

Statens autonomi overfor økonomiske aktører i Kinas reformproces

Søren Davidsen, politolog og undervisningsassistent ved Østasien Områdestudiet, Aarhus Universitet

1. Problemstilling og teoretisk udgangspunkt

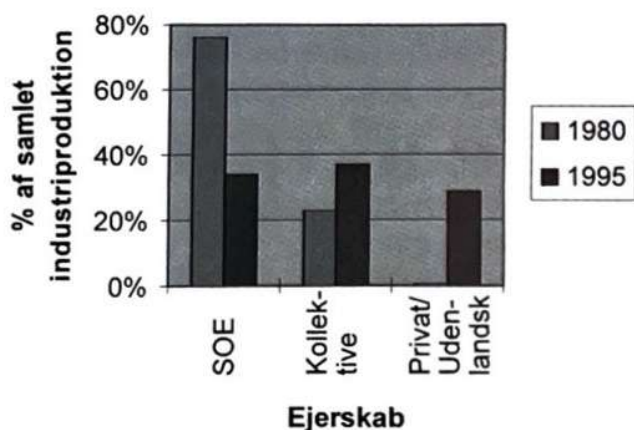
Kina har oplevet en imponerende økonomisk vækst siden reformstarten i 1978. Den gennemsnitlige årlige vækstrate mellem 1978 og 1995 var 9,5%. Hvis hver af Kinas 30 provinser blev betragtet som særskilte økonomier, ville verdens 20 hurtigst voksende økonomier mellem 1978 og 1995 befinde sig i Kina (World Bank, 1997:3).

Den succesfulde mobilisering af Kinas produktive ressourcer afspejles i en fundamental ændring af den økonomiske struktur. Af markante ændringer kan nævnes: beskæftigelsen i landbruget er faldet som procent af arbejdsstyrken fra 71% i 1978 til 50% i 1995. Integrationen i den globale økonomi har været ligeså iøjnefaldende, samhandel med udlandet steg fra 10% af BNP i 1978 til 36% i 1993 (Sachs & Woo, 1996:1); de direkte udenlandske investeringer steg fra to milliarder dollars i 1983 til 45 milliarder i 1997.

Et nøgletræk i den økonomiske udvikling har været væksten udenfor den statslige plan- og industrisektor, nemlig i den private og kollektive sektor. Som det ses af figur 1 falder statssektorens andel af den samlede industri-

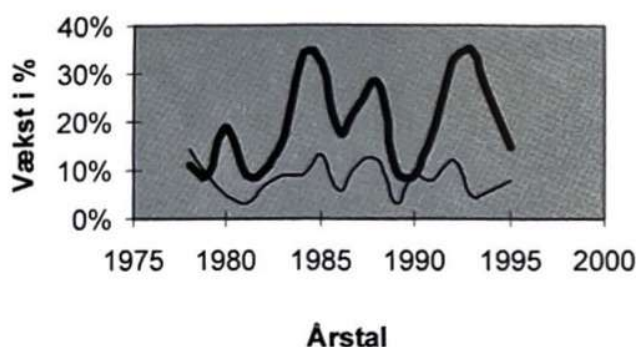
produktion fra 1980 til 1995 fra 76% til 34%, hvor en stadigt stigende andel af den industrielle output tilvejebringes af private og udenlandske firmaer og den kollektive sektor. Indenfor den sidstnævnte sektor finder man den institutionelle nyskabelse, som har været en afgørende vækstmotor, nemlig de såkaldte »Township and Village-Enterprises« (TVE).¹ Forskellen i den økonomiske præstation mellem TVE og State-owned Enterprises (SOE) er, som figur 2 viser, tankevækkende. Selvom SOE-sektoren har præsteret fine vækstrater blegner de fuldstændigt ved siden af TVEs økonomiske præstation. I tilgift har SOEs rentabilitet været vigende. Faldet i SOE-sektorens profitandel af BNP er en indikator på dette, fra 6% i 1989 var sektorens samlede profit faldet til under 1% i 1996 (Boardman, 1997:2). Dette dækker blandt andet over, at mange SOE har haft negative driftsresultater; en ud af hver fjerde SOE har således en gæld, der overstiger virksomhedens samlede aktiver (Transition, 1997:3).

Denne artikel vil med udgangspunkt i udviklingsstatsteorien undersøge statens forhold til de to forskellige økonomiske aktører, SOE-sektoren og TVE. Det vil være påstanden, at en del af ovenstående forskelle i den økono-



Kilde: China Statistical Yearbook, 1996:403

Figur 1.



Fed kurve = TVE-vækstrater

Tynd kurve = SOE-vækstrater

Kilde: China Statistical Yearbook, forskellige årgange 1989-1997

Figur 2.

miske ydeevne kan forklares ud fra det forhold, at staten ikke har haft tilstrækkeligt autonomi til at træffe beslutninger, der gik imod SOE-sektorens og det industrielle bureaukratis særinteresser. De potentielle politiske og sociale omkostninger har hindret en gennemgribende reform af SOE-sektoren. Den overordnede følge heraf er, at den kinesiske reformkurs på nationalt niveau har været determineret af en politisk snarere end en økonomisk logik. Derimod har staten på især lokalt niveau virket som en udviklingsstat og haft held til at facilitere TVEs udfoldelse.

Inden jeg undersøger statens forhold til SOE og TVE gives en kort introduktion til begreberne udviklingsstat og autonomi.²

I udviklingsstatsteorien anvendes begrebet autonomi til at beskrive det forhold, at en stat skal være frigjort fra særinteressers krav, som ikke understøtter modernisering og industrialisering (forstået som kollektive mål). Statens udviklingsfremmende policies skal sikres imod »rent seeking« fordelingskoalitioner gennem et velorganiseret og uafhængigt bureaukrati, der ikke lader sig påvirke af specifikke samfundsgruppers snævre egeninteresser. Af væsentlige bidrag indenfor udviklingsstatstilgangen kan blandt andet nævnes Evans, 1995 og Amsden, 1989.

Autonomi er dog i sig selv ikke tilstrækkeligt. Tilstedeværelsen af autonomi i stat-samfundsrelationen sikrer blot, at staten har et råderum. Det sikrer ikke, at dette råderum udnyttes effektivt i forhold til moderniseringsprimatet.³ En central dynamisk egenskab ved udviklingsstaten er således også, at der formuleres udviklingsorienterede policies uafhængig af specifikke særinteresser. I forlængelse heraf er det ligeledes væsentligt, at statens interne bureaukratiske institutioner ikke er styret af snævre egeninteresser.

De institutionelle mekanismer bag TVEs økonomiske succes kan bedst afdækkes ved at fokusere på den myndighed, som TVE refererer til, nemlig lokalstatsniveauet,⁴ mens man kan få et dækkende billede af forholdet mellem staten og SOE ved at analysere formuleringen og implementeringen af »kontraktansvarssystemet« (CRS),⁵ der været det regulerende fiskale arrangement mellem staten og SOE fra 1987 og frem til i dag.

2. Statens forhold til TVE

TVE er en institutionel innovation, der som en konsekvens af afkollektiviseringen af landområderne er vokset frem med en tæt relation til hele reformprocessen. Da proces-

sens kontekst således har virket i TVEs favør, har denne gruppe ikke haft nogen grund til at markere politisk modstand mod reformerne og følgelig har staten ikke haft behov for autonomi i forhold til TVE.

Ser man imidlertid på perioden 1988-1991 kan man påpege, at staten i denne periode har haft behov for autonomi til at træffe beslutninger, der gik imod TVEs interesse. Mellem 1988 og 1991 oplevede disse grupper en særdeles hård politik fra centralstatens side, i 1989 blev hele 3 millioner tabsgivende TVE erklæret konkurs eller overtaget af andre TVE (Qian & Xu, 1993:152). To væsentlige forhold gjorde, at centralstaten for en periode satte snævre rammer gennem kreditrationering og begrænsning i råvareallokeringen til TVE.

For det første var den kinesiske økonomi overophedet i 1988 og 1989 karakteriseret ved den mest voldsomme inflationsspiral i Folkerepublikkens historie. Selv ifølge de officielle kinesiske statistikker, der har en tendens til at undervurdere prisstigningerne, steg inflationen med alvorlige rater: 19% i 1988 og 18% i 1989 (China Statistical Yearbook, 1994:215). Især i byerne eksploderede priserne på fødevarer, for eksempel steg priserne på grøntsager med 48,7% i første kvartal af 1988 (Dittmer 1989:21). En af de helt centrale årsager til den overophedede økonomi i 1988 og 1989 var, at lokalregeringerne havde givet især TVE gunstige kreditter, der nok skabte en enorm økonomisk vækst i lokalområdet, men som på nationalt plan resulterede i en tydelig inflationsspiral.

For det andet fik urolighederne i 1989 betydning for den politiske magtkonstellation i partitoppen. Den konservative fløj kom styrket ud af de tumultariske begivenheder i 1989 og havde magt til at iværksætte en række propagandatiltag, der satte TVE i et dårligt lys.

En klar indikator på at centralstaten havde autonomi til at vedtage disse politikker, der for en overgang gik imod TVEs interesser, er, at Statens Planlægningskommissions andel af investeringskontrollen steg henholdsvis 7% i 1989 og 3% i 1990 efter at denne andel havde været vigende gennem 1980'erne (Huang Yasheng, 1996:657). Denne tendens til recentralisering af investeringskompetencen betød nemlig en mærkbar nedgang i investeringsressourcer til TVE. Bortset fra den periode har forholdet mellem staten og TVE dog været kendetegnet af samarbejde og konvergens. Dette kan man få et indtryk af ved at fokusere på de institutionelle mekanismer, der regulerer forholdet mellem lokalstaten og TVE.

Det tætte forhold mellem lokalstaten og TVE

Den vigtigste årsag til at fokusere på lokalstatsniveauet er Kinas særlige M-form-struktur,⁶ der beskriver det forhold, at de politisk-administrative og økonomiske hierarkier har en udpræget decentral karakter. Enhederne er hovedsageligt territorielt og kun i mindre grad funktionelt afgrænsede, hvilket betyder, at de lavere niveauer af statsapparatet har vide udfoldelsesrammer og et stort ansvar (Qian & Xu, 1993). M-form-strukturen har været eksisterende gennem hele Folkerepublikkens historie, men reformprocessen har betydet en yderligere decentralisering gennem regionale linier. Det essentielle i denne sammenhæng er, at M-form-strukturen har givet lokalstaten en unik mulighed for at facilitere TVEs udvikling som vækstmotorer i den ikke-statslige sektor. En anden årsag – forbundet med den første – er, at TVEs institutionelle grundlag er nøje forbundet med hele reformprocessen af de nedre statslige niveauer.

To vigtige reformtræk har haft afgørende betydning for forholdet mellem staten og TVE, nemlig afkollektiviseringen i starten af 1980'erne og den fiskale reform i midten af

80'erne. Afkollektiviseringen frigjorde folkekommunernes industrielle produktionsapparat, hvilket muliggjorde dannelsen af TVE som en form for offentligt ejede virksomheder, der fungerer på markedspræmisser. Den fiskale reform betød, at lokalstaten fik rådighed over en klart defineret andel af skatterevenuen og overskuddet fra TVE (Oi 1992: 102-112) samtidig med, at lokalstaten selv skulle bære risikoen for røde tal på bundlinjen i driften af en TVE.

Sammenknytningen af lokalstaten og TVE resulterede i en unik industriel organisationsform, der har tre institutionelle nøglekarakteristika (Walder, 1995:276-292).

For det første har der været klare finansielle incitamenter og begrænsninger i TVEs virke. Lokalregeringens eget ansvar for et eventuelt underskud skabt ved TVEs drift betød, at TVE kom til at operere under det, som Kornai betegner som »hårde budget begrænsninger« (Kornai, 1995:155-160, Qian & Xu, 1993: 152-153). Lokalstaten har været under et fiskalt pres, der betød, at den ikke har haft ressourcer til at subsidiere tabsgivende SOE; mest centralt har det dog været, at dette fiskale pres har fået lokalregeringen til at bruge alle muligheder for at fremme TVEs udvikling. TVEs rolle som lokalstatens vigtigste fiskale ressourcekilde er en rammende indikator på dette (Zweig, 1997:267). På den baggrund har lokalstaten haft et åbenlyst incitament til at give TVE ideelle vækstbetingelser, som består i at kunne fungere frit udenfor planen og samtidig været beskyttet mod markedets hårde konkurrence fra eksempelvis udenlandske firmaer, der ikke har haft TVEs privilegerede adgang til råvarer og gunstige kreditter (Jianhua Che & Yingyi Qian, 1998: 21-25).

For det andet har de ikke-finansielle interesser i TVE været minimale. TVE kan ganske enkelt ikke tilbyde de samme velfærdsydelser (bolig, livstidsansættelse, pension) som

SOE, da de opererer under hårde budgetbegrænsninger; disse budgetbegrænsninger er især forankret i to centrale forhold: 1) den fiskale decentralisering og stærke regionale konkurrence 2) TVE agerer under et mere kompetitivt arbejds- og produktmarked (Yingyi Qian & Gerard Poland, 1996:207-223).

For det tredje har lokalstaten haft forholdsvis let ved at overvåge TVE af to årsager. Dels fordi vurderingskriteriet har været virksomhedens driftsresultat og ikke produktionsoutput, selve relationen mellem lokalstaten og TVE er her reguleret af et kontraktssystem mellem TVE-manageren og lokalstaten (Oi, 1992: 118-119 og Naughton, 1994:268). Dels er der kun ét øvre bureaukratisk lag, som TVE refererer til, nemlig lokalstaten, hvilket betyder, at incitaments- og autoritetsrelationerne er særdeles klare (Qian & Xu, 1993:152). Ud fra en principal-agent-tilgang er det klart, at TVE derved er lettere at overvåge, når der kun er én principal (lokalstaten) i modsætning til SOE, der ofte refererer til flere forskellige principaler.

Disse tre institutionelle karakteristika har skabt en unik relation mellem lokalstaten og TVE, hvor TVE har fungeret som en optimal implementeringskanal for udviklingsfremmende aktiviteter; sammenknytningen af lokalstaten og TVE er ligeledes blevet styrket af det forhold, at de fleste TVE-managers er tidligere landsbykadrer eller administratorer fra de tidligere kommune- og brigadevirksomheder, hvis produktionsmidler er blevet overtaget af TVE (Goodman, 1995:137-138). Samtidig har lokalstaten bistået og faciliteret TVEs udvikling i implementeringsprocessen først og fremmest gennem selektiv allokering af inputressourcer, som statsbureaukratiet kontrollerer. I forhold til de maoistiske økonomiske institutioner, hvor alle aktiviteter blev subsidieret, foregår der nu en udvælgelse af de virksomheder, som lokalstaten mener skal være »vækstlokomotiver« i området. Denne selektive industripolitik foregår pri-

mært gennem allokering af knappe ressourcer gennem en administrativ styring; disse ressourcer er ofte elektricitet, brændselolie, forskellige råstoffer og vigtigst af alt kreditallokering. Den lokale Planlægningskommission er den centrale bureaukratiske enhed, der udstikker de økonomiske prioriteter og allokterer kapital til TVE (Oi, 1995:1142-1143, Zweig, 1997:262).

Staten og TVE:

En konklusion og tre forbehold

På baggrund af ovenstående er det derfor forsvaret at konkludere, at der har været et meget tæt forhold mellem lokalstaten og TVE, hvor sidstnævnte har været en meget dynamisk aktør og ydet et stort bidrag til den økonomiske vækst. Lokalstaten har til gengæld bistået TVE med bureaukratisk service og selektiv resourceallokering.

Tre væsentlige problemstillinger knytter sig dog til denne konklusion.

For det først er det væsentligt at understrege, at det kun har været et tæt forhold mellem lokalstatsniveauet og TVE. Konklusionen kan ikke forlænges til det centrale niveau af staten. Der er således talrige rapporter om, at lokalstaten har givet TVE beføjelser og råderum i en udstrækning, som centralstaten slet ikke har sanktioneret (Yia-Ling, 1992: 297-298, Zweig, 1997:267). Man må altså være nøje opmærksom på, hvilket niveau af staten, der fokuseres på.

I forbindelse hermed antyder ovenstående analyse, at den kinesiske stat ikke er en monolitisk aktør. Den dynamiske aktivitet på lokalstatsniveau har utvivlsomt været et aktiv for den reformorienterede del af den politiske elite, der kunne henvise til de positive resultater på lokalt niveau i bestræbelserne på at få gennemført allerede stedsfundne praksiser som officielle reformer. Den eksperimenterende gradvise strategi betød, at nye institutionelle innovationer, hvoraf TVE er den væs-

entligste i den økonomiske udvikling, først blev afprøvet på udvalgte lokalniveauer for derefter at blive inkorporeret i den officielle politik efter at have vist sig at være en succes. Med andre ord, den detaljerede formulering af nye reguleringer og administrative procedurer kom derfor ofte til sidst i policyprocessen (Qian & Xu, 1993:154).

For det andet og i forlængelse af det første så kan der være store problemer i, at lokalstaten har udviklet sig fra at være agenter for centralniveauet til en slags fortalere for TVE. Et tydeligt eksempel på dette sås i 1988-89, hvor den kinesiske økonomi var overophedet grundet lokalniveauets føjelige kreditpolitik overfor TVE. Den efterfølgende opstramningsperiode 1989-1992 indikerer dog, at centralstaten havde autonomi til at »nedkøle« og stabilisere økonomien.

Endelig for det tredje er ovenstående fremstilling af forholdet mellem lokalstaten og TVE simplificeret. Der er en omfattende variation i TVEs funktionsmåde fra lokalitet til lokalitet. Man kan således identificere mindst tre forskellige grundtyper, hvor statens forhold til TVE er stærkt varierende; under »Jiangsu Modellen« beskytter og faciliterer staten TVE, under »Zhejiang Modellen« fungerer TVE som en privat virksomhed, hvor statens eneste relation til TVE er defineret i form af det formelle ejerskab, under den tredje model er TVE reelt en privat virksomhed, der er registreret som TVE for at opnå statens beskyttelse (Sachs & Woo, 1996: 34-38).

3. Statens forhold til SOE:

Kontraktansvarssystemet (CRS)

CRS er af to årsager et fornuftigt udgangspunkt, når man skal undersøge om staten har haft autonomi overfor SOE. For det første fordi de forskellige aktørers interesseartikulering bliver særligt tydelig i denne fordelingssituation. For det andet fordi CRS har været det dominerende institutionelle arrangement mellem staten og SOE gennem slut-

ningen af 1980'erne og det meste af 1990'erne. CRS er gradvist og på pilotbasis ved at blive afløst af en blanding af et »aktie- og anpartssystem«, men det er endnu for tidligt at drage konklusioner omkring dette. Til gengæld vil jeg afslutningsvis i denne artikel ud fra de identificerede interesser og magtresourcer hos de forskellige aktører forsøge at give en tentativ vurdering af den igangværende omstrukturering af SOE-sektoren.

Kontraktssystemet kopierede grundlogikken, der havde været anvendt med succes i afkollektiviseringen af landbruget; den enkelte SOE skulle efter en forhandlet kontraktstørrelse aflevere en specifik del af overskuddet til staten. Hvis virksomheden ikke kunne nå op på dette profitniveau skulle den efter kontraktens pålydende betale en skat fra dens egen kasse til staten. Hvis virksomheden nåede op over det forventede profitniveau, skulle den have lov til at beholde dette beløb eller kun beskattes til en meget lav rate (Wong et al., 1995:141). Forholdet mellem staten og virksomheden kunne antage forskellige former,⁷ men fællesnævneren er det kontraktbaserede forhold mellem staten og SOE. Virksomheden repræsenteres som hovedregel af direktøren eller den øverste bestyrelse, der pådrager sig et substantielt ansvar for virksomhedens drift, idet aflønningen bliver direkte knyttet til den økonomiske præstation. Kontrakterne har haft en varighed på op til 5 år for at undgå årlige forhandlinger; de tabsgivende SOE har dog måttet indgå i årlige forhandlinger med staten for at få dækket underskuddet. Hensigten med kontraktssystemet er først og fremmest at forbedre incitamentstrukturen og at gøre SOE ansvarlige for eventuelle driftsunderskud. CRS afløste »skat-for-profit-arrangementet«, der var et mislykket forsøg på at oprette et standardiseret skattesystem mellem staten og virksomhederne, som det kendes fra institutionaliserede markedsøkonomier. Skat-for-profit-arrangementet blev modarbejdet af magtfulde SOE i sværindustrien og indlandsprovinserne

i en alliance med det industrielle bureaukrati på både centralt og lokalt niveau, fordi arrangementet havde store økonomiske og politiske omkostninger for disse aktører (Shirk, 1993:245-279).

Kontraktansvarssystemet blev lanceret som officiel politik af Statsrådet i 1987. Det er spændende i relation til problemstillingen, at kontraktforholdet gør det muligt at undersøge om staten har haft autonomi til at føre en udviklingsfremmende økonomisk politik overfor ineffektive SOE. Jeg vil i det følgende undersøge dette spørgsmål ved at fokusere på policyformuleringen og policyimplementeringen af CRS.

Interesser i forbindelse med policyformuleringen af CRS

Policyformuleringen forløb relativt ubesværet. Alle aktører internt i staten (den politiske elite, det industrielle bureaukrati og lokale bureaukratiske institutioner) og i SOE foretrak CRS fremfor den »skat-for-profit-model«, der uden held var forsøgt implementeret i 1984 (Shirk, 1993:312-318).

For den politiske elite udgjorde kontraktssystemet et stabilt kompromis omkring den fiskale relation mellem staten og SOE. Den reformorienterede fløj ledet af Zhao Ziyang, der havde afløst Hu Yaobang som generalsekretær for Kinas Kommunistparti i 1987, havde for at få opbakning fra Hus støtter gjort sig til en varm fortaler for »kontraktansvarssystemet«. For den konservative økonomiske fløj anført af Chen Yun gav CRS sammenlignet med »skat-for-profit-reformen«, der ville have frigjort SOE fra statslig, administrativ indblanding, staten en større kontrol med SOE – eller med en omskrivning af Chen Yuns egne ord en »bedre mulighed for at holde fuglen i buret«.⁸ På det overfladiske plan var der således enighed i den politiske elite omkring CRS, selvom der var divergenser vedrørende den praktiske implementering.

Det industrielle bureaukrati bakkede ligeledes op om CRS. Hvis »skat-for-profit-arrangementet« var blevet gennemført ville de fiskale ressourcer være blevet kanaliseret gennem Finansministeriet, men under CRS blev skatten nu kanaliseret gennem de ansvarlige regeringsbureaukratier, der dermed ikke alene fik lejlighed til at tilegne sig en del af skatten, inden den blev ført videre til Finansministeriet, men også fik en betragtelig politisk forhandlingsressource (White, 1993:135). Præcis den samme logik gjorde sig gældende for de lokale bureaukratier i provinserne og underliggende niveauer, der under »skat-for-profit-reformen« var underlagt den fordelingsnøgle, som Finansministeriet centralt bestemte. CRS genoprettede det fiskale forhold mellem den pågældende SOE og det administrative niveau, der ejede virksomheden,⁹ hvilket både gav politiske ressourcer og en mulighed for at skumme en del af skatten, inden den blev dirigeret videre til Finansministeriet (Wang Shaoguang, 1994: 95-96).

To væsentlige samfundsgrupper, SOE-direktører og SOE-arbejdere, så ligeledes en klar fordel i CRS. For det første åbnede CRS op for et partikularistisk forhandlingssystem, hvor den enkelte virksomhed kunne forhandle sig til en særbehandling. For det andet ville SOE-direktørens beslutningskompetence blive udvidet og den lokale partisekretærs indflydelse på virksomheden ville blive mindsket.¹⁰ Det eneste punkt i den foreliggende formulering af CRS, der ville gå imod SOE-interesser var den hårdere budgetbegrænsning, som virksomhederne ville komme til at fungere under. Der var dog en klar (og som det vil fremgå senere velbegrundet) forventning om, at planerne om SOEs økonomiske selvrisiko ikke ville blive implementeret som foreskrevet (Shirk, 1993:315).

Finansministeriet ville være den eneste aktør, der ville lide tab ved CRS. Ministeriet ville nemlig miste dele af den standardiserede revenue, som »skat-for-profit-arrangementet«

ville have sikret. Som aktør var ministeriet dog magtesløs overfor den magtfulde alliance bestående af den politiske elite, industriministerierne og SOE (ibid.).

På baggrund af dette kan man slå fast, at formuleringen af CRS var kendetegnet af et udpræget policy-equilibrium både internt i staten og vis-a-vis SOE (Derong Chen, 1995:67).

Hvis man videre retter fokus på implementeringen af CRS og i særdeleshed den måde CRS kom til at fungere på, bliver det tydeligt, at prisen for denne konsensus var, hvad White betegner som »et policytilbageslag« i reformprocessen (White, 1993:133).

Implementeringen af CRS

Ved fokus på implementeringen kan man dels kigge på selve iværksættelsen af CRS og dels på den måde, som CRS kom til at fungere på i praksis. Med hensyn til iværksættelsen af CRS som fiskalt arrangement gik det stærkt. I løbet af 1987 var det blevet det dominerende fiskale arrangement mellem staten og SOE med 80% af virksomhederne fungerende under et af de mulige ansvarssystemer, i 1990 var dette tal steget til 95% (Naughton 1995:205).

Selvom adskillige empiriske undersøgelser indikerer, at den totale faktorproduktivitet har været stigende efter, at CRS blev iværksat i SOE (Jefferson, Rawski & Zheng 1994: 235-241), er det vanskeligt at sige noget direkte om kausalsammenhængen mellem CRS og stigningen i den totale faktor produktivitet.¹¹ Den eneste forhåndenværende undersøgelse, der søger at isolere effekten af CRS fra øvrige eksterne påvirkninger (eksempelvis den voksende konkurrence fra andre ejerskabsformer som kollektive og private virksomheder) er Lee, der finder, at sammenhængen mellem CRS og den totale faktor produktivitet er insignifikant (Kuen Lee, 1990: 399). I forlængelse heraf kan der også identi-

ficeres en række irrationelle elementer i den måde, som CRS har fungeret på. Disse irrationelle elementer er i høj grad et resultat af, at staten har haft for lidt autonomi til at implementere de upopulære dele af CRS (for eksempel økonomisk selvrisk for SOE), hvilket hænger yderligere sammen med, at staten har været for tæt knyttet til SOE.

For det første affødte CRS en udpræget partikularistisk forhandlingssituation mellem den enkelte SOE og den ansvarlige statslige myndighed om fastlæggelse af profit, løn, bonus, subsidier. Specielt de store SOE stod i en stærk forhandlingssituation, hvor de kunne påberåbe sig såkaldte »objektive forhold« (for eksempel stigende råvarepriser, kunstigt lave priser, der mindskede profitten, stor velfærdsbyrde overfor de ansatte), når de ikke kunne leve op til de kontraktlige forpligtelser.¹² Det har været let for den enkelte SOE at undgå at blive straffet for ikke at leve op til kontraktens profitmål, fordi sameksistens af plan og marked og det duale prissystem betyder, at SOE ofte må opkøbe input til relativt høje priser og videresælge til relativt lave priser. Dette har givet et klart argument for, at det er svært at fungere som en rationel økonomisk aktør i det eksisterende økonomiske miljø (Wong et al., 1995:141). Den såkaldte »ratchet« effekt var ligeledes et irrationelt element ved den partikularistiske forhandlingssituation. Denne effekt opstår, når et indværende års præstation er grundlag for næste års fastsættelse af profitkvoter. Herved forvrides incitamentstrukturen, fordi en virksomhed, der forbedrer sit økonomiske resultat bliver straffet ved at få fastsat højere profitkvoter og lavere bibeholdelsesrater i det næste produktionsår.¹³

For det andet har staten ikke haft autonomi til at gennemføre den hårdere budgetbegrænsning sådan som det oprindeligt var tiltænkt med CRS, der har således været en asymmetri i incitamentstrukturen, hvor virksomhederne har kunnet beholde profitten, men ikke

har været ansvarlige for et eventuelt underskud. Især de store tabsgivende virksomheder i for eksempel sværindustrien har som følge af indflydelsesrige økonomiske og politiske ressourcer haft held til at undgå risikansvaret for tab (Shirk, 1993:322). Disse store virksomheder har ligeledes haft gunstige kontakter til højtstående politikere for eksempel Chen Yun i 1980'erne og senere Li Peng i 1990'erne.

For det tredje har staten ikke haft indflydelse til at påvirke SOE til at benytte den profit, som virksomhederne har formået at skabe udover det kontraktsfastsatte mål til produktive investeringer. CRS foreskriver en fordeling af profitten i en bonusfond, en velfærdsfond og en teknologisk investeringsfond. SOE-direktørerne har formået at kanalisere midler fra den sidstnævnte investeringsfond over i de to førstnævnte forbrugsfonde. SOE har haft talrige muligheder for dette, da de fungerer uden kritisk regnskabsrevision. Staten har således været konfronteret med en koalition bestående af virksomhedsledelsen og arbejderne, hvilket har besværliggjort iværksættelsen af policyinitiativer, der havde økonomiske og politiske omkostninger for disse grupper. En undersøgelse foretaget af Byrd viser, at den vigtigste målsætning for SOE-direktørerne er at forbedre de ansattes generelle velfærd for eksempel gennem boligbyggeri eller bonusordninger (Byrd, 1992:49).

Endelig for det fjerde har den forhandlingsprægede situation mellem staten og SOE været omkostningsfuld. Fastsættelsen af basistal for skat og profitaflævering til staten har været genstand for en intens forhandling (Derong Chen, 1995:88-90). En SOE kan i en given forhandlingssituation være konfronteret med ikke mindre end 6 statslige myndigheder, som der skal nås enighed med (Ibid.:78-80). Dette giver selvsagt en kompliceret forhandlingsstruktur med store transaktionsomkostninger.

Set i relation til autonomibegrebet kan man på baggrund af ovenstående analyse konkludere, at forholdet mellem staten og SOE har været problematisk for den økonomiske udvikling, fordi CRS ikke afgørende har styrket SOE's økonomiske præstation. Policyformuleringen omkring SOE gjorde, at ingen sæt af aktører (de sociale grupper i SOE, det industrielle bureaukrati og den politiske elite) vil le tabe på reformen. Det udprægede policy-equilibrium lettede implementeringen, men prisen for den konsensusorienterede policy-stil gjorde, at upopulære elementer i CRS (for eksempel hårdere budgetbegrænsning) ikke kunne gennemføres. Staten har med andre ord haft for lidt autonomi og været for nært knyttet til grupper med snævre egeninteresser.

Den igangværende omstrukturering af SOE: nogle perspektiver

For tiden foregår der i Kina en særdeles spændende omstrukturering af SOE-sektoren. De to helt centrale policybeslutninger, der danner rammen omkring etableringen af et »moderne virksomhedssystem«, som det kaldes i den kinesiske reformdiskurs, er den såkaldte »Beslutning« på 14. KKP's 3. Plenum i november 1993 (FBIS, China, 1993: 22-35) og Jiang Zemin's beretning på 15. Partikongres i september 1997 (Jiang Zemin, 1997:18-23).

Overordnet sigter de to omtalte policybeslutninger på at omdanne de fleste af de små- og mellemstore SOE fra statsejede virksomheder til »offentlig ejendom«, hvilket er en eufemisme for, at de skal omdannes til aktieselskaber og undergå en de facto privatisering (Yuanzheng Cao et al, 1998: 5-7); de 512 største virksomheder skal forblive statsejede og fungere som store industrikonglomerater baseret på principper, der minder om Sydkoreas industrikonglomerater »Chaebols«. I lyset af Sydkoreas finansielle krise er denne strategi dog kommet under kritik i den seneste tids kinesiske politiske debat.

Det essentielle er, at mange af de tabsgivende SOE, hvad enten de stadig bliver ejet af staten eller fungerer som de facto private virksomheder, vil komme til at operere under hårde budgetbegrænsninger i et markedsøkonomisk miljø.¹⁴ Ifølge den økonomiske reformarkitekt og ministerpræsident, Zhu Rongji, skal planen implementeres inden tre år.

På baggrund af de interesse-mønstre og de forskellige aktørers magtressourcer, som jeg identificerede i den foregående analyse af CRS, er det umiddelbart vanskeligt at give en optimistisk vurdering af den videre SOE-reform.¹⁵ Man kan dog pege på lovende udviklingstendenser.

For det første er der tilsyneladende konsensus i den politiske elite om den økonomiske strategi. Siden Deng Xiaopings skelsættende inspektionsrejse i det sydlige Kina i 1992 har der ikke været tvivl om, at den konservative økonomiske fløjs politiske indflydelse har været afgørende stækket. Hvis man fortolker den økonomiske reformdiskurs bliver det yderligere klart, at Zhu Rongji har opbakning til sit reformprogram af SOE-sektoren (Jiang Zemin, 1997:18-23). Endvidere har der ud fra en økonomisk betragtning været succesfulde pilotprojekter med »aktieselskabssystemet« adskillige steder siden 1988 (Lee & Mark, 1991:157).

For det andet er de reformvenlige økonomiske interesser i samfundet blevet langt stærkere både politiske og økonomisk i 1990'erne end de var det i 1980'erne. En ny generation af reformstøttende SOE-direktører, der er politisk velorganiserede, er spiret frem (White, 1993: 136, Goodman, 1995: 138-140).

I modsætning til disse lovende udviklingstendenser er der dog stadigvæk en række politiske og institutionelt forankrede interesser, som udgør en decideret udfordring til SOE-reformen.

Først og fremmest vil de industrielle bureaukratier, som SOE i den nuværende industristruktur er underlagt, skulle give afkald på en vægtig politisk og økonomisk magtressource. Dette vurderes som en af de største udfordringer for den igangværende SOE-reform (Tung, 1995:43-44). Mange af disse industrielle bureaukratier er i de foreløbige eksperimenter med aktieselskabsformen blevet medejere af virksomhederne dog uden at kunne udøve nogle af de administrative funktioner, som den nuværende industristruktur giver mulighed for.

Socialt og politisk ligger der endvidere en formidabel udfordring i at tackle den stigende arbejdsløshed, der vil være en uundgåelig konsekvens af, at virksomhederne kommer til at operere under hårdere budgetbegrænsninger. Verdensbanken og andre har således vurderet at op mod 15 millioner arbejdere kan blive berørt (Roberts et al, 1997). Endvidere vil de grundlæggende sociale velfærdsstrukturer for SOE-sektoren blive påvirket. Det er nødvendigt med en omfattende reform af boligsektoren, sygesikringssystemet og pensionssystemet, velfærdsydelser som SOE indtil videre har varetaget (Tung, 1995:47-48, Davidsen, 1997:5-6).

Opsamlende kan det derfor slås fast, at udfordringerne til den igangværende SOE-reform er enorme, men ikke uovervindelige for den ambitiøse reformelite anført af ministerpræsident Zhu Rongji.

4. Konklusion

Denne artikel har undersøgt statens forhold til to væsentlige økonomiske aktører, TVE-sektoren og SOE-sektoren, ud fra spørgsmålet om staten har haft autonomi til at formulere og implementere udviklingsfremmende reformpolicies.

Da reformprocessen har virket i TVE-sektorens favør har denne sektor ikke haft nogen grund til at markere politisk modstand mod

reformerne og følgelig har staten ikke haft behov for autonomi i forhold til TVE. Periodisk (1988-1991) har staten dog ført en kontraktiv kreditpolitik overfor TVE uden at sektoren kunne forhindre dette, hvilket viser, at staten har haft autonomi overfor TVE-sektoren. Forholdet mellem lokalstaten og TVE har på trods af stor regional variation været kendetegnet af, at lokalstaten har bistået TVE med bureaukratisk service og selektiv resourceallokering. Denne støtte har blandt andet været ansporet af det faktum, at TVE udgør lokalregeringernes vigtigste fiskale indtægtskilde. Indtil videre har effekten af TVEs økonomiske præstation været positiv på aggregeret plan, men hvis den tiltagende regionale snæversynethed, hvor den enkelte lokalregering forsøger at fremme den enkelte TVE uden hensyntagen til centralstatens udviklingsstrategier, fortsætter, kan sektoren på længere sigt udvikle sig problematisk. En tendens til dette sås i slutningen af 1980'erne, hvor bl.a. lokalstatens lempelige kreditpolitik overfor TVE-sektoren var med til at overophede den nationale økonomi og derved kom til at udgøre den socio-økonomiske baggrund for den politiske dynamik, der førte til de tragiske begivenheder på Den himmelske fredsplads i 1989.

Denne antydning af, at staten bestemt ikke har været en enhedsaktør, bliver yderligere forstærket ved en analyse af formuleringen og implementeringen af CRS. Det er selvfølgelig ikke overraskende, at de bureaukratiske institutioner i staten (for eksempel de industrielle bureaukratier) forfølger egeninteresser, men det har betydet, at det har været forholdsvis let for de enkelte SOE at finde politiske alliancepartnere internt i staten, kulindustrien har eksempelvis været beskyttet af kulministeriet. Staten har været for fragmenteret som aktør til at kunne iværksætte de mere upopulære elementer af CRS-arrangementet og har derfor manglet autonomi. Dette har bl.a. resulteret i en asymmetrisk incitamentstruktur for SOE-adfærd, hvor virksomheden

har kunnet beholde en given profit, men ikke er blevet stillet til regnskab for et eventuelt driftsunderskud.

På trods af at CRS har rummet en række positive elementer som afpolitisering af virksomhederne og større beslutningsmyndighed til fabriksdirektørerne, så har arrangementet ikke gennemgribende ændret SOEs økonomiske ydeevne. Faldet i SOE-sektorens andel af BNP er en indikator på dette, fra 6% i 1989 var sektorens samlede profit faldet til under 1% i 1996 (Boardman, 1997:2).

En sådan fundamental ændring synes dog at være på vej med den igangværende SOE-reform, som det dog endnu er for tidligt at give andet end en tentativ bedømmelse af. Hvis denne reform skal lykkes kræver det dog, at staten har autonomi overfor de interesser, der vil blive negativt berørt, eksempelvis fyrede arbejdere og industrielle bureaukratier, som mister yderligere administrativ indflydelse.

Hvis den igangværende omstrukturering af SOE-sektoren lykkes er der dog chancer for, at mange af verdens 20 hurtigst voksende økonomier fortsat vil være at finde blandt Kinas 30 provinser.

Noter

1. TVE blev dannet ved, at produktionsmidlerne fra de opløste folkekommuners brigader blev overtaget af de enkelte bydistrikters (Townships) og landsbyers (Villages) lokalstyre. Det formelle ejerskab blev således spredt ud på befolkningen indenfor det enkelte lokalstyre, men reelt fungerer TVE som en privat virksomhed under offentligt eje.
2. Udviklingsstatsteorien fokuserer på to elementer, nemlig for det første statens eksterne relationer i forhold til samfundet (embedded autonomi) og for det andet statens interne kapacitet, lidt forenklet kan den interne kapacitet beskrives som bureaukратиets kompetence og policymakernes udviklingsorientering. I denne artikel fokuseres kun på det førstnævnte element.

3. Zaire under Mobuto var et tragisk eksempel på et regime, der havde en betragtelig autonomi, men ingen ting at bidrage med i form af økonomisk udvikling.
 4. Lokalstatsniveauet refererer i det følgende til »Township and Village« niveau, det vil sige bydistrikt- og landsbyniveau.
 5. »Kontraktansvarssystemet« forkortes i det følgende til »CRS« efter den engelske betegnelse »Contract Responsibility System«.
 6. Qian & Xu anvender betegnelsen M-form om Kinas økonomiske og politiske strukturer for at beskrive det forhold, at det kinesiske hierarki har »...en Multi-lags-Multi-regional-form hovedsageligt baseret på et territorialt princip«, min oversættelse, (Qian & Xu, 1993:137). Med særdeles plausible konklusioner afdækker Qian & Xu, hvordan Kina har adskilt sig markant fra andre transitionsøkonomier som det tidligere Sovjetunionen og Østeuropa, der har haft langt mere centraliserede politisk-administrative og økonomiske hierarkier (U-Form-hierarki) (Ibid).
 7. Der er fem hovedtyper af kontrakter under CRS: 1) generelle kvotaansvarlighedskontrakter for alle typer virksomheder, hvor SOE-direktøren (eller alle virksomhedens ansatte) overtager kontrollen over virksomheden mod at kunne svare den kontraktbaserede profitkvote 2) Udlicitering af kontrakter til små SOEs og kollektiver 3) Direktøranvarligheds-systemet for store og mellemstore SOE 4) Virksomhedsdirektørsystemet, der er det samme som det foregående, men mere en mere specifik aflønning til SOE-direktøren og de ansatte, hvis kontraktmålet opfyldes 5) Aktivansvarhedssystemet for små- og mellemstore SOE, her er aflønningen af direktør og ansatte bestemt af værdien af virksomhedens aktivmasseværdi. (Boardman, 1995:23).
- Grundprincipperne i CRS blev afspejlet i »Virksomhedsloven«, der blev formelt vedtaget på Den syvende folkekongres (Kinas lovgivende forsamling) i april 1988, var, at den enkelte SOE skulle have større råderum vedrørende produktion, disponering af kapital, udbud og markedsføring, prisfastsættelse, uddeling af løn og bonus, ansættelse/afskedigelse og intern organisering.
8. Chen Yun, der var en af de vigtigste økonomiske policymakere gennem reformprocessen i 1980'erne havde opstillet en analogi, hvor

planøkonomien udgjorde et bur indenfor hvilket markedsøkonomien kunne udfolde sig som en fugl.

9. SOE kontrolleres og ejes af tre forskellige niveauer af den kinesiske stat. Det centrale niveau kontrollerer cirka 2500 SOE, der tegner sig for 48% af SOE-sektorens produktion; provinserne kontrollerer omkring 35.000 SOE, der producerer 38% af det SOE-sektorens output, mens de lavere administrative niveauer kontrollerer cirka 45.000 SOE, som dog kun står for 14% af produktionen (Wong 1987: 388)
10. Under den maoistiske industristruktur (1949-1976) var SOE blevet dybt politiserede og i hver virksomhed havde den lokale partirepræsentant en betragtelig indflydelse på virksomhedens drift. Afpolitisering af økonomien (og dermed mindre magt til den lokale partirepræsentant) var et nøgleelement i industrireformerne i 1980' & 1990'erne. Debatten om SOE-direktøren vs. partisekretærens ledelse blussede på ny op efter Tiananmen-begivenhederne i 1989 under navnet »Et Center – En kerne« (Derong Chen, 1995: 75-76)
11. De vestlige empiriske undersøgelser af SOEs økonomiske performance fokuserer på produktiviteten som indikator, hvorimod kinesiske undersøgelser inddrager profitstørrelsen. Grundet den forvredne prisstruktur synes det mest redeligt at benytte produktivitet som økonomisk performancekriterium.
12. Der er kun tre forhold, der ikke kategoriseres objektive årsager, nemlig hvis afsætningen var faldet som følge af dårlig produktkvalitet, hvis produktionsomkostningerne var steget uden at produktionsinput var steget og hvis arbejderne produktivitet var faldet (Walder, 1989: 257).
13. »Ratched« effekten påvirkede dog kun direkte år 1 og år 5 i den 5-årige kontraktform under CRS.
14. Etableringen af et »moderne virksomhedssystem« understøttes af en lang række overordnede reforminitiativer som reform af det finansielle system (for eksempel skal nationalbanken »Kinas Bank« have bemyndigelse til at operere som en uafhængig centralbank, etablering af et kapitalmarked og kommercielle banker), etablering af et arbejdsmarked, yderligere liberalisering af udenrigshandel og

investering. Reforminitiativet er af Verdensbanken og andre blevet betegnet som den mest sammenhængende reformpakke siden 1978 (Boardman, 1995:25, Tung, 1996:33-34).

15. En ekstern faktor, der udgør en måske endnu større udfordring til den videre SOE-reform, er den aktuelle økonomiske krise i Østasien. Kina har af politiske årsager undladt at devaluere Renminbien, dette har dog haft klare økonomiske omkostninger.

Litteratur

- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant*, New York: Oxford University Press.
- Boardman, Harry (1997): »A Roadmap for Reform«, *Transition*, The World Bank, Vol. 8, No. 5, pp. 2-4.
- China Statistical Yearbook 1988-1997*, Beijing: State Statistical Bureau, China Statistical Publishing House
- Davidson, Søren (1997): »Kina efter den 15. Partikongres – Quo Vadis?«, *Vindue mod Øst*, Nr. 41, december 1997, Sydjysk Universitetscenter, pp. 3-7.
- Derong Chen (1995): *Chinese Firms between Hierarchy and Market – The Contract Management Responsibility System in China*, London: MacMillan Press.
- Dittmer, Lowell (1989): »China in 1988 – The Continuing Dilemma of Socialist Reform«, *Asian Survey*, Vol. XXIX, No. 1, January 1989, pp. 12-28.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- FBIS (Foreign Broadcast Information Service), China, *Daily Report*, November 17, 1993, »14th CPC Issues Decision at Third Plenum«
- Goodman, David (1995): »New Economic Elites«, pp.132-144, i Benewick, Robert & Wingrove, Paul (eds.) *China in the 1990s*, London: MacMillan Press.
- Huang Yasheng (1996): »Central-Local Relations in China During the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions«, *World Development*, Vol. 24, No. 4, 1996, pp. 655-672.
- Jefferson, Gerry, Rawski, Thomas & Zheng Yuxin (1994): »Productivity Change in Chinese In-

- dustry», *China Economic Review*, Volume 5, No. 2, 1994, pp. 235-241.
- Jiang Zemin: »Hold high the Great Banner of Deng Xiaoping Theory for an All-round Advancement of the Cause of Building Socialism with Chinese Characteristics into the 21st Century«, *Beijing Review*, October 6-12, 1997, pp. 10-33.
- Jianhua Che & Yingyi Qian (1998): »Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms«, *Quarterly Journal of Economics*, CXIII (2), May, 1998, pp. 1-32
- Kornai, Janos (1995): *Das Sozialistische System – Die Politische Ökonomie des Kommunismus*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lee, Kuen (1990): »The Chinese Model of the Socialist Enterprise: An Assessment of Its Organization and Performance«, *Journal of Comparative Economics*, vol. 14, 1990, pp. 384-400
- Lee, Kuen & Mark, Shelley (1991): »Privatization in China's Industry«, *China Economic Review*, Volume 2, No. 2, 1991, pp. 157-173.
- Naughton, Barry (1995): *Growing Out of the Plan. Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Oi, Jean C. (1995): »The Role of the Local State in China's Transitional Economy«, *The China Quarterly*, No. 144, 1995, pp. 1132-1149
- Oi, Jean C. (1992): »Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China«, *World Politics*, No. 45 October, 1992, pp. 99-126
- Qian, Yingyi & Xu, Chenggang (1993): »Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry Expansion of the Non-state Sector«, *The Economics of Transition*, 1, No. 2, June 1993, pp. 135-170
- Qian, Yingyi & Gerard Poland (1996): »The Soft Budget Constraint in China«, *Japan and the World Economy*, No. 8, 1996, pp. 207-233
- Roberts, Dexter et al (1997): »Overhauling China Inc.?, *Business Week*, August 25 1997
- Sachs, Jeffrey & Woo, Whing Thye (1996): »Understanding China's Economic Performance«, Working Paper, Harvard University, January, 1996, pp. 1-63.
- Shambough David (1991): »China in 1990 – The Year of Damage Control«, *Asian Survey*, Vol. XXXI, No. 1, January 1991, pp. 36-49
- Shirk, Susan (1993): *The Political Logic of Economic Reform*, Berkely: University of California Press.
- Transition*, The World Bank, Vol. 8, No.5, 1997.
- Tung, Ricky (1995): »Obstacles Hindering the Establishment of a Modern State-owned Enterprise System in Mainland China«, *Issues and Studies*, February 1995, pp. 32-51
- Walder, Andrew (1995): »Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy«, *American Journal of Sociology*, Volume 101, Number 2, September 1995, pp. 263-301.
- Walder, Andrew (1989): »Factory and Manager in an Era of Reform«, *The China Quarterly*, No. 118, June, 1989, pp. 242-264.
- Wang, Shaoguang (1994): »Central-Local Fiscal Politics in China«, pp. 91-112, i Jia Hao & Lin Zhimin (eds.): *Changing Central-Local Relations in China – Reform and State Capacity*, San Francisco: Westview Press.
- White, Gordon (1993): *Riding the Tiger. The Politics of Economic Reform in Post-Mao China*, London: Macmillan Press.
- Wong, Christine (1987): »Between Plan and Market: The Role of Local State in Post-Mao China«, *Journal of Comparative Economics*, 11, pp. 385-398
- Wong, Christine et al., (1995): *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*, Asian Development Bank, Oxford: Oxford University Press.
- The World Bank (1997): *China 2020: Development Challenges in the New Century*, Washington: The World Bank
- Yia-Ling Liu (1992): »Reform From Below: The Private Economy and Local Politics in Rural Industrialization of Wenzhou«, *The China Quarterly*, No. 130, 1992, pp. 293-316
- Yuanzheng Xao et al. (1998): »The Sale Goes on – Transforming Small Enterprises in China«, *Transition*, Vol. 9, No. 1, The World Bank, February 1998, pp 5-7
- Zweig, David (1997): *Freeing China's Farmers Rural Restructuring in the Reform Era*, New York: M.E. Sharpe.