ diàoyán yuán</i> 助理调研员)
9 - 12	Vodilne funkcije enot oz. njihovi namestniki (<i>zhèng kē jí</i> 正科级), vodilne funkcije mestne občine oz. nadomestniki (<i>xiāng jí</i> 乡级)
9 - 13	Pomočniki vodstvenih funkcij enot ter namestniki (<i>fù kē jí</i> 副科级), pomočniki vodij mestnih občin ter njihovi namestniki (<i>fù xiāng jí</i> 副乡级)
9 - 14	Člani administrativnih enot (<i>kē yuán</i> 科员)
10 - 15	Uradniki (<i>bànshìyuán</i> 办事员)

Vir: China government (2008).

Poleg tega, da so določeni razredi, je pomembno tudi, da so državni izpiti dostopni za vsakega državljana, ki izpolnjuje osnovne zahteve, glede na zakon o javnih uslužbencih. Tej tematiki namenijo mediji veliko prostora, s tem na nek način tudi promovirajo delovno mesto v državni administraciji (China Daily 2003). Sistem, ki sloni na transparentnosti, poštenosti, tekmovalnosti in zaslugah je pripomogel k reformam na področju postavljanja kvalitetnega kadra v sistemu javnih uslužbencev. S tem ljudje vidijo odprt sistem, ki ponuja možnosti sodelovanja oziroma komuniciranja z državnim vrhom. Čeprav velja pravilo, da je državni izpit dostopen skoraj vsem, še vedno o tem obstajajo dvomi. Kritiki menijo, da se delajo razlike v spolu, starosti, verski pripadnosti, rasi ter mentalni sposobnosti (Xuequan 2007).

Dober uslužbenski sistem omogoča vsakemu posamezniku možnost napredovanja. Napredovanje pa omogočijo dobre ocene, ki jih uslužbenec pridobi skozi leto. Ocena uradnika je odvisna od lastnih zaslug in moralne integritete, katera sta zelo pomembna dejavnika. Zaslužno dobra ocena je povezana poleg možnosti napredovanja tudi z nagradami in bonusi. Bonus ali dodatek k plači dobijo le tisti, ki so se na podlagi letnega poročila nadstandardno izkazali. Bonus je lahko v znesku največ 15-18% od uradnikove mesečne plače (Interview, Ministry of Personnel, 19 march 2004 v Burns, 2007). Dobre ocene v letnih poročilih lahko omogočijo tudi povišico plače. V revnejših predelih, kjer uradniki predstavljajo 70% ali več vseh odhodkov za javni sektor, je izplačevanje bonusov ali dvig plač resnična težava (World Bank 2002 v Burns 2007).

Ni delovne sile na tem svetu, ki je nagrade ali pa sistem nagrajevanja, ne bi motiviral. Uradniki na Kitajskem pričakujejo, da so za delo nagrajeni oziroma, da imajo pravico do boljše plače. Poglejmo si, kako izgleda kitajski uslužbenski plačni sistem.

Po sprejetem prvem zakonu o javnih uslužbencih so bili vse večji pritiski glede plačnega sistema, kar v skladu s tem, da so javni uslužbenci solidno plačani, prispeva k večji profesionalizaciji. Leta 2006 je Državni svet sprejel reformni dokument, ki prispeva k izboljšanju plačnega sistema javnih uslužbencev (Brodsgaard in Chen

2009a).

Na Kitajskem imajo enotni plačni sistem, uradniška plača je bila do leta 2006 sestavljena iz 4 komponent (Brodsgaard in Chen 2009a). Poleg osnovne plače so bile še tri komponente in sicer plača glede na naziv, na razred ter plačilo vezano na delovno dobo. Del plače, ki je bil vezan na naziv, je bil razvejan še nadalje na 14 razdelkov, ki so najpogosteje vezani na dolžino opravljanja dela v tem nazivu. Plačilo glede na pripadajoč razred je bilo ločeno od dela plače iz naziva. Kombinacija omenjenih dveh je predstavljala največji del uradniške plače. Osnovna plača je bila za vse državne uslužbence enaka, to je veljalo za vse razrede; od najnižjih uradnikov do predsednika. Del plače, ki se je nanašal na delovno dobo je predstavljal najmanjši del zneska vrednosti plače (Burns 2007). Glede na reformni paket leta 2006, je sedanji plačni sistem javnih uslužbencev sestavljen le iz dveh delov: plača glede na naziv in plačilo glede na razred. Osnovno plačo in plačo vezano na delovno dobo, so opustili, ker sta bila ta dva sestavna dela plače enaka za vse javne uslužbence. Novi plačni sistem sedaj vsebuje 12 razredov, znotraj tega je še nadalje 27 rangov, ki so določeni glede na naravo dela, stopnjo odgovornosti, glede na ustrezne kvalifikacije in na delovno dobo (Brodsgaard in Chen 2009a).

Ker so plače v bogatejših predelih dvakrat večje od revnejših (National bureau Statistics, 2003 v Burns 2007) je država poskrbela, da imajo upravičeni uradniki pravico do denarnih nadomestil za kritje osnovnih življenjskih stroškov. Osnovne plače so relativno nizke, vendar niso bile vedno tako nizke, v primerjavi z državnimi povprečnimi plačami. Za primer, v petdesetih letih so uradniki prejeli 23-krat višjo plačo od tedanjih povprečnih plač v mestu. Skozi čas je razlika med višjimi in nižjimi uradniki narasla, višji uradniki so pridobili nekatere druge bonitete in ugodnosti, ki vedno ostanejo neopazne (službena vozila, službena potovanja in podobno). Trudijo se te neenakosti nekoliko bolj uravnovesiti. Posledica relativno nizke uradniške plače se kaže v korupciji. Večina uradnikov dejansko prejema veliko višjo plačo kot je le ta prikazana. Ob tem se pojavljajo tudi primeri, pa čeprav je nezakonito, da se družinski člani okoriščajo s

položajem, ki ga ima sorodnik (Li v Burns 2007).

Po letu 2006, ko so se začele reforme na področju plačnega sistema, so ravno zaradi navedenih razlogov v javnem sektorju povečali plače in sicer si lahko pogledamo primer plače predsednika države (ali funkcija premiera). Leta 2001 je plača slednje funkcije znašala 2.890 RMB (brez ostalih dodatkov in bonitet), leta 2006 se je plača zvišala za skoraj trikrat toliko in sicer je znašala 7.820 RMB (brez ostalih dodatkov in bonitet). Plača na novo zaposlenega uradnika znaša 630 RMB, kar je skoraj ena desetina predsedniške plače. Če pogledamo, v letu 2001, je plača uradnika začetnika znašala le eno šestino predsedniške plače. Nadalje, so še vedno vidne razlike v vodstvenih in nevodstvenih funkcijah. Pravnomočni vodja biroja ima plačo v višini 1.410 RMB na mesec; inšpektor, ki je v istem rangi lahko zasluži le 1.290 RMB na mesec. Slednji nima vodstvene in kadrovske odgovornosti. Potrebno je še omeniti, da so nove reforme prispevale tudi k večji enakopravnosti v programu z bonitetami. Skoraj vsi javni uslužbenci so deležni določenih finančnih dodatkov (od 2.000 do 5.000 RMB na mesec). Denarna nadomestila so povezana z lokalnim proračunom, prihodki od davkov, ravnmi cen in geografskimi okoliščinami⁹⁸ (Brodsgaard in Chen 2009a).

Ne glede na to, da so uradniške plače relativno nizke, v revnejših ali nerazvitih predelih, predstavlja upravni aparat kar precejšnje proračunsko breme. In sicer proračunski izdatek za lokalno birokracijo se giblje nekje od 70 do 80% od skupnega izdatka. To breme se je povečalo zaradi povišanja plač vseh javnih uslužbencev, tako da Ministrstvo za finance očitno ni sposobno kriti vse te nastale stroške. Zato so revnejše lokalne vlade reagirale na način, da so začele obračunavati dodatne pristojbine ter dajatve za lokalno prebivalstvo, kar je že dolgoletna težava v ruralnih predelih Kitajske in s tem ogroža stabilnost mnogih lokalnih skupnosti (Burns 2007).

Vsak uslužbenec, ki dela v državni upravi in je izbran po pravilnem postopku za opravljanje kakršnekoli funkcije, ima svojo »kartoteko«. Ena izmed nalog kadrovskega

⁹⁸ V metropolah kot so *Shanghai* in Peking ter obalni provinci kot sta *Guandong* in *Jiangsu*, dobivajo veliko več dodatkov zaradi visokega življenjskega standarda. Uradniki, ki delajo v *Tibetu* in *Xinjiangu*, dobivajo dodatke zaradi težkih naravnih okoliščin in geografske oddaljenosti.

upravljanja je vodenje evidence ter podatkov o vseh zaposlenih v javnem sektorju. Podatki, ki so navedeni v kartotekah, so tajni in tudi dovoljeni v pogled samo tistim, ki so na katerikoli način upravičeni, ponavadi so to nadrejeni. Osebni podatki kandidatov obstajajo v dveh verzijah, ena je original (*zhengben* 正本), ki vsebuje vse relevantne podatke, druga verzija pa je delna kopija originala (*fuben* 副本). Cilj zapisovanja tovrstnih dokumentov je lažje izvajanje kontrole nad zaposlenimi. Torej se lahko, preden nekoga rekrutirajo, seznanijo z njegovimi osebnimi podatki (lojalnost politični partiji, osebnost, stališča v času študija in tako naprej) (Hong 1990).

Omenjala sem že partijsko vpletenost v rekrutacijski postopek in na splošno v celotno delovanje upravnega aparata. Nikjer v regulacijah nisem zasledila, da uradnik, ne glede na kateri poziciji opravlja delo, mora biti nujno član KKP. Zelo zanimivo je, da je partijskih članov manj kot 6% glede na celotno populacijo. V upravnem aparatu je delež 80% partijskih članov (Burns 2007), od tega imajo 95% vodilnih položajev, od lokalne ravni vse do vrha (Brodsgaard in Chen 2009b). Torej se zopet vračam na odstopanje teorije od prakse. V praksi partija zahteva, da na določena vodilna delovna mesta namestijo oziroma pridejo člani partije. Člani partije naj bi prevzeli delovna mesta politično občutljivih oddelkov kot so pisarna Državnega sveta, Komisije in Ministrstva za izobraževanje, Znanost in tehnologija (Burns 2007). Partija nadzoruje vsa politična imenovanja javnih uslužbencev, nadzoruje tudi ključno administrativno osebje ter karierne javne uslužbence skozi ustaljena pravila. Vsi javni uslužbenci so že kot kandidati zaslišani glede na zahteve vloge prošnje (pomembni sta moralni in politični vidik), preden pristopijo k izpitu. Tovrstni primeri partijske vpletenosti ustvarjajo pomanjkanje institucionalne stabilnosti in kontinuitete (Koutsai 1997).

Partija se ni pripravljena odreči kontroli nad vodstvenimi položaji. Poleg zakonov, ki veljajo, partija še vedno vpliva ali pa v največji meri odloča o imenovanju uradnikov, odpustu in podobno, kar pomeni, da včasih deluje izven zakona (Brodsgaard in Chen 2009b).

7 PRVI ZAKON JAVNIH USLUŽBENCEV (中华人民共和国公务员法) - 1.1.2006 99

Slika 7.1: Zakon o javnih uslužbencih



Vir: *Zhongguo gaige* (2005).

LRK je leta 1993 sprejela »Začasno uredbo za javne uslužbence«. Uredba je vsebovala 18 poglavij in urejala področja kot so dolžnosti in pravice javnih uslužbencev, klasifikacijo razredov, nagrade, disciplinska načela, sistem napredovanja, imenovanje in razrešitev, izobraževanje, rotacijo uradnikov ter ostala področja. Uredba je bila izhodiščni dokument za nastanek prvega Zakona o javnih uslužbencih. Po revidiranju začasne uredbe je zakon uredil dopolnitve k pomanjkljivostim uredbe. Na splošno pa velja, da zakon bolj podrobno opredeljuje pravice in dolžnosti javnih uslužbencev (Brodsgaard in Chen 2009a).

Zakon so uradno potrdili na 15. kongresu Stalnega komiteja 10. Vseljudskega kongresa Ljudske Republike Kitajske (25. aprila 2005). Takrat je bil dogovorjen datum o uradnem pričetku delovanja Zakona o javnih uslužbencih. Zakon vsebuje 18 poglavij, ki so razdeljena na člene.

⁹⁹ Omenjam javnega uslužbenca v moškem spolu, kar ne pomeni, da sistem javnih uslužbencev ne vključuje uslužbenk. Glede na to, da je bila včasih vladavina moških in ker se je na ta način lažje izražati, sem se opredelila za uporabo enotnega pojma javni uslužbenec, ki vključuje tako uslužbence kot uslužbenke.

I. Poglavlje (1. – 10. člen)

... govori o splošnih predpisih, ki jih mora uslužbenec pri opravljanju dela upoštevati.

Opredeljena je definicija javnega uslužbenca:

»Javni uslužbenci so zaposleni, ki izvajajo uradne naloge v skladu z zakonom in so člani upravnih kadrov države. Njihovi prejemki in socialne ugodnosti so plačani s strani države.« (中华人民共和国公务员法, 2005, 第一章, 第二条).

II. Poglavlje (11.-13. člen)

... ureja dolžnosti, ki jih mora izpolniti javni uslužbenec v skladu z zakonom ter govori o pravicah uslužbencev¹⁰⁰. Govori o osnovnih pogojih¹⁰¹, ki jih mora posameznik izpolnjevati, če se želi kvalificirati kot kandidat za bodočega javnega uslužbenca.

III. Poglavlje (14. – 20. člen)

... govori o kategorizaciji delovnih mest ter rangih. Zakon predvideva vnaprej sistematsko kategorizirana delovna mesta. Država je tista, ki vnaprej določi, kako bo urejen kadrovski sistem za posamezno delovno mesto. Uslužbenci, ki so v skupini vodij, morajo biti postavljeni v administrativnem aparatu v skladu z ustavo in obstoječimi zakoni. Uslužbenec mora ustrezati ravni funkcije delovnega mesta ter institucije. Obravnava tudi tiste, ki niso na vodilnih položajih, njihovo postavitve na posamezna delovna mesta razvršča država v skladu samo s tem zakonom. Delovna mesta in range usklajuje in določa Državni svet. Pridobljen rang in funkcija določata tudi plačni razred v prednastavljenem plačnem sistemu.

Kitajska je postavila enoten plačni sistem. Vendar se ta lahko razlikuje od province do province, ker prihaja do razlik v razvitosti posameznih provinc¹⁰². V skladu s tem tudi prejemajo plače glede na razred, v katerem opravljajo delo (Embassy of People's

¹⁰⁰ Vsak javni uslužbenec mora imeti pravico do izobraževanja; lahko sam odstopi od delovnega mesta; ima pravico prejemati plačo in uživati vse ugodnosti, ki jih delovno mesto ponuja in podobno.

¹⁰¹ Polnoletnost, mora biti kitajski državljan, moralen človek, imeti mora določeno znanje, da lahko pristopi k uradniškim izpitom za nadaljnje izobraževanje. Zelo pomemben člen je, da si mora prizadevati, da bo delo opravljal učinkovito.

¹⁰² Podatki iz leta 2003. Gre za primerjavo mesečnih plač od province do province. Primer Peking, kjer povprečen uslužbenec zasluži med 4.000 in 5.000 RMB na mesec. Uslužbenci v Shanghaiju zaslužijo 3.5 krat več kot uslužbenci v provinci Shaanxi. Recimo uslužbenci v Guizhou, Qinhaiju ter mnogi manjši predeli dobijo uslužbenci nekaj stotakov RMB (Invest Beijing 2007).

Republic of China in United States Of America 2006).

IV. Poglavje (21. – 32. člen)

.... gre za način rekrutacije kandidatov ter sistem zaposlovanja. Po zakonu ima vsak uslužbenec pravico¹⁰³ zaprositi za delovno mesto v državnem aparatu. Najprej je potrebno opraviti »sprejemni« izpit¹⁰⁴. Za to je potrebno izpolniti poseben obrazec. Najprej se opravi pisni izpit, če je ta na zadovoljivi ravni, sledi še razgovor, kjer preverjajo fizične in psihične sposobnosti kandidata.¹⁰⁵

Vse javne uslužbenke imenuje (*renming* 任命) višji organ (*shangji* 上级). Velja pravilo, da so kandidati skrbno izbrani z uporabo demokratičnih glasovanj¹⁰⁶, preko posvetovanj oz. zbiranja različnih mnenj in kolektivnih diskusij na partijskih sestankih. Potrebno je ugotoviti, kakšna delovna mesta so prosta in kakšen kader bi ustrezal. Če kateri od rekrutov ustreza opisu je zadnje dejanje samo še odobritev višjega organa za sklenitev delovnega razmerja (Hong 1990).

V. Poglavje (33. – 37. člen)

.... ocenjevanje kakovosti dela zaposlenih v javnem sektorju. Ocenjuje se kvaliteta opravljenega dela, politična integriteta, rezultati dela in poštenost. Torej gre za ocenjevanje prispevka uslužbenca k delovanju organa, v katerem opravlja svoje delo. Zakon določa dve vrsti ocenjevanja, in sicer gre za letno in rutinsko ocenjevanje. Ocenjevanje uslužbencev na nevodilnih funkcijah običajno poteka vsako leto. Uslužbenec sam napiše poročilo o opravljenem delu v minulem letu in ga oceni. Vsako delovno mesto ima v naprej določene zahteve in cilje, ki jih mora javni uslužbenec doseči. V pregledu ocenjuje stanje doseženega. Nadrejeni zaprosi za mnenje ter ocenitev uslužbenca, končno oceno lahko določi oseba, ki je na vrhu sektorja oz. komite, ki je

¹⁰³ Glej zakon II. poglavje, katere osnovne pogoje mora posameznik izpolnjevati.

¹⁰⁴ Obstaja tudi način rekrutacije specializiranih kadrov oziroma strokovnjakov. Ti so v naprej določeni in so vabljeni v državno administracijo preko vabila. Sami se nato odločijo glede opravljanja službe. To so pogodbeni delavci in ne ostajajo dlje časa na delovnih mestih.

¹⁰⁵ Zahtevnost sposobnosti kandidata je odvisna od namenjenega delovnega mesta. (Povzeto po: 中华人民共和国公务员法, 2005, 第四章.)

¹⁰⁶ Kot zanimivost, novi zakon predvideva, da lahko javni uslužbenec predlaga svojega kandidata od ponujenih. Lahko predlaga tudi osebo, ki je že v sistemu in si želi napredovanja.

pristojen za ocenjevanje javnih uslužbencev.

Ocenjevanje je določeno z ocenami odlično, primeren, zadovoljiv ter nezadosten. O oceni mora biti uslužbenec pisno obveščen, z obrazložitvijo.¹⁰⁷

VI. Poglavlje (38. – 42. člen)

.... imenovanje v naziv in razrešitev. Najprej je potrebno upoštevati predvideno število uslužbencev na posamezno enoto. Poglavlje določa primere o premestitvi kandidatov. Uslužbenec lahko pomaga neki drugi enoti, vendar le za določen čas in v določene namene. Izbor kandidatov poteka na dva načina. Vodilne funkcije imenujejo kandidata preko volilnega sistema. Po izvolitvi je imenovan v naziv po predvidenih postopkih. Za preostale uslužbence velja ustaljen postopek.

VII. Poglavlje (43. – 47. člen)

... določa postopek napredovanja in degradiranja. Za imenovanje v naziv se od kandidata zahteva izpolnjevanje vseh osnovnih zakonskih zahtev. Poleg tega je zahtevana ustrezna usposobljenost (izobrazba), učinkovitost ter delovne izkušnje. Napredovanje je postopno¹⁰⁸.

Napredovanje iz nevodilne v vodilno funkcijo zahteva posebne postopke, in sicer zasedanje nadrejenih, kjer zbirajo priporočila ter ocene uslužbenca. V tej fazi uredijo celotno dokumentacijo za imenovanje v višji naziv. Če se odločijo, da si uslužbenec zasluži napredovanje, je potrebno upoštevati ustaljene postopke, ki so predvideni v ta namen.¹⁰⁹ V primeru, da je delovno mesto pod šefom oddelka oz. biroja prosto, lahko izberejo osebo preko internega natečaja. Če gre za prosto delovno mesto na nevodilni funkciji, se mora v tem primeru razpisati javni natečaj in izbrati kandidate iz množice ljudi.

¹⁰⁷ Osnovni namen ocenjevanja dela je, da pripomore k večji motiviranosti opravljanja dela. S tem je omogočeno napredovanje v višji naziv in v boljši plačni razred. Lahko je deležen nagrad, dodatnih usposabljanj ali pa lahko pride tudi do razrešitve naziva. Odvisno od dosežene ocene.

¹⁰⁸ Če se na podlagi letne ocene izkaže, da je uslužbenec opravil svoje delo v prejšnjem letu nad pričakovanji, ga lahko postavijo na en nivo več kot je določeno v pravilih.

¹⁰⁹ Potrebno upoštevati načelo *mutatis mutandis* (pri primerjavi, enačenju je potrebno upoštevati različnost okoliščin) (Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša in avtorji 2000).

Degradiranje nastopi, ko je uslužbenec za opravljanje svojega dela dobil nezadostne ocene, kar pomeni, da ga lahko vrnejo po lestvici eno mesto nižje, v skladu s predvidenimi postopki degradacije.

VIII. Poglavlje (48. – 52. člen)

... sistem nagrajevanja sloni na doseženih zaslugah pri opravljanju svojega dela.¹¹⁰ Nagrada je predvidena za okrepitev morale. Lahko je nagrajen tudi kolektiv, če je pri delu dobro opravil skupne naloge. Zakon določa nekaj splošnih členov, v katerih primerih so lahko uslužbenci nagrajeni.¹¹¹ Če posameznik izpolnjuje pogoje vsaj enega izmed zastavljenih, ima pravico do nagrade. Nagrade so lahko v obliki uradne pohvale. Sledijo uradne pohvale za posebne zasluge, ki so opredeljene v treh stopnjah ter podelitev častnega naziva, ki velja za najvišjo nagrado. V poštev lahko pride tudi denarna nagrada, vendar le ta ne sme presežati določene denarne vsote. Odvzem pridobljene nagrade sledi, če je uslužbenec dobil nagrado na nezaslužen način, ali če jo je pridobil na nezakonit način ter iz drugih okoliščin, ki niso v skladu s pravili in zakoni.

IX. Poglavlje (53. – 59. člen)

... kazni so predvidene za vse okoliščine, ki niso v skladu s predpisi. Javni uslužbenec ne sme širiti informacij s področja delovnega mesta. V splošnem ne sme kršiti pravil, ki so zanj določena, ne sme zavračati naloženih dolžnosti, če ne dela v skladu z načelom ekonomičnosti ter ne sme biti vpleten v korupcijo.

Javni uslužbenec ima pravico vložiti pritožbo v primeru nestrinjanja z odločitvijo nadrejenega, ali če nadrejeni deluje v nasprotju z določenimi postopki. Tovrstno dejanje lahko prijavi višjim pristojnim organom. Če ni razrešen primer v njegovo korist, se lahko pritoži na višje organe. Zaradi tožbe ne sme čutiti nikakršnih posledic na svojem

¹¹⁰ Obstajajo praktični primeri nagrajevanja javnih uslužbencev. Zaradi poslanstva delovanja v prid ljudstva, so ljudje tisti, ki lahko pohvalijo izjemno delo uslužbencev, pohvalam sledi tudi primerna nagrada (Xinhua 2004).

¹¹¹ Kot na primer: 1. biti predan svojemu delu, ga z veseljem opravljati ter dosežati posebne dosežke; 2. upoštevati zakone in pravila, opravljati delo pošteno, biti zgled drugim; 3. uvesti mehanizem učinkovitosti in ekonomičnosti, da svoje delo izboljšuje; 4. prispevati z svojim delom k zaslužkom varovanja družbene stabilnosti. (Glej 中华人民共和国公务员法).

delovnem mestu. Če se zoper obtožene osebe dokaže dejanje, ki ni bilo v skladu s pravili, se temu primerno odredi disciplinski izrek, ki je zakonsko predpisan za posamezno kazensko dejanje. Enako lahko nadrejeni naroči preiskavo zoper podrejenega, če meni da ni delal v skladu s pravili.

Disciplinski izreki predvidevajo opozorilo, zapis disciplinske kršitve, zapis resne disciplinske kršitve, degradacijo, odpust oziroma razrešitev iz delovnega mesta ter odpust s področja javne uprave. Za vsak disciplinski ukrep morajo biti dokazi jasno predstavljeni oziroma vsaka disciplinska kršitev mora biti dokazana. Dokler je uslužbenec v disciplinskem postopku, ga ne smejo premestiti, odpustiti ali povišati v višji plačni razred. Tudi napredovati ne more, vse dokler mu ni dokazana kršitev.

X. Poglavlje (60. – 62. člen)

... izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev. Oddelek, v katerem uslužbenec sklene delovno razmerje, mora v skladu z zakonom poskrbeti za izobraževanja oz. usposabljanja v ustreznih izobraževalnih institucijah. To pomeni, da uslužbencu, ki je nastopil na novo delovno mesto, pripada izobraževanje. V primeru napredovanja na vodstveno funkcijo, mora biti deležen izobraževanja, predno nastopi na funkcijo oziroma v roku enega leta, od prevzema delovnega mesta. Za vse tiste, ki opravljajo posebne funkcije, obstajajo specialni programi izobraževanja. Uslužbenci, ki opravljajo profesionalna in tehnična dela, morajo imeti izobraževanje na zahtevanih področjih in za to morajo biti ustrezno nagrajeni.

XI. Poglavlje (60. – 72. člen)

... zakon določa izmenjavanje javnih uslužbencev. Lahko se izmenjavajo znotraj kontingenta javnih uslužbencev, lahko pa iz uradniškega mesta prestopi na uradniške dolžnosti znotraj državnih podjetij, javnih ter nevladnih institucij. Izmenjavanje lahko poteka zaradi potrebe po pomoči na nekem delovnem področju ali zaradi nabora novih izkušenj. Uslužbenec je lahko premeščen na drugo delovno mesto v primeru ukinitve svojega delovnega mesta. Zaposleni, ki opravljajo delo po formalni dolžnosti iz

državnih korporacij, javnih institucij, ljudskih in nevladnih organizacij, so lahko premeščeni v vladne oddelke, kjer bi opravljali vodilno oziroma nevodilno funkcijo. Tudi če uslužbenec pomaga opravljati delo na višjem rangu, mora za to delovno mesto izpolnjevati pogoje, ki jih zahteva to delovno mesto. Medtem, ko uslužbenec pridobi izkušnje na drugem delovnem mestu, je z izkušnjami lahko trajno premeščen na to delovno mesto. Poleg tega mora izpolnjevati preostale osnovne pogoje. Za izmenjavo lahko zaprosi uslužbenec sam. Ko pride na drugo delovno mesto, ne sme delati v svojo korist, ali se okoriščati z novim pridobljenim položajem. Pri tem je potrebno paziti, da ne pride na delovno mesto, kjer ima sorodnike.

XII. Poglavlje (73. – 79. člen)

.... plače, blagostanje in zavarovanje. Plačilni razredi so določeni s stopnjo in rangom uslužbenca¹¹². Vsak razred že vsebuje različne faktorje kot so dolžnosti in odgovornosti na delovnem mestu, delovna učinkovitost, dosežki pri opravljanju dela, stopnja izobrazbe, delovna doba, in sicer vedno poskuša ohraniti racionalno razliko med obstoječimi pozicijami in rangi. Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz osnovne plače, odbitkov, nadomestila in bonitete. Plačni sistem je vezan na gospodarsko stanje.¹¹³ Država omogoča sistem zavarovanja zaposlenih za primer upokojitve ali bolezni, zdaj po novem tudi porodniški dopust. Če je uslužbenec utrpel bolezen zaradi opravljanja dela za javno dobro oziroma je pri tem izgubil življenje, je država dolžna kriti stroške za odpravo bolezni oziroma mora plačati odškodnino družini, ki je utrpela izgubo.

XIII. Poglavlje (80. – 86.člen)

... ureja področje odpovedi in odpusta. Če javni uslužbenec želi prekiniti delovno razmerje, mora posredovati zahtevo oddelku, ki je odgovoren za odpovedi. V zahtevi mora podati jasno pisno obrazložitev. Odgovorni organ ima 30 dni časa za obravnavo

¹¹² Od 1.-5. ranga so višji uslužbenci. Ti tudi uživajo določene privilegije kot so recimo višja plača, boljši delovni pogoji, med drugim boljši službeni avtomobili, potovanje z avionom v prvem razredu in še mnoge druge ugodnosti (Mongabay 1987).

¹¹³ Ob gospodarski rasti, se javnim uslužbencem poviša plača. V ta namen zakon predvideva sistem, ki bi nadziral rast plač oziroma da je v nekem soskladju s privatnim sektorjem, ker se na ta način ohranjajo zaposleni v državni administraciji.

zahteve. Če mu odobrijo, se javni uslužbenec v roku 90 dni od odobritve odpovedi, umakne iz delovnega mesta. V določenih primerih uslužbenci ne morejo sami odločiti o prekinitvi delovnega razmerja. Obstajajo določena pravila, ki to ne dopuščajo¹¹⁴. Do odstopa iz vodilne funkcije javnega uslužbenca pride v primeru, če uslužbenec ni opravljal svojega dela v skladu z naloženimi pravicami in dolžnostmi oziroma je povzročil škodo svojemu oddelku. Če ne odstopi sam, mu pristojni nadrejeni lahko odstop ukaže.

Javni uslužbenec je lahko deležen odpovedi s strani delodajalca v primeru, če se ni njegovo delo v roku dveh let izkazalo za učinkovito; če ni primeren za postavljeno delovno mesto in če zavrne drugo ponujeno delovno mesto; če ne upošteva pravila in ne izpolnjuje vseh obveznosti; če je določeno število dni odsoten, brez predhodnega oziroma naknadnega sporočila o odsotnosti.

Vsak uslužbenec mora biti pisno obveščen o razlogu odpusta.

XIV. Poglavlje (87. – 89. člen)

... pravila glede postopka upokojite. Vsak uslužbenec, ki doseže določeno delovno dobo oziroma starostno skupino, ali celo izgubi sposobnost za opravljanje dela, bi moral biti upokojen. Obstajajo možnosti predčasne upokojitve, vendar mora za to izpolnjevati pogoje, katere določi država.

XV. Poglavlje (90. – 94. člen)

... postavlja pravila na področju obtožb in postopkov povezanih s tem. Če je bil uslužbenec obdolžen za kršitev nekega dejanja, mora o tem odločati pristojni organ. Odločba mora biti predložena obtoženemu v pisni obliki. Če se uslužbenec ne strinja z odločitvijo, se lahko na odločitev pritoži. V primeru, da ponovno prejme odločitev s katero se ne strinja, ima še možnost pritožbe na višjih instancah.

¹¹⁴ V primeru, da je zadolžen za opravilo specifičnega uradniškega dela, ki je vezano izključno na uslužbenca; lahko je seznanjen s tajnimi podatki; če ne izpolnjuje delovne dobe na tem področju kot to predpisuje država; če je v postopku preiskave in podobno.

V primeru, da javni uslužbenec zasledi primere kršitev, ali začuti v svojem delovnem okolju izvajanje nepravilnih postopkov, mora to prijaviti pristojnim organom. Ti morajo brez oklevanja sprožiti postopek preiskave okoliščin.

XVI. poglavje (95. – 100.člen)

... govori o pogojih zaposlovanja po posameznih delovnih mestih v javni upravi. Vsak del državne administracije potrebuje določeno število javnih uslužbencev. Enako mora upoštevati omejitev delovnih mest. Za prosto delovno mesto mora oddelek objaviti razpis in izbirati med kandidati, ki so opravili rekrutacijski postopek. Ko je kandidat izbran, podpišejo pogodbo o sklenitvi delovnega razmerja. Pogodba mora opredeliti pravice in obveznosti ene in druge strani. V pogodbi mora biti napisan naziv, funkcija, plača in podobno. Če gre za javne uslužbence, ki opravljajo vodstveno funkcijo, imajo ti pogodbe za mandat, ki traja do 5 let.

Zakon v tem delu tudi bolj točno specificira pravico do uporabe sistema imenovanja (*pinren zhi 聘任制*), kar začasna uredba ni predvidevala. Pravico do imenovanja uradnika je mogoča le za specifična delovna mesta, kjer je zahtevana visoka usposobljenost oziroma če gre za kandidata, ki je strokovnjak. Postopek imenovanja mora odobriti administrativno telo na centralni ravni. Za delovna mesta, kjer v delovni opis spadajo tudi državne skrivnosti, takrat ni dovoljeno uporabiti omenjenega sistema. Specifična delovna mesta so urejena preko pogodbe, ki je lahko sklenjena od 1 do 5 let, s poskusno dobo šestih mesecev. To namreč omogoča fleksibilnost in hitrejšo zamenjavo kadra v primeru neustreznosti (Brodsgaard in Chen 2009b).

XVII. Poglavje (101. – 104.člen)

... zakonska odgovornost. Na splošno govori o vseh postopkih, v primeru kršitve zakonskih členov, ki jih stori nadrejena oseba oziroma oddelek, kjer uslužbenec dela. Določa postopke v primeru odpovedi na delovnem mestu ali upokojitve. Opredeljuje posledice v primeru odpovedi za uslužbence na vodilnih mestih, ta namčer ne sme biti v stiku s področjem najmanj 3 leta. Za navadne uslužbence, velja prepoved 2 leti. V

primeru kršitve, je predvidena denarna kazen.

Če oddelek stori krivico uslužbencu ter pri tem oskruni njegovo ime, ima uslužbenec pravico prejeti od oddelka opravičilo ter rehabilitacijo za storjeno dejanje. Oddelek se mora potruditi uslužbencu vrniti dobro ime.

Če javni uslužbenec ali oddelek storijo dejanje, ki ni v skladu z osnovnim načelom, to je opravljanje svojega dela v imenu ljudstva, sledi postopek preiskave. Preiskava poteka v skladu s predvidenimi postopki za kriminalna dejanja. Če gre za manjši prekršek, se izreče disciplinski postopek.

XVIII. Poglavlje (105. – 107. člen)

... omenja nekaj dodatnih zakonskih predpisov. Pojasnjuje poimenovanje oseb, ki delujejo na vodilnih funkcijah. Mišljene so osebe, ki so na čelu oddelkov ali na čelu pomembnih institucij. Niso mišljeni tisti, ki so vodje znotraj oddelka ali posameznega delovnega okrožja.

Za vse tiste, ki so člani državne uprave, veljajo zakonski predpisi, ki jih predvideva zakon za javne uslužbence. Ta zakon ne velja samo za tiste, ki delajo kot namestniki in opravljajo skrajno nepomembne funkcije v državni upravi.

Zadnji člen pojasnjuje, od katerega dne velja zakon za javne uslužbence in kdo vse ga je potrdil.

7.1 MNENJA O DELOVANJU PRVEGA ZAKONA JAVNIH USLUŽBENCEV

Ocena novega sistema, po mnenju ministra za kadrovske zadeve, opredeljuje pristojnosti, stopnje in range, rekrutacijski postopek, ocenjevanje, plačni sistem, izobraževanje, kazni in še ostale zadeve, ki so povezane s področjem javnih uslužbencev (China Daily 2004). Pomembno je, da zakon omejuje možnost zaposlitve v državni upravi. Predvideva opravljanje izpita, ki je sicer dostopen vsem, vendar je propustnost manjša. Na trgu uradniške delovne sile je huda konkurenca. Poleg tega novi zakon omogoča stabilen plačni sistem, ki se spreminja sorazmerno z gospodarsko rastjo (Embassy of the People's Republic of China in Australia 2005).

Ustvarjen je nov pomen delovanja javnega uslužbenca, uvedena je mobilnost. Omogočeno je napredovanje v skladu z njihovo učinkovitostjo na delovnem mestu. Lahko so kreativni in s tem so bolj prizadevni pri svojem delu, ker jim to omogoča izziv napredovati po lestvici navzgor (Xueying 2005).

Zaradi političnega prizadevanja ustvariti stabilen sistem, so spregledali nekaj elementov pri upravljanju s kadri. Poglejmo najprej zaposlitvene pogodbe. Ko uslužbenec opravi poskusno dobo, po tej dobi postane pogodba veljavna za nedoločen čas. Posledica je, da uslužbencev, ki svoje delo opravljajo povprečno ali z nezadovoljivo oceno, ne morejo z lahkoto odpustiti prav zaradi narave pogodbe. Zaradi tega prihaja do slabih ocen (na celoti 0,1% vseh javnih uslužbencev je ocenjenih z oceno »nezadovoljivo«). Po pravilih lahko uradnik dobi oceno nezadostno celo dvakrat, da ga lahko na podlagi tega odustijo (Burns 2007).

S transparentnostjo uslužbenskega sistema, je prebivalstvu omogočena večja pravica pri ocenjevanju delovanja javnih uslužbencev. Ne smemo pozabiti na glavni cilj vsakega uslužbenca, delovanje v prid ljudstva. Vendar ljudje so opazili, da je stari sistem kadrov v določenih provincah še vedno prisoten. Nekateri ne upoštevajo dejstva, da bi moral

biti javni uslužbenec, zgled družbi. Ljudje dnevno pošiljajo ogromno komentarjev, in sicer v obliki pritožb glede obnašanja uslužbencev¹¹⁵. Cilj novega zakona je ustvariti dobro izobražene in etično moralne javne uslužbence, ki bi bili zgled sodržavljanom (Beijing Time 2002). Nekateri pa še vedno živijo v zmoti in svoje delo opravljajo v starem slogu (Beijing Time 2003a).

Rekrutacija in zaposlovanje uradnikov na lokalni ravni je tudi z zakonom, slabo opredeljena. Fokus je na rekrutaciji v samem vrhu aparata, ne pa tudi na nižji ravni. Že neprecizna opredeljenost rekrutacije ustvarja razkorak med državno politiko in prakso. Na uradniška mesta premeščajo vojake, ki so svojo kariero v nazivu vojaka, odslužili. Pekinško okrožje *Haidian* je leta 2001 in 2002, moralo sprejeti nekaj demobiliziranih vojakov. Nekatero okrožno oblast se niso strinjale, vendar je lokalna vlada postavila kvoto demobiliziranih vojakov, ki bi morali biti prestrukturirani na uradniška mesta. Slaba stran tovrstnega nameščanja je, da vojakom niti ni potrebno opraviti uradniškega izpita, gre samo za premestitev, ob tem pa ni pomembno ali je oseba kvalificirana za postavljeno delovno mesto ali ne. Poleg vojakov na lokalni ravni, še posebej na ravni okrožja, nameščajo kadre na uradniška mesta iz lokalnih gospodarskih podjetij in tu zopet govorimo o zaposlovanju brez opravljenih obveznosti rekrutacijskega postopka, ki jih določa zakon (Interview, Ministry of Personnel, 19 March v Burns 2007).

Slaba točka zakona in kitajskih reformatorjev je politična nevtralnost, saj je zakon sploh ne omenja. Na zahodu je politična nevtralnost v ospredju. Kitajci niso nikoli postavili jasnih ločnic med partijskimi voditelji ter državnimi uradniki. V praksi partijski voditelji spadajo pod administrativne uradnike. Da lahko postaneš uspešen uradnik, ni nujno, je pa skorajda priporočljivo, da postaneš najprej partijski član.

Veliko usposobljenih ljudi vendarle nadzoruje izvajanje zakona. V tem pogledu lahko upamo na izboljšave in večji red v delovanju sistema javnih uslužbencev.

¹¹⁵ Nekateri uslužbenci so vzvišeni, obnašanje na delovnem mestu je neprimerno, kot recimo glasno pogovarjanje preko telefona, lahko so neprimerno oblečeni na delovnem mestu in podobno (People's Daily 2006).

8 IZOBRAŽEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Izobraževalni sistem javnih uslužbencev se je skozi čas spreminjal. Namen izobraževanja je bil ustvariti profesionalen in izobražen upravni sistem. Izobraževanje poteka na planski način. Kandidat za javnega uslužbenca mora najprej uspešno opraviti izpit, nato dobi pogoje za nadaljevanje šolanja v specializiranem programu.

Na Kitajskem je javno upravni izobraževalni sistem razdeljen na dva glavna dela. Eno je formalno šolanje v visokošolskih in univerzitetnih institucijah, kjer diplomanti po končanem študiju sami iščejo delo v državni upravi. Predno postanejo javni uslužbenci morajo uspešno opraviti uradniški izpit. Druga vrsta šolanja je izobraževanje za obstoječe delovno mesto, kar lahko imenujemo poklicno izobraževanje. Poteka nekako takole, partija in vladna telesa poskrbijo za to, da uradnika pošljejo na izobraževanje. Partijske šole in šole za administracijo poskrbijo za izvedbo (Dockstock 2011).

Vsak oddelek znotraj državne uprave je dolžan priskrbeti svojim uslužbencem izobraževalni program. To pomeni nadgrajevanje oziroma izpopolnjevanje znanja¹¹⁶. Obstaja nekaj načinov izobraževanj in sicer za točno določeno delovno mesto, profesionalno izobraževanje ter izobraževanje za nadgradnjo že obstoječega znanja (Xiaolai 2002).

Celotna država je pokrita z institucijami, ki so namenjene izobraževanju javnih uslužbencev. Obstajajo partijske in državne upravne šole, ki med seboj tekmujejo. Veliko se govori tudi o tem, da imajo več možnosti pri zaposlitvi diplomanti kot pa člani državne šole. Poleg teh šol obstajajo tudi izobraževalne agencije¹¹⁷, ki nudijo tečaje.

¹¹⁶ Velja pravilo, da mora imeti uslužbenec vsakih 5 let, vsaj tri mesečni tečaj izobraževanja.

¹¹⁷ Javne ali zasebne agencije.

8.1 Državna upravna šola¹¹⁸

S svojim delovanjem je začela leta 1988, uradno so jo priznali leta 1994. Je pod direktnim nadzorom državnega sveta. Šola je namenjena izobraževanju srednjih in višje rangiranih javnih uslužbencev. Med drugim izvaja izobraževalni program za politične analitike. Znotraj svojega delovanja vsebuje skupine, ki imajo posvetovalno funkcijo za državno politiko (Xiaolai 2002) .

Državna upravna šola je vse od svoje neformalne ustanovitve spremljala razvoj na področju reform sistema javnih uslužbencev. Na podlagi tega je v sodelovanju z drugimi zahodnimi šolami¹¹⁹ izpostavljala najbolj kritična področja, za katere je veljalo, da v praksi ne delujejo kot je bilo prvotno zamišljeno (Profiles of National Public Administrations 2001).

V začetku so bile tri vrste teh šol. Prva je bila razvoj nove neodvisne šole¹²⁰, vendar se ni obnesla, zato je danes malo tovrstnih šol. Druga vrsta so kombinirane upravne in partijske šole. Teh šol je največ¹²¹. Tretja vrsta je nastala s kombinacijo upravne šole z drugimi obstoječimi izobraževalnimi institucijami kot so na primer institucije ekonomskega upravljanja. Tovrstna oblika izobraževanja ne izobražuje samo javnih uslužbencev temveč tudi druge vrste poslovnega osebja (Dockstock 2011).

Državna upravna šola je organizirana na vseh ravneh, obstaja tako na provincijski kot tudi na lokalni ravni. Predstavlja tudi sistem, ki v največji meri sloni na horizontalnem izobraževanju¹²². Obstaja tudi vertikalno,¹²³ vendar je v večini dopolnjeno s horizontalnim izobraževanjem (prav tam).

¹¹⁸ *Guojia xingzheng xueyuan* 国家行政学院.

¹¹⁹ Maxwell School of citizenship and public affairs (New York). Leta 1997 so poslali kitajske javne uslužbence v ZDA, kjer so skupaj izvajali implementacijo izvedenih reform.

¹²⁰ Državna administrativna šola in *Gansu* upravna šola.

¹²¹ Na primer *Tianjin* administrativna šola, *Yun nan* administrativna šola.

¹²² Izobraževanje, ki je organizirano s strani Centralnega komiteja, je ločeno od partijskih komitejev, na različnih ravneh.

¹²³ Izobraževanje organizirano s strani ministrstev, komisij in profesionalnih državnih birojev in lokalne vlade.

Državna upravna šola sodeluje z Veliko Britanijo, skupaj sta sestavili program, ki se imenuje CEPA¹²⁴. To je projekt v katerem sodelujejo javne in privatne agencije¹²⁵, ki pripravljajo izobraževalni program. Kitajski javni uslužbenci so med drugim spoznali zahodni uslužbenski princip delovanja sistema. Nekateri so se celo udeležili posameznih tečajev. Glavni cilj programa je, v sodelovanju z zahodom, ustvariti izobraževanje uslužbencev na bolj znanstveni in profesionalni ravni (Study visit report 2007).

Državna upravna šola skrbi za stalni stik z ostalimi vplivi. Je tudi soorganizator seminarjev z drugimi evropskimi državami. S tem poskuša ostati v stiku z inovacijami in pri postavitvi pravih smernic v sistemu javnih uslužbencev (Xinhua 2004).

8.2 Partijske upravne šole (Primer: *Shanghai*)¹²⁶

Prva partijska šola je bila ustanovljena leta 1949 v Shanghaiju¹²⁷. Na začetku je bila majhna, proti koncu leta 1980 so zgradili ogromen objekt, ki je omogočil tudi sprejem večjega števila študento

Partijska šola ponuja več udobja kot državna. Šola ima bazen, kjer se študentje sproščajo, prav tako imajo dobro založene knjižnice z raznovrstno literaturo¹²⁸. Omogočen je internetni dostop in na razpolago imajo veliko število računalnikov. Kar precejšnji del v članku je posvečen opisu učilnic, ki so narejene v modernem stilu. Že po tem se lahko sklepa, da je postati član partijske šole, nekaj kar prinaša ugled in pomembnost v družbi. Obstajajo podatki, da je od leta 1980 do leta 2000, Shanghaijsko partijsko upravno šolo uspešno zaključilo preko 50.000 študentov.

¹²⁴ Project Chinese National School Of Administration.

¹²⁵ Sem spadajo National School of government, Government office (Liverpool), Birmingham City Council, Solihull College in podobno.

¹²⁶ Povzeto po Tran 2003.

¹²⁷ Takrat je bila ustanovljena šola, vendar je bilo njeno delovanje prekinjeno. Od 1958 do leta 1965 je partijska šola utrpela veliko škodo.

¹²⁸ Kot zanimivost, v članku je omenjeno, da obstaja več knjižnic, vsaka od njih vsebuje različno literaturo. Dostop do teh knjižnic je omejen v odvisnosti od vrste stopnje izobraževanja. Večjo izobrazbo imaš, večjo možnost dostopa do bolj pomembne literature in dokumentacije imaš.

Šola je bila sicer ustanovljena predvsem za šolanje partijskih uslužbencev (*ganbu luxun* 干部鲁迅), vendar imajo programe, ki jih izvajajo ne samo za partijske, temveč tudi za nepartijske člane.

Partijska šola je imela na začetku svojega delovanja študente, ki so bili šolani po današnjem merilu za nižji rang uslužbencev. Po letu 1980 je delovala na principu ustvarjanja mlajše elite uslužbencev, ki je bila sposobna prevzeti vodilne funkcije. Zbrali so najboljše študente na posameznem področju in jim ponudili dodatne semestre in jih izobrazili za opravljanje dela v višjem rangu. Konec osemdesetih so v partijski šoli sprejeli 4 načela¹²⁹, ki so bila vezana na sistem uradništva. Ta načela so postala cilj sestavljanja sodobnega zakona za javne uslužbence.

Partijska šola je orodje KKP, ker na ta način lažje izvaja nadzor nad javnimi uslužbenci. Velja za vitalni organ partijskega aparata in se je razvijala v koraku z njo. Partijska šola je veliko več kot samo ogledalo komunističnega režima. Centralni komite je vztrajal na standardizaciji izobraževanja javnih uslužbencev za posamezen naziv. S tem bi dosegli princip širjenja znanja in informacij kot si ga želi partija.

Pred kulturno revolucijo je potekalo izobraževanje v kombinaciji s praktičnim¹³⁰ ter teoretičnim¹³¹ delom. Po letu 1990 se je način izobraževanja nekoliko spremenil, in sicer so izstopale *Deng Xiaopingove* ideje: usmerjenost k bolj znanstvenem in profesionalnem sistemu izobraževanja, čeprav še vedno pod okriljem KKP. Predmetnik ne sloni samo na javni upravi, temveč vsebuje predmete iz področja prava, upravljanja človeških virov, ekonomije, monetarne politike in mednarodnih odnosov. Predavanja so bolj konkretna, vezana na bolj stvarne razmere iz prakse. Profesorji predstavijo konkretne primere, katere skupaj rešujejo in nato uslužbenci iščejo možne rešitve posameznih primerov. V tehnikah učenja so se profesorji modernizirali. Za njih so organizirali posebno izobraževanje, ki je zajemalo program, kako ustvariti nov videz

¹²⁹ Biti bolj revolucionarni, bolj mladi, bolj kultivirani, postati bolj specializirani.

¹³⁰ Izobraževanje je zahtevno, ker deluje po principu konkretno vprašanje, konkretni odgovor. Zahteva precejšnje znanje na praktičnem področju administracije.

¹³¹ Proučevanje delovanja KKP ter njenih ciljev, znanje o socializmu ter branje političnih tekstov.

upravnega delovanja.

Vsak, ki sodeluje v izobraževanju, se resnično trudi po svojih najboljših močeh doseči vrhunske ocene in se čim bolj izkazati pri izdelavi seminarskih nalog. V modernem sistemu izobraževanja partijska šola deli svoje študente v tri starostne skupine. Vsaka skupina ima svoj izobraževalni program. V prvi skupini so vsi tisti, ki so stari med 24 in 34 let. To so tako imenovani mlajši uradniki. Training traja 8 mesecev (3 mesece treninga v sklopu vojske, 3 mesece se posveča obdelovanju zemlje, 2 meseca se posveča študiju).

Naslednja skupina zajema starostno skupino med 34 in 44 let. To so mladi uradniki, katerih izobraževanje poteka 3 mesece. Zadnji teden opravijo obisk ministrstev po posameznih provincah in s tem opravijo praktični del izobraževanja. Zadnja je skupina, ki zajema starostno skupino 44 let in več. Ta skupina je že ena izmed izkušenih, kar pomeni, da za njih organizirajo samo obiskovanje seminarjev in s tem nadgradijo že obstoječe znanje.

Omenila sem razne agencije in organizacije, katerih glavna naloga je izvajanje tečajev za javne uslužbence. Izobražujejo navadne uradnike oziroma tiste, ki v delovno razmerje nastopijo kot karierni uslužbenci.

Klasifikacija uslužbencev za vodje z mandatom ter karierne uslužbence je edina klasifikacija, ki jo sistem pozna. Na podlagi tega so ločili tudi sistem izobraževanja. Razlika ni pomenila, da se je katera vrsta uslužbencev manj profesionalno izobraževala. To je samo pomenilo, da je uslužbenec dobival informacije, ki so bile za njegovo funkcijo primerne (Tran 2003).

Ugotavljam, da je sistem izobraževanja strogo centraliziran in specializiran. Vsak je za svoje delovno mesto izšolan, sistem nadgrajevanja znanja uradnikom omogoča osebni napredek in napredek po stopnjah navzgor. Vendar ne smemo pozabiti, da mora biti v ospredju učinkovitost opravljanja dela.

8.3 MPA Program (*Master of Public Administration*)

MPA program je namenjen izključno za izobraževanje kvalificirane delovne sile na področju javne uprave, javnih zadev in političnih raziskovanj. Najprej se je pojavil v Evropi in se razširil na področje Amerike ter kasneje na Kitajsko.

Na Kitajskem MPA program izvaja 24 univerz. Izobraževalni program traja običajno tri leta¹³² in ustvarja kvalificirane kadre ter omogoča njihovo delo bolj učinkovito. Javni uslužbenci dosegajo profesionalno raven svojega dela (Beijing Time 2002).

Kandidati, ki se lahko vključijo v ta program, morajo imeti opravljeno diplomu z zadovoljivo oceno. Poslati morajo tudi svoj življenjepis in imeti že nekaj delovnih izkušenj. Na Kitajskem se program izvaja samo za Kitajce, ker predavanja potekajo izključno v kitajskem jeziku. Velikost skupine je od 10 do največ 25 kandidatov. Za boljši način izobraževanja se tvorijo manjše skupine in izobraževanje poteka po fazah (Department of government and public administration 2006).

Od leta 2002 na Kitajskem izvajajo program, ki je v sodelovanju z Združenimi narodi. Pripravili so mednarodni državni izpit, preko katerega poteka rekrutacija uslužbencev za delo v mednarodnih organizacijah. Ministrstvo za kadrovske zadeve pripravlja odprte mednarodne državne izpite. Izpiti zajemajo 5 področij, in sicer ekonomijo, finance, statistiko, pretok informacij in novinarstvo. Običajno jih izvajajo v Pekingu in Shanghaiju (Ying 2002). Kitajska pošilja svoje uradnike na izobraževanje v tujino. Od leta 1999 do 2002 se je več kot 400 pekinških uslužbencev iz srednjega ranga izobraževalo v tujini. Iz province *Guandong* je od leta 1999 do 2003 odpotovalo 300 uradnikov na izobraževanje v Ameriko. Splošno pravilo je, da vsaka provinca pošilja uradnike na izobraževanje v razvite države. Ta način izobraževanja je dal uslužbencem drugačen pogled na državno upravo ter jim odprl nov način razmišljanja. S tem lažje

¹³² Predmeti so sledeči: javna uprava, politične vede, kvantitativne analitične metode, analiza politik, ekonomski predmeti in podobno.

zaznavajo pomanjkljivosti in tudi lažje razmišljajo o izboljšavah (Lixi 2007).

Po moji oceni se je izobraževanje javnih uslužbencev izboljšalo. Postali so del svetovnega izobraževalnega sistema javnih uslužbencev. Še en dokaz, da niso zaprta država in da so pripravljeni na nove ideje, le te morajo biti vendarle v sožitju s tradicionalnim sistemom.

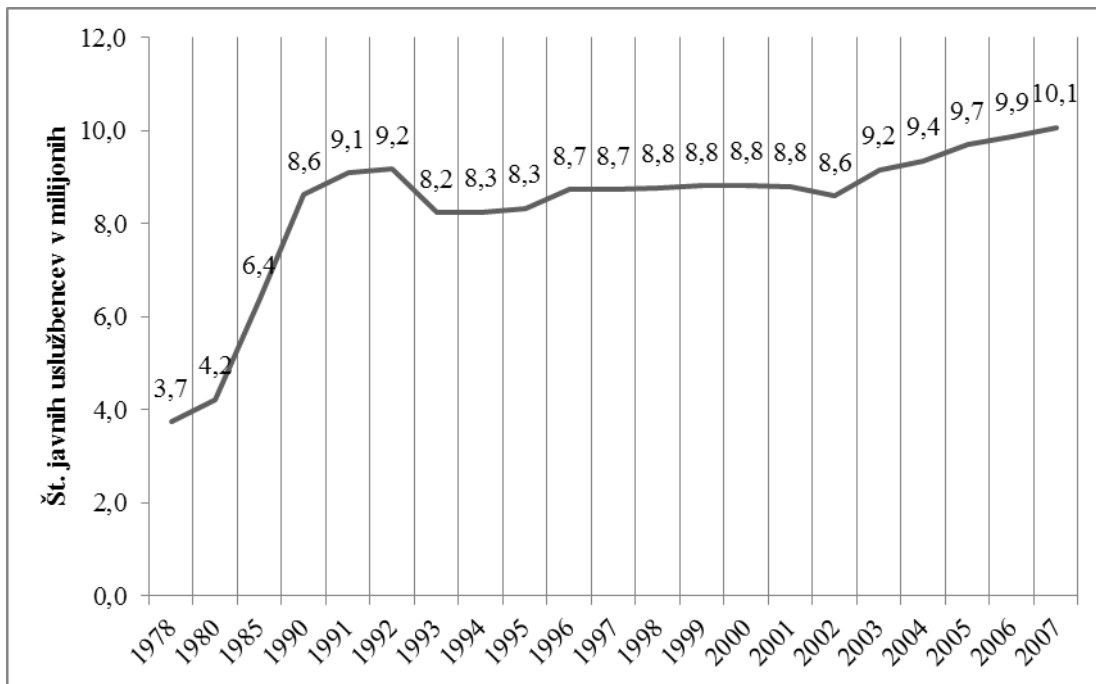
9 STATISTIČNA PREDSTAVITEV JAVNIH USLUŽBENCEV

Tako kot nekoč tudi danes velja priporočljivo delati v državni upravi in imeti status javnega uslužbenca. To pomeni uživati določene privilegije in imeti ugoden življenjski standard. Skoraj vsak državljan si želi postati del elitnega sistema (Mongabay 1987).

Točnega podatka o številu javnih uslužbencev ni tako enostavno izslediti. V kitajskih statistikah je moč najti podatke o številu zaposlenih v »državnih in partijskih agencijah ter družbenih organizacijah v obdobjih od leta 1978 do 2002. Število zaposlenih je danes vodeno pod drugo kategorijo in sicer »zaposleni v sektorju javnega upravljanja in družbenih organizacijah¹³³«. Kategorija zajema zaposlene v komunistični partiji, državnih agencijah, ljudskih političnih posvetovalnih konferencah, demokratičnih partijah, nevladnih in verskih organizacijah. Zanimivo je, da so leta 1978 prešteli 3,2 milijona javnih uslužbencev, do leta 2007 se je ta številka povečala za 233% in dosegla 10,1 milijona javnih uslužbencev (Brodsgaard in Chen 2009a).

¹³³ *Gonggong guanli he shehui zuzhi* 公共管理和社会组织.

Slika 9.1: Naraščanje števila javnih uslužbencev

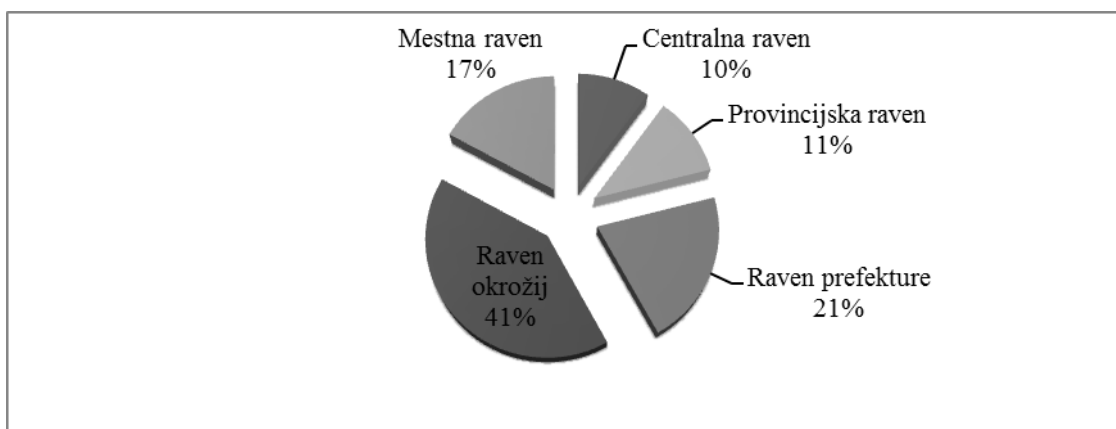


Vir: Brodsgaard in Chen (2009a).

Definicija javnega uslužbenca izključuje vse fizične delavce, ki jih je zaposlila vlada ter vse zaposlene v institucijah, ki opravljajo javne storitve (šole, univerze, bolnišnice, raziskovalne institucije, radio in televizijske postaje, kulturne organizacije in podobno). Tovrstne institucije imajo svoj kadrovski sistem. Financirajo se s pomočjo različnih mehanizmov, bodisi preko države, bodisi preko podjetij (Burns 2007).

Poglejmo si še bolj podrobno delež strukture javnih uslužbencev po ravneh.

Slika 9.2: Število javnih uslužbencev po državnih ravneh



Vir: Burns (2007).

Največ javnih uslužbencev dela na lokalni ravni in sicer v 2.800 okrožjih. Na podlagi podatkov iz leta 1998, na centralni ravni dela samo 10% javnih uslužbencev. Preostalih 11% dela na provincijski ravni, 41% na okrožni ravni in 17% na mestni ravni.

Slika 9.3: Udeleženci uradniških izpitov

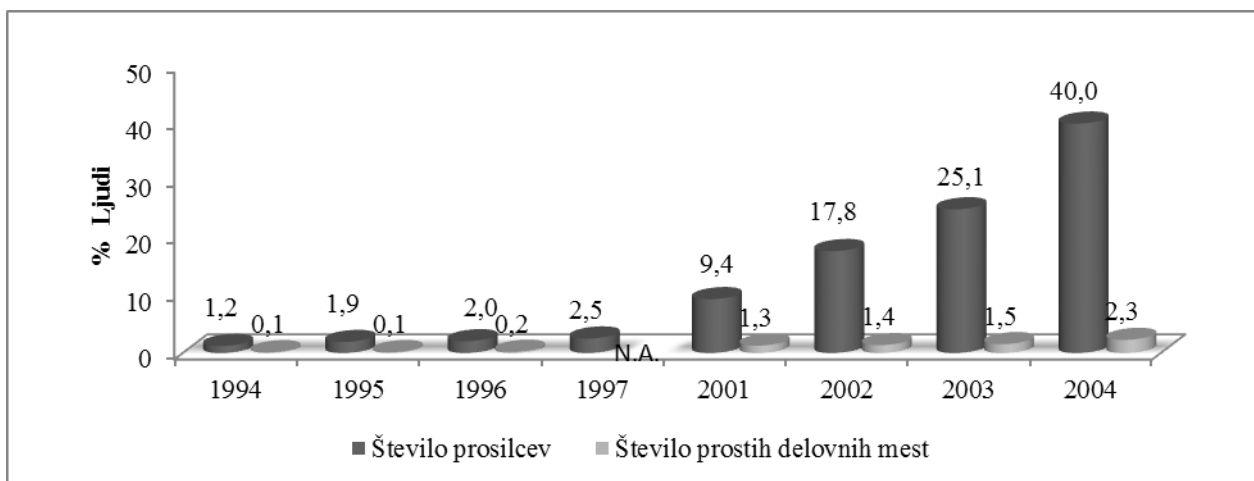


Vir: Lay of the land – China (2011).

Biti zaposlen kot javni uslužbenec je najbolj cenjeno. To so potrdile tudi raziskave. V letu 2007 se je potegovalo 530.000 kandidatov na državnih izpiti za 12.700 prostih delovnih mest v državni upravi. Leta 2008 je bilo v mesecu decembru prijavljenih za

državne izpite okoli 800.000 kandidatov (Xuequan 2007). Vstop v državno upravo, še posebej na centralno raven, je največja želja populacije, kjer je tudi izjemna tekmovalnost. Od leta 1994 do 2004 se je razmerje prijavljenih kandidatov povečalo iz 10% na 18% (Burns 2007).

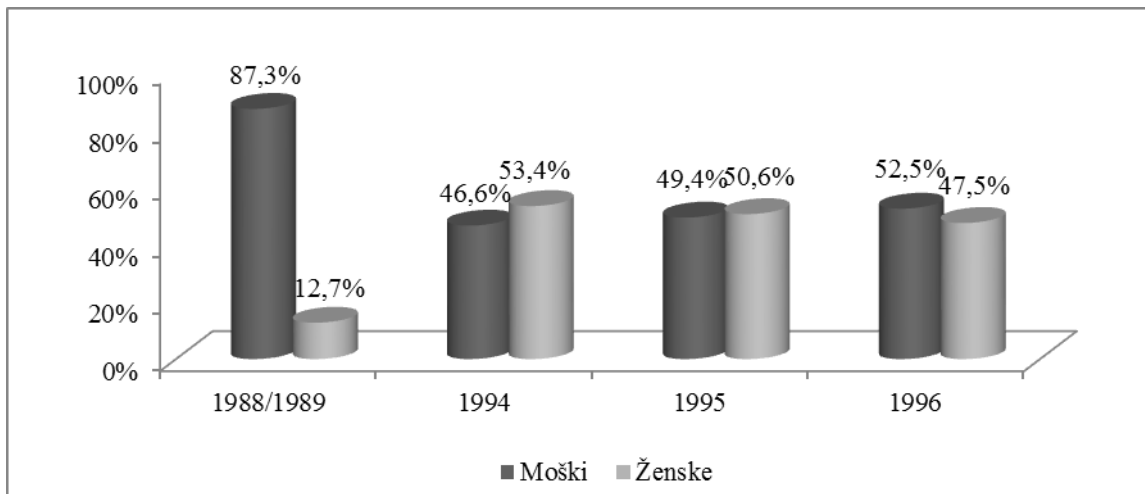
Slika 9.4: Razmerje med številom prosilcev in številom prostih delovnih mest



Vir: Burns (2007).

Statistična knjiga v obdobju 1994-1996 prikazuje sledeče stanje javnih uslužbencev. Velja pravilo, da naj bi bila v sistemu enakovredno zastopana oba spola. Glede na uveljavitev začasne uredbe, ki je to že predvidevala, kaže slika statističnih podatkov od leta 1994 do 1996, da je moška populacija iz leta v leto zapolnjevala več delovnih mest v državni administraciji. Pred začasno uredbo leta 1988/1989 je bilo v sistemu javnih uslužbencev 83,7% predstavnikov moškega spola. Začasna uredba je relativno popravila stanje števila uslužbencev glede na spol, vendar je po letu 1996 število moških uslužbencev še naraščalo (State Statistical Bureau 1996).

Slika 9.5: Število javnih uslužbencev po spolu



Vir: State Statistical Bureau (1996).

Nereprezentativnost sistema se torej kaže v strukturi po spolu. Statistični podatki so pokazali zelo nizek odstotek žensk na vodilnih funkcijah¹³⁴. To pomeni, da se vladavina moških v precejšnji meri nadaljuje (State Statistical Bureau 1996). Burns navaja, da je žensk na splošno 20% (Interview, Ministry of Personnel, 19 march 2009, v Burns 2009), dela jih manj kot 10% na vodilnih položajih na provincijski ali lokalni ravni (Organisation Department 1999 v Burns 2007).

Upravni aparat bi moral biti reprezentativen ne samo po spolu temveč tudi glede na manjšine. Etnične manjšine predstavljajo 6% celotne populacije, od tega jih zaseda delovna mesta v birokratskem aparatu okoli 8% (Burns 2007).

Deng Xiaoping je želel sistem, ki bi slonel na mlajših kadrih. Kot kažejo statistični podatki, so v obdobju 1994 – 1996 le dosegli večji odstotek mlajših uslužbencev¹³⁵ (State Statistical Bureau 1996). Od leta 1982, ko je KKP uradno sprejela pokojninski sistem (moški se upokojijo pri 60 letih, ženske pri 55), je s tem na vodilnih položajih lahko izbrala veliko mlajših uradnikov. Od leta 1981 do 1989 je povprečna starost uradnikov na višjem rangu padla iz 63,6 na 56,9 let. Če pogledamo bolj

¹³⁴ Leta 1996 je bilo 7,3% žensk na funkcijah ministrov/guvernerjev oziroma njihovih namestnikov; na mestih šefov biroja ali delegatov je bilo 7,5% žensk ter na mestih šefov oddelkov je bilo 11,3% žensk.

¹³⁵ Leta 1994 je bilo 66,6% mlajših od 30 let, leta 1995 68,7%, leta 1996 68,5%. Ta procent naj bi približno veljal vse do danes.

podrobno, leta 1980 je bilo na provincijski ravni več kot 80% uradnikov, ki so bili stari 60 let in več. Do leta 1998, se je zmanjšalo število starejših uradnikov na 54%. Enako se je tudi zmanjšalo število uradnikov (60 let in več) na ravni urada in sicer iz 37% na 11%. Zanimivo pa je, da se je na okrožni ravni ta delež spremenil le za 1% glede na celoto (Organisation Department 1999 v Burns 2007). Do sredine devetdesetih, je sistem vseboval več kot polovico javnih uslužbencev, v starostni skupini, pod 40 let (China organisation, v Burns 1998). Do leta 2001 je bilo 40% mlajših od 35 let in samo 6% starejših od 55 let (China.Org.cn 2001a).

Eden izmed pomembnih dejavnikov rekrutacije je izobrazba. Ta je še posebej pomembna za kandidate, ki se prijavljajo na delovna mesta na provincijski in centralni ravni. Statistična knjiga za obdobje 1994-1996 kaže zelo visok procent izobraženosti. V tem obdobju naj bi bilo več kot 95% uslužbencev z univerzitetno izobrazbo¹³⁶. Kasneje se je ta odstotek pričel zmanjševati (State Statistical Bureau 1996). Do leta 2003 je imelo približno 70% javnih uslužbencev univerzitetno izobrazbo (Interview, Ministry of Personnel, 19 march 2004 v Burns 2007). Lahko vzamemo za primer raziskavo v provinci *Gansu*, kjer so naredili javni razpis. Lokalna vlada je na internetni strani objavila razpis za 2857 prostih delovnih mest, eden izmed pomembnejših kriterijev je bila izobrazba. Namreč, za 74% razpisanih delovnih mest je bila potrebna dokončana visokošolska izobrazba (ali več), 25% univerzitetna izobrazba ter 1% magisterij ali doktorat (Brodsgaard in Chen 2009a). To pomeni, da se Kitajci še kako zavedajo, da je izobrazba nujno potrebna za vstop v sektor javne uprave.

Po besedah ministra *Zhanga* se je od leta 1993 začelo obdobje masovnih odpovedi neustreznega kadra v državni administraciji. Do leta 2001 je bilo odpuščenih več kot 11.000 javnih uslužbencev in okoli 12.000 uslužbencev, ki so morali dati odpoved zaradi nezadovoljivih kriterijev (bodisi izobrazba, bodisi starostna meja) (China.Org.cn 2001b).

Poglejmo še v katerem kraju so javni uslužbenci najbolj zadovoljni. Po javnomnenjskih raziskavah, ki so jih izvedli v letu 2007, se je izkazalo, da je največ uslužbencev

¹³⁶ Leta 1994 je imelo univerzitetno izobrazbo končano 97%, leta 1995 99%, leta 1996 pa 99,8% kandidatov.

zadovoljnih v *Shanghaiju*. Zadovoljstvo se je merilo na podlagi kvalitete življenja, kariere, možnosti stanovanja, zakona in zadovoljstva z mestom. Glede na te elemente, ki tvorijo zadovoljstvo javnih uslužbencev v *Shanghaiju*, uporabljajo te kriterije tudi na vzorcu vseh državljanov (China View 2007).

10 KORUPCIJA V USLUŽBENSKEM SISTEMU

S poglavjem o korupciji želim prikazati, da se na Kitajskem vedno bolj posvečajo borbi proti korupciji, ker le ta predstavlja težavo še iz zgodovinskega obdobja. Največ težav s korupcijo imajo na lokalni ravni oziroma v bolj revnih predelih Kitajske. A preden začnem govoriti o korupciji, si najprej pogledjmo definicijo.

Korupcija ne pozna samo ene definicije. Težko jo je opredeliti, ker je specifična, namreč definicije se spreminjajo glede na področja v katerih je prisotna. Po mojem mnenju bi za področje diplomske naloge ustrezala sledeča definicija: »katerokoli dejavnost oseb, ki jim je zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij in drugih razmerij te vrste in je usmerjena v pridobivanje kakršnihkoli nezasluzenih koristi zase in za druge«¹³⁷.

Kitajska je leta 1994, od januarja do novembra, odkrila 95.000 primerov korupcije v birokratskem aparatu. Korupcija se je pričela iz lokalne ravni širiti na provincijske in še navzgor, na centralno raven. Posledice korupcije so lahko številne, kot so recimo povečanje družbene neenakosti, razvrednotenje znanja in strokovnega uslužbenskega sistema, nemoralnost in podobno (Koutsai 1997).

Korupcija spodkopava disciplino v sistemu javnih uslužbencev (Manion 2004 v Burns 2007). Od leta 1993 do 1998, je bila zelo majhna možnost, da bi bil uslužbenec obtožen za krivično dejanje. Manj kot polovica korupcijskih primerov, je bila dejansko v

¹³⁷ Definicija Sveta Evrope, ki se med drugim tudi močno bori za zatrtje korupcije (Komisija za preprečevanje korupcije 2005).

postopku preiskave in od tega je le dobrih 6% primerov dobilo epilog (Hu in South China Morning Post, 24 march 2001 v Burns 2007). Glede na prikazano prakso korupcije se lahko vidi, da korupcijsko dejanje ni preveč tvegana aktivnost (Burns 2007).

Primeri korupcije, ki se kažejo v praksi, je nameščanje uslužbencev mimo postavljenih pravil iz naslova zaposlovanja javnih uslužbencev. Velja pravilo rekrutacije javnih uslužbencev s pomočjo odprtih in poštenih uradniških izpitov. V okrožju *Lixin* so lokalni uradniki med letoma 1991 ter 1998 nezakonito rekrutirali 357 javnih uslužbencev. Pojavljajo se tudi primeri, kadar se uslužbenci na visokih položajih okoriščajo s svojim statusom, nameščajo svoje sorodnike na mesta javnih uslužbencev brez predhodnega opravljanja izpita ter brez soglasja pristojnih nadrejenih oseb za potrditev kandidata. Od leta 1995 do 2001 je bilo preko 700 javnih uslužbencev kaznovanih za nepotizem, tretjina od teh kaznovancev je bila v višjih krogih lokalnega uradništva (China.Org.cn 2001b).

Nakup uradniških nazivov je postal resen problem. V poznih devetdesetih, so na primer uradne osebe prodale delovna mesta v vladnih službah. To počnejo tako izkušeni kot manj izkušeni uradniki v različnih provincah. Težava s korupcijo na lokalni ravni je postala tako zaskrbljujoča, da celo grozi obstoju legitimnosti sistema javnih uslužbencev. Gredo celo tako daleč, da so leta 2002 zaposlili 38% uradnikov, ki so šli mimo vseh predvidenih rekrutacijskih postopkov (Interview Ministry of Personnel, 19 march 2004 v Burns 2007).

Odzivi na tovrstna dejanja so bili, da so začeli zmanjševati državna telesa v želji, da bi s tem zadržali manjše število uradnikov, a ti bi bili sposobni in ustrezni za specifično delovno mesto. Leta 1998, 1999 in 2000 so nekatera državna telesa imela celo prepoved zaposlovati nove uradnike, da bi zmanjšali korupcijske primere (Burns 2007).

Podkupovanje je praksa, ki se dogaja že od obdobja cesarstev. Zmanjševanja podkupnin so poskušali doseči z boljšim plačnim sistemom¹³⁸. Verjamejo, da bodo v skladu s tem javni uslužbenci začeli odklanjati podkupnine, ker bo že osnova zadovoljiva. Vendar oblasti še vedno verjamejo, da vodje in navadni uradniki ne bodo podlegli čarom podkupnin, ker jih bodo prej ko slej odkrili in kaznovali (People's daily 2000b).

Sun meni, da je razlog vse večjemu številu primerov korupcije materializem, nesorazmerni zaslužek med javnim in privatnim sektorjem ter oslABLJENO delovanje kontrolnega sistema. Ocenjuje, da igra veliko vlogo slab plačni sistem (Koutsai 1997).

Izvajajo se različni poskusi odprave korupcije, v katerih imata glavno vlogo predsednik države *Hu Jintao* in premier *Wen Jiabao*. Na nek način pozivata k izbiri legalne poti opravljanja dela v državnem aparatu. V nasprotnem primeru bodo izvedeni hudi ukrepi zoper uslužbencev (China Daily 2006b).

Predsednik *Hu Jintao* pravi, da morajo biti plače dostojne ter stimulatívne. Na podlagi tega bo javni uslužbenec opravljal delo pošteno in marljivo (Embassy of People's Republic of China in United States Of America 2006). V zvišanju plače predsednik vidi možnost ustvarjanja učinkovitega, transparentnega ter poštenega sistema javnih uslužbencev (China Daily 2006a).

Zagotovitev transparentnega in poštenega sistema javnih uslužbencev poskušajo povečati tudi z organiziranjem dogodkov, kjer mora uslužbenec priseči, da se ne bo nikoli vpletal v korupcijska dejanja. *Shichuan* ocenjuje, da zaprisega pripomore ne samo k opogumljanju mladih javnih uslužbencev, temveč ustvarja ozračje, ki jih vodi k poštenosti ter zavračanju korupcijskih dejanj. *Shenzhen* ocenjuje zaprisego kot neke vrste izvajanje šova. V praksi prisego ne upoštevajo. *Duola* pravi, da je zaprisega politične narave omejena zgolj na politično delovanje in ne bo rešila borbe proti korupciji. Obstajajo tudi mnenja, da so vodje posameznih upravnih oddelkov tisti, ki so zgle

¹³⁸ Centralni komite in Ministrstvo za kadrovske zadeve sta ustvarila dokument, kjer so napisana pravila glede plačnega sistema za posamezno stopnjo v določenem razredu. Uslužbenec dobi lahko samo predvidene bonitete, več kot to ne sme prejemati (*People's daily* 2000b).

svojim podrejenim. Torej, če vodje korektno opravljajo svoje delo, to pomeni, da bodo to počeli tudi podrejeni (Yu 2006).

Država se je domislila še enega sistema, ki omogoča preventivno zaščito. Vsak mesec od uslužbenčeve plače odtrga 5%. Ta denar je usmerjen na poseben bančni račun. Ko se javni uslužbenec upokoji, dobi celoten znesek privarčevanega denarja povrnjen. V primeru kršitve postavljenih pravil za časa službovanja lahko na podlagi tega izgubi denar v celoti ali samo deloma, odvisno od kršitve. *Li Ganwen*¹³⁹ pravi, da je to varovalka pred rastjo korupcijskih dejanj (Beijing time 2003b).

Xuezhong Li se ukvarja s področjem odkrivanja ter preprečevanja korupcije na Kitajskem in pravi, da se je proti korupciji potrebno boriti ter se zaščititi pred njo. Težavo vidi v tem, da skorupirani uslužbenci ustvarjajo okoli sebe mrežo sodelavcev, ki jih ščitijo v nelegalnem poslovanju. V to mrežo so lahko vpleteni tudi družinski člani. *Li* navaja 3 vrste korupcije na Kitajskem¹⁴⁰, zato so sprejeli konvencijo proti transnacionalnem organiziranju kriminala, s čimer še ostreje nasprotujejo nezakonitim dejanjem (Beijing Time 2003b).

Centralni in ministrski uradi so postavili preko 2000 protikorupcijskih zakonov in pravil. V tem vidijo upanje spoštovanja zastavljenih pravil in s tem tudi upoštevanje ustave (People's Daily 2003).

Izoblikovan antikorupcijski sistem dovoljuje oblastem sodelovanje s partijo in ne z nekim neodvisnim telesom, ki bi imel avtoriteto nad partijo. Pomanjkanje neodvisnega antikorupcijskega telesa pomeni še težjo borbo proti korupciji (Burns 2007).

Ministrstvo za kadrovske zadeve je ustvarilo pogoje za menjavanje krajev delovnega mesta posameznega javnega uslužbenca. Ta postopek se imenuje sistem rotacije delovnih mest, ki je vezan predvsem na uradnike. Rotacija preprečuje nastanek skupin,

¹³⁹ Uradnik iz Centralne komisije disciplinske inšpekcije KKP.

¹⁴⁰ 1. izkoriščanje položaja, 2. podkupnine, 3. z vlaganjem denarja v naložbe. Vse to postane s časom legalen denar.

ki bi med seboj ustvarile osebne odnose in se medsebojno krile v korupcijskih dejanjih (*China Daily 2006*). Oblast bi morala ves čas skrbeti za obstoj sistema rotacije in opravljati revizijo pri uradnikih na vodilnih položajih in v njihovih enotah ter pri družinskih članih (Burns 2007). Vsak vodja lokalnega partijskega ali vladnega komiteja, mora biti po desetih letih dela na istem delovnem mestu, premeščen na novo delovno mesto (Brodsgaard in Chen 2009a).

Korupcija je del delovanja enopartijskega sistema, dovoljuje korupcijo za lojalnost. Korupcija se odkriva, kadar kdo pade v politično nemilost.

Tema o korupciji je zelo obsežna, lahko bi bila celo samostojna tema diplomske naloge. Korupcija je težava, ki postaja čedalje večji problem. Mediji dnevno poročajo o odkritih korupcije. Verjetno je še veliko neodkritih primerov, vendar država v tej smeri deluje tako, da gradi regulacijski sistem, ki bi deloval kot zdravilo proti korupciji.

11 SKLEP

Diplomsko delo predstavlja razvoj sistema javnih uslužbencev od najbolj osnovnih oblik uradništva, do kompleksne oblike sedanjega sistema javnih uslužbencev.

Razvoj sistema je potekal dolgo časa, ker je bilo na Kitajskem precej nemirnih obdobj, kar je včasih za nekaj časa prekinilo kontinuiteto razvoja. Najprej, zaradi menjav oblasti v cesarskem obdobju, se uradniški sistem ni mogel razviti v enoten sistem, namesto tega je vsaki novi dinastiji ponudil nadgradnjo ali uvedbo novosti pri delovanju upravnega aparata. Prekinjanje razvoja sistema uradništva ne vidim kot slabost, ker je vsaka prekinitve prinesla nov zagon v razvoju. Predstavljam si, da bi razvoj sistema, v nasprotnem primeru, v nekaterih točkah stagniral. Kasneje, v obdobju kadrovskega sistema, so bila nesoglasja in preveč različnih idej, vendar zaradi tedanjega voditelja in premoči vladavine partije se ideje niso z lahkoto uresničile. Šele po letu 1990 je opaziti resno zavedanje, da država potrebuje kvalitetno osebje za opravljanje državno političnih aktivnosti. Brez obstoja administrativnega osebja država ne bi mogla delovati.

Kitajski je uspelo ustvariti sistem javnih uslužbencev, ki vsebuje zahodne ideje uslužbenskih sistemov, z dodatki kitajskih tradicionalnih elementov. Zelo težko je v kitajski prostor vpeljati tuje ideje, ker je njihova tradicija močno prisotna v miselnosti, na vseh področjih. V današnjem času so sicer pripravljene spoznati nekaj drugega, so pa obstajali časi, ko je Kitajska bila izolirana in delovala samozadostno.

Potrebno je izpostaviti, da je še vedno prezgodaj vrednotiti delovanje novo nastalega zakona o javnih uslužbencih. Zakon obstaja premalo časa, da bi lahko v celoti ugotovili slabe točke delovanja. Nekaj opazovalcev je sicer že podalo svoje poglede na slabe točke delovanja, a menim, da bo le teh v prihodnosti še veliko več. Ideje in delovanje države se bodo v koraku s časom spreminjale in verjamem, da se bodo nekateri zakoni oziroma nekatere točke v zakonu spremenile. Glede na podatke, ki sem jih lahko

pridobila, menim, da so sistem postavili, vendar opazovalci še vedno vidijo težavo v združevanju teorije s prakso. Vendarle, na podlagi prebranega in napisanega, lahko potrdim hipotezi, da je Ljudska Republika Kitajska po letu 1978 pristopila k izgradnji sistema javnih uslužbencev. Postavili so jasne smernice reform gradnje profesionalnega ter učinkovitega sistema, ki bo potreboval še kar nekaj časa, za utrditev delovanja in popolne institucionaliziranosti sistema.

S pridobitvijo prvega Zakona o javnih uslužbencih so javni uslužbenci dobili trdno oporo pripadnosti v sistemu. Zakon določa jasno klasifikacijo rangov, stopenj ter delovnih mest. Ob tem je urejen tudi plačni sistem, sistem napredovanja, pokojninski sistem in podobno. A politična nevtralnost ni nikjer opredeljena. Pomembna je lojalnost do državnega upravnega aparata. Politično nevtralnost in lojalnost vidim kot dve entiteti, ki sta med seboj povezani in se dopolnjujeta. Zanimivo je, da kitajski sistem ne opredeljuje politične nevtralnosti javnih uslužbencev. Če se kandidat želi vključiti v uradniški sistem, je priporočljivo najprej postati partijski član, da bi lahko s tem morda hitreje dosegel uspešno kariero in možnost napredovanja po lestvici navzgor. KKP je postavila zelo jasne težnje ter zahteve po izkazovanju politične lojalnosti. Opazovalci sistema vidijo največjo težavo v tem, da sistem ne obravnava politične nevtralnosti. Ne obstaja uradni dokument, ki bi zahteval politično pripadnost, a v praksi je znano, da je partija močno vpletena in nadzoruje delovanje rekrutacijskega postopka ter še mnoga druga področja.

Politične sile so vsekakor bile in bodo vsaj še nekaj časa prisotne. Če pogledamo delovanje cesarskega obdobja, lahko vidimo, da se je tam odvijala politika, ki jo je načrtoval cesar. Po propadu dinastij je vodilno vlogo prevzela KKP, ki jo ima še danes. Glede na to dejstvo, sem dobila občutek, da kitajski narod potrebuje na oblasti nekoga, ki bo povezoval miselnost in ideje.

KKP je širila svoj vpliv in še vedno dela na tem. Tako močno je vpeta v vse pore kitajskega vsakdanjika, da mi deluje kot ena oseba in ne kot partija. To me spominja na

vlogo cesarja, ki je sicer združeval svojo moč s pomočniki uradniškega osebja, sedaj imamo KKP, ki je na nek način samo nadaljevala vlogo močne karizmatične osebe. Verjamem, da je ob tako množičnem številu Kitajcev, ta način vladavine dokaj primeren. Zdi se mi, da bi v državi prišlo do kaosa, če bi obstajale še kakšne prevladujoče politične opcije.

Cesarji so izražali zahtevo po usposobljenih kadrih, kateri bi jim pomagali pri vodenju velikega ozemlja. Nekateri vladarji so izbrali uradnike po sistemu strokovnega uslužbenskega sistema. Pred tem sistemom in delno tudi kasneje, je bil v veljavi patronažni uslužbenški sistem. Ta je dajal prednost tistim, ki so bili na strani cesarja oziroma tistim, ki so bili rojeni v visokem družbenem rangu. Tovrstnega načina izbiranja uradnikov se Kitajska še danes ne more znebiti.

Po propadu dinastij je nastal sistem kadrov, ki ga je vodil *Mao Zedong*. V kadrih, ki delajo v državni upravi, je sicer videl potrebo, vendar ni priznaval izobraženih ljudi, ki bi dejansko bili sposobni vodenja tako ogromnega ozemlja. Sicer so bile nekatere njegove ideje dobro zamišljene, vendar niso obstale, ker je bil sistem preveč zaprt in ni dopuščal nikakršnih inovacij. Takrat so vsi delali vse. Obstajajo viri o obdobju vladavine *Mao Zedonga*, ko je v zaporih zaposlil zdravnike, ki niso bili nikoli šolani za to ali imeli vsaj izkušenj s tega področja. To je samo en primer od mnogih, ki so se dogajali v tistem času. Izbiral je kadre na podlagi partijske lojalnosti in s tem posledično tudi politične pripadnosti. Gre za dejstvo, da partija še danes sodeluje in nadzira izbor uslužbencev tako na vodilnih kot nevodilnih funkcijah, s čimer lahko potrdim drugo hipotezo. Izbira oziroma rekrutacija kandidatov sloni tako na strokovnem kot na patronažnem sistemu. Reforme na tem področju se niso prav veliko spremenile. V teoriji je velik poudarek na strokovnem uslužbenskem sistemu rekrutacije kandidatov, vendar praksa še vedno dopušča delovanje patronažnega uslužbenskega sistema. Partija ima pod nadzorom Ministrstvo za kadrovske zadeve, preko katerega širi svoje lovke in s pridom kakovostno nadzira, na novo nameščene uradnike na vodilnih položajih. Na lokalni ravni pa deluje preko partijskih komitejev, kjer je tudi omogočen nadzor.

Skepsa o učinkovitem delovanju in prav postavljenem uslužbenskem sistemu bi se zmanjšala, če bi uslužbenki sistem postal bolj transparenten. Kot dodatek, vsem tistim informacijam ter podatkom, ki so objavljeni na internetu, bi moralo Ministrstvo za kadrovske zadeve poskrbeti za objavo informacij glede tekočega števila javnih uslužbencev, distribucije, strukture uslužbencev po spolu, starosti in izobrazbi. Kot sem že zgoraj prikazala, v grafih, stanje reprezentativnosti po spolu, starosti in izobrazbi po mojem mnenju ni tako slabo, vendar so te številke težko dostopne. Mogoče bi na ta način ustvarili večje zaupanje v javni sektor, ker podatki le kažejo, da vsaj na centralni ravni izbirajo samo pametne in najboljše kandidate. Za selekcijo na lokalni ravni nameravajo že čez nekaj let poskrbeti, da se bo rekrutacijski postopek uravnovesil s centralnim.

Potrebno je še narediti izboljšave na področju korupcije. Partijska vpletenost v nadzor korupcijskih dejanj onemogoča prikaz pravega stanja ali če drugače rečem, potrebno bi bilo ustanoviti telo, ki bi delovalo neodvisno od vseh vej oblasti in šele takrat bi lahko antikorupcijski sistem deloval v pravem smislu besede. Do takrat je potrebno krepiti nadzor javnih uslužbencev in preprečiti kakršnekoli zlorabe sorodstvenih vezi, predvsem na lokalni ravni. Potrebno je tudi vzdrževati sistem rotacije. Ta način omogoča preprečitev prevelikega vpletanja uslužbencev v delovanje celotne enote. Nadaljevati je potrebno s širjenjem etike znotraj sistema uradništva in jih ozaveščati s pravili delovanja. Enako bi bilo potrebno izkušene in izobražene kadre pošiljati v oddelke, ki ne delujejo profesionalno in učinkovito ter s pomočjo le-teh vzpostaviti red in postaviti nove smernice delovanja.

Izobraževanje javnih uslužbencev, po mojem mnenju, poteka profesionalno. Z vpletenostjo in vplivi zahodnih idej, verjamem, da bodo uslužbenci tudi sami prispevali k boljšemu in bolj učinkovitemu delovanju sistema, ki bi zmanjšal korupcijo na zavidljivo raven.

Pri pridobivanju gradiva, predvsem za sodobno podobo uslužbenskega sistema, sem zasledila dve vrsti literature. Pri virih kitajskega izvora, so napovedi vedno optimistične. Mediji včasih izkrivljajo realno sliko glede podobe delovanja upravnega aparata. Namreč, ko prebiraš kitajske časopise, se ustvarja videz, da v državi vse dobro deluje. Vesela sem, da se mediji trudijo objavljati korupcijske primere in da tudi tovrstna dejanja obsojajo. Na ta način pošiljajo množici sporočilo, bolje opravljati delo na pošten način in ne izigravati sistema.

Kot sem že prej omenila, je evalvacija delovanja sodobnega sistema javnih uslužbencev na Kitajskem, v večji meri pozitivna. Če bo vse tako kot pišejo mediji in če bodo resnično upoštevali ideje zahoda, lahko ustvarijo učinkovito in kvalitetno upravo. Kitajska ima vse odprte poti za to. Je še vedno v fazi razvoja, priučiti se mora še veliko stvari, da bi lahko izdelala kompromisno kombinacijo delovanja uslužbenskega sistema na kitajskih tleh za potrebe normalnega delovanja sodobne družbe.

12 LITERATURA

- Balazs, Etienne. 1979. *Chinese civilization and bureaucracy*. Yale: Yale University Press.
- Beh, Loosee. 2007. ICS Working Paper No. 2007-2: *Public Administration in China and Malaysia: Evidence of reforms*. Institute of China Studies.
- *Beijing Time*. 2002. China strives to improve caliber of civil servants, 31. marec. Dostopno prek: http://english.people.com.cn/200203/31/eng20020331_93206.shtml (1. junij 2011).
- --- 2003a. *Deposit system eyed to curb official corruption*, 29. november. Dostopno prek: http://english.people.com.cn/200311/29/eng20031129_129294.shtml (15. julij 2011)
- --- 2003b. *Fight against corruption not yet won: Interview*, 18. september. Dostopno prek: http://english.people.com.cn/200309/18/eng20030918_124524.shtml (2. september 2011).
- Blog163. 2008. *The Division of Powers in the Ming Dynasty*. Dostopno prek: <http://nancy1981.cool.blog.163.com/blog/static/4329412720085275033502/> (16. november 2011).
- Brodsgaard, Kjeld Erik in Chen Gang. 2009a. *China's civil reform: An update*. Dostopno prek: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB493.pdf> (21. februar 2012).
- --- 2009b. *China's attempt to professionalize its civil service*. Dostopno prek: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB494.pdf> (15. avgust 2012).
- Burns, P. John. 1998. *Department of Politics and Public Administration: The Civil service system of the People's Republic of China*. Dostopno prek: <http://www.indiana.edu/~csrc/burns1.html> (25. april 2011).
- --- 2007. *Civil Service Reform in China*. Dostopno prek: <http://www1.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/44526166.pdf> (23. februar 2012).
- --- in Shen Chau-Ching. 2002. *China*. Dostopno prek: www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsChina.pdf (14. maj 2011).

- *China Daily*. 2003. China embarks on civil service reforms, 23. september. Dostopno prek: http://www.chinadaily.com.cn/en/doc/2003-09/23/content_266501.htm (5. maj 2011).
- --- 2004. New law to improve civil servant system, 18. december. Dostopno prek: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-12/18/content_401238.htm (22. november 2011).
- --- 2006a. China to raise civil servant pay, 26. avgust. Dostopno prek: http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-07/26/content_649905.htm (6. junij 2011).
- --- 2006b. *Top officials vow to intensify fight against corruption*, 3. marec. Dostopno prek: <http://www.newsgd.com/news/china1/200603030058.htm> (15. junij 2012).
- China government. 2008. *Civil service of the People's Republic of China*, 14. september. Dostopno prek: <http://1kualker.blogspot.com/2008/09/civil-service-of-peoples-republic-of.html> (30. avgust 2012).
- *China View*. 2007. Happiness is a Shanghai civil servant, 30. november. Dostopno prek: http://news.xinhuanet.com/english/2007-11/30/content_7172626.htm (7. december 2011).
- *China.Org.cn*. 2001a. Civil service reform get results, 23. september. Dostopno prek: <http://www.china.org.cn/english/2001/Sep/19534.htm> (23. julij 2011).
- --- 2001b. *Ministry of Personnel to crack official recruitment graft*, 21. avgust. Dostopno prek: <http://www1.china.org.cn/english/17830.htm> (27. oktober 2011).
- Chou, Bill. 2004. *Civil Service reform in the People's Republic of China: Case Studies or Early Implementation*. Dostopno prek: <http://muse.jhu.edu/login?uri=/journals/china/v002/2.2chou.html> (1. junij 2011).
- Cohen, L. Myron. 2007. *Living in a Chinese cosmos: The Confucian classics & the civil service examinations*. Dostopno prek: <http://afe.easia.columbia.edu/cosmos/irc/classics.htm> (15. maj 2012).

- Confucianism and the Chinese scholastic system. 2000. *The Chinese imperial examination system*. Dostopno prek: <http://www.csupomona.edu/~plin/lis201/confucian3.html> (20. maj 2009).
- Department of government and public administration. 2006. *Master of Public Administration*. Dostopno prek: <http://www.umac.mo/fsh/pa/master.html> (30. maj 2011).
- Docstoc. 2011. *A research report on the training system of civil servant in China: Study group on the training system of civil servant in China*. Dostopno prek: <http://www.docstoc.com/docs/70121278/A-RESEARCH-REPORT-ON-THE-TRAINING-SYSTEM-OF-CIVIL-SERVANT-IN-CHINA>. (18. april 2012).
- Elman, A. Benjamin. 2007. Political, Social, and Cultural Reproduction via Civil Service Examinations in Late Imperial China. *The journal of Asian studies* 50 (1). Dostopno prek: http://www.princeton.edu/~elman/documents/Civil_Service_Examinations.pdf (15. september 2011).
- Embassy of People's Republic of China in United States Of America. 2006. *China to reform income distribution system for social equality*, 7. avgust. Dostopno prek: <http://www.china-embassy.org/eng/xw/t262072.htm> (1. junij 2011).
- Embassy of the People's Republic of China in Australia. 2005. *New law to improve civil servants system*. Dostopno prek: <http://au.china-embassy.org/eng/xw/t193662.htm> (20. september 2011).
- Free Papers Download center. 2011. *China's development and improvement of the civil service system*, 6. maj 2011. Dostopno prek: http://eng.hi138.com/?i306627_Chinas-development-and-improvement-of-the-civil-service-system (30. maj 2012).
- Functions of the Ministry of Personnel. 2005. *Functions of the Ministry of Personnel of the People's Republic of China*. Dostopno prek: http://www.mop.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbww/sy/e_rsbjj/e_rsbzn (3. september 2011).
- Glover, Demetrius. 2008. *Historical lecture and outline summary: Chronology of ancient chinese kingdoms*. Dostopno prek:

http://web.ics.purdue.edu/~rauhn/anc_china.htm (8. oktober 2009).

- Grasso, June, Corrin Jay in Kort Michael. 1997. *Modernization and Revolution in China*. New York:Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Historic China. 2004. *Ming dynasty*. Dostopno prek: <http://home3.swipnet.se/~w-38391/Ming%20dynasty.html> (12. oktober 2011).
- History world. 2004. *History of China*. Dostopno prek: <http://www.historyworld.net/wrldhis/PlainTextHistories.asp?historyid=aa21> (4. september 2011).
- Hong, Yung. 1990. *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*. Dostopno prek: <http://content.cdlib.org/xtf/view?docId=ft9n39p3pc&doc.view=content&chunk.id=d0e29978&toc.depth=1&anchor.id=0&brand=eschol> (26. oktober 2011).
- *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2000. Ljubljana: DZS.
- Invest Beijing. 2007. *Income Distribution Reform for Social Justice, Equality*. Dostopno prek: <http://www.bjinvest.gov.cn/english/bn/200608/t128192.htm> (30. julij 2011).
- Komisija za preprečevanje korupcije. 2005. *Kaj je korupcija*. Dostopno prek: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=49> (2. november 2011).
- Koutsai, Tom. 1997. *Issues and lessons of Chinese civil service reform*. Dostopno prek: <http://www.allbusiness.com/public-administration/administration-human/654797-1.html> (15. november 2011).
- Kulik, Julie, Gu Kaijia in Patt David. 2004. *Curriculum developed by the east Asia program at Cornell University: Social order in chinese society*. Dostopno prek: <http://www.einaudi.cornell.edu/curriculum/monkey/rules/index.asp?grade=3> (29. september 2011).
- Lay Of The Land – China. 2011. *Get A Job After College*. Dostopno prek: <http://www.layofthelandchina.com/2011/12/get-a-job-right-after-college/> (26. maj 2012).

- Li, Cheng. 1997. *Revolution is no dinner party, but China's reform is*. Dostopno prek: <http://www.cnn.com/SPECIALS/1999/china.50/red.giant/communism/> (5. november 2011).
- Li, David. 1998. *The dynamics of institutional change in China: The Role of the Bureaucracy*. Dostopno prek: <http://s3.amazonaws.com/1GYGKYPNA3HM5Q65G0R2-statics/cg/cache/changeinchina.html> (15. julij 2011).
- Li, Ruhai in Gai Ning. 2002. *Chinese Public Administration Review: Reflections on the developing civil service system in China*. Dostopno prek: <http://spaa.newark.rutgers.edu/SCPA/cpar/CPAR%20vol1.%20no2/CPAR-Vol1-No2-li-ruihai-08-26-2002.pdf> (11. junij 2011).
- Lixi, Dong. 2007. Horizon of chinese officials broadened by overseas training. *Window of China*, 10. september. Dostopno prek: http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/10/content_6699856.htm (8. februar 2012).
- Memory of the world. 2005. *Golden Lists of the Qing Dynasty Imperial Examination*. Dostopno prek: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-3/golden-lists-of-the-qing-dynasty-imperial-> (19. avgust 2011).
- Miyazaki, Ichisada. 2000. *China's examination hell: The civil service examinations of imperial China*. Dostopno prek: <http://www.questia.com/reader/action/gotopage/3> (5. september 2011).
- Mongabay. 1987. *China – The cadre system*. Dostopno prek: http://www.mongabay.com/history/china/china-the_cadre_system.html (26. junij 2011).
- New world encyclopedia. 2007. *Imperial Examinations (Keju)*. Dostopno prek: http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Imperial_Examinations_%28Keju_%29#Ming_and_Qing_Dynasties (6. julij 2011).
- Nieminen, Tanya. 2001. *Bureaucratic government in China: Roleplaying in Asian settings*. Dostopno na: <http://www.qugs.org.au/queensland-wargamer/government.htm> (12. oktober 2011).

- *People's daily*. 2000a. China to push ahead personnel system reform of institutions, 9. oktober. Dostopno prek: http://english.peopledaily.com.cn/english/200010/09/eng20001009_52148.html (1. junij 2011).
- --- 2000b. Higher wages to create cleaner civil service, 20. december. Dostopno prek: http://english.peopledaily.com.cn/200012/20/eng20001220_58344.html (28. september 2011).
- --- 2003. Anti-corruption legal system to be set up in China, 8. november. Dostopno prek: http://english.people.com.cn/200311/08/eng20031108_127876.shtml (6. april 2011).
- --- 2006. *China's public servants branded rude slobes by Communist chief*, 17. november. Dostopno prek: http://english.peopledaily.com.cn/200611/17/eng20061117_322547.html (22. maj 2011).
- People's Republic of China. 2006. *Public Administration Country Profile*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023305.pdf> (12. november 2011).
- Phillips, Carter, Kelly Christerson, Chris Borrerro in Melinda Lam. 2009. *Analyze the Chinese civil service exam system and the rise of meritocracy*. Dostopno prek: <https://apworld.wikispaces.com/Analyze+the+Chinese+civil+service+exam+system+and+the+rise+of+meritocracy> (12. november 2011).
- Profiles of National Public Administrations. 2001. *China*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000188.pdf> (13. maj 2012).
- Rošker, Jana. 2006. *Iskanje poti 求道: Spoznavna teorija v kitajski tradiciji* II.del. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
- Saje, Mitja in ostali. 2006. *Sodobna Kitajska: Politični in gospodarski razvoj*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
- Saje, Mitja. 1994. *Zgodovina Kitajske: Obdobje Qing. Od tradicionalne do moderne Kitajske*. Ljubljana: Oddelek za Azijsko Afriške študije.
- --- 1997. *Zgodovina Kitajske: Obdobje Yuan in Ming. Tuji osvajalci in trdnost tradicionalne ureditve*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.

- --- 2002. *Starodavna Kitajska. Zgodovina Kitajske od najstarejših časov do dinastije Qin*. Ljubljana: Oddelek za Azijsko Afriške študije.
- --- 2003. *Zgodovina Kitajske: Od dinastije Qin do Song. Veličina tradicionalne Kitajske*. Ljubljana: Oddelek za Azijsko Afriške študije.
- Schoenhals, Michael. 1993. *Talk about a revolution: Red guards, government cadres, and the language of political discourse*. Dostopno prek: http://www.indiana.edu/~easc/resources/working_paper/noframe_schoenhals_pc.htm (15. avgust 2011).
- *Shenzhen Daily*. 2005. A Window on China's Past: Imperial Examination System, 24. maj. Dostopna prek: <http://www.china.org.cn/english/culture/129796.htm> (12. maj 2012).
- Shepherd, Geoffrey. 2003. *5th Global Forum on Re-inventing Government: Civil service reform in developing countries (The limits of merit model)*. Dostopno prek: <http://www1.worldbank.org/publicsector/MexicoWorkshop/GEOFFREY%20SHEPHERD.ppt> (5. april 2012).
- State Statistical Bureau. 1996. *China Statistical Yearbook*. Dostopno prek: <http://www.indiana.edu/~csrc/burns4.html> (8. oktober 2011).
- Strauss, C. Julia. 1990. *Wenguan ("Lettered Official"), Gongwuyuan ("Public Servant"), and Ganbu ("Cadre"): The Politics of Labelling State Administrators in Republican China*. Dostopno prek: http://www.indiana.edu/~easc/resources/working_paper/noframe_6b_letter.htm (20. april 2012).
- Study visit report. 2007. *CEPA Project Chinese National School of Administration*. Dostopno prek: <http://cepa.nsa.gov.cn/Zxinwen/eWebEditor/uploadfile/reportCNSA.doc> (25. november 2011).
- *The Contemporary Chinese Dictionary*. 2002. Chinese English edition, Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press.
- The Examination Yuan of R.O.C. 2009. *A brief History of the Examination Yuan*. Dostopno prek: http://www.exam.gov.tw/bofteng/content_show.asp?Vcode=101&Vcode1=94&NO=1006&html_code=N (6. januar 2012).
- *The Examination Yuan*. 2000. Dostopno prek: <http://www.taiwan.com.au/Polieco/Government/Examination/report01.html> (6. november 2011).

- Tran, Emilie. 2003. *From Senior Official to top Civil Servants: En enquiry into the Shanghai party school*. Dostopno prek: <http://chinaperspectives.revues.org/document257.html> (26. maj 2012).
- Wagner, Marsha. 2009. *The Chinese Scholar-official*. Dostopno prek: <http://afe.easia.columbia.edu/china/lit/scholar.htm> (25. november 2012).
- *Wenlin Softwear* (1997-2002): Wenlin Softwear for learning Chinese. Wenlin Institution.
- Wikipedia. 2000a. *Civil service*. Dostopno prek: http://wikipedia.org/wiki/civil_servant#Early_civil_service (25. junij 2012).
- --- 2000b. *Confucianism*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_East_Asia (12. oktober 2011).
- --- 2005. *People's Republic of China*. Dostopno prek: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Kitajska> (26. maj 2012).
- --- 2007. *Imperial examantions*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/Imperial_examination (31. maj 2012).
- --- 2012a. *Vzhodna filozofija*. Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/Vzhodna_filozofija (29. avgust 2012).
- --- 2012b. *Konfucionizem*. Dostopno prek: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Konfucijanstvo> (17. avgust 2012).
- --- 2012c. *Yuan Shikai*. Dostopno prek: http://en.wikipedia.org/wiki/Yuan_Shikai (1. oktober 2012).
- Worden, Robert L., Andrea Maltes Savada in Ronald E. Dolan. 1987. *The Republican Revolution of 1911*. Dostopno prek: <http://countrystudies.us/china/19.htm> (22. julij 2011).
- Xiaolai, Guo. 2002. *The Public Servant Training system in China*. Dostopno prek: <http://www.kapa21.or.kr/down/2002/%EC%B6%98%EA%B3%84%ED%95%99%EC%88%A0%EB%8C%80%ED%9A%8C/guo.doc> (12. avgust 2012).
- Xinhua. 2004. *48 awarded " People-satisfied public servants"*, 1. september. Dostopno prek: <http://in.china-embassy.org/eng/zgbd/t155263.htm> (12.marec 2011).

- Xuequan, Mu. 2007. *Chinese official stresses opposition to discrimination in civil servant test.* Dostopno prek: http://news.xinhuanet.com/english/2007-11/30/content_7171247.htm (7. november 2011).
- Xueying, Zhang. 2005. *Chinese officials lighten up under Pressure.* Dostopno prek: <http://www.chinatoday.com.cn/English/e2005/e200503/p14.htm> (10. november 2011).
- Ying, Huang. 2002. *China to hold recruiting exam for international civil servant reserve.* Dostopno prek: http://english.peopledaily.com.cn/200110/16/eng20011016_82396.html (7. oktober 2011).
- Yu, Liu. 2006. *Can an oath keep government officials corruption-proof.* Dostopno prek: <http://www.bjreview.com.cn/06-39-e/zm-1.htm> (6. december 2011).
- Yusuf, Shahid in ostali. 2004. *Global change and East Asian policy initiatives.* Oxford University Press.
- Zelin, Madeleine. 2005. *The grandeur of the Qing dynasty.* Dostopno prek: <http://www.learn.columbia.edu/nanxuntu/start.html> (19. december 2011).
- Zhongqing, Yin. 2004. *The political system of China.* China: China intercontinental press.
- Zhōnghuá gǎigé. 2002. *Why China's feudal period was so long.* Dostopno prek: <http://www.china-holiday.com/china/chinainfo/china.htm> (8. oktober 2011).
- Zhōnghuá gǎigé. 中国改革. 2011. *Zhōnghuá rénmin gònghéguó gōngwùyuán fǎ.* 中华人民共和国公务员法. Dostopno prek: http://www.chinareform.net/con_special.php?id=263 (30. maj 2012).
- *Quánguó Rénmín Dàibiǎo Dàhuì.* 全国人民代表大会. 2005. *Zhōnghuá rénmin gònghéguó gōngwùyuán fǎ.* 中华人民共和国公务员法. Dostopno prek: http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=91802 (10. januar 2011).