

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У
НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ КИНИ**

(мастер рад)

Ментор
проф. др Дејан Вучетић

Студент
Стефан Јовановић
Број индекса: М058/24-о

Ниш, 2026.

1.	УВОД.....	4
1.1.	Предмет и циљ истраживања	6
1.2.	Научни и практични значај рада	9
2.	ТЕОРИЈСКИ ОКВИР САВРЕМЕНОГ УРЕЂЕЊА ЈАВНЕ УПРАВЕ	10
2.1.	Појам и улога јавне управе	10
2.2.	Модел јавне управе	11
3.	ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЈАВНЕ УПРАВЕ У КИНИ.....	15
3.1.	Династије Ћин и Хан: темељи централизоване управе	18
3.2.	Развој управе од династије Веј и Ћин до династија Суија и Танга	19
3.3.	Меритократија као основа управног система	22
4.	РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ КИНИ.....	25
4.1.	Кључни таласи	31
5.	ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У КИНИ	34
5.1.	Уставни темељ јавне управе	36
5.2.	Државни савет као врховни административни орган	38
5.3.	Организација локалних органа власти	39
5.4.	Територијална организација и посебни режими	40
5.5.	Уставни механизми надзора	41
6.	ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА ЈАВНЕ УПРАВЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ КИНИ.....	43
6.1.	Организација централних органа управе	43
6.2.	Локални органи управе	45
6.3.	Средњи и основни нивои као зона имплементације	46
7.	ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У КИНИ	48
7.1.	Службенички систем и механизми професионализације	50
7.2.	Категоризација послова, постова и рангова.....	51
7.3.	Регрутовање: отворени конкурс и професионални стандарди.....	51
7.4.	Процена учинка и управљање каријером.....	54
7.5.	Трајна обука, ротације и спречавање сукоба интереса.....	55
7.6.	Правна заштита и интегритет службеничког статуса	56
7.7.	Улога система подстицаја и контроле	57
7.8.	Плате, бенефити и финансијска стабилност каријере.....	57
7.9.	Награђивање заслуга и симболичка мотивација	57
7.10.	Дисциплина, одговорност и пропорционалност санкција.....	57
7.11.	Институционални надзор, ревизија и антикорупцијски оквир	57

8. УЛОГА КОМУНИСТИЧКЕ ПАРТИЈЕ КИНЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ	60
9. ЗАКЉУЧАК	64
СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ.....	67
Монографије и књиге	67
Извештаји, базе и статистички извори	69
Правни извори	69
Електронски и интернет извори	69
САЖЕТАК.....	71
АБСТРАКТ	72
БИОГРАФИЈА АУТОРА	73

1. УВОД

У савременом свету, способност државе да организује и управља великим друштвеним системом представља један од најважнијих показатеља њене снаге. Народна Република Кина (НР Кина) је данас пример државе која је, ослањајући се на традицију дугу више од два миленијума, изградила изузетно сложен и ефикасан административни апарат. Са више од 1,41 милијарде становника, Кина је најмноогољуднија¹ земља на свету и управо тај демографски потенцијал условио је развој институција које могу да управљају огромним људским и територијалним ресурсима.

НР Кина је у последње три деценије остварила импресивну стопу економског раста.² Од почетка реформи и политике „отварања“ 1978. године, Кина је бележила просечан раст БДП-а од око 9–10% годишње. Данас је њена економија друга по величини у свету у номиналном изразу, али прва по паритету куповне моћи (PPP), испред Европске уније и Сједињених Америчких Држава.³ Укупна вредност БДП-а Кине премашила је 18 трилиона америчких долара (2024), а њен удео у глобалној трговини износи око 15% светског обима. Ова економска снага неминовно захтева и институционални систем који може да одржи стабилност, ефикасност и способност државе да координише сложене политике развоја.

Јавна управа у Кини обухвата изузетно велики број службеника и институција. Према подацима Државне администрације за државне службенике, у кинеском систему јавне управе ради око 8 милиона државних службеника, док је укупан број запослених у ширем јавном сектору, који укључује школе, болнице, јавне институције и државна предузећа, преко 30 милиона људи.⁴ Такав обим захтева строго дефинисан систем селекције, обуке и контроле, како би се обезбедила ефикасност и интегритет управе у земљи ових размера, и са тако убрзаним економским реформама и напретком.

Посебна карактеристика кинеског система јесте настојање да се очува меритократски принцип у избору кадрова. Према Кембрицовом речнику меритократија

¹ CIA, *The World Factbook*, Population country comparison; преузето 8. 11. 2025.

<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/population/country-comparison/>

² С. Ковачевић, Д. Бојић, Економски систем Кине - реформе и економски раст, *Acta Economica*, год. XII, бр. 21, 2014, стр. 67–85

³ IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2024.

⁴ *Business Standard*, Record Chinese youth flock to civil services, 30 December 2024; преузето 8. 11. 2025.

https://www.business-standard.com/world-news/record-chinese-youth-flock-to-civil-services-on-prospect-of-job-security-124123001135_1.html

значи ”социјални систем, друштво или организација у којима људи постижу успех или добијају моћ због својих способности, а не због свог новца или друштвеног положаја.”⁵

Међутим, иако Комунистичка партија Кине (КПК) има водећу улогу у политичком и институционалном животу, принцип избора на основу заслуга остаје кључни део кинеске управне традиције. Професор Џанг Вејвеј (Zhang Weiwei) указује да се Кина, за разлику од западних либералних демократија, ослања на „систем селекције и избора“ који омогућава постепено напредовање службеника и руководиоца кроз различите нивое управљања - од локалних заједница, преко провинција, до врха државне власти.⁶ Пре него што је достигао највишу позицију у држави, председник Си Ђинпинг прошао је кроз шеснаест различитих јавних функција током више од четири деценије, почев од нивоа сеоског партијског секретара, преко локалних, окружних, покрајинских и министарских положаја, све до места потпредседника државе. Током тог процеса није било понављања функција: свака нова позиција представљала је виши степен одговорности и шири обим управљања. Укупно становништво којим је Си управљао у различитим фазама своје јавне службе достигало је око 150 милиона људи. Ово, међутим, није изузетак већ правило - сви савремени кинески лидери пролазили су кроз сличну „управну лествицу“, постепено стичући искуство у различитим деловима државног апарата. Такав систем унапређења и провере способности, пре избора, представља суштину меритократског модела управљања који Кина настоји да развије и одржи у савременим околностима.⁷

Таква комбинација традиционалне кинеске идеје о моралној и интелектуалној супериорности чиновништва и савремених институционалних механизма представља основ онога што многи аутори описују као „меритократску државу“.⁸ У њој се ефективност власти не заснива само на легитимитету избора, већ на способности државног апарата да доследно примењује политику, одржава социјалну стабилност и подстиче дугорочни развој.

⁵ *Cambridge Dictionary*, Meritocracy; преузето 8. 11. 2025.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/meritocracy>

⁶ Z. Weiwei, *The China Wave: Rise of a Civilizational State*, Beijing, 2012, стр. 123

⁷ *Kompas.id*, Meritokrasi; преузето 8. 11. 2025.

<https://www.kompas.id/artikel/en-meritokrasi-rahasia-keajaiban-china>

⁸ D. A. Bell, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton-Oxford, 2015, стр. 108

1.1. Предмет и циљ истраживања

Предмет овог рада биће анализа правног и институционалног уређења јавне управе у НР Кини - од уставно-правних темеља и вертикалне структуре власти до кадровских механизма и службеничког система. Посебна пажња биће посвећена испитивању како се у савременом контексту Кина ослања на систем меритократије и у којој мери успева да уравнотежи партијску контролу са професионалном аутономијом администрације. На тај начин, рад настоји да покаже како јавна управа представља не само инструмент државне политике, већ и један од кључних извора кинеске економске снаге и глобалне конкурентности.

Такође, у овом раду биће урађена систематична анализа правног и институционалног устројства јавне управе у Народној Републици Кини (НР Кина). Истраживање обухвата уставне и законске темеље, положај и организацију органа јавне управе, као и вертикалне односе између центра и локалних нивоа власти. У кинеском вишеслојном систему управљања уобичајено се говори о јасно хијерархијски устројеној територијално-административној организацији државе, која је дефинисана и уставним одредбама Народне Републике Кине. Према члану 30 Устава, држава се састоји од провинција, аутономних региона и градова који су непосредно под јурисдикцијом централне власти. На наредном нивоу, провинције и аутономни региони обухватају аутономне префектуре, округе, аутономне округе и градове, док се окрузи и аутономни окрузи даље деле на општине, етничке општине и вароши. Посебно место у овој структури имају градови под директном надлежношћу централне власти, као и други велики градови, који се састоје од градских округа и округа. Такође, аутономне префектуре обухватају округе, аутономне округе и градове. Важно је нагласити да су сви аутономни региони, аутономне префектуре и аутономни окрузи уједно и подручја етничке аутономије, што указује на покушај кинеског политичко-административног система да територијално управљање повеже са етничком структуром и специфичностима појединих заједница.

Теоријско полазиште рада налази се у конфучијанском моделу јавне управе. Како запажа Фукујама, “модерна држава настала је у Кини, а не на Западу”⁹. Дрекслер, позивајући се на Фукујаму, истиче да је Кина рано створила модерну државу са обележјима која ће касније формулисати Макс Вебер: централизован и јединствен систем, бирократска

⁹ З. Вукашиновић Радојичић, Д. Вучетић, *Професионализација јавне управе у Србији*, Београд, 2021, стр. 33.

организација способна да управља великом територијом и бројним становништвом, као и деперсонализован систем запошљавања заснован на заслугама, који је био доследнији чак и од римских решења. Такав систем је функционисао до средине XIX века, што поткрепљује оцену да су „Кинези измислили модерну бирократију“, односно стални административни кадар изабран по способности, а не по сродству или личним везама.¹⁰

Посебна пажња биће посвећена улози Комунистичке партије Кине (КПК) кроз анализу уставног уређења улоге Комунистичке партије Кине и њен утицај на јавну управу.

Рад ће испитати тезу да кинески службенички систем представља јединствени хибридни модел који комбинује елементе меритократије (путем ригорозних испита) са механизмима заштите хегемоније КП Кине, чиме се обликује целокупна организација јавне управе. Оваква симбиоза омогућава истовремено одржавање стручне и професионалне бирократије и очување водеће позиције партије, чиме се суштински обликују кадровска политика, унутрашња координација и целокупна организација управе.

У том контексту биће анализиран и кинески систем пријема у државну службу. У питању је савремена верзија некадашњег царског система *keju* - који је представљао стандардизовани тест за одабир кандидата за државну бирократију, уведен током династије Суи (581–618) и вековима усавршаван, са нагласком на конфучијанску филозофију, књижевност и морални интегритет. Данас се примењује савремени испит у форми Националног испита за државну службу. Њега спроводи Државна администрација за државне службенике и он представља главни механизам за запошљавање у централним министарствима, агенцијама и другим органима и институцијама које су непосредно подређене централној власти. За разлику од тога, пријем службеника у органе локалне управе по правилу се организује кроз посебне, најчешће провинцијске или локалне конкурсне и испитне процедуре. Ова област је детаљније уређена Законом о државним службеницима, који ће такође бити посебно анализиран.

Кинеска реформа административног система одвија се упоредо са економским и политичким реформама и посматра се као предуслов успостављања тржишне економије и убрзања модернизације. Иако савремена теорија организације јавне управе истиче да је један од кључних циљева професионализације управе смањење утицаја политике на рад службеника - будући да политизована управа обично показује мању ефикасност - у раду ће

¹⁰ *Ibid.*, стр. 33.

бити тестирана хипотеза да кинески систем представља специфичну синтезу. Упркос снажној улози КПК, механизам подстицаја за најбоље кадрове је високо институционализован: ефикасни и поштени званичници се бирају и унапређују на основу мерљивих индикатора, попут привредног раста и социјалне и политичке стабилности у јединицама којима управљају.¹¹ Таква централизована контрола каријера резултирала је стварањем система који се може описати као меритократска држава заснована на учинку.

Први циљ теоријског дела истраживања јесте анализа правног оквира и институционалне организације јавне управе у Народној Републици Кини, уз разматрање њеног историјског развоја од конфучијанског модела и царског система *keju* до савременог хибридног модела (*sui generis*) који комбинује меритократију и партијску номенклатуру.

Други циљ истраживања јесте анализа организационе структуре јавне управе и кадровског система НР Кине, са посебним освртом на национални испит за државну службу, вертикалну поделу надлежности између центра и локалних нивоа власти, као и на механизме селекције, евалуације и напредовања службеника. Рад ће настојати да покаже како овако уређен систем утиче на ефикасност јавне управе, истовремено се уклапајући у шири институционални и политички оквир система власти у Народној Републици Кини, који за циљ има и очување улоге Комунистичке партије Кине.

Методологија и основне хипотезе

У овом раду аутор ће користити нормативно-догматски и компаративни метод, историјски метод уз квалитативни, интерпретативни (аналитичко-синтетички) приступ и циљно, телеолошко тумачење правних норми.

ОСНОВНЕ ХИПОТЕЗЕ

- 1) Организација јавне управе у НР Кини представља **комбинацију традиционалних конфучијанских начела и модерних принципа јавне управе.**

¹¹ W. Liu, T. S. James, C. Man, Governance and Public Administration in China, *Policy Studies*, Vol. 43, No. 3, 2022, стр. 387–402

- 2) Систем јавне управе у НР Кине је **институционализовани хибрид формалне меритократије и партијске номенклатуре**, што омогућава стварање стручне бирократије уз очување политичке хегемоније Комунистичке партије Кине.
- 3) Јака централна координација уз контролисану деконцентрацију омогућава високу делотворност у имплементацији јавних политика.
- 4) **Национални испит за државну службу** и институционализован систем процене учинка доприносе повећању квалитета кадрова чиме се повећава ефикасност администрације.
- 5) Таласи административних реформи од 1980-их до данас довели су до повећања институционалног капацитета управе.

1.2. Научни и практични значај рада

Научни значај рада огледа се у систематизацији и правној анализи једног од најстаријих и највећих управних система на свету, чија је историја дуга више од тринаест векова, а чији савремени модел представља комбинацију традиционалних конфучијанских начела и модерних принципа јавне управе. Посебан допринос рада је у томе што на српском језику даје приказ правног уређења и институционалне структуре јавне управе НР Кине.

Практични значај теме је непосредан за научно истраживање и Републику Србију. Република Србија и НР Кина развијају стратешко партнерство: успостављено у августу 2009, док је у јуну 2016. потписана Заједничка изјава о успостављању свеобухватног стратешког партнерства. Интензивирање политичке, економске и институционалне сарадње подразумева све чешћу интеракцију два административна апарата. Стога је разумевање организације, правног уређења и функционалних механизма кинеске јавне управе од посебног значаја за креаторе јавних политика у Србији, за развој међу институционалне сарадње и размену добрих пракси.

2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР САВРЕМЕНОГ УРЕЂЕЊА ЈАВНЕ УПРАВЕ

2.1. Појам и улога јавне управе

Како бисмо одредили теоријски оквир савременог уређења јавне управе, поћи ћемо од одређивања самог појма јавне управе. Према дефиницији коју даје П. Димитријевић јавна управа обухвата систем органа и организација у којима људи (службеници) као своје стално занимање, професионално, обављају друштвене послове на темељу трајне поделе дужности и овлашћења. Обављањем друштвених (јавних) послова, органи управе штите јавни интерес.¹² То значи да јавна управа представља организовани систем институција и процеса којима држава спроводи јавни интерес. Како исти аутор сматра ”јавни интерес није једном и заувек одређен” и подложен је променама, спрам оних који у држави тај јавни интерес дефинишу, ”а дефинише га држава преко органа власти и зато га и штити.”¹³

С обзиром да је јавни интерес променљив, мења се и улога јавне управе и њене функције. ”На динамику, врсте и суштину реформе управе утичу промене у окружењу, потребе корисника јавних услуга, циљеви и приоритети јавних програма и политика, структура јавне управе, комплексност послова, измене прописа и капацитети за њихову примену, политичка подршка за спровођење реформе и други фактори.”¹⁴

Класичан теоријски оквир разумевања јавне управе даје Макс Вебер: „управа је рационално устројена хијерархија службеника који раде на основу прописа и чији је рад лишен личног интереса“.¹⁵ Тај класични модел бирократије представља темељ савремених државних администрација, заснованих на професионалности, политичкој неутралности, законитости и стабилности.

У књизи Професионализација јавне управе у Србији истиче се да је јавна управа „саставни део државне власти, али и механизам комуникације државе са грађанима“, при чему се њена улога све више усмерава ка „задовољавању јавних потреба и пружању услуга,

¹² П. Димитријевић, *Основе менаџмента јавне управе*, Ниш, 2018, стр. 4.

¹³ *Ibid.*, стр. 4.

¹⁴ З. Вукашиновић Радојичић, Д. Вучетић, *op. cit.*, стр. 17.

¹⁵ М. Weber, *Economy and Society*, Berkeley, 1978, стр. 220

а све мање ка чистом извршавању прописа“.¹⁶ Савремена јавна управа, дакле, више није само структура власти, већ и кључни фактор квалитета управљања државом.

2.2. Модел јавне управе

Аутори Вучетић и Вукашиновић-Радојичић, у монографији *Професионализација јавне управе у Србији* указују на значајне научне покушаје да се систематизују, анализирају и класификују традиционални управни модели¹⁷. Они наводе да Пејнтерс и Питерс издвајају англоамеричку, наполеонску, германску и скандинавску управну „традицију“, при чему се на њих може гледати и као на „прошле моделе“. Такође се истиче да Полит и Букарт дају исцрпан приказ традиционалних, европских модела јавне управе, што је добар полазни оквир за компаративну анализу.¹⁸

У литератури се као посебно употребљива јавља класификација која европске земље групише у неколико традиционалних модела и за сваки наглашавају доминантне институционалне црте. У оквиру ове класификације¹⁹ издвојени су: континентално-европски наполеонски модел, континентално-европски федерални модел, нордијски модел, англосаксонски модел, централноевропски модел и југоисточноевропски модел, а у тексту се додатно разматра и веберовски, односно „органски“ модел јавне управе.

Аутори Вучетић и Вукашиновић-Радојичић наводе неколико традиционалних модела²⁰: англосаксонски, Веберовски, Јужноевропски (наполеонско-француски), Нордијски модел, Централно-југоисточно европски модел и Конфучијански модел јавне управе. Аутори такође наводе да је ”могуће вршити даљу диференцијацију на отоманске и евентуално друге моделе као што је исламски”.²¹

¹⁶ З. Вукашиновић Радојичић, Д. Вучетић, *op. cit.*, стр. 17.

¹⁷ *Ibid.*, стр. 29

¹⁸ *Ibid.*, стр.30

¹⁹ *Ibid.*, стр.31

²⁰ *Ibid.*, стр. 30

²¹ *Ibid.*, стр. 30

Табела 1. Модели јавне управе (према: З. Вукашиновић Радојичић, Д. Вучетић, *Професионализација јавне управе у Србији, Београд, 2021.*)²²

МОДЕЛ	КАРАКТЕРИСТИКЕ
Англосаксонски модел	Акцент на економији и друштву; јавна управа је инструмент развоја и функционисања система. Сервисна, кориснички оријентисана управа. Нагласак на предвидивости, економичности, ефикасности и делотворности. Границе јавног и цивилног сектора јасне, али подложне промени у зависности од политика власти.
Веберовски (органски) модел	Јавна управа има централно место и висок друштвени значај; трајна и стабилна институција, док је политички врх привремен. Јасне и стабилне државне границе. „Корпоративистичко“ повезивање друштва. Државна служба са посебним статусом, правно уређена, са привилегијама и сталношћу; нагласак на правничком образовању и етичкој одговорности. Принципи правне државе, законитости, правне сигурности и једнакости пред законом.
Јужноевропски (наполеонско-француски) модел	Државно јединство као основа; централизација и хијерархијска организација управе (историјски доминантна), уз развој различитих облика децентрализације управљања. Доминација правничке професије и управног права; строга законитост. Ризици: патронажа, корупција и утицаји појединих структура као последица претеране централизације.
Нордијски модел	Мешавина англосаксонских и германских утицаја; држава благостања. Нагласак на партиципацији грађана, транспарентности и отворености управљања.
Централно-југоисточноевропски модел	Транзициони контекст и ослањање на јако легалистичко и државно наслеђе, али уз слабости у пракси: доминација партије на власти, отпор партиципацији и транспарентности, недовољни управни капацитети. Реформе отежане паралелном изградњом демократских институција.
Конфучијански модел јавне управе	Рано формирана централизована држава са способном бирократијом и деперсонализованим запошљавањем по заслугама. Владање се заснива на квалитету људи у управи; нагласак на моралу, компетенцијама и дуготрајном службеничком испитном систему као механизму селекције.

²² З. Вукашиновић Радојичић, Д. Вучетић, *op. cit.*, стр. 32–33.

Док је у западној традицији у првом плану подела власти и политичка одговорност према грађанима, источне цивилизације, нарочито кинеска, развијале су модел у којем су централне вредности хармонија, стабилност и морални ауторитет власти.

Према Фукујама, „модерна држава настала је у Кини, а не на Западу“, јер је Кина прва створила професионалну, непатримонијалну и централистички организовану бирократију способну да управља великом територијом и бројним становништвом.²³

У конфучијанској мисли, темељ управљања лежи у моралној компетентности и интелектуалној способности управљача. Конфучијанска меритократија, развијена кроз империјални систем испита (кеју), почива на идеји да најспособнији и најморалнији треба да управљају друштвом, без обзира на порекло.

Савремени кинески модел, како истиче Данијел Бел, представља „политички систем у којем се демократија одвија одоздо, а меритократија одозго “на локалном нивоу грађани бирају представнике, док се на вишим нивоима кадрови бирају на основу заслуга и способности”.²⁴

У односу на западне моделе, Кина развија „институционализовану меритократију“ хибридни систем који комбинује елементе бирократске стабилности, менаџерске ефикасности и конфучијанске моралне легитимације.

Како показује Џанг Вејивеји, овај модел не одбацује западне принципе као што су компетенција и транспарентност, већ их укључује у оквир партијске дисциплине и јавног интереса. Реч је, дакле, о „меритократској држави под вођством Партије“, у којој се легитимитет власти не заснива на изборима, већ на учинку и способности да се обезбеди дугорочни развој.²⁵

²³ F. Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, 2011, стр. 188

²⁴ D. A. Bell, *op.cit.*, стр. 72

²⁵ Z. Weiwei, *The China Wave: Rise of a Civilizational State*, Beijing, 2012, стр. 34

Теоријски оквир савременог уређења јавне управе показује да не постоји један универзалан модел управљања, већ више могућих синтеза између ефикасности, законитости и легитимитета.

Западни модели наглашавају институционалну контролу и демократску одговорност, док источни модели, попут кинеског, стављају акценат на моралну и професионалну компетентност управљача као извор легитимитета.

Кинески пример стога представља „другачију модерност“ државу у којој јавна управа није средство политичке конкуренције, већ инструмент дугорочног развоја и друштвене стабилности. Управо у тој симбиози традиције и модерности, партијске дисциплине и меритократске селекције, лежи специфичност кинеског приступа управљању у XXI веку.

3. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЈАВНЕ УПРАВЕ У КИНИ

Историјски развој јавне управе у Народној Републици Кини не може се сагледавати изоловано од миленијумског континуитета и историјског контекста развоја кинеске државе. Међутим, поставља се питање од ког периода или тренутка треба почети, јер Хенри Кисинџер у свом, сада већ чувеном делу ”О Кини” (eng. *On China*) говори о томе да је посебна карактеристика кинеске цивилизације да нема почетак²⁶. Он такође примећује да се Кина у историји ”појављује мање као конвенционална национална држава, а више као трајни природни феномен. У причи о Жутом цару, кога многи Кинези поштују као легендарног оснивача, Кина као да већ постоји. Када се Жути цар појави у миту, кинеска цивилизација је запала у хаос. Сукобљени принчеви узнемиравају једни друге и народ, али ослабљени владар не успева да одржи ред. Окупљајући војску, нови херој смирује царство и бива проглашен за цара.”²⁷

Францис Фукујама у свом делу *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* иде корак даље и истиче да је модерна држава настала у Кини, а не на Западу²⁸. Фукујама такође примећује да су традиционална западна тумачења развоја институција често евроцентрична, јер полазе од искуства европских земаља као универзалног модела. Међутим, она занемарују чињеницу да је Кина била прва држава која је створила модерну, непатримонијалну политичку структуру, чак осамнаест векова пре него што су се сличне политичке јединице појавиле у Европи.²⁹

Такође за разумевање модерне организације Кинеске државе и њене јавне управе важно је разумети да многи кинески аутори данас, међу којима је професор Џанг Вејвеј сматрају да је Кина Цивилизацијска држава - спој најстарије непрекинуте цивилизације на свету и огромне модерне државе³⁰. Такође он сматра да ”њене дуге традиције су се током векова развијале, мењале и прилагођавале у готово свим областима људског знања. На

²⁶ Н. Kissinger, *On China*, New York, 2011, стр. 22.

²⁷ *Ibid.*, стр. 22

²⁸ Према: З. Вукашиновић Радојичић, Д. Вучетић, *op. cit.*, стр. 33

²⁹ F. Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, 2014, стр. 15.

³⁰ Z. Weiwei, *China Rises as the Ideal Civilizational State*, *Noema Magazine*; преузето 1. 12. 2025.
<https://www.noemamag.com/china-rises-as-the-ideal-civilizational-state/>

пример, Запад често критикује кинески једнопартијски систем, али већини Кинеза то није ништа необично. Још од првог уједињења 221. године пре нове ере, Кином је углавном владала јединствена владајућа структура, јер би се у супротном земља распала.

Када је Кина, након Револуције 1911. године, којом је окончана последња империјална династија, покушала да усвоји амерички политички модел, то је довело до распада државе и борби између ратних заповедника, у којима су изгубљени милиони живота.

Осим тога, ова јединствена владајућа структура вековима је била подупрta системом меритократије, у којем су званичници бирани путем јавног испитног система *кеђу* још од династије Суи, пре скоро 1.500 година. Данас је тај древни систем прилагођен савременим условима и претворен у меритократију засновану на принципу „избор плус гласање“.³¹

У кинеској традицији политичког управљања постоји једна веома важна идеја: земљом могу владати само људи који поседују таленат и стручност, изабрани на основу заслуга. Овај принцип је дубоко укорееен у кинеској свести и представља један од темеља њиховог поимања добре управе и државне службе.³²

Фукојама наглашава да је развој модерних држава захтевао посебне стратегије за преусмеравање политичке организације са породичних и пријатељских веза ка безличним, институционалним структурама. Кина је, према Фукујама, била прва светска цивилизација која је успоставила непатримонијалну, модерну државу, и то чак осамнаест векова пре него што су сличне политичке јединице настале у Европи. У свом делу *Political Order and Political Decay* (прев. *Политички поредак и политичко пропадање*) Фукујама истиче модерне државе морају да превазиђу пријатељске и породичне везе у начину на који регрутују своје службенике. Кина је то учинила изумом система државних испита још у трећем веку пре нове ере, иако се он није редовно користио све до каснијих династија.³³

³¹ Ц. Веивеи, Кина је била довољно стрпљива по питању Тајвана, *Политика*, Београд, 2025; преузето 1. 12. 2025.

<https://www.politika.rs/scc/clanak/660076/kina-je-bila-dovoljno-strpljiva-po-pitanju-tajvana>

³² Z. Weiwei, China Rises as the Ideal Civilizational State, *Xinfa Jia*; преузето 1. 12. 2025.

<https://english.xinfajia.net/12027.html>

³³ F. Fukuyama, *op. cit.*, стр.15

Бирокупатски систем створен путем испита био је ”један од најразвијенијих у предмодерном свету, омогућивши Кинеском царству да ефикасно управља огромном и разноликом територијом.“³⁴

Постојећи у Кини више од хиљаду година, кинески царски систем испита познат је као „једна од најкарактеристичнијих одлика кинеске цивилизације и институција којој нема премца ни у једној другој нацији на свету“³⁵, иако је систем првобитно био замишљен као политичка институција за регрутовање званичника који ће служити царској влади. Аутор Руи Ванг наводи и да је ”царски испитни систем је временом постао друштвено чвориште и утицао на готово све аспекте кинеског друштва”. Систем испита се чак сматра „петим великим изумом Кине“, поред компаса, барута, папира и штампе.³⁶

Ипак, да би се разумела суштина кинеске јавне управе, неопходно је направити јасну дистинкцију између система регрутације и система организације. Док је меритократски систем испита, уведен за време династије Суи, представљао „мотор” који је покретао администрацију, сама „машина”, односно организациона структура државе, имала је сопствену логику развоја.

Од династија Ћин и Хан па све до династија Минг и Ћинг, настајале су и развијале се различите организације и институције, као што су дворови, бирои, одељења, академије и савети, као и министарства и службе централне власти, упоредо са локалним и провинцијским системима управе.³⁷

У давна времена (приближно око 2000. године пре нове ере) у Кини, вођа свих племена бирао је поглаваре појединих грана племена на основу њихових врлина и заслуга. Касније, између западне династије Џоу и династије Ћин (1027–207. године пре нове ере), наследни систем је постао доминантна политичка пракса. Цар је додељивао краљевске титуле и земљу својим потомцима и рођацима у складу са степеном сродства. На тај начин, политичка моћ, друштвени статус и економске привилегије постали су наслеђени кроз породичне везе.

³⁴ E. C. Pujazon Patron, J. D. E. Arcelles, The Chinese Imperial Examination System's Historical Significance: Why Was It Administered?, *Athens Journal of History*, Vol. 11, No. 1, 2025, стр. 1–17.

³⁵ R. Wang, *The Civil Service Examinations in China: A Selected Annotated Bibliography*, Westport-London, 1997, стр. 6.

³⁶ *Ibid.*, стр. 8.

³⁷ X. Baocheng, *A Brief History of the Official System in China*, 2013, стр. 2

3.1. Династије Ћин и Хан: темељи централизоване управе

Преломни тренутак у развоју кинеске јавне управе наступа уједињењем Кине под династијом Ћин. Династија Ћин била је династија која је успоставила прво велико кинеско царство. Иако је трајала релативно кратко, од 221. до 207. године п. н. е., управо је по њој настало име Кина, односно назив за Кину у многим западним језицима.³⁸ Ћин Ши Хуанг ујединио је читаву Кину под својом влашћу, поставивши темеље потпуно нове централизоване бирократије која ће, у различитим облицима, опстати више од две хиљаде година. У том систему царска власт била је наследна, док су службеници били подложни именовању и разрешењу од стране цара или двора.³⁹

Управни систем који је формиран током периода династија Ћин и касније развијан током династије Хан у литератури је означен као систем „Три војводе и Девет великодостојника”⁴⁰. Током периода владања ових династија централна управа била је организована кроз три основне сфере власти: политичку, војну и надзорну⁴¹. У оквиру тог модела, Три војводе, односно највиши носиоци власти, руководили су општим државним пословима, док су Девет великодостојника били задужени за поједине специјализоване области управе. Државном управом руководио је канцелар (понекад и њих двојица) који је помагао цару у политичким пословима, велики командант надлежан за војна питања, и врховни цензор, који је вршио надзорну функцију. Заједно су канцелар, велики командант и врховни цензор чинили тзв. Три војводе (Sangong).

Девет великодостојника обухватили су највише службенике задужене за церемоније, дворску пратњу, гарнизон палате, царски клан, царске ергеле, спровођење закона, зависне области, приходе палате и државну благајну.

Посебан проблем овог периода било је питање односа између цара и канцелара. Како је канцелар, као највиши царев сарадник у цивилним пословима, могао акумулирати значајну политичку моћ, цареви су настојали да ограниче његов утицај и да кључне одлучивачке функције преместе у уже дворске институције. У време цара Вуа из династије Хан, унутрашњи двор све више постаје место доношења одлука, док спољни двор преузима претежно административну и извршну функцију. У том контексту, Царски секретаријат

³⁸ *Encyclopaedia Britannica*, Qin dynasty; преузето 13. 3. 2026. <https://www.britannica.com/topic/Qin-dynasty>

³⁹ Х. Ваоченг, *op. cit.*, стр. 3

⁴⁰ *Ibid.*, стр. 64.

⁴¹ *Ibid.*, стр. 4.

постепено се развија у центар доношења одлука и издавања наредби, док Три војводе све више губе самосталну политичку тежину.⁴²

Такође радило се на поствљању основних механизма територијалне управе. На локалном нивоу, у истом периоду консолидован је систем командантура и округа, који је постао основни механизам територијалне управе. У време династије Хан, земља је била подељена на тринаест префектура, које су имале функцију надзорних, односно цензорских области.⁴³ У свакој командантури постојали су управник, бранилац и надзорник, док су у сваком округу деловали магистрат, помоћник и бранилац. На тај начин створена је хијерархијска територијална структура под непосредном контролом центра, што је представљало кључни корак у изградњи стабилне царске државе.

3.2.Развој управе од династије Веј и Ђин до династија Суија и Танга

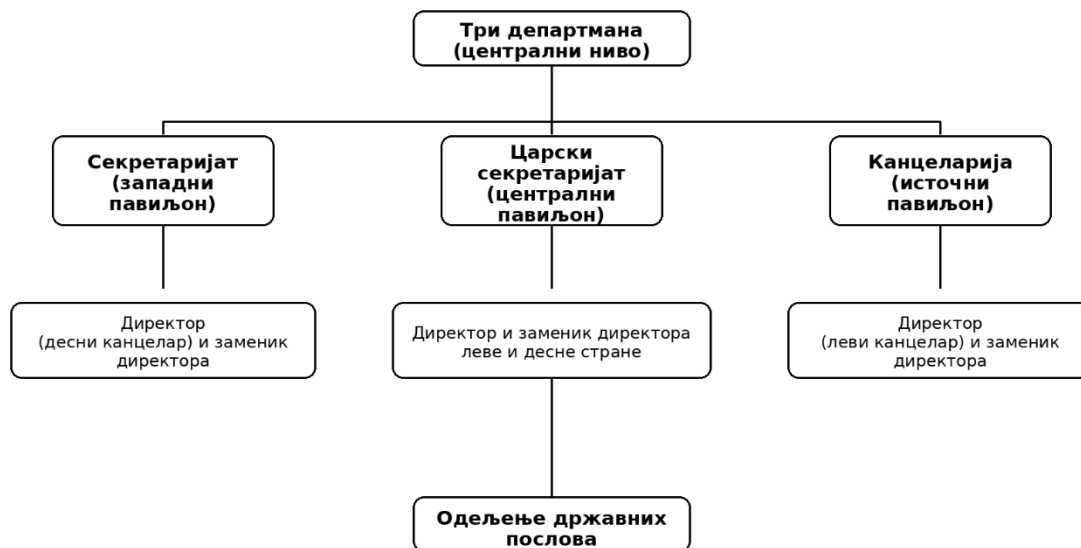
У периоду од династија Веј и Ђин до Суија и Танга, односно од 220. до 907. године, долази до даљег институционалног усавршавања централне управе. У том раздобљу постепено се формира систем Три департмана (Sansheng), који ће постати један од најзначајнијих модела организације кинеске царске управе.

У оквиру тог система, Секретаријат (Zhongshu Sheng) био је задужен за предлагање политика и израду царских едиката и уредби, Канцеларија (Menxia Sheng) имала је саветодавну и контролну улогу у односу на цара, док је Извршни департман (Shangshu Sheng) вршио управне и извршне послове. На челу ових институција налазили су се високи званичници са звањем великих саветника (Zaixiang). Посебно је значајно што је Извршни департман, који је руководио системом Шест министарстава (Liubu) и Двадесет четири бироа, своју зrelu и коначно уобличену форму добио у време династије Танг, након постепеног развоја током периода Веја, Ђина и Јужних и Северних династија. Истовремено, поред Шест министарстава, постојале су и специјализоване институције организоване у оквиру Девет судова (Jiusi) и Пет директората (Wujian), што сведочи о високом степену функционалне диференцијације управног апарата.

⁴² *Ibid.*, стр. 4.

⁴³ *Ibid.*, стр. 10.

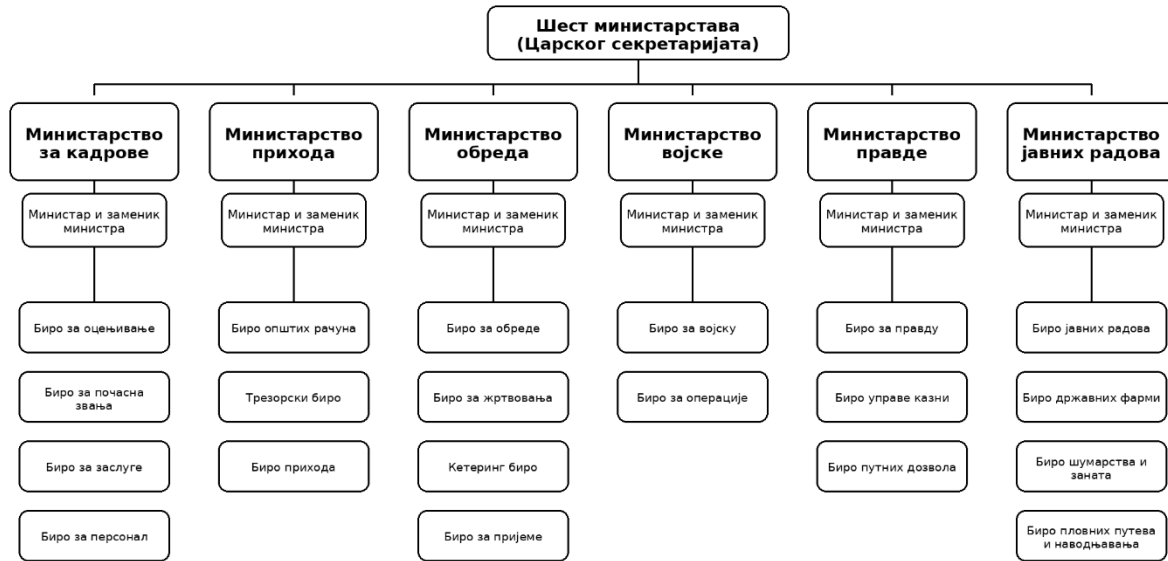
Шематски приказ 1. Организација Три департмана управе током династије Танг (Према: X. Baocheng, *A Brief History of the Official System in China*, 2013)



У овом периоду дошло је и до јаснијег разграничења између дворских и политичких институција, док су надзорни органи постепено стицали већу самосталност. Цензорат је располагао са три посебне канцеларије које су детаљније испитивале рад царских и локалних службеника, при чему је и сам био подвргнут контроли централних власти. На локалном нивоу, дотадашњи систем командантура и округа даље је развијен у сложенију територијалну поделу на кругове (dao), префектуре (zhou) и округе (xian), што показује да је институционално усавршавање пратило и централни и локални ниво управе.⁴⁴

⁴⁴ *Ibid.*, стр. 5.

Шематски приказ 2. Организација Шест министарстава током династије Танг
(Према: X. Baocheng, *A Brief History of the Official System in China*, 2013)



Од средњег Танга до периода Јуана (средина VIII века – 1368. године) долази до нових промена и у централној и у локалној управи. У процес доношења одлука све више се укључују припадници Ханлин академије и дворски секретари, што доводи до даље фрагментације власти која је раније била концентрисана у рукама канцелара и руководиоца Три департмана. Током династије Сонг, припадници Ханлин академије стичу значајан утицај у обликовању политике и контроли њеног спровођења, док дворски секретари постепено добијају важну улогу у врховним војним институцијама. Као последица тога, ранији образац поделе власти између Три департмана почиње да се мења, а Секретаријат све више доминира над Шест министарстава.

У исто време, друге институције, као што су Девет судова и Пет директората, бивају спајане, реформисане или укидане. И надзорни систем пролази кроз промене, при чему се уочава тенденција постепеног спајања различитих надзорних функција и јачања контроле над службеницима свих нивоа, уз повећан број тела задужених за надзор локалне управе. У периоду Јуана посебно је значајно што се развија систем огранака секретаријата, који представља зачетак каснијег провинцијског система као трајније територијалне основе управљања.

У периоду династија Минг и Ћинг (1368–1912) долази до даље централизације управе и јачања непосредне царске контроле над извршним органима. Посебно је значајно што је у време цара Хунгвау 1380. године укинут Секретаријат и положај канцелара, чиме је окончан канцеларски систем који је постојао више од хиљаду и по година, као и систем Три департмана који је трајао готово хиљаду година. Након тога, цар непосредно преузима контролу над Шест министарстава, која постају независне институције највишег ранга, одмах испод самог владара.

Иако су Шест министарстава у основи задржала сличне надлежности као у претходним раздобљима, у доба Минга њихова унутрашња организација је измењена. Уведени су нови називи подређених бироа, а поједина министарства, нарочито Министарство прихода и Министарство правде, организована су и по територијалном принципу. То показује да је у овој фази акценат стављен не само на централизацију, већ и на већу административну контролу над различитим деловима царства.

У династији Ћинг даље се развијају облици царске координације и надзора, док локална управа све више почива на провинцијском систему. Тако се историјски ток развоја кинеске управе, који је започео системом командантура и округа, завршава обликовањем сложене хијерархије у којој су провинције постале кључне територијалне јединице државне власти.

3.3. Меритократија као основа управног система

Још од периода Веј-Ћин (220–420), у традиционалној кинеској државној управи успостављена је подела службеника на девет основних рангова⁴⁵. Током Јужних династија, систем девет рангова допуњен је системом осамнаест класа (Shiba Ban, 十八班), које су службеницима додељиване као показатељ њиховог статуса. Поред тога, у Северном Веју сваки ранг био је подељен на вишу и нижу класу, а од четвртог ранга па наниже свака класа је даље делљена на горњи и доњи подниво, тако да је укупно постојало 30 класа. Службеници који су припадали ових 30 класа у оквиру девет рангова сматрани су лицима „са службеничким статусом”, док су остали били „ван службеничког статуса”. Ипак, и они који су били ван службеничког статуса, углавном нижи чиновници и службеници, у пракси

⁴⁵ X. Baocheng, *op. cit.*, стр. 173.

су такође били рангирани. Овако систематизована хијерархија задржала се и у династијама Танг и Сонг, док су Суи, Јуан, Минг и Ћинг задржали само поделу на вишу и нижу класу без даљег разлагања, тако да је у тим периодима постојало 18 класа и 9 рангова. У доба династија Минг и Ћинг, лица ван службеничког статуса више нису била рангирана.⁴⁶

У доба династије Суи, 605. године, формализован је испит ђинши (jinshi, 進士), који ће у каснијем развоју царског испитног система постати најпрестижнија квалификација за приступ високим чиновничким положајима. Од средине династије Танг, испит ђинши постао је најпрестижнији образовни и друштвени пут ка високој званичној каријери. „Испити су били утемељени у Конфуцијевој филозофији, постајући инструмент не само бирократског управљања већ и друштвене мобилности, културне интеграције и политичке стабилности.“⁴⁷

Систем царских испита у потпуности је утемељен током династије Танг (618–907). Четири године након што је Танг Гаозу преузео власт, царска влада је наставила праксу династије Суи, отворивши испите и почевши регрутовање званичника 622. године. Три елемента обележила су рођење систематских царских испита:

Испити су били отворени готово сваком мушкарцу, без потребе за званичним препорукама. Испити су се одржавали редовно сваке године, што их је учинило систематским. Избор успешних кандидата заснивао се на резултатима испита, а не на пореклу или препоруци.

Постојале су две основне врсте испита: редовни, који су се одржавали сваке године, и ванредни, које је цар расписивао по потреби, ради проналажења изузетно надарених појединаца. Редовни испити обухватали су велики број предмета, а кандидати су могли бити и државни студенти и самоуки појединци. Постојала су два основна нивоа испитивања: локални испит (*ђиеши*), као квалификациони ниво, и државни испит (*шенгши*), као централни ниво провере. У оквиру овог система посебно су се издвајале категорије *мингђинг* и *ђинши*. Док је *мингђинг* био више усмерен на познавање и разумевање конфучијанских класика, *ђинши* је подразумевао далеко сложенију проверу, укључујући писање есеја, расправу о државним питањима и способност књижевног изражавања. Због

⁴⁶ *Ibid.*, стр. 173.

⁴⁷ Е. С. Pujazon Patron, J. D. E. Arcelles, The Chinese Imperial Examination System's Historical Significance: Why Was It Administered?, *Athens Journal of History*, Vol. 11, No. 1, 2025, стр. 1–17.

тога је управо испит *ђинши* временом стекао далеко већи престиж. „Испитни систем био је ефикасно средство централизованог управљања; стандардизацијом критеријума уласка држава је могла да одржи уједначен корпус државних службеника као лојалне појединце.“⁴⁸

Систем испита, утемељен у доба Танга, развио се у моћан друштвени и културни феномен током династије Сонг (960–1279), епохе невиђеног културног процвата и економског напретка. Одмах по ступању на власт, цар Сонг Таизу (960–976) обновио је систем испита како би обезбедио регрутовање способних службеника за нову централну администрацију.

Да би очувао централизовану царску власт и спречио злоупотребе, цар Сонг Таизу је 962. укинуо личне препоруке које су раније биле злоупотребљаване чиме је коначно успостављен потпуно меритократски модел избора званичника, који је вековима остао темељ кинеске државне службе.

Првобитно створен као апарат за избор и регрутовање меритократа који ће служити империјалној влади, током хиљада година империјални систем испита постао је друштвена спона и утицао на све аспекте кинеског друштва. Сматрао се отвореним системом који обезбеђује правичну конкуренцију, јер је успешно заменио аристократски наследни поредак, отворио могућност напредовања обичним људима и омогућио друштвену мобилност.

Ипак, упркос свом дугом трајању и историјском значају, испитни систем временом је показао и озбиљна ограничења. Касније династије, упркос прописима, строгим правилима и казнама, нису успеле да у потпуности сузбију корупцију и преваре. У позном периоду династије Ћинг, кинеска империја била је суочена са бројним унутрашњим кризама, спољним притисцима и општим слабљењем државног поретка. У таквим околностима све више се доводио у питање не само легитимитет империјалне власти, већ и примереност традиционалног испитног система новим историјским изазовима.

Аутор Сје Баоченг⁴⁹ наводи да је у оквиру настојања да ограниче злоупотребу власти и спрече стварање личних и породичних мрежа унутар државног апарата, кинески владари су током различитих династија развијали посебна правила о постављењу и избегавању

⁴⁸ *Ibid.*, стр. 3

⁴⁹ Х. Baocheng, *op. cit.*, стр.171

службеника. Још у доба Хана увођена су ограничења којима се члановима царске породице и сродницима владаревих супруга онемогућавало да преузму поједине осетљиве функције или да концентришу превелику моћ. Поред тога, у источном Хану су прописима настојали да ограниче политички утицај сродничких. Посебно је значајан тзв. Закон троструког избегавања (Sanhu Fa, 三互法), према коме службеник није могао бити постављен за регионалног инспектора у области из које потиче, нити у области повезаној са завичајем инспектора његовог родног краја, па чак ни у завичају супруге тог инспектора. У династији Танг ова правила су додатно разрађена, па су, на пример, млади и неискусни кандидати били искључени са појединих важних функција, а корумпирани службеници нису могли поново бити именовани чак ни када би им казна била ублажена. Истовремено, систем избегавања изричито је забрањивао да блиски сродници служе у истом органу или на истом подручју, као и да службеник буде постављен у сопственом завичају или суседним областима. Таква правила показују да је кинеска држава веома рано препознала опасност од локалних и породичних веза у управи и настојала да кроз институционална ограничења очува лојалност службеника централној власти.

Остајући готово непромењено хиљадама година, Царство није имало снаге да се избори са опијумским ратовима, инвазијама западних сила и домаћим немирима. Као резултат тога, све више људи је доводило у питање легитимитет империјалне власти и застарелост њеног испитног система.

Две године након што су одржани последњи државни и дворски испити у Пекингу, 2. септембра 1905. године, влада Ћинга је званично објавила укидање царских испита, почев од 1906. године. Тако је укинут систем „кеђу“ (科举), који је трајао више од 1.300 година.

Само шест година касније, 1911. године, са падом династије Ћинг, окончао се не само империјални систем испита већ и само Кинеско царство, које је трајало више од две хиљаде година.

4. РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ КИНИ

Функционисање савремених држава у великој мери зависи од капацитета, организације и ефикасности јавне управе. „Теоријска и емпиријска истраживања показују да земље са инклузивним и одговорним институцијама имају тенденцију да остварују виши

ниво економског развоја, бољу испоруку јавних услуга и снажније отварање радних места. Насупрот томе, слабо управљање, које карактеришу корупција, слаба примена регулаторних правила или недостатак владавине права, често успорава раст и подрива друштвене исходе.”⁵⁰ У том смислу, државни службеници нису само технички извршиоци, већ актери који имају реалан утицај на спровођење јавних политика и испоруку јавних услуга. Како истиче Ванг ”Модерне владе умногоме су зависне од јавних службеника”⁵¹, због чега је систем државне службе једна од кључних аналитичких јединица у истраживањима јавне управе.

Народна Република Кина (НРК) спроводи управне реформе још од свог оснивања 1949. године. Поједини аутори⁵² наводе да су у периоду пре 1978. године, ове реформе имале цикличан карактер, смењујући фазе централизације и децентрализације административних функција, што је одражавало настојање кинеског руководства да пронађе „оптималну равнотежу“ између централне контроле и ограничене аутономије нижих нивоа управе. У том периоду кинески систем био је заснован на строго централизованом командној економији, при чему је приоритет државне политике био усмерен на идеолошке и класне циљеве, а не на подстицање економског развоја. Такође, у раним годинама постојања НР Кине, број министарстава и институција под окриљем Државног савета ”нагло је порастао са 35 у 1949. години на 64 у 1954. години. Око две трећине тих организација биле су повезане са економским управљањем, што сведочи о свеобухватној улози државе у економији.”⁵³

Након оснивања Народне Републике Кине 1949. године, нова власт је почела да обликује привремену уставну и институционалну структуру државе. Усвајањем Заједничког програма Кинеске народне политичке консултативне конференције и

⁵⁰ World Bank, *Worldwide Governance Indicators: Interactive Data Access*; преузето 4. 1. 2026.
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>

⁵¹ W. Xiaoqi, *China's Civil Service Reform*, London-New York, 2012, стр. 86

⁵² M. Zhang, Crossing the River by Touching Stones: A Comparative Study of Administrative Reforms in China and the United States, *Public Administration Review*, Vol. 69, Supplement, 2009, стр. S82–S87.

⁵³ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 11.

Органског закона Централне народне владе успостављен је почетни модел управне организације под комунистичком влашћу.⁵⁴

Један од најважнијих организационо-правних темеља ране Народне Републике Кине постављен је усвајањем Органског закона Централне народне владе Народне Републике Кине. Тим актом је јасно дефинисана основна структура државне власти. У том систему Савет централне народне владе представљао је врховни орган власти и обједињавао војне, законодавне, извршне, судске и надзорне функције. Органским законом је било прописано да Савет централне народне владе образује “Владин административни савет као највише извршно тело државне управе”⁵⁵ Већ у овој почетној фази може се уочити снажна централизација државне власти и тежња ка строго хијерархијски уређеном управном систему.

На локалном нивоу, у раним педесетим годинама успостављени су велики управни региони као први ниво локалне власти, испод којих су се налазиле провинције, аутономни региони и градови. Тек Уставом из 1954. године Национални народни конгрес је формализован као највиши орган државне власти, док је Државни савет постао централни извршни и највиши управни орган. Истим уставом дефинисани су и односи између централних и локалних органа, при чему су провинције, аутономни региони и градови стављени под непосредну управу Државног савета. На тај начин је рана организација НР Кине добила јаснији уставни и институционални оквир.

Уставне одредбе о територијалној подели и локалним органима власти показују да је систем управе у Народној Републици Кини постављен као јасно хијерархијски и вишеслојан. Према члану 53. некадашњег Устава НР Кине провинције и аутономни региони деле се на аутономне префектуре, округе, аутономне округе и градове, док се окрузи и аутономни окрузи даље деле на општине, националне општине и вароши⁵⁶. Истовремено, Устав прописује да се народни конгреси и народни савети успостављају на свим овим нивоима, при чему су локални народни конгреси дефинисани као органи државне власти у својим локалним јединицама. Из оваквог уређења произлази да је локална власт у Кини

⁵⁴ Y. Zhao, *The Essence of Governance: The Development of Public Administration in China*, master's thesis, Bowling Green, 2005; преузето 1. 4. 2026.

https://etd.ohiolink.edu/acprod/odb_etd/ws/send_file/send?accession=bgsu1122991500&disposition=inline

⁵⁵ Чл. 5, Органски закон Централне народне владе Народне Републике Кине, 1949. године

⁵⁶ Устав Народне Републике Кине (1954)

институционално организована у оквиру јединственог државног система, а не као самосталан или од центра независан ниво власти. Посебно је значајно што Устав уређује и начин избора локалних народних конгреса, при чему се на вишим нивоима представници бирају посредно, од стране нижих конгреса, док се на нижим нивоима бирају непосредно од стране грађана.

После 1978. године, доласком Денг Сјаопинга на власт у Кини, Народна Република Кина улази у фазу убрзаних економских и друштвених трансформација које су, по логици ствари, извршиле притисак на институционалну модернизацију државног апарата. Раст сложености привреде и управљачких задатака, као и промена друштвених очекивања, довели су у питање застареле административне механизме и кадровски систем. У том контексту, постмаоистичке власти приступају пакету административних реформи усмерених на рационализацију управљања, унапређење одлучивања и редизајн кадровског система. „У великој мери, кинеско економско чудо може се приписати бројним факторима, укључујући покретачке снаге које се крећу од низа институционалних иновација до управљања учинком и система подстицаја.“⁵⁷

Важно је, међутим, уочити да се рани реформски импулси у осамдесетим делом развијају у ширем оквиру политичких реформи. Ванг наводи да је Денг Сјаопинг подржао идеју раздвајања партије и државе: *“Денг Сјаопинг је у свом обраћању Политбироу у августу 1980. године позвао на раздвајање Партије и државе (dang zheng fen kai) и уврстио реформу кадровског система у агенду Партије.”*⁵⁸, а да је на 13. конгресу КПК 1987. постојала намера да државни органи добију више аутономије у управљању сопственим кадром. У тој логичкој линији појављује се и идеја о подели унутар државних органа на професионалне и политичке службенике, као комбинација професионализације и политичког надзора. “Успостављање система државне службе било је замишљено као један од задатака политичке реформе Цао Цијанг, тадашњи генерални секретар Комунистичке партије Кине, најавио је планове за поделу кадрова у државним органима на „професионалне државне службенике“ и „политичке државне службенике“ Прву групу

⁵⁷ J. Wu, Y. Hou, L. Ma, The Rise of Public Administration in China since 1978: Driving Forces, Problems and Prospects, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 1, No. 2, 2016, стр. 214–227

⁵⁸ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 11

чинили би службеници регрутовани путем отворених испита и унапређивани на основу радног учинка, док би другу групу чинили виши функционери које би Партија препоручивала ради надзора над државном службом.”⁵⁹

Међутим у оквиру саме партије постојали су они који су сматрали да би раздвајање Партије и државе одузело Партији значајан део моћи, посебно у погледу расподеле и управљања кадровима.

Оно што је свакако утицало на заустављање овог процеса раздвајања биће догађаји 1989. године. Догађаји 1989. године представљају преломни тренутак у ширем реформском циклусу. Како ауторка констатује, „*Догађаји на Тјенанмену 1989. године додатно су зауставили предложену политичку реформу*“⁶⁰, након чега су расправе о раздвајању партије и државе постале политички табу. После догађаја на Тјенанмену 1989. године, реформски оријентисани кругови у самом врху власти изгубили су иницијативу, што је довело до застоја и привременог обустављања бројних започетих реформских мера.

Денг Сјаопинг који је доласком на власт покренуо кинеску трансформацију, после догађаја на Тијананмену желео је да одржи замах тих реформи. Либертал Кент⁶¹ наводи да је ” У јануару и фебруару 1992. године, иако је имао осамдесет осам година, Денг Сјаопинг је предузео одлучан корак са намером да поново покрене реформски замах. Том приликом обишао је Специјалну економску зону Шенжен, на граници са Хонгконгом, као и друге делове провинције Гуангдонг и Шангај. Током посета, залагао се за то да цела земља убрза тржишно оријентисане реформе, ослањајући се на искуство и успех економског развоја Шенжена, уз истовремени позив да се Кина додатно и шире отвори према међународном окружењу.”⁶²

Нови замах долази 1992. године и новог таласа економске либерализације и административних реформи: Четрнаести партијски конгрес био је заказан за јесен 1992. године, након чега је за наредно пролеће било планирано и ново заседање Свекинеског

⁵⁹ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр.13

⁶⁰ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 13

⁶¹ К. Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform*, New York, 2004, стр. 134

⁶² *Ibid*, стр. 143

народног конгреса. На Четрнаестом националном конгресу, одржаном у октобру 1992. године, Комунистичка партија Кине обновила је своју посвећеност реформи државне службе, која је конкретно започела усвајањем Привремених прописа 1993. године. Управо у том периоду реформа државне службе добија јасно дефинисан институционални оквир.

Међутим, како указује Ванг, политички циљеви ових реформи су се у међувремену променили. "Уместо да буду усмерене на раздвајање функција Партије и државе, реформе су све више стављале нагласак на јачање контроле над бирократским апаратом и на ефикасније спровођење централних политика на локалном нивоу."⁶³

Кључна прекретница у уређењу јавне управе везује се управо за 1993. годину. Те године усвојени су Привремени прописи о државним службеницима, први системски акт којим су постављени темељи модерне кинеске државне управе, са циљем оптимизације кадровског састава државне службе, сузбијања корупције и унапређења административног учинка. На тај начин је институционално озваничен заокрет ка професионализацији јавне управе, заснованој на критеријумима способности, ефикасности и одговорности.

Доношењем Привремених прописа о државним службеницима 1993. године, држава је најавила увођење новог система државне службе намењеног управљању масовним корпусом запослених у јавној управи, који је, према доступним подацима, обухватао око 5,3 милиона државних службеника.⁶⁴

Реформа је тежила томе да створи управу која ће бити и флексибилна и дисциплинована, али истовремено под директном контролом центра, што је било у складу са принципом демократског централизма.

Један од кључних организационо-правних аспеката реформе јавне управе у Кини односио се на формално успостављање и касније законско уобличавање система државне службе. Како истиче Ванг, „Доношење Привремених прописа из 1993. године означило је званично успостављање кинеске државне службе. Закон о државним службеницима, усвојен 2005. године, убрзо је постао основни оквир за управљање државном службом и за

⁶³ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр.20

⁶⁴ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр.21

реформе у Кини.”⁶⁵. То показује да је реформа државне управе постепено добијала све чвршћи нормативни оквир: прво кроз привремене прописе, а затим и кроз закон као темељни акт за управљање службеничким системом.

Унутар саме политичко-институционалне логике, Ванг наглашава да се у односу на осамдесете мења тежиште реформе. Уместо да примарни циљ буде раздвајање партије и државе, политика се усмерава ка учвршћивању управљачке контроле и бољој имплементацији централних политика на локалу: „*доносиоци политика ставили су нагласак на јачање контроле над бирократијом.*“⁶⁶

Истовремено, ове реформе треба посматрати у оквиру ширег међународног разговора о унапређењу управљања. Ванг указује да су западне државе и међународне институције током последњих деценија промовисале концепт „доброг управљања“, док се слична оријентација јавља и у Азији, где се као приоритет намеће изградња институција способних да подрже либерализовану и динамичну економију. У том контексту, стручна, интегритетом утемељена и на заслугама заснована државна служба препознаје се као неопходан услов даљих реформи и ширег друштвеног развоја.

4.1.Кључни таласи

Од касних 1970-их спроведено шест рунди великих реформи: 1982, 1988, 1993, 1998, 2003. и 2008. године.⁶⁷ Те рунде реформи могу се груписати у три велика таласа реструктурирања јавне управе кроз реформу државне службе:

- (1) припремни и политички реформистички период у осамдесетим,
- (2) институционално увођење и национална имплементација од 1993, и
- (3) кодификација и продубљивање кроз законски и организациони оквир после 2005.

⁶⁵ *Ibid.*, стр. 64

⁶⁶ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 110

⁶⁷ L. Xue, K. Zhong, Domestic Reform and Global Integration: Public Administration Reform in China over the Last 30 Years, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 2, 2012, 284-304.

Први талас: осамдесете и политичко-реформски оквир.

У првом делу поглавља детаљно је дат преглед историјског контекста и реформи. Крајем седамдесетих и током осамдесетих, реформа кадровског система се разматра у контексту политичких реформи и идеје да државни органи добију већу аутономију у управљању сопственим кадром. У овој фази је важно уочити концептуалну тежњу ка професионализацији и јавним конкурсима, али уз задржавање политичког надзора кроз посебну категорију „политичких“ службеника. Догађаји 1989. прекидају или још прецизније привремено успоравају овај смер и суштински смањују политички простор за реформе.

Други талас: 1993. и успостављање новог система државне службе.

После 1992. и обновљеног реформског замаха, који је такође у првом делу овог поглавља описан, реформа државне службе креће у националну имплементацију од 1993. године доношењем Привремених прописа. Привремени прописи из 1993. означавају формално успостављање новог система који треба да обухвати милионски корпус запослених у администрацији. У овом таласу је наглашен меритократски елемент (способност и учинак), али се истовремено јасно потврђује и управљачко-политичка функција реформе кроз јачање контроле над бирократијом.

Трећи талас: Закон о државним службеницима Народне Републике Кине и институционално продубљивање после 2005.

Трећа фаза почиње усвајањем Закон о државним службеницима Народне Републике Кине 27. априла 2005. године “Закон о државним службеницима Народне Републике Кине, који је усвојен на 15. седници Сталног комитета Десетог сазива Свекинеског народног конгреса Народне Републике Кине 27. априла 2005. године, [...] и ступа на снагу 1. јануара 2006. године.”⁶⁸

⁶⁸ Civil Servant Law of the People’s Republic of China, доступно на: <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=4123> (приступљено: 8.11.2025.)

У овој етапи реформе прецизно се дефинишу поступци запошљавања и управљања људским ресурсима, од пријема у службу до система оцењивања, напредовања, награђивања и дисциплинске одговорности. Посебан акценат стављен је на отворену и конкурентну селекцију, као и на систематско вредновање радног учинка, са циљем да се унапреде транспарентност и укупна ефикасност кадровског управљања. Анализа Закона биће подробније извршена у наредним поглављима.

Истовремено се уочава јачање институционалне централизације и надзорних механизма. Оснивање посебног бироа за државну службу 2008. године имало је за циљ да преузме управљање државном службом и надзор над начином на који локалне власти управљају својим кадровима, што ауторка Ванг тумачи као додатни корак ка учвршћивању централне контроле над административним апаратом

Поред закона и организационих решења, значајан сегмент реструктурирања односи се и на изградњу капацитета кроз систем обуке. Ванг показује да систем партијских школа има јаку политичку и идеолошку компоненту, док је Национална школа администрације више усмерена на менаџмент и примењене вештине, што заједно указује на двоструку логику јавне управе у Кини: политичку социјализацију и техничко-управљачку модернизацију.

На крају, са правног становишта, Ванг наглашава да су прописи из 1993. године означили формално успостављање система државне службе, док је Закон из 2005. постао основни оквир за њено даље управљање и реформисање, након чега су привремени прописи престали да важе.

5. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У КИНИ

Ово поглавље је посвећено анализи уставно-правног уређења јавне управе у Народној Републици Кини, са фокусом на уставне принципе који дефинишу архитектуру државне власти, место и улогу управе у том систему, као и на основне системске законе који операционализују уставне норме у домену организације, кадрова и надзора. Поједини аутори, као што је Дејвид Лемтон сматрају да је кинески систем сложена мрежа. Лемтон објашњава да се оквиру тог сложеног система ”од врха друштва до различитих нивоа при дну, вертикално се спуштају три бирократска система - партија, држава и војска. Та три функционална вертикална система (*tiao*, или „крати“) укрштају се са мноштвом територијалних управних јединица (*kuai*, или „грумени“) које припадају систему - са провинцијама, специјалним дистриктима, општинама различитог ранга, областима и градовима, као и са стотинама хиљада села. Тако настала мрежа састоји се од више десетина хиљада чворова у којима се територијални и функционални систем укрштају. На сваком укрштању налази се мноштво руководиоца који морају да сарађују како би проблеми били избегнути. Ти чворови су нулта тачка за кинеске политике.”⁶⁹

Стога је полазиште је да се кинеска јавна управа не може разумети искључиво кроз формалну структуру државних органа, већ као институционални склоп у којем се уставна начела (демократски централизам, владавина права, јединствена држава и уставно артикулисано партијско вођство) претачу у конкретне управне надлежности, вертикалне односе и механизме контроле.

Анализа у овом поглављу развијаће се у три корака. Прво се приказује нормативни оквир, односно кључни закони, поред Устава као кровног документа, који уређују организацију и функционисање управе. Потом следи систематска анализа уставних одредаба релевантних за јавну управу, почев од општих начела (чланови 1–5), преко уређења централних органа (посебно Државног савета као врховног административног органа) и локалних органа власти, до посебних режима територијалне организације и уставних механизма надзора.

⁶⁹ Д. Лемптон, *Следити лидера: руковођење Кином од Денг Сјаопинга до Си Ђинпинга*, Београд, 2015, стр. 84

На крају се изводе практичне импликације за функционисање јавне управе у условима сложене вертикалне државе континенталних размера.

Устав Народне Републике Кине⁷⁰, као највиши правни акт и врховни извор права, усвојен је 4. децембра 1982. године и представља нормативну основу целокупне организације државне власти и јавне управе, укључујући уређење институција, надлежности и хијерархије органа. Његов текст је у постреформској ери више пута амандмански допуњаван ради прилагођавања институционалне архитектуре и економско-друштвених принципа развоју социјалистичке тржишне привреде и модернизацији управљања, при чему се као кључне ревизије издвајају амандмани из 1988, 1993, 1999, 2004. и 2018. године. Ови амандмани су, у различитим фазама, утицали на уставну артикулацију економског система и својинских односа, проширење појединих права и начела, као и на институционалне механизме надзора и политичке организације власти, што је посебно значајно за јавну управу јер показује да уставни оквир није статичан, већ динамичан инструмент који прати сам развој у НР Кини.

Поред Устава НР Кине организацију и функционисање јавне управе уређује низ органских и системских закона који разрађују уставна начела и прописују институционалне механизме управљања. За предмет овог рада нарочито су значајни следећи акти:

1. **Органски закон Државног савета** који утврђује унутрашњу структуру Државног савета, начин рада и одлучивања, систем одговорности, улогу премијера, као и однос према ресорима и локалним управама. Посебно је важан за разумевање колективног одлучивања и вертикалног руковођења управом.
2. **Органски закон локалних народних конгреса и локалних народних влада** дфинише односе локалних представничких тела и извршних органа, као и принципе рада локалне управе, укључујући елементе законитости, јавности и одговорности у управљању.

⁷⁰ Устав Народне Републике Кине: доступно на:
https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html
(приступљено: 8.11.2025)

3. **Закон о државним службеницима** (2005, са изменама укључујући 2018) кодификује кадровски систем, начин запошљавања, напредовања, процене учинка, дисциплинску одговорност, награђивање и санкционисање, као и обуку и ротацију. У практичном смислу представља темељ професионализације и стандардизације јавне службе, те ће бити предмет посебне анализе у наредним поглављима.
4. **Закон о надзору** (2018) успоставља систем надзорних комисија и интегрисане дисциплинску и антикорупцијску контролу у јединствену институционалну структуру. Његов значај је двострук: јача механизме интегритета у управи и гради формални мост између кадровског система и дисциплинског надзора.

Ови акти, у целини посматрани, граде нормативну инфраструктуру кинеског модела управе као истовремено јединственог, хијерархијски организованог и интегрисаног система у којем се партијска линија, државна администрација и локални органи повезују у функционалну целину.

5.1. Уставни темељ јавне управе

Устав НР Кине пружа јасан и функционалан правни оквир јавне управе, који се гради од општих начела (демократски централизам, владавина права, јединствена држава и уставно артикулисано партијско вођство), преко вертикалне архитектуре органа (Национални народни конгрес и његов Стални комитет, Државни савет као врховни административни орган, локални народни конгреси и локалне народне владе), до механизма надзора (ревизија, комисије за надзор, судови и тужилаштва).

Кључна карактеристика модела јесте висока вертикална интеграција која омогућава усклађено деловање управе од центра до локала, уз ограничену али функционалну флексибилност у различитим територијалним режимима (аутономне области и специјални административни региони). Практична импликација је систем који има снажан капацитет за планирање, имплементацију и корекцију политика, уз изражену улогу кадровске политике и надзорних институција као инструмената кохезије и интегритета.

Полазна уставна норма за разумевање јавне управе у НР Кини јесте члан 1, који дефинише државу као социјалистичку и утемељује концепт „народне демократије под вођством радничке класе и савезом радника и сељака“⁷¹. Истовремено, уставна формулација изричито утврђује вођство Комунистичке партије Кине као „дефинишућу карактеристику социјализма са кинеским особеностима“. Последица ове норме је да јавна управа није само технички апарат извршења закона, већ институционални механизам који делује унутар уставно признатог партијско-државног оквира. У управној пракси то значи да кадровска политика, приоритети јавних политика и организационе реформе морају бити усклађени са стратешким правцем који дефинише партијско руководство.

Даље, члан 2 утврђује да „сва власт у држави припада народу“⁷², те да народ државну власт врши преко Националног народног конгреса и локалних народних конгреса на свим нивоима. У уставно-правном смислу, ово поставља народне конгресе као извор легитимитета државних органа и као институционални оквир одговорности извршне власти. За јавну управу је важно да се њен врховни орган, Државни савет, дефинише као извршни орган највишег органа државне власти, што формално повезује управу са представничким телима кроз механизме избора, именовања и надзора.

Принцип демократског централизма као основни принцип организације државних органа дефинисан је у члану 3 Устава. Он подразумева да се одлуке припремају кроз консултације и расправе, али се након усвајања спроводе централизовано и дисциплиновано. Устав истовремено наглашава да су административни, надзорни, судски и тужилачки органи установљени од стране народних конгреса и да су им одговорни ” Сви административни, надзорни, судски и тужилачки органи државе оснивају се од стране народних конгреса и одговорни су њима и подлежу њиховом надзору.”⁷³

У домену јавне управе, овај принцип се материјализује као вертикална интеграција: постоји јасна хијерархија између центра и локала, уз ограничен, али постојећи простор за локалну

⁷¹ Устав Народне Републике Кине: доступно на: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html (приступљено: 8.11.2025), члан 1

⁷² *Ibid.* члан 2

⁷³ *Ibid.* члан 3

иницијативу, који се развија „под јединственим руководством центра“⁷⁴. Управно посматрано, демократизам је пре свега унутарсистемски, док је централизам механизам стандардизације, усклађивања и контроле имплементације политика.

Члан 5 поставља правни оквир за деловање управе утврђујући да држава практикује управљање на основу права и гради социјалистичку државу владавине права. Наглашава се јединство правног система и правило да нико није изнад Устава и закона. За јавну управу то представља нормативно сидро које оправдава институционализацију правне хијерархије, контролу законитости управних аката, дисциплинску и судску одговорност службеника, као и развој системских закона који конкретизују уставне принципе у кадровској и управно-процедуралној сфери.

5.2. Државни савет као врховни административни орган

Државни савет се чланом 85 Устава дефинише као „извршни орган највишег органа државне власти и највиши државни административни орган“⁷⁵. Ова формулација је кључна јер уставно идентификује Државни савет као централно чвориште јавне управе: он је истовремено влада у функционалном смислу и врховни административни орган који руководи целокупним управним системом, укључујући локалне народне владе.

Устав прописује основни састав Државног савета (премијер, потпредседници, државни саветници, министри и руководиоци релевантних органа), као и принцип премијерског система одговорности. Ово је значајно за управну логику јер омогућава функционалну координацију ресора и консолидацију политичко-административног управљања у једном центру који има капацитет да производи нормативне акте, координише имплементацију и спроводи корекције на нижим нивоима.

Члан 89 представља најзначајнију уставну одредбу за анализу јавне управе јер набраја надлежности Државног савета које, у целини, покривају комплетан управни циклус: доношење административних мера и прописа, планирање, буџетирање, координацију ресора, управљање секторским политикама (економија, образовање, наука, култура,

⁷⁴ *Ibid.* члан 4

⁷⁵ *Ibid.* члан 5

здравство, јавна безбедност, спољни послови), као и надзор над локалним управама. Посебно је важно што се уставно предвиђа овлашћење Државног савета да усмерава рад локалних влада, утврђује поделу надлежности између центра и локала, као и да мења или укида неподобне акте министарстава и локалних влада. На тај начин се Државни савет појављује не само као координациони већ и као корективни орган у вертикално интегрисаном систему.

Устав (чланови 90–92) предвиђа да министри руководе ресорима у оквиру својих надлежности и да у том домену доносе релевантне акте, док се уводи и институционализована ревизорска функција као механизам контроле јавних финансија. Истовремено, Државни савет је одговоран Националном народном конгресу и његовом Сталном комитету, чиме се формално затвара круг уставне легитимације управе.

Национални народни конгрес је највиши орган државне власти (чл. 57), док Стални комитет обезбеђује континуирану функцију законодавства и надзора у периоду ван заседања конгреса. За јавну управу су нарочито значајне надлежности које се односе на доношење и измену основних закона, избор и именовање кључних носилаца извршне власти, као и овлашћење да се укидају акти Државног савета и локалних органа који су супротни Уставу и законима (чл. 67). Овим се формира уставни механизам вертикалног усклађивања правног система.

5.3.Организација локалних органа власти

Чланови 95–111 уређују постојање локалних народних конгреса и локалних народних влада на различитим нивоима територијалне организације. Уставно решење полази од тога да су локалне народне владе извршни органи локалних народних конгреса и локални административни органи државе (чл. 105). Истовремено, оне су потчињене Државном савету (чл. 110). Управно-политичка последица овог уређења јесте двострука линија одговорности: локална управа је одговорна и „на доле“ локалним представничким телима, и „на горе“ централној извршној власти.

Локалне владе, поред оперативних надлежности у домену јавних услуга и локалног развоја, имају и овлашћења у кадровској сфери, што представља кључну полуку управљања у

вертикалном систему. У пракси, кадровска политика (именовања, обука, процене и дисциплина) чини један од главних инструмената путем којих се обезбеђује усклађеност локалне имплементације са националним приоритетима.

5.4. Територијална организација и посебни режими

Члан 30 дефинише вишестепену административну поделу, од центра ка покрајинама и нижим нивоима, чиме се ствара пирамидална структура управе. Поред „редовне“ вертикале, члан 31 предвиђа могућност успостављања специјалних административних региона, чији се систем утврђује законом Националног народног конгреса. Ово омогућава асиметричне институционалне режиме унутар једне државе.

Административне области Народне Републике Кине Уставом се утврђују на следећи начин:

”(1) Држава се састоји од провинција, аутономних региона и градова који су непосредно под надлежношћу централне власти;

(2) Провинције и аутономни региони састоје се од аутономних префектура, округа, аутономних округа и градова; и

(3) Окрузи и аутономни окрузи састоје се од општина, етничких општина и градова.

Градови који су непосредно под надлежношћу централне власти и други велики градови састоје се од градских округа и округа. Аутономне префектуре састоје се од округа, аутономних округа и градова.

Сви аутономни региони, аутономне префектуре и аутономни окрузи представљају етничке аутономне области.”⁷⁶

Посебну целину чине одредбе о регионалној етничкој аутономији (чл. 112–122), које предвиђају аутономне органе власти, могућност доношења специфичних прописа у оквиру уставне и законске хијерархије, као и посебне надлежности у области културе, језика и локалног развоја. Иако ове норме стварају простор за варијације у управној пракси, кључне

⁷⁶ *Ibid.* члан 30

политике (безбедност, спољна политика, кључне кадровске одлуке) остају у домену центра, што потврђује интегритет јединствене државе.

5.5. Уставни механизми надзора

Амандмани из 2018. су институционално ојачали надзорни аспект уставног система увођењем комисија за надзор као државних органа на свим нивоима (чл. 123–127), са Националном комисијом за надзор као највишим телом. За јавну управу ово значи да дисциплинска и антикорупцијска контрола добија уставни статус и да постаје интегрални део система управљања кадровима и интегритетом.

Поред тога, уставно су предвиђени ревизорски органи на централном и локалном нивоу (чл. 91 и 109) као механизам контроле јавних финансија, док се судови и тужилаштва (чл. 128–140) постављају као институције које, у оквиру законских надлежности, обезбеђују правну контролу и законитост.

Члан 27 Устава има посебан значај за јавну управу.

”Сви државни органи дужни су да примењују начело рационалне и ефикасне управе, систем радне одговорности, као и систем обуке и оцењивања запослених, ради сталног унапређивања квалитета и ефикасности свог рада и сузбијања бирократизма.

Сви државни органи и државни службеници морају се ослањати на подршку народа, бити у сталном контакту са њим, слушати његова мишљења и предлоге, прихватати његов надзор и предано радити на томе да му служе.

Државни службеници, приликом ступања на дужност, треба да дају јавну заклетву верности Уставу, у складу са одредбама закона.”⁷⁷

Посебан значај за јавну управу огледа се у томе јер се овим чланом уводи принцип „рационалне и ефикасне управе“ администрације, систем одговорности за рад, обуку и процену запослених, као и идеју да државни органи и службеници треба да се ослањају на народ, прихватају надзор и служе јавном интересу. Ова уставна норма функционише као

⁷⁷ *Ibid.* члан 27

програмски оквир модернизације управе и директно се надовезује на Закон о државним службеницима, који операционализује принципе меритократије, отворене конкуренције, процене учинка, напредовања, дисциплине, обуке и ротације.

У ширем историјском контексту, оваква кодификација кадровског система може се тумачити као савремена институционална трансформација дуге традиције испитног система у Кини, при чему се меритократска логика селекције и процене уграђује у правно уређен систем јавне службе.

6. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА ЈАВНЕ УПРАВЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ КИНИ

Организациона структура јавне управе у Народној Републици Кини устројена је тако да обезбеди јединство државне политике у унитарном систему, али и оперативност у условима изузетне територијалне, демографске и економске разноликости. Кључна аналитичка карактеристика кинеске управе јесте матричност управљања: функционалне вертикале (ресорне линије) истовремено делују са територијалним нивоима власти. У пракси то ствара велики број „чворова“ у којима се укрштају надлежности и интереси различитих органа, па се управо на тим местима најјасније виде проблеми координације, имплементације и одговорности. Лемптон посебно наглашава да функционери у тим чворовима често морају да балансирају између вертикалне хијерархије и територијалног нивоа, што производи трајну потребу за механизмима усаглашавања, посредовања и решавања спорова.⁷⁸

Нормативни оквир организације јавне управе произлази из Устава и повезаних закона. Устав, с једне стране, дефинише централни извршно-управни врх (Државни савет) и територијалну организацију државе (чл. 30), а са друге стране поставља управна начела: начело рационалне и ефикасне управе, систем радне одговорности, систем обуке и оцењивања запослених, као и обавезу државних органа и службеника да буду у контакту са грађанима, слушају њихове предлоге и прихватају јавни надзор. (Устав НР Кине, чл. 30, 85, 86, 89)

6.1. Организација централних органа управе

Државни савет НР Кине представља највиши орган државне управе и извршни орган највишег органа државне власти, Националног народног конгреса. Уставно одређење да је Државни савет „највиши државни административни орган“ (чл. 85) поставља га на врх управне хијерархије и даје му улогу централног механизма спровођења закона и јавних политика.⁷⁹

Његова институционална улога може се представити кроз три димензије: извршну (спровођење закона и одлука), координациону (усаглашавање рада ресора) и контролно-

⁷⁸ Д. Лемптон, *op. cit.*, стр. 85

⁷⁹ Чл. 85, Устав Народне Републике Кине

надзорну (надзор над локалним управама и корективна овлашћења)⁸⁰. У систему у којем се, како наглашава Лемптон, тензије често јављају услед укрштања надлежности у управним „чворовима“, развијени механизми координације и посредовања постају институционална нужност.⁸¹

Према члану 86 Устава, Државни савет чине премијер, вицепремијери, државни саветници, министри, генерални ревизор и генерални секретар. (Устав НР Кине, чл. 86) Рад се организује кроз пленарне и извршне седнице, уз Канцеларију Државног савета као административни апарат који припрема материјале, обезбеђује координацију и прати реализацију одлука. (Устав НР Кине, чл. 86)

Надлежности Државног савета наведене у члану 89 могу се груписати у нормативно-извршне, планске, економске, социјално-јавне, безбедносно-управне, организационо-кадровске и надзорно-ревизорске функције.⁸² Ове функције се непосредно повезују са уставним начелом рационалне и ефикасне управе, јер се тек кроз институционализоване механизме одговорности, евалуације, контроле и корективних мера то начело претвара у мерљив административни учинак.

Под Државним саветом делује широка мрежа министарстава, комисија и агенција. Лемптон указује да се сукоби често јављају између органа истог ранга, на пример између руководиоца у ресорним вертикалама и територијалних руководиоца, јер не могу једни другима да издају наредбе, већ морају да сарађују и преговарају⁸³. У тим ситуацијама систем се ослања на „међусистемске интеграторе“ и координационе механизме, од сталних тела на врху до *ad hoc* група и радних тела за кризне ситуације.⁸⁴

Канцеларија Државног савета обезбеђује да одлуке буду преточене у применљиве управне инструкције, да интерпретација директива буде уједначена и да се спровођење прати у континуитету.⁸⁵

⁸⁰ Чл. 89, Устав Народне Републике Кине

⁸¹ Д. Лемптон, *op. cit.*, стр. 85

⁸² Чл. 89, Устав Народне Републике Кине

⁸³ *Ibid*, стр. 72

⁸⁴ *Ibid*, стр. 88

⁸⁵ Чл. 86, Устав Народне Републике Кине

Систем радне одговорности се у пракси операционализује кроз механизме мерења учинка, подстицаја и санкција, укључујући и моделе који се ослањају на евалуацију резултата локалних руководиоца.⁸⁶

Реформе државне службе добијају јасније правно уобличавање кроз институционализацију система државних службеника 1993. године и доношење Закона о државним службеницима 2005. године, који постаје основни оквир за управљање кадровима и реформе у овој области.⁸⁷

Истовремено, професионализација и меритократсаки елементи функционишу унутар ширег режима политичко-кадровског управљања, у којем је принцип „партија контролише кадрове“ структурно присутан, нарочито у односу на водеће функције.⁸⁸

Посебно је значајна инфраструктура обуке, која повезује партијске и административне институције. Као врх система наводи се Централна партијска школа, док је Национална школа администрације основана под Државним саветом 1994. године и управља мрежом административних школа усмерених на управљачке и примењене вештине.⁸⁹

Додатни инструмент јачања капацитета и контроле представљају размена и ротација кадрова, које су институционализоване као елемент кадровског система и имају за циљ ширење искуства и смањење ризика корупције, посебно у осетљивим областима као што су финансије, дисциплинска контрола и ревизија.⁹⁰

6.2. Локални органи управе

Територијална организација власти у Кини уставно је утврђена чланом 30, који дефинише административне области и хијерархијску поделу од провинција и аутономних региона, преко префектуралних и окружних јединица, до општина, етничких општина и градова, као и структуру општина под непосредном надлежношћу централне власти.⁹¹

⁸⁶ W. Хиаоџи, *op. cit.*, стр.144

⁸⁷ *Ibid*, стр. 63.

⁸⁸ *Ibid*, стр. 20–21

⁸⁹ *Ibid*, стр. 62–63.

⁹⁰ *Ibid*, стр. 145.

⁹¹ Чл. 30, Устав Народне Републике Кине

Провинцијске народне владе имају управне департмане који често прате структуру централних ресора, што омогућава организациону симетрију и једноставнији пренос политика и стандарда са центра на локал.⁹²

6.3.Средњи и основни нивои као зона имплементације

Основни ниво управе представља најближу тачку контакта грађана са државом и кључан је за перцепцију квалитета управе. Зато уставна обавеза да државни органи и службеници слушају грађане и прихватају јавни надзор има најнепосредније значење управо на локалу.

Лемптон указује да матрични карактер система производи бројне ситуације у којима су органи истог ранга принуђени на сарадњу без јасне командне линије, па су зато развијени механизми координације који превазилазе класичну бирократску хијерархију.⁹³ У том смислу, „међусистемски интегратори“ и *ad hoc* тела за решавање спорова и кризних ситуација представљају функционални одговор на структурне тензије између функционалних вертикала и територијалних јединица.⁹⁴

Лемптон такође истиче да се део спорова одвија у контексту финансијски ограничених ресурса и да буџетски процес често поприма инкременталну логику, осим у условима кризе. Са друге стране, Бел описује кинески приступ као комбинацију „демократије на дну, експериментације у средини и меритократије на врху“, при чему средњи нивои имају улогу простора институционалног учења и тестирања политика пре ширег увођења.⁹⁵ У контексту локалне партиципације, Бел посебно анализира изборе на сеоском нивоу и постепено правно уобличавање правила о изборима, мандатима и механизмима разрешења у случају злоупотреба.

Истраживања реформе државне службе указују да надзор над службеницима не врше само органи државне управе, већ да постоји сложена мрежа дисциплинских, ревизорских и

⁹² Чл. 30 и Чл. 89, Устав Народне Републике Кине

⁹³ Д. Лемптон, *op. cit.*, стр. 85

⁹⁴ Д. Лемптон, *op. cit.*, стр. 86

⁹⁵ D. A. Bell, *op.cit.*, стр. 168

других институција, као и појаве двоструког руководства на локалном нивоу у појединим секторима.⁹⁶

Јасно је да организациона структура јавне управе у НР Кини представља систем вертикалне кохезије и територијалне разуђености, у којем Државни савет делује као централни носилац извршења, координације и надзора, док локалне владе представљају кључну инфраструктуру имплементације јавних политика. Матрични карактер система производи бројне управне „чворове“ у којима се јављају конфликт надлежности и потреба за преговарањем и посредовањем, што Лемптон објашњава кроз логику сукоба актера истог ранга и улогу „међусистемских интегратора“.

Уставно начело рационалне и ефикасне управе, заједно са системом радне одговорности, обуке и евалуације, усмерава административну праксу ка резултатима и одговорности, док литература о реформи државне службе показује значај законског оквира, инфраструктуре обуке и ротације кадрова као инструмената јачања капацитета и контроле. Савремени теоријски оквири додатно истичу улогу локалне партиципације и управне експериментације као начина да систем одржи адаптивност без напуштања централног усмеравања.

⁹⁶ W. Xiaoqi, *op. cit.*..., стр. 56

7. ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У КИНИ

Професионализација јавне управе у Народној Републици Кини не може се посматрати само као скуп административних реформи, већ као део ширег нормативног и институционалног оквира, али и историјског контекста у коме се развијала јавна управа, а којим се оправдава и одржава капацитет државе да управља сложеним друштвом. У том смислу, аналитички важан оквир нуди Бел, који кинески модел описује кроз идеју политичке меритократије: на нижим нивоима пожељнији су демократски механизми учешћа и одговорности, док се на вишим нивоима селекција и напредовање ослањају на меритократске принципе, односно на способности, искуство, резултате и врлине носилаца јавних функција.⁹⁷

Бел ову логику повезује са тежином и последицама одлука које се доносе на врху система, јер централно одлучивање тражи дугорочни хоризонт, управљачку компетенцију и етичку поузданост, а не само формалну популарност. У том оквиру, професионализација јавне управе постаје предуслов меритократије: систем који тврди да производи компетентне руководиоце мора институционално обезбедити селекцију, обуку, проверу учинка и дисциплину, како би компетентност била мерљива и одржива.

Јавна управа у Кини обухвата изузетно велики број службеника и институција. Према подацима Државне администрације за државне службенике, у кинеском систему јавне управе ради око 8 милиона државних службеника, док је укупан број запослених у ширем јавном сектору, који укључује школе, болнице, јавне институције и државна предузећа, преко 30 милиона људи.⁹⁸ Такав обим захтева строго дефинисан систем селекције, обуке и контроле, како би се обезбедила ефикасност и интегритет управе у земљи ових размера.

⁹⁷ D. A. Bell, *op. cit.*, стр. 169

⁹⁸ *Business Standard*, Record Chinese youth flock to civil services, 30 December 2024; преузето 8. 11. 2025.
https://www.business-standard.com/world-news/record-chinese-youth-flock-to-civil-services-on-prospect-of-job-security-124123001135_1.html

На нормативном плану, Устав поставља основне стандарде: начело владавине права и обавезујућу снагу устава и закона за све органе и службенике. (Устав НР Кине, чл. 5) Посебно је релевантан захтев да државни органи примењују начело рационалне и ефикасне управе, систем радне одговорности, као и систем обуке и евалуације запослених, уз обавезу ослањања на подршку народа и прихватање јавног надзора, као и јавну заклетву верности Уставу при ступању на дужност.⁹⁹

На институционалном плану, Закон о државним службеницима разрађује меритократске принципе кроз категоризацију послова и рангирање, конкурсну селекцију, оцењивање учинка, обуку, награде и дисциплину, као и правну заштиту и правне лекове. (Закон о државним службеницима НРК, чл. 1–8, 14–20, 21–37, 43–62, 73–79, 90–104)

У разумевању професионализације важан је и увид о структуралним изазовима кинеске управе. Дејвид Лемптон наглашава да матрични карактер система, укрштање функционалних вертикала и територијалних нивоа, производи бројне „чворове“ у којима се јавља потреба за сталном координацијом, преговарањем и посредовањем, нарочито међу актерима истог ранга који не могу једни другима издавати наређења. У том окружењу, професионализација се ослања на формална правила и управљачке инструменте који појачавају предвидљивост, одговорност и интегритет јавне службе.¹⁰⁰

Коначно, за разумевање професионализације јавне управе важно је сагледати и историјски развој јавне службе у Кини, о чему је већ било речи у претходним поглављима, поготову што се сматра да је садашњи меритократски систем заправо непрекинута, или макар само привремено у једном периоду, нит од успостављана царског службеничког испита.

⁹⁹ Чл. 27, Устав Народне Републике Кине

¹⁰⁰ W. Xiaoli, *op. cit.*, стр. 63

7.1. Службенички систем и механизми професионализације

Уставна основа професионализације почиње од владавине права, опште обавезности устава и закона, као и одговорности за њихово кршење.¹⁰¹ У том оквиру, члан 27 уводи експлицитну управну норму: сви државни органи треба да примењују начело рационалне и ефикасне управе, систем радне одговорности и систем обуке и евалуације особља, уз обавезу ослањања на подршку народа, слушања мишљења и предлога и прихватања надзора.¹⁰² Јавна заклетва верности Уставу додатно наглашава да је службеничка функција увезана са уставним поретком и јавном одговорношћу.

Устав такође лоцира управно-кадровске надлежности у оквиру Државног савета, укључујући управљање администрацијом и кадровским питањима у складу са законом. (Устав НР Кине, чл. 89(17)) Механизми интегритета и надзора додатно су институционализовани кроз надзорна тела која врше надзор над носиоцима јавних овлашћења у складу са законом и сарађују са другим органима власти. (Устав НР Кине, чл. 123–127)

Закон о државним службеницима дефинише циљеве службеничког режима као стандардизацију управљања службеницима, заштиту њихових права, унапређење надзора и изградњу квалитетног кадра, уз јачање интегритета и ефикасности.¹⁰³ Дефинише се и круг лица која се сматрају државним службеницима у смислу вршења јавних дужности у оквиру административне организације државе.¹⁰⁴

Кључни принципи професионализације укључују отвореност и једнакост, конкуренцију и избор по заслугама, баланс надзора и подстицаја, као и фокус на квалитет, интегритет и учинак, уз категоризацију послова ради ефикаснијег управљања.¹⁰⁵ Ови принципи су нормативни израз меритократске логике коју Бел наглашава¹⁰⁶ на вишим

¹⁰¹ Чл. 5, Устав Народне Републике Кине

¹⁰² Чл. 27, Устав Народне Републике Кине

¹⁰³ Чл. 1, Закон о државним службеницима НРК

¹⁰⁴ Чл. 2, Закон о државним службеницима НРК

¹⁰⁵ Чл. 5-8, Закон о државним службеницима НРК

¹⁰⁶ D. A. Bell, *op. cit.*, стр. 173

нивоима система: напредовање треба да зависи од способности и врлине, а не од краткорочних политичких стимуланса.

У литератури¹⁰⁷ о реформама службеничког система истиче се да је модернизација кинеске државне службе била постепена, са важним институционалним прекретницама почетком 1990-их и каснијим законским уобличавањем, које је требало да обезбеди предвидљивије процедуре селекције, надзора и управљања кадровима.

Стога, кључни извор за разматрање професионализације јавне управе, поред Уставе који даје начелне оквире, јесте Закон о државним службеницима. Закон о државним службеницима Народне Републике Кине усвојен је на 15. седници Сталног комитета Десетог националног народног конгреса Народне Републике Кине 27. априла 2005. године, а ступио је на снагу 1. јануара 2006. године.

7.2. Категоризација послова, постова и рангова

Професионализација захтева јасну систематску класификацију и распоређивање радних места у јасне категорије по унапред утврђеним критеријумима, јер без класификације није могуће мерљиво управљање компетенцијама и каријерама. Закон уводи категоризоване постове и правила о њиховом распореду и напредовању.¹⁰⁸ Корелација пост–ранг има двоструку функцију: омогућава диференцијацију одговорности и компетенција, али и стабилан оквир за накнаде и бенефите, уз могућност каријере и кроз специјалистичке путање.¹⁰⁹

7.3. Регрутовање: отворени конкурс и професионални стандарди

Један од најкомпетитивнијих испита у НР Кини свакако је испит за државне службенике. У књизи ” *Rejuvenating Communism*” аутор износи податак да је „У новембру 2021. године више од 1,4 милиона кандидата приступило је кинеском испиту за државне службенике, такмичећи се за 31.200 радних места која су те године била отворена у различитим органима

¹⁰⁷ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 109

¹⁰⁸ Чл. 14-17, Закон о државним службеницима НРК

¹⁰⁹ Чл. 19, Закон о државним службеницима НРК

и на различитим територијалним нивоима. Ово није био изузетак: упркос веома ниској стопи успеха, која се у просеку креће око 2 одсто, више од милион кандидата се сваке године пријављивало за овај испит током протекле деценије.¹¹⁰

Улаз у службенички систем је уређен тако да подржи професионалне стандарде и смањи простор за произвољност. Закон предвиђа отворено регрутовање за одређене категорије радних места, уз стандардизоване процедуре испита и провера. Чланом 21. Закона о државним службеницима је то јасно и прописано: ”При запошљавању државних службеника на радна места испод нивоа директора одељења или на друга неводећа радна места одговарајућег нивоа примењиваће се мере јавног испита, строгих провера, једнаке конкуренције и пријема на основу конкурентне селекције.”¹¹¹

Одредбе члана 11 Закона о државним службеницима постављају јасну нормативну основу за улазак у јавну управу, комбинујући правне, моралне и професионалне критеријуме. Закон набраја седам услова за државног службеника:

- ”(1) да има држављанство Народне Републике Кине;
- (2) да је навршио осамнаест година живота;
- (3) да подржава Устав Народне Републике Кине;
- (4) да има добар морални углед;
- (5) да има здравствено стање које омогућава редовно обављање дужности;
- (6) да има степен образовања и радну способност у складу са захтевима радног места;
- и
- (7) да испуњава друге услове прописане законом.”¹¹²

Захтев за држављанством и пунолетством обезбеђује формалну везу кандидата са државом и пуно правну способност, док услов подршке Уставу наглашава лојалност уставном поретку као темељну вредност јавне службе. Истовремено, инсистирање на

¹¹⁰ D. J. Doyon, *Rejuvenating Communism: Youth Organizations, Cadres, and Political Renewal in Post-Mao China*, Ann Arbor, 2023, стр. 10

¹¹¹ Чл. 21, Чл. 26-31, Закон о државним службеницима НРК

¹¹² Чл. 11, Закон о државним службеницима НРК

добром моралном угледу и одговарајућем здравственом стању показује да се службеничка функција не схвата искључиво као техничка улога, већ као јавна дужност која подразумева лични интегритет и способност за континуирано извршавање обавеза. Коначно, захтеви у погледу образовања и радне способности, као и могућност прописивања додатних услова законом, уводе елемент флексибилне меритократије, омогућавајући да се кадровски стандарди прилагођавају конкретним потребама радних места и развоју управног система у целини.

Уређују се оглашавање, услови, документација и транспарентност процеса, а предвиђене су и посебне процедуре за специфичне постове.¹¹³ Негативне листе ограничавају пријем лица која не испуњавају интегритетне услове, чиме се заштита јавног интереса поставља већ на улазу у систем.¹¹⁴

Поступак пријема државних службеника у јасно је структуриран као вишефазни и формализован процес, чији је основни циљ да обезбеди селекцију кандидата на основу способности, здравствене подобности и општег интегритета. Испитни поступак се састоји из писменог дела и интервјуа, при чему се садржај испита прилагођава како општим компетенцијама које се очекују од свих државних службеника, тако и специфичностима различитих категорија радних места. На тај начин се комбинује општи меритократски стандард са функционалним захтевима појединих позиција, што омогућава упоредиву процену кандидата.

Након спроведеног испита, орган надлежан за пријем врши селекцију кандидата који улазе у фазу провере, на основу остварених резултата. Ова фаза обухвата поновну проверу испуњености формалних услова, детаљну инспекцију кандидата и здравствени преглед. Здравствени критеријуми нису униформни, већ се утврђују у складу са захтевима конкретног радног места, док се стандарди и поступак спровођења здравствених прегледа централизовано уређују од стране надлежних државних органа. Овакво решење има за циљ

¹¹³ Чл. 26-31, Закон о државним службеницима НРК

¹¹⁴ Чл. 24, Закон о државним службеницима НРК

да обезбеди функционалну способност службеника, али и уједначеност праксе на целој територији државе.

Завршна фаза поступка односи се на транспарентност и институционалну контролу. На основу укупних резултата испита, провера и здравствених прегледа, орган који спроводи пријем утврђује коначну листу кандидата и јавно је објављује. По истеку рока за јавну објаву, листа се доставља надлежним органима ради евидентирања или одобрења, у зависности од тога да ли је реч о централном или локалном нивоу. Овим се поступак пријема затвара у оквиру јасне административне хијерархије, уз комбинацију јавности, контроле и формалног одобрења, што додатно јача правну сигурност и легитимитет кадровских одлука.

У литератури се управо стандардизација конкурса и испита истиче као један од кључних инструмената професионализације, јер уводи мерљиве критеријуме селекције и смањује простор за неформалне утицаје.¹¹⁵

7.4.Процена учинка и управљање каријером

Процена учинка представља централни механизам којим се мерит принципи преводе у управљање. Закон прописује редовно и годишње оцењивање, категорије оцена и њихове последице по распоред, обуку, напредовање или корективне мере.¹¹⁶ Оцењивање је правно релевантно, јер резултати непосредно утичу на кадровске одлуке и каријерни развој.¹¹⁷

Бел наглашава да меритократија мора бити заснована на доказивим резултатима и провереном искуству, јер формалне квалификације саме по себи не гарантују управљачку способност.¹¹⁸ У кинеском контексту, евалуација учинка има и додатну функцију, јер у матричном систему појачава вертикалну одговорност упркос ситуацијама у којима актери истог ранга морају да координишу и преговарају без јасне командне линије.¹¹⁹

¹¹⁵ *W. Xiaoqi, op. cit.*, стр. 110

¹¹⁶ Чл. 33-37, Закон о државним службеницима НРК

¹¹⁷ Чл. 37, Закон о државним службеницима НРК

¹¹⁸ *D. A. Bell, op. cit.*, стр. 93

¹¹⁹ *Д. Лемптон, op. cit.*, стр. 121

7.5. Трајна обука, ротације и спречавање сукоба интереса

Обука је у Закону постављена као системски елемент професионализације, са обуком за новозапослене, новопостављене руководиоце, специјалисте и континуираним усавршавањем. Орган је дужан да, када то захтевају функције и дужности државних службеника или потреба за унапређењем квалитета државних службеника, спроводи категорисане и рангиране обуке за државне службенике. Држава је установила посебну институцију за обуку државних службеника. Органи могу, када је то потребно, поверити спровођење обуке државних службеника и другим институцијама за обуку¹²⁰. Евиденција обуке повезује се са оценом рада и напредовањем, чиме обука постаје формални део каријерне логике. Законом је то дефинисано: "Обуке и остварени образовни резултати представљају саставни део оцењивања државних службеника и чине основу за њихово постављење и напредовање."¹²¹

Ротације и размене кадрова уређене су као инструмент стицања искуства и очувања интегритета система. Према Закону о државним службеницима "Државни службеници могу се размештати у оквиру корпуса државних службеника или се могу размењивати са лицима која обављају јавне дужности у државним предузећима, јавним установама, народним удружењима или приватним организацијама. Облици размене обухватају премештај на друго радно место, прелазак на другу позицију, као и привремени рад на руководећем положају у подређеној јединици."¹²². Посебно су регулисани услови под којима лица изван државних органа могу бити премештена у државну управу, уз строгу проверу квалификација, интегритета и, по потреби, полагање испита¹²³. Премештаји између различитих радних места и региона морају се спроводити у оквиру утврђених кадровских квота и на плански начин, нарочито када је реч о руководећим кадровима испод провинцијског и министарског нивоа.¹²⁴ Током привременог упућивања ради обуке и стицања искуства, кадровски однос службеника са матичним органом остаје непромењен, чиме се обезбеђује институционална стабилност и континуитет каријере.¹²⁵ Истовремено,

¹²⁰ Поглавље 10, Закон о државним службеницима НРК

¹²¹ *Ibid.* чл. 68

¹²² *Ibid.* чл. 69

¹²³ *Ibid.* чл. 64

¹²⁴ *Ibid.* чл. 65

¹²⁵ *Ibid.* чл. 66

закон наглашава обавезу службеника да поштују одлуке о размени и прописује да се индивидуални захтеви за размену разматрају у складу са надлежностима управљања, чиме се овај механизам јасно поставља у оквир хијерархијски вођене и правно уређене кадровске политике.¹²⁶

У литератури се наглашава да ротације имају двоструки циљ: ширење управљачког искуства и смањење ризика локалне укорееености и корупције.¹²⁷ Овај елемент се уклапа у Белову идеју да врх система треба да чине руководиоци са разноврсним искуством и доказаним способностима, стеченим кроз рад у различитим срединама и секторима.¹²⁸

Спречавање сукоба интереса и непотизма уређено је правилима избегавања, која ограничавају непосредне хијерархијске односе блиских сродника у истом органу и приступ осетљивим јединицама као што су кадрови, финансије и надзор.¹²⁹ Ова правила делују као превентивни антикорупцијски механизам и јачају поверење у професионалну неутралност службе.¹³⁰

7.6. Правна заштита и интегритет службеничког статуса

Професионална јавна служба захтева правну сигурност и заштиту права службеника. Закон гарантује права која се односе на услове рада, накнаде, обуку, као и право на приговор и правне лекове, уз заштиту од незаконитих санкција.¹³¹ Уставно право грађана на представке и притужбе и обавеза органа да поступи, уз забрану одмазде, допуњује систем контроле и јача процесну правду.¹³²

Интегритет се додатно штити правилима пост-запослења, укључујући временска ограничења за прелазак појединих категорија бивших функционера у профитне субјекте повезане са ранијим надлежностима, како би се умањио ризик трговине утицајем.¹³³

¹²⁶ *Ibid.* чл. 67

¹²⁷ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 145

¹²⁸ D. A. Bell, *op. cit.*, стр. 96

¹²⁹ Чл. 68-72, Закон о државним службеницима НРК

¹³⁰ *Ibid.* чл. 68-72

¹³¹ *Ibid.* чл. 13, 90-93

¹³² Чл. 41, Устав Народне Републике Кине

¹³³ Чл. 102, Закон о државним службеницима НРК

7.7. Улога система подстицаја и контроле

Професионализација није одржива без уравнотеженог односа подстицаја и контроле. Подстицаји стабилизују професију и привлаче кадрове, док контрола обезбеђује интегритет, одговорност и правну предвидљивост. У контексту Лемптоновог описа координационих тензија и преговарања међу актерима истог ранга, нарочито у условима ограничених ресурса, систем подстицаја и дисциплине има и управљачку функцију, јер обликује понашање актера и подржава имплементацију политика у „чворовима“ система.

7.8. Плате, бенефити и финансијска стабилност каријере

Закон уређује јединствени платни систем заснован на комбинацији постова и рангова, као и правила о додацима, субвенцијама, бонусима и механизме развоја стандарда плата. Права на осигурања и друга социјална права додатно стабилизују каријеру и могу смањити подстицаје ка коруптивном понашању, нарочито када је систем повезан са оцењивањем и дисциплином.¹³⁴

7.9. Награђивање заслуга и симболичка мотивација

Награђивање је уређено кроз критеријуме, врсте признања и правила за поништавање награда стечених преваром. (Закон о државним службеницима НРК, чл. 49–52) Овај сегмент јача културу учинка и интегритета и подржава меритократски идеал у Беловом смислу, јер систем мора да шаље видљиве сигнале да се резултати и јавна врлина институционално вреднују.

7.10. Дисциплина, одговорност и пропорционалност санкција

Закон чл. 53 и 56 прописује каталог недозвољених понашања и грађирани систем дисциплинских мера, од опомене до отпуста. Процесне гаранције, право на изјашњење и образложена одлука, као и правила о трајању мера, обезбеђују предвидљивост и пропорционалност.¹³⁵ Ова нормативна архитектура повезује ефикасност и законитост у складу са уставним захтевом владавине права и одговорности органа.¹³⁶

7.11. Институционални надзор, ревизија и антикорупцијски оквир

Институционални надзор над јавном администрацијом обухвата ревизорске и надзорне механизме. (Устав НР Кине, чл. 91) Надзорна тела која врше контролу интегритета

¹³⁴ Чл. 76–79; 33–37; 53–59, Закон о државним службеницима НРК

¹³⁵ *Ibid.*, чл. 57–59

¹³⁶ Чл. 5, Устав Народне Републике Кине

носилаца јавних овлашћења постављена су као део уставне архитектуре надзора.¹³⁷ Закон о државним службеницима додатно нормира одговорност за кршења кадровских правила, незаконита запошљавања и манипулације процедурама, уз предвиђене последице.¹³⁸

У литератури¹³⁹ о реформи државне службе наглашава се да модернизација обухвата не само конкурс и обуку, већ и јачање институционалних механизма надзора и дисциплинске одговорности, како би се унапредио интегритет и управљивост система.

Професионализација јавне управе у НР Кини представља институционално повезивање уставних начела владавине права и рационалне и ефикасне управе са детаљно разрађеним службеничким режимом који нормира селекцију, каријерни развој, евалуацију учинка, обуку, подстицаје, дисциплину и правну заштиту.

Бел-ов оквир политичке меритократије даје овом процесу шири смисао: професионална јавна служба је механизам који омогућава да се мерит принципи претворе у одрживу праксу кроз селекцију и напредовање засновано на доказаним способностима, резултатима и врлини, нарочито на вишим нивоима система. Лемптонови увиди о координационим тензијама у матричној управи указују да професионализација није само питање „квалитета кадра“, већ и инструмент који повећава предвидљивост и управљивост у систему где су преговарање, посредовање и институционална координација сталне потребе. Истраживања реформи државне службе додатно показују да су законско уобличавање, системи обуке и евалуације, ротације кадрова и надзорни механизми кључни инструменти изградње професионалног корпуса и јачања интегритета администрације.

На основу индикатора који сваке године објављује Светска Банка о ефективност владе (*Government Effectiveness*), а који обухвата перцепције о квалитету јавних услуга, државне службе, формулисања и спровођења политика, као и о кредибилитету одлука владе може се закључити да НР Кина спада у ред држава са ефикасном администрацијом. У

¹³⁷ *Ibid.*, чл. 123–127

¹³⁸ Чл. 101–104, Закон о државним службеницима НРК

¹³⁹ W. Xiaoqi, *China's Civil Service Reform*, London-New York, 2012, стр. 145

поређењу са Србијом, јавна управа НР Кине показује већу ефикасност. Скор који бележи НР Кина је 68.76 док Србија бележи скор од 53,32 у 2024. години.¹⁴⁰ Иако се ради о индикатору заснованом на перцепцијама, а не о директном мерењу институционалних учинака, *Ефикасност владе* се широко користи као релевантан компаративни показатељ административних капацитета држава.

Изложена анализа професионализације јавне управе у Народној Републици Кини показује да је службенички систем изграђен као кохерентна целина у којој су улаз у службу, каријерни развој и контрола учинка институционално повезани. Национални испит за државну службу, као висококонкурентан и стандардизован механизам селекције, делује као снажан филтер који обезбеђује улазак кандидата са одговарајућим знањима, способностима и мотивацијом у систем јавне управе. Истовремено, институционализован систем процене учинка, који обухвата редовно оцењивање, повезаност резултата са напредовањем, обуком, награђивањем и дисциплином, омогућава континуирано праћење и унапређење квалитета кадрова током њихове службеничке каријере.

Комбинација ових механизма доприноси повећању управљачких и извршних капацитета државне администрације, што је посебно значајно у условима сложеног, бројног и територијално разуђеног управног система. На тај начин, професионализација јавне управе у НР Кини представља институционални израз меритократске логике, у којој се квалитет кадрова систематски гради и одржава, а административна ефикасност јача кроз правно уређене и предвидљиве процедуре. Стога се може закључити да национални испит за државну службу и институционализован систем процене учинка заиста доприносе повећању квалитета кадрова и, последично, ефикасности администрације, чиме је потврђена постављена хипотеза.

¹⁴⁰ World Bank, *Worldwide Governance Indicators: Interactive Data Access*; преузето 4. 1. 2026.
<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>

8. УЛОГА КОМУНИСТИЧКЕ ПАРТИЈЕ КИНЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

Јавна управа Народне републике Кине не може у потпуности разумети без анализе њене политичке димензије, односно без анализе улоге Комунистичке партије Кине у јавној управи.

Основно полазиште тражимо у нормативним оквирима, односно у Уставу НР Кине. Доминантна улога Комунистичке партије Кине није само политичка реалност већ је и уставни принцип. У чл. 1 став 3 Устава изричито се наводи: „*Лидерство Комунистичке партије Кине је суштинска карактеристика социјализма са кинеским особеностима*“¹⁴¹.

Према Закону о државним службеницима „у систему државне службе мора се истрајно следити вођство марксизма, лењинизма, мисли Мао Цедунга и теорије Денг Сјаопинга, као и важне мисли ‘Три представљања’. У систему државне службе спроводи се основна линија примарне фазе социјализма, кадровска линија и смернице Комунистичке партије Кине. Начело по којем Комунистичка партија Кине управља кадровима мора се доследно примењивати.“ (члан 4).

Поједини аутори¹⁴² објашњавају да „овлашћења за управљање кадровима, укључујући и државне службенике, одувек су била концентрисана унутар Партије, пре свега у Политбироу, Централном комитету и његовом Одељењу за организацију на централном нивоу, као и у партијским комитетима и њиховим организационим одељењима на различитим локалним нивоима.“

У литератури о кинеској административној реформи, често се истиче да је овлашћење над кадровима традиционално концентрисано унутар партијске хијерархије, а не унутар самих државних органа.¹⁴³ Конкретније, најважније полуге кадровског управљања налазе се у врху КПК, пре свега у Политбироу, Централном комитету и посебно

¹⁴¹ Члан 1, Устав Народне Републике Кине

¹⁴² W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 58

¹⁴³ W. Xiaoqi, *op. cit.*, 58-60

у Одељењу за организацију док на покрајинским и локалним нивоима ту улогу имају партијски комитети и њихова организациона одељења.

Централни комитет Комунистичке партије Кине (КПК) представља највиши орган политичке власти у земљи и, заједно са својим Политбироом, одговоран је за дугорочно осмишљавање политика и постављање основних принципа управљања јавним кадровима. Унутар Политбироа делује мања водећа група која се специјално бави „организационим и кадровским питањима“, укључујући и руковођење државном службом. Овој групи председава један од девет сталних чланова Политбироа.

Механизам креирања и спровођења кадровске политике посебно је важан за разумевање односа Партије и јавне управе. ”Политику управљања државном службом креира Одељење за организацију КПК под надзором Политбироа, док се на централном нивоу она спроводи преко Министарства људских ресурса и социјалне сигурности (раније Министарство за кадрове), а посебно преко Бироа за државну службу у оквиру тог министарства. Одлуке о кадровима на неводећим позицијама у државној служби, укључујући избор и оцењивање, доносе и одобравају партијске језгровне групе у оквиру надлежних органа, под надзором организационог одељења на истом нивоу. Водеће позиције се управљају у складу са номенклатурним овлашћењима. Послове дисциплине у државној служби, односно борбу против корупције, обавља Централна комисија за дисциплинску инспекцију КПК и државно Министарство надзора.”¹⁴⁴

Номенклатурни систем, чије термилошко упориште има из совјетске политичке терминологије, означава „списак положаја“. Сваки комитет унутар партије располаже својим списком положаја над којима остварује кадровска овлашћења. За свако именовање, напредовање, премештај или смену носиоца тих функција неопходно је добити сагласност надлежног партијског комитета. КПК користи детаљан номенклатурни систем, где сваки комитет испод Централног комитета има овлашћење за избор кадрова за одређене улоге.

” Номенклатурне листе се обично деле на два дела. Први обухвата положаје за које партијски комитет мора дати претходно одобрење пре именовања, док други обухвата положаје чије попуњавање мора бити пријављено Одељењу за организацију, које има право вета. Систем укључује и листе резервних кандидата за сваку позицију, као и принципе и процедуре за усклађивање кандидата са положајима. Путем номенклатурног система КПК

¹⁴⁴ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 60

контролише избор и именовање водећих кадрова у целом јавном сектору, а систем истовремено служи и као инструмент контроле нижих нивоа од стране виших партијско-државних структура.”¹⁴⁵

Улога Партије се не исцрпљује само у именовањима, већ и у систему надзора и дисциплине. „Председник Си Ђинпинг је препознао да корупција угрожава стабилност читавог политичког система и учинио је борбу против корупције највишим приоритетом владе. Јасно је да корупција подрива не само легитимитет Комунистичке партије, већ и сам циљ изградње политичке меритократије засноване на јавно одговорним и друштвено оријентисаним носиоцима власти.“¹⁴⁶ Антикорупцијска и дисциплинска функција у систему државне службе традиционално је распоређена између партијске дисциплинске инфраструктуре и државних надзорних механизма, при чему је приметно преклапање надлежности и пракса институционалног „двоструког идентитета“ једне организације.¹⁴⁷ Такав модел омогућава Партији да дисциплинску контролу постави као политичко питање првог реда, али и да је операционализује кроз државне институције у управном апарату.

Поред контроле именовања и дисциплине, важан ослонац партијског утицаја на јавну управу јесте систем селекције, евалуације и напредовања који се често описује као меритократско-партијски хибрид. У том процесу важно је напоменути да систем има разгранате националне мреже институција за обуку кадрова и то: партијске школе, школе администрације и школе социјализма. Централна партијска школа у Пекингу представља највиши ниво у организационом систему. Сви званичници који су промовисани на позицију заменика министра или на еквивалентан ранг, обавезни су да похађају тромесечну обуку у овој партијској школи. И партијски систем показује меритократски приступ, и важност континуиране обуке кадрова.

¹⁴⁵ W. Xiaoqi, *op. cit.*, стр. 61

¹⁴⁶ D. A. Bell, *op. cit.*, стр. 112.

¹⁴⁷ W. Xiaoqi, *op. cit.*, 62-63

Систем који произлази из ових елемената може се описати као специфичан хибрид: формални механизми меритократске селекције и професионалне стандардизације функционишу упоредо са инструментима партијске кадровске контроле. Ова комбинација омогућава изградњу компетентне и дисциплиноване администрације способне да спроводи јавне политике на великој и сложеној територији, али истовремено задржава политичку приматност Партије у кључним кадровским и управљачким одлукама. Стога, јавна управа у Кини истовремено представља средство модернизације државних капацитета и механизам очувања политичке контроле, при чему је управо та двострука функција њена основна системска карактеристика.

9. ЗАКЉУЧАК

Овај мастер рад је, кроз историјски, правно-институционални и компаративни приступ, анализирао развој јавне управе у Народној Републици Кини, са тежиштем на еволуцији јавне службе, уставно-правном оквиру, организационој структури власти и савременим реформским правцима. Посебна пажња посвећена је односу политичког вођства и јавне управе, односно улози Комунистичке партије Кине у кадровском управљању и функционисању управног система. Циљ рада био је да се, на основу релевантне литературе и примарних нормативних извора, утврди у којој мери кинески модел јавне управе представља историјски континуиран, меритократски и институционално стабилан систем, као и како се тај модел трансформисао у условима модернизације и реформи после 1978. године.

Полазећи од постављених хипотеза, резултати истраживања омогућавају неколико синтетичких закључака.

Прва хипотеза, према којој кинеска јавна управа почива на дугом институционалном континуитету у чијем је средишту идеја селекције кадрова по заслугама, у целини је потврђена. Историјски слојеви развоја, од царског службеничког система до савремене државне службе, показују да је меритократски принцип у Кини био не само кадровски механизам већ и шире средство државне интеграције и дисциплиновања управног апарата. Иако су се критеријуми и инструменти мењали, основна логика да управни кадар мора бити селектован и обликован у складу са потребама државе, а не искључиво по основу порекла и личних веза, представља једну од најстабилнијих линија кинеске управне традиције.

Друга хипотеза, која је полазила од тврдње да су реформе јавне управе у периоду након 1978. године биле усмерене на јачање ефикасности, професионализације и контроле управе, потврђена је анализом правног оквира и пракси државне службе. Савремене реформе су, у различитим таласима, тежиле истовременој рационализацији управе, стандардизацији поступака, развоју механизма оцене учинка, дисциплинске одговорности и ротације кадрова. Посебно је значајно што се реформе нису ограничиле на организациону реформацију, већ су обухватиле и кадровску инфраструктуру, која у кинеском систему функционише као основни ресурс за спровођење развојних политика.

Трећа хипотеза, према којој улога Комунистичке партије Кине није супротстављена професионализацији, већ је интегрисана у специфичан институционални модел кадровског управљања, делимично је потврђена. Истраживање показује да Партија задржава кључне полуге у погледу кадровске селекције, постављења и стратешког усмеравања, што у пракси значи да се управни систем не може посматрати као аутономан у односу на партијско-политичку структуру. Истовремено, растући значај формализованих процедура, нормативних стандарда и оцењивања учинка указује да се професионализација развија унутар политичког оквира, као механизам који повећава управну предвидивост, дисциплину и капацитет извршне власти. Зато је најпрецизније говорити о моделу у којем политичко вођство и јавна управна функционису у међузависности, при чему политичка контрола није искључиво супротност професионализацији, али остаје њен структурални услов.

Четврта хипотеза, која је претпостављала да кинески модел јавне управе представља посебан конфучијанско-меритократски тип, у потпуности је потврђена. Компаративни увид показује да кинески систем, иако може садржати поједине сличности са континенталним легалистичким моделима (у смислу јаке државе и развијене административне структуре), поседује другачији нормативни и институционални темељ. Он комбинује централизацију и хијерархију, високу улогу кадровске политике, јаку државну усмереност ка развоју и дуготрајно наслеђе политичке филозофије која акценат ставља на управљање путем људи и њихових врлина и компетенција. Управо та синтеза историјског наслеђа и савременог административног инжењеринга чини кинески модел релевантним за теоријске расправе о границама западних концепата добре управе и за процену различитих путева модернизације јавне управе.

У целини, налази рада упућују на закључак да јавна управа у Кини представља систем који је истовремено очувао кључне елементе историјског континуитета и развио инструменте модерне управне рационалности. Његова специфичност није само у институционалној архитектури, већ и у начину на који се управна ефикасност, кадровска селекција и политичко вођство међусобно условљавају. Према светским извештајима, као што је у раду представљено кроз извештај Светске банке, НР Кина спада у ред држава са ефикасном администрацијом. Због тога је кинеско искуство важно не као „универзални

модел“ који би се механички преносио на друга друштва, већ као компаративни случај који показује да постоји више од једног пута ка изградњи и професионализацији јавне управе.

На основу свега наведеног, допринос рада огледа се у систематизацији историјских, правних и институционалних елемената који обликују организацију јавне управе у НР Кини, као и у аргументованом приказу да је кинески службенички систем хибрид који истовремено омогућава изградњу стручне бирократије и очување водеће улоге КПК. Овај рад има и ширу компаративну вредност: показује да модернизација управе није једнолинијски процес који нужно води ка западним институционалним обрасцима, већ да може бити остварена и кроз другачије нормативне основе и механизме.

СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Монографије и књиге

1. Bell Daniel A., *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton–Oxford, 2015, Princeton University Press.
2. Doyon Jérôme, *Rejuvenating Communism: Youth Organizations, Cadres, and Political Renewal in Post-Mao China*, Ann Arbor, 2023, University of Michigan Press.
3. Elman Benjamin A., *Civil Examinations and Meritocracy in Late Imperial China*, Cambridge, MA, 2013, Harvard University Press.
4. Fukuyama Francis, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, 2011, Farrar, Straus and Giroux.
5. Fukuyama Francis, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, 2014, Farrar, Straus and Giroux.
6. Kissinger Henry, *On China*, New York, 2011, Penguin Press.
7. Lieberthal Kenneth, *Governing China: From Revolution Through Reform*, New York–London, 2004, W. W. Norton & Company.
8. Wang Rui, *The Civil Service Examinations in China: A Selected Annotated Bibliography*, Westport–London, 1997, Greenwood Press.
9. Wang Xiaoyi, *China's Civil Service Reform*, London–New York, 2012, Routledge.
10. Weber Max, *Economy and Society*, Berkeley, 1978, University of California Press.
11. Xie Baocheng, *A Brief History of the Official System in China*, 2013, Paths International Ltd / Social Sciences Academic Press.
12. Zhang Weiwei, *The China Wave: Rise of a Civilizational State*, Beijing, 2012, World Century Publishing Corporation.
13. Вукашиновић Радојичић Зорица, Вучетић Дејан, *Професионализација јавне управе у Србији*, Београд, 2021, Криминалистичко-полицијски универзитет.
14. Димитријевић Предраг, *Основе менаџмента јавне управе*, Ниш, 2018, Медивест.
15. Димитријевић Предраг, *Управно право: опити део*, 5. изд., Ниш, 2019, Медивест.
16. Лемптон Дејвид, *Следи лидера: руковођење Кином од Денг Сјаопинга до Си Ђинпинга*, Београд, 2015, Центар за међународну сарадњу и одрживи развој (CIRSD).

17. Миленковић Дејан, *Јавна управа: одабране теме*, Београд, 2013, Факултет политичких наука – Чигоја штампа.

Научни радови и чланци

1. Dong Lisheng, Liu Xuanhui, “Public Service Reform in China”, *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 15, No. 3, 2015, pp. 569-592.
2. Kovačević Slaviša, Bojić Dijana, „Економски систем Кине - реформе и економски раст“, *Acta Economica*, god. XII, br. 21, 2014, str. 67-85, DOI: 10.7251/ACE1421067K.
3. Liu Jingnan, “Selection of China’s Top Leadership Cadre: The Roles of Supreme Leaders, Factional Networks, and Candidate Attributes”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 51, No. 2, 2022.
4. Liu Wei, James Toby S., Man Caixia, “Governance and Public Administration in China”, *Policy Studies*, Vol. 43, No. 3, 2022, pp. 387-402, DOI: 10.1080/01442872.2022.2054091.
5. Pujazon Patron Ernesto Carlos, Jose Domingo Elias Arcelles, “The Chinese Imperial Examination System’s Historical Significance: Why Was It Administered?”, *Athens Journal of History*, Vol. 11, No. 1, 2025, pp. 1-17.
6. Wu Jiannan, Hou Yilin, Ma Liang, “The Rise of Public Administration in China since 1978: Driving Forces, Problems and Prospects”, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 1, No. 2, 2016, pp. 214-227, DOI: 10.1080/23812346.2016.1166904.
7. Xue Lan, Zhong Kaibin, “Domestic Reform and Global Integration: Public Administration Reform in China over the Last 30 Years”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 2, 2012, pp. 284-304, DOI: 10.1177/0020852312438784.
8. Zhang Mengzhong, “Crossing the River by Touching Stones: A Comparative Study of Administrative Reforms in China and the United States”, *Public Administration Review*, Vol. 69, Supplement, 2009, pp. S82-S87.

Извештаји, базе и статистички извори

1. CIA, *The World Factbook*, “Population country comparison”, доступно на: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/population/country-comparison/>, приступљено 8. 11. 2025.
2. IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2024.
3. World Bank, *Worldwide Governance Indicators: Interactive Data Access*, World Bank Group, доступно на: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>, приступљено 4. 1. 2026.
4. World Bank, *The Worldwide Governance Indicators 2025: Methodology Revision*, Washington, 2025, World Bank Group.

Правни извори

1. *The Organic Law of the Central People’s Government of the People’s Republic of China*, 1949.
2. *Constitution of the People’s Republic of China*, 1954.
3. *Constitution of the People’s Republic of China*, 1978.
4. *Устав Народне Републике Кине*, доступно на: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html, приступљено 8. 11. 2025.
5. *Civil Servant Law of the People’s Republic of China*, доступно на: <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=4123>, приступљено 8. 11. 2025.
6. *Закон о државним службеницима Народне Републике Кине*, 2005, са изменама и допунама.
7. *Закон о надзору Народне Републике Кине*, 2018.
8. *Provisional Regulations on State Civil Servants*, 1993.

Електронски и интернет извори

1. *Business Standard*, “Record Chinese youth flock to civil services”, 30 December 2024, доступно на: <https://www.business-standard.com/world-news/record-chinese-youth->

- [flock-to-civil-services-on-prospect-of-job-security-124123001135_1.html](#), приступљено 8. 11. 2025.
2. *Cambridge Dictionary*, “Meritocracy”, доступно на: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/meritocracy>, приступљено 8. 11. 2025.
 3. *Encyclopaedia Britannica*, “Qin dynasty”, доступно на: <https://www.britannica.com/topic/Qin-dynasty>, приступљено 13. 3. 2026.
 4. *Kompas.id*, “Meritokrasi”, доступно на: <https://www.kompas.id/artikel/en-meritokrasi-rahasia-keajaiban-china>, приступљено 8. 11. 2025.
 5. Zhang Weiwei, “China Rises as the Ideal Civilizational State”, *Noema Magazine*, доступно на: <https://www.noemamag.com/china-rises-as-the-ideal-civilizational-state/>, приступљено 1. 12. 2025.
 6. Zhang Weiwei, “China Rises as the Ideal Civilizational State”, *Xinfa Jia* (енглеско издање), доступно на: <https://english.xinfajia.net/12027.html>, приступљено 1. 12. 2025.
 7. Zhao Yongfei, *The Essence of Governance: The Development of Public Administration in China*, master’s thesis, Bowling Green, 2005, Bowling Green State University, OhioLINK Electronic Theses and Dissertations Center, доступно на: https://etd.ohiolink.edu/acprod/odb_etd/ws/send_file/send?accession=bgsu122991500&disposition=inline, приступљено 8. 11. 2025.
 8. Џанг Веивеи, „Кина је била довољно стрпљива по питању Тајвана“, *Политика*, Београд, 2025, доступно на: <https://www.politika.rs/scc/clanak/660076/kina-je-bila-dovoljno-strpljiva-po-pitanju-tajvana>, приступљено 1. 12. 2025.

САЖЕТАК

ОРГАНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ КИНИ

Рад анализира организацију јавне управе у Народној Републици Кини, полазећи од становишта да су снажан државни капацитет и професионализована јавна управа међу кључним претпоставкама институционалног и економског успона савремене Кине. Истраживање обухвата историјски развој кинеске управе, од раних облика централизоване царске администрације и конфучијанске меритократске традиције до савременог система јавне управе заснованог на уставним, законским и институционалним основама. Посебна пажња посвећена је реформама јавне управе после 1978. године, правном уређењу управног система, организационој структури централних и локалних органа власти и механизмима професионализације државне службе.

У раду се полази од хипотезе да организација јавне управе у НР Кини представља специфичан хибридни модел у којем се преплићу традиционални конфучијански принципи, формална меритократија, снажна централна координација и водећа улога Комунистичке партије Кине. Анализа показује да се савремени кинески систем јавне управе не може разумети без увида у његово историјско наслеђе, посебно у погледу централизације власти, територијалне организације, службеничке хијерархије и селекције кадрова. Истовремено, реформе су биле усмерене на прилагођавање управног апарата захтевима социјалистичке тржишне економије, повећање ефикасности управљања и правно уређивање статуса државних службеника.

Посебан део рада посвећен је правном оквиру јавне управе, укључујући положај Државног савета, организацију локалних органа власти, територијалну поделу и механизме надзора. Анализа показује да кинески модел комбинује формализоване механизме регрутовања, обуке, ротације, процене учинка и дисциплинске одговорности са трајним механизмима политичке контроле над кадровском политиком.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: *јавна управа; Народна Република Кина; државна служба; меритократија; номенклатура; професионализација*

ABSTRACT

ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

The thesis analyzes the organization of public administration in the People's Republic of China, starting from the premise that strong state capacity and a professionalized public administration are among the key prerequisites of contemporary China's institutional and economic rise. The research covers the historical development of Chinese administration, from the early forms of centralized imperial administration and the Confucian meritocratic tradition to the modern system of public administration founded on constitutional, legal, and institutional principles. The focus is on post-1978 public administration reforms, legal regulation of the administrative system, structure of central and local state organs, and civil service professionalization mechanisms.

The thesis proceeds from the hypothesis that the organization of public administration in the PRC represents a specific hybrid model in which traditional Confucian principles, formal meritocracy, strong central coordination, and the leading role of the Communist Party of China intersect. The findings indicate that a comprehensive understanding of the current Chinese public administration system requires consideration of its historical foundations, particularly concerning centralized authority, territorial structure, bureaucratic hierarchy, and cadre selection processes. At the same time, the reforms were aimed at adapting the administrative apparatus to the requirements of a socialist market economy, increasing the efficiency of governance, and legally regulating the status of civil servants.

A separate part of the thesis is devoted to the legal framework of public administration, including the position of the State Council, the organization of local government bodies, territorial division, and oversight mechanisms. The analysis demonstrates that the Chinese model combines formalized mechanisms of recruitment, training, rotation, performance evaluation, and disciplinary accountability with enduring mechanisms of political control over cadre policy.

KEYWORDS: *Public Administration; People's Republic of China; Civil Service; Meritocracy; Nomenklatura; Professionalization*

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Стефан Јовановић рођен је 20. октобра 1989. године у Нишу, где је завршио основну и средњу школу. Дипломирао је на Правном факултету Универзитета у Нишу, где је стекао звање дипломираног правника. Тренутно обавља функцију потпредседника Центра за међународну сарадњу и одрживи развој (ЦИРСД), водећег глобалног *тинк-тенка* са седиштем у Београду.

У досадашњој каријери обављао је функцију народног посланика у Народној скупштини Републике Србије, као и дужност представника Републике Србије у Парламентарној скупштини Савета Европе, где је био члан Комитета Савета Европе за културу и медије, као и комитета за миграције. Активно је учествовао у међународним политичким и дипломатским процесима, посебно у оквиру Уједињених нација, као и у области међународних односа и спољне политике.

Поред институционалног ангажмана, Јовановић је објавио више текстова у домаћим и међународним медијима у области међународне политике и геополитике.

Говори енглески и руски језик, а служи се француским.