

Nr. 3 - 1998
71. årgang

Øko no mi Pol tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1998

71. årgang nr. 3. Oktober 1998

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfunds-
økonomi, Formand: Professor Niels
Kærgård, Økonomisk Institut, Konge-
lig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard,
Forbrugerrådet,
Fiolstræde 17, Postboks 2188
1017 København K.
Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut
for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for
Organisation og Arbejdssociologi,
Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk
Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk
Institut, Kongelig Veterinær- og
Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut
for Statskundskab, Københavns
Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for
Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for
Udenrigshandel, Handelshøjskolen
i Århus
- Direktør Peter Wendt, Landsbanker-
nes Reallånefond

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 97
e-mail: oekpol@djoeef.dk
<http://www.djoeef.dk/forlag/oekpol/>

Abonnement for 1998:

- Privatpersoner: kr. 325,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 375,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord

1

TEMA: STAT OG SAMFUND I 90'ERNES KINA

Statens autonomi overfor

økonomiske aktører i Kinas reformproces 3

Søren Davidsen

Kinas selvstændige erhvervsdrivende 16

Mette Brøndum

Hvem vil og er der nogen der kan demokratisere Kina?

- magt og politik i post-Mao Kina 25

Peter Lunding

Et stort spring fremad? om udviklingen i Kinas internationale miljøpolitik 37

Martin Haaning

KRONIK:

Politisk kronik 1. halvår 1998 46

Lars Bille

Anmeldelser 60

- Fra folkestyre til fællesstyre
- Hvor går den etiske grænse?
- Den rituelle refleksion
- Omstilling i den offentlige sektor
- Miljøøkonomi

Redaktionelt forord

»Stat og samfund i 90ernes Kina« er temaet for dette nummer af Økonomi og Politik. I den første artikel analyserer Søren Davidsen den kinesiske stats autonomi overfor vigtige økonomiske aktører under reformprocessen. Hvis regeringens igangværende reform af den statsejede industri skal lykkes, så krisen i Asien kan overvindes, kræver det stor autonomi til formulering og implementering af udviklingsfremmende reformpolicies. Undersøgelsen viser, at staten ikke engang i forholdet til den lokalt ejede industri (TVE) har været fuldstændig autonom, idet den lokale stat fremmer TVE's udvikling uden hensyntagen til overordnede, nationale udviklingsmål. Indtrykket af en stat der ikke er en enhedsaktør bliver endnu tydeligere i forholdet til de statsejede virksomheder. Fordi bureaukratiske institutioner har forfulgt egeninteresser har staten undertiden været for fragmenteret til at iværksætte de mere upopulære elementer af virksomhedsreformerne. En stærk, økonomisk skolet reformleder som premierminister Zhu Rongji synes dog nu at have styrket statens autonomi.

I den næste artikel tager Mette Brøndum tråden op i en nærmere analyse af Kinas nye selvstændige erhvervsdrivende og deres muligheder for at gøre interesser gældende overfor staten. Der er nu over 1 million private virksomheder i Kina og en undersøgelse af den private sektor og dens aktører er et vindue til den enorme transformation Kinas samfund befinder sig i. Artiklen undersøger et månedsblad for sektoren, og derved dennes rolle i spændingsfeltet mellem stat og samfund og det potentiale bladet rummer i et civilsamfundsperspektiv. Forfatteren konkluderer at, det er et bidrag til større pluralisme og at det formår at repræsentere både dets of-

ficiøse forenings-baglands og dets læses interesser. Herved opstår der en interesseartikulering af økonomisk-pragmatisk karakter, samt en fortsat begrænsning af statens muligheder for social kontrol og eventuel ideologisk styring.

Spørgsmålet om demokratisering tages op i den tredje artikel, hvor Peter Lunding undersøger, hvilke grupper der i givet fald kan presse en demokratisering af det kinesiske samfund igennem »fra neden«. Udgangspunktet er en antagelse om at demokratisering er et spørgsmål om magt, – der er tabere og vindere. To former for magt er væsentlige, dels dem der knytter sig til statens rolle og struktur, dels dem der er forbundet med samfundsklassers og sociale gruppers mobilisering. Undersøgelsen konkluderer, at de sociale forandringer, der løbende følger af de økonomiske reformer, endnu ikke har medført så væsentlige forandringer i de to former for magtrelationer, at der indenfor en overskuelig tidshorisont kan forventes et stærkt pro-demokratisk pres fra neden.

Internationalt miljøsamarbejde involverer både stat og samfund. Martin Haaning diskuterer i sin artikel Kinas politik på dette område, idet han lægger vægt på udviklingen i den kinesiske position over tid, og på miljøpolitikens placering som problemfelt i forhold til bredere udenrigspolitiske overvejelser. Analysen drøfter to cases, ozonlagsproblemet og drivhuseffekten og behandler centrale spændingsfelter i miljøpolitikens kontekst, blandt andet forholdet mellem modernisering og miljøbeskyttelse samt konflikten mellem at udvise institutionel åbenhed og bevare kontrollen over eksterne relationer. Han konkluderer, at Kina har udviklet en samarbej-

dende tilgang – omend stadig begrænset af det økonomiske udviklingsniveau –, og at policyfeltet har frigjort sig så meget fra »suverænitetstænkning« at der er blevet plads til andre typer aktører end staten, herunder NGO'er og internationale organisationer.

Stat og samfund finder således i årtusinde-skiftets Kina et pragmatisk, integrerende samlingspunkt i koncentrationen om økonomisk udvikling. Som temanummeret viser bøder dette på statens manglende autonomi og det letter en tiltagende interesseartikulering. Samtidig indebærer det kun på lidt længere sigt et demokratiseringspres, mens det allerede nu har gjort Kina til en central og nuanceret aktør i international miljøpolitik.

Clemens Stubbe Østergaard
Temareda ktør

Medarbejdere

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

Mette Brøndum er cand.phil i kinesisk og amanuensis ved Østasiatisk Institut, Aarhus Universitet

Peter Lunding er cand.scient.pol og gæstlektor i statskundskab ved Eurofaculty, Riga

Martin Haaning er cand.scient.pol og konsulent hos PLS, Aarhus

Clemens Stubbe Østergaard er lektor ved Institut for Statskundskab og studieleder på Østasien Områdestudiet, Aarhus Universitet

Se tidsskriftets hjemmeside på Internettet



Øko
no
mi &
Poli
tik

Statens autonomi overfor økonomiske aktører i Kinas reformproces

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

1. Problemstilling og teoretisk udgangspunkt

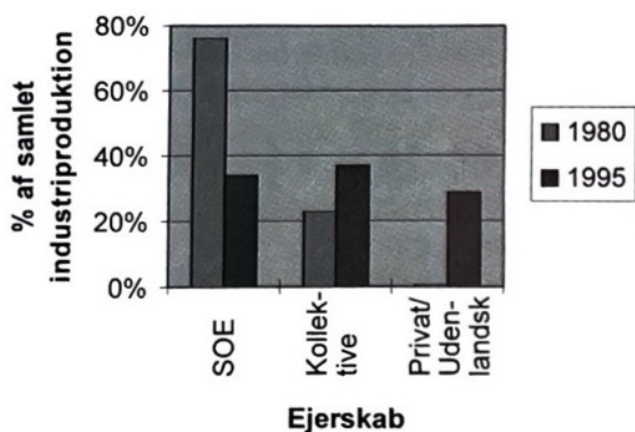
Kina har oplevet en imponerende økonomisk vækst siden reformstarten i 1978. Den gennemsnitlige årlige vækstrate mellem 1978 og 1995 var 9,5%. Hvis hver af Kinas 30 provinser blev betragtet som særskilte økonomier, ville verdens 20 hurtigst voksende økonomier mellem 1978 og 1995 befinde sig i Kina (World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

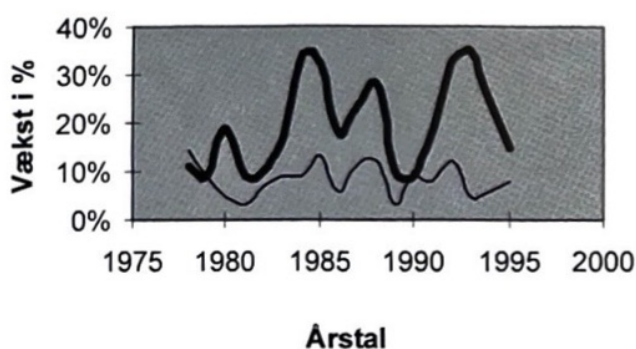
produktion fra 1980 til 1995 fra 76% til 34%, hvor en stadigt stigende andel af den industrielle output tilvejebringes af private og udenlandske firmaer og den kollektive sektor. Indenfor den sidstnævnte sektor finder man den institutionelle nyskabelse, som har været en afgørende vækstmotor, nemlig de 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 ressourceallokering.

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 stedfundne 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 selvrisko 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 interessemønstre 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 afpolitiserings af virksomhederne og større beslutningsmyndighed til fabriksdirektørerne, så har arrangementet ikke gennemgribende ændret SOEs økonomiske ydeevne. 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).

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 territorielt 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.

Kinas selvstændige erhvervsdrivende

Mette Brøndum, cand.phil. i kinesisk
og amanuensis ved Østasiatisk Institut, Aarhus Universitet

1. Indledning

Kinas private sektor har haft en omskiftelig historie siden Folkerepublikkens grundlæggelse i 1949. Med omsvinget til Deng Xiaopings pragmatiske reformsocialisme sidst i 1970'erne fik de selvstændige erhvervsdrivende den politiske blåstempling efter at have været stigmatiseret som »den kapitalistiske hale« under Maos kulturrevolutionære dogmatisme.

Seneste udvikling på området fandt sted på den 15. partikongres, som blev afholdt september sidste år. Her blev den private sektors status i den 'socialistiske markedsøkonomi' hævet fra at være et »supplement« til at være en »væsentlig bestanddel«.

Selvom den ideologiske opgradering endnu ikke har affødt konkrete politiske ændringer fra centralt hold, er det politiske signal meget væsentligt i den kinesiske kontekst.

Samtidig er den politiske og retoriske forsigtighed i signalet sigende for den private sektors udvikling. Den demonstrerer, at de politisk-ideologiske grænser for Kinas private sektor stadig er under udformning, og at grænserne for de selvstændiges professionelle og sociale råderum dermed også stadig er uklare. Eksempelvis anskues de selvstændige erhvervsdrivende i det officielle Kinas øjne

fortløbende mere som en sociopolitisk kategori end som en befolkningsgruppe, der kan defineres ud fra sit professionelle virke (Bruun, 1993: 113; Young, 1995: 128).

De selvstændige repræsenterer om nogle reformprogrammernes moderniseringskurs og bruddet med fortidens kollektivism, og en undersøgelse af den private sektor og dens aktører er samtidig et interessant vindue til den gevaldige transformation, det kinesiske samfund er midt i. Nutidens udvikling tegner sig nemlig ikke bare som statistikkernes økonomiske væksteventyr, men hænger uløseligt sammen med samfundstransformationen som et hele, - sociale og kulturelle værdier og normer er i skred og under omformulering.

Artiklen bygger på en analyse af et kinesisk månedstidsskrift for selvstændige erhvervsdrivende, *Geti Siying* (»Den private sektor«).¹ Det blev udgivet første gang i 1993 som det første af sin art på landsplan, og giver et plausibelt billede af, hvilke emner og problemer der er på dagsordenen i den private sektor, blandt de selvstændige erhvervsdrivende.

Bladet opererer under provinsafdelingerne af de to store landsdækkende foreninger for selvstændige erhvervsdrivende i Sichuan-provinsen. Det befinder sig i et brydningsfelt

mellem 'stat og samfund', hvor det på den ene side på foreningernes vegne skal formidle statens politikker og synspunkter til læserne, men på den anden side også skal repræsentere de selvstændige og deres interesser. De selvstændige anskues i artiklen ikke kun i professionel sammenhæng, men også som sociale, politiske og kulturelle væsener. Det er som 'hele' mennesker og borgere, befolkningsgruppen realiserer sig, og dét i en samfundsmæssig kontekst, hvor 'systemet' (stat og parti med alt hvad dertil hører) dominerer billedet. Spørgsmålet om og i givet fald hvordan selvstændighedskulturen og de selvstændige erhvervsdrivende manifesterer sig i dette stat/samfund-perspektiv, er i artiklen tematiseret under diskussionen om det civile samfund i Kina.

Artiklen undersøger *Geti Siying's* position i spændingsfeltet mellem stat og (civil-)samfund; den rolle det spiller og det potentiale det rummer i et civilsamfundsperspektiv. Efter en introduktion af civilsamfundsbegrebet følger to afsnit, der præsenterer hhv. *Geti Siying's* foreningskontekst og tidsskriftet generelt. Efterfølgende fire analyseafsnit og sluttelig en konklusion/perspektivering.

2. Civilsamfundsbegrebet

Civilsamfundsbegrebet er ikke en deskriptiv størrelse, men en mangetydig og normativ-programmatisk kategori i den politiske filosofis idehistorie.² Både liberale og 'kritiske' teorier³ er taget i betragtning, når 'det civile samfund' her i en bredest mulig betydning forsøges defineret som en sfære mellem stat og samfund, hvor sociale bevægelser relative autonomi er i søgelyset (Clausen, 1995a: 149), hvor en kritisk offentlighed kan og vil komme til orde, og hvor individets liv som samfundsborger kan realiseres. Foreninger, bevægelser, den offentlige sfære og familien er nogle af de konkrete institutioner og strukturer, som hører (eller kan høre) til i det civile samfund.

Indenfor Kina-forskningen blev civilsamfundsstudier en stor genre i slutningen af 1980'erne.⁴ At civilsamfundstilgangen i høj grad var inspireret af forløbene i Østeuropa og på Den Himmelske Freds Plads 1989, havde beklagelig stor indflydelse på debatens videre forløb. *Anvendelsen* af civilsamfundsmodellen var/er ofte mere forudindtaget og politisk normativ, end begrebet i sig selv er det. 'Det civile samfund' sammenkædet med begreber som 'demokrati', 'markedet' og 'autonomi' tog på det nærmeste form af at være hellige størrelser, civilsamfundsstudiernes parametre og løsenerne for Kinas fremtid. I forlængelse af denne kritik er brugen af civilsamfunds- og autonomi-begreberne i artiklen her ikke ensbetydende med den 'anti-stat'-vinkel, som er fremherskende i meget af litteraturen på området. Hvor centralt det civile samfund end optræder i civilsamfundsteoriernes normative aspekt, er det nemlig ikke det civile samfund i sig selv, som er centrum i teorierne, men derimod de institutionelt og strukturelt fastlagte grænseflader mellem det civile samfund og staten (Andersen, 1994: 26). Det er nødvendigt at tage staten som aktør i betragtning.

I en liberal optik er de paralleller, man kan drage mellem Kinas reformperiode og det civile samfunds barndom i europæisk historie ikke uvæsentlige. Civilsamfundsargumentet i forbindelse med den private sektor er, at dens eksistens per se repræsenterer parti-statens slækkede og/eller svækkede kontrol. Argumenter for privatøkonomisk foretagsomhed som et civilsamfunds-potentiale er, at private næringsdrivende er 'tættest på' eller mest integrerede i den markedsøkonomiske del af markedet, hvis tilblivelse og udvidelse resulterer i nye muligheder for økonomisk og social mobilitet og heraf følgende større økonomisk og social differentiering, potentiel svækkelse af partistatens kontrolmuligheder samt stigende pluralisme i samfundet generelt.⁵ Også det kinesiske foreningsliv er blevet udforsket som civilsamfundspotentiale,⁶

på grænsen mellem 'stat og samfund' og med muligheder for professionel og social integration.

3. Foreningskonteksten

Kinas to landsdækkende foreninger for selvstændige erhvervsdrivende, *Gexie* og *Sixie*, blev stiftet i hhv. 1980 og 1988 som nye service- og kontrolorganer i liberaliseringens kølvand.⁷

Organisatorisk opererer begge foreninger under Bureauet for Industri og Handel, som er en officiel instans under centralregeringen, hvis hovedopgave det er at kontrollere aktiviteterne i den private sektor. Afdelinger af foreningerne er etableret på hhv. provins-, by- (og bydistrikts-), amts-, kommune- og landsbyniveau.

En væsentlig faktor for foreningernes virke er den, at forholdet mellem centralmagt, lokale myndigheder og lokalsamfund har ændret sig som et resultat eller en »utilsigtet bivirkning« af reformpolitikken (Clausen, 1995a: 149-150). Den økonomiske og administrative decentralisering har øget lokale bureaukratiers og embedsmænds råderum, hvor lokale og/eller personlige strategier og mål i højere grad kan forfølges.⁸ Lokale myndigheder og foreningsafdelinger har økonomiske interesser i kontrollen af og/eller gode kontakter til folk i den private sektor. Den enkelte lokalitets socioøkonomiske udseende er således afgørende for den pågældende afdelings reelle virke, hvor nemlig størrelsen af ens virksomhed og pengepumpe er af altafgørende betydning for, hvad man som selvstændig kan forvente sig af administrativ goodwill. Dette understøtter Jonathan Ungers forudsigtelse om, at de civilsamfunds-tendenser, der øjnes blandt kinesiske selvstændige, tegner et 'asymmetrisk civilsamfund', hvor højstatusgrupperne nyder de fleste fordele og muligheder (Unger, 1996: 819).

Der er generel enighed om, at *Gexie* og *Sixie* ikke fungerer, som det fra centralt hold oprindeligt var hensigten de skulle: At de i hovedsagen blev etableret som nye kontrolinstanser, men at de i praksis ikke fungerer som sådanne (Unger, 1996;⁹ Young, 1995: 128-130). Efter denne konstatering er der to tendenser at spore: I de afdelinger, der fungerer godt (typisk *Sixie*-afdelinger pga. medlems-skarens relative velstand og embedsmændenes deraf følgende interesser), er kontrolfunktionen i den grad overtaget af 'service og bistand', at man kan tale om decideret interesseartikulering, repræsentation og lobbyisme. Andre afdelinger virker på det nærmeste ikke, og der findes små næringsdrivende, som end ikke har hørt om *Gexie*. Årsagen hertil er, at man som medlem ikke er forpligtet til at deltage i foreningernes aktiviteter, selvom man indskrives automatisk som medlem ved næringsbevisets udstedelse.

Konkluderende har foreningerne civilsamfundspotentialer, men forskellige faktorer er afgørende for, hvorvidt potentialet udnyttes i den enkelte lokalafdeling.

4. Tidsskriftet *Geti Siying*

Geti Siying er som nævnt iværksat af Sichuanprovinsens *Gexie*- og *Sixie*-kontorer på provinsniveau, og bladet og forlaget følger sig således ind i hele organisationskonteksten og -strukturen. Et fåtal af bladets artikler er skrevet af de selvstændige selv. Ledende myndighedspersoner samt journalister ansat på forlaget tegner sig for en del indslag, mens langt størstedelen af artikler er forfattet af menige embedsmænd fra foreningernes lokalafdelinger, - prototyperne på, hvad Christopher Nevitt kalder »store fisk i små damme«: Lokale embedsmænd, hvis interesser og loyalitet retter sig mod lokalsamfundet og netværkene her (Nevitt, 1996: 38).

Af et interview med forlagsredaktøren fremgår det, at han som repræsentant for forlaget

er bevidst om, at bladets opgaver og loyalitetshensyn retter sig mod læzerskaren først og fremmest (interview, 29/11-95). Det frivillige abonnement in mente, er denne bevidsthed dog også nødvendig: »[Indholdet og kvaliteten af bladets artikler] er omdrejningspunktet for, om læserne tegner abonnement eller ej, om de køber bladet eller ej« (redaktøren i nummer 94.10:41).¹⁰

På dette felt repræsenterer *Geti Siying* en ny lig tendens frem mod en større kommercialisering af kinesiske massemedier. At de kinesiske medier med den økonomiske bundlinje for øje i stigende grad er nødt til at forholde sig til, hvad folk vil se, høre og læse, har slået en revne i parti-statens »mediemonopol«. Massemediernes kommercielle styring er således ikke ensbetydende med »offentlighedens forarmelse« i den (habermasianske) vestlige kontekst, men har i Kina derimod gode muligheder for at have den modsatte virkning, omend også talkshows og amerikanske serier har gjort deres indtog på de kinesiske tv-skærme, ligesom en boulevardpresse er under udvikling.

Prøvenummeret (fra april '93) præsenterer bladets formålserklæring: Bladet skal perspektivere det økonomiske liv, formidle færdigheden i at tjene penge, referere/præsentere (*fanying*) virksomhedsejernes stemme samt uddanne/udvikle/kultivere (*peiyu*) det 21. århundredes mennesketype (93.4:2). I et senere nummer tilføjer redaktøren et femte mål, nemlig at beskytte/sikre (*wei hu*) virksomhedsejernes retmæssige rettigheder og interesser (94.10:40).

Indslag i bladet vidner om, at der hersker delte meninger om bladets indhold og funktioner. Eksempelvis foreslår en kadre fra Bureauet for Industri og Handel, at *Geti Siying* øger indholdet af »moralisk uddannelse« for at »fremme den socialistiske ånd« (95.7:48). Denne form for didaktisk propaganda fylder

bemærkelsesværdigt lidt i bladet, men får dog fortløbende mere og mere spaltepads i den undersøgte periode.

Bladets funktioner, som de præsenteres i forskellige sammenhænge, afspejler *Gexie/Sixie*'s dilemmaer og må sammenfattende siges at være et kompromis mellem at ville formåne, men samtidig være nødt til at kunne tilbyde andet og mere end det.

Form- og indholdsmæssigt spænder bladet vidt. Yderpunkterne rent genre-mæssigt er den letbenede underholdningslektüre og artikler, som tenderer en (kinesisk) akademisk form.

To artikelkategorier ligger til grund for de følgende analyseafsnit, hhv. hovedartiklerne og succesportrætterne. Disse to kategorier kræver en kort introduktion.

*Hovedartiklerne*¹¹ er min kategorisering af bladets generelt mest seriøse indslag; artikler, hvor læseren dels præsenteres for tiltag, landvindinger og generelle problemer indenfor sektoren og dels gives mulighed for at orientere sig i forhold til forskellige myndigheders og myndighedspersoners præsentationer af overordnede politikker, mål og meninger.

*Succesportrætterne*¹² byder på detaljerede beskrivelser af individuelle – oftest store – succeser: Karriereforløb, virksomhedstype og -størrelse, eksakte skatte- og velgørenhedsbidrag, officielle poster som bestrides, ligesom oplysninger om den portrætteredes private velstand og *beskedne* forbrug altid er flettet ind.

Det er sociale idealer, som præsenteres i succesportrætterne: Folk, som har opnået den ideelle status med både materiel velstand og formel autoritet/social anseelse, som er u-

opnåelig for flertallet af de selvstændige (Bruun, 1993: 12-13).

Idealbilledet, som *Geti Siying* præsenterer, er imidlertid et unuanceret billede af økonomisk og social succes, moralsk og menneskelig integritet. En normativ diskurs er en væsentlig ingrediens i artiklerne her, for i virkelighedens kinesiske verden er fordommene mod de selvstændige utallige, en mobiltelefon kan provokere, og ofte står det sløjt til med lovlydigheden, skattebetalingen og filantropien.

Som nævnt er det disse to artikelkategorier, hvis sideantal tilsammen udgør omkring en tredjedel af et nummer, som danner grundlag for følgende analyse. Her vil fire temaer blive behandlet.

5. Analyse

A. Udviklingsdiskursen

For det første præsenteres læseren for et udpræget positivt og bekræftende billede af »udvikling« og »fremskridt«. Disse to ord er så hyppige og centrale i teksterne, at man kan tale om en udviklingsdiskurs eller en (positiv form for) udviklingspropaganda, som i øvrigt gennemsyrrer bladet generelt. Udviklingen fremstår vel at mærke som noget, det først og fremmest måles i *tal*, og dem er der mange af i *Geti Siying's* artikler. Tallene bliver den eksplicitte dokumentation på samt parametrene for udvikling, og den samfundsmæssige, socio-kulturelle transformation levnes ikke særsomt opmærksomhed som *en del* af udviklingen. Emner, fænomener og sågar ord, som *implicit* berører denne transformation, de norm- og værdimæssige skred, optræder imidlertid i flertallet af artiklerne, eksempelvis »kapitalist-halens« velstand og forbrug, eller at statsansatte i stigende grad »springer i vandet« (det kinesiske udtryk for at tage chancen på det private arbejdsmarked) og dermed frasiger sig »jernskålen«, som er synonym med den traditionelle, trygge livstidsansættelse i arbejdsenheden.

Det er symptomatisk, at disse emner aldrig når til en eksplicit tematisering, fordi tilsynkomsten af andre normsæt end det 'socialistiske' er tegn på parti-statens svækkede sociale og ideologiske kontrol. Det skinner igen, at emner som velstand og forbrug er kontroversielle og sprængfarlige, både i den lokale hverdag hvor indkomstforskellene bliver mere og mere tydelige, men også fordi de peger mod partistatens legitimeringskrise i form af den gradvise opløsning af 'socialistiske normer og værdier', som velstanden og forbruget og de værdier og praksisser, som er knyttet hertil, repræsenterer.

B. Den politiske repræsentation

Geti Siying lægger vægt på, at de selvstændige i stigende grad er repræsenteret i det politiske liv på både lokalt og nationalt plan.

I succesportrætterne fremhæves det som nævnt, hvilke officielle poster den portrætterede som oftest bestrider i det lokale foreningsliv og/eller i lokale politiske instanser. *Geti Siying* viser således, at det førnævnte ideal – opnåelsen af både autoritet og velstand – ikke længere er forbeholdt højtstående kadrer, men at den økonomiske elite i stigende grad er repræsenteret i det politiske liv.

Prøvenummerets hovedartikel handler om, at 21 repræsentanter fra den private sektor marts 1993 tiltrådte som medlemmer af Det nationale politisk konsultative Råd.¹³ Artiklens hovedemne er den politiske status, som disse 21 personer har opnået. Der refereres fra pressemødet i anledning af deres tiltrædelse, hvor de er blevet bedt om at præsentere deres hjertesager, og artiklen udtrykker stolthed på sektorens vegne, ligesom der ofte i andre artikler henvises til begivenheden.

I en civilsamfunds-optik er denne (mulighed for) interesserepræsentation væsentlig, og *Geti Siying* både viser og føjer til de selvstændiges stigende bevidsthed om og artikulering af egne interesser. I det følgende gives

eksempler på interesser og problemer, som bladet har sat på dagsordenen.

C. Problemerne og interesseartikleringen

Som et første punkt bringes problemet med ukorrekt virksomhedsregistrering ofte på bane i *Geti Siying*.¹⁴ Et uvist antal private virksomheder er registrerede som bl.a. 'kollektiver' eller 'appendiks-enheder' under statslige virksomheder (på kinesisk går fænomenet under betegnelsen, at virksomhederne »har taget røde hatte på«). Årsagerne hertil er mange. Eksempelvis har 'kollektive' virksomheder bedre skatte- og lånemæssige samt juridiske vilkår end de private. En kadre fra det landsdækkende Bureau for Industri og Handel nævner yderligere tre årsager: Der mangler for det første centrale retningslinjer, situationen er ustabil, når f.eks. gebyr- og skattepolitikker varierer lokalt. Udviklingens »teoretiske fundament« er utilstrækkeligt, den private sektors eksistens bør ikke længere legitimeres med søgte argumenter om »produktivkræfternes udvikling« og »absorption af unge arbejdsløse«. Og endelig lider den private sektors aktører stadig under ringeagt og fordomme (93.9:4-5). Frykten for at de politiske vinde skal vende, og at 'den kapitalistiske hale' igen 'skal skæres af', er stadig at finde blandt nogle selvstændige (95.2:13, 95.9:9).

Skønt antallet af pseudo-kollektiver er blevet mindre, og den 15. partikongres' politiske signaler forventes at have yderligere effekt på området, er situationen stadig problematisk.

Geti Siying levner meget spaltepads til et relateret problem: At de selvstændige er ofre for krav om et utal af (ofte vilkårlige) afgifter, skatter og tilladelser, og at arbejdsdelingen mellem forskellige instansers administrative opgaver og praksis i mange lokaliteter er uklar.¹⁵ På kinesisk kaldes problemet de »tre luan«. *Luan* betyder »rod« eller »uorden«, og de »tre luan« henviser til myndig-

hedernes »rodede« hhv. afgiftsregler, resource-tildelinger og bødeudskrivninger.

Geti Siying rapporterer om lokale forhold og konkrete verserende sager. Der er sager, hvor debatten udvikler sig og opfølges over flere numre.¹⁶ I et af disse skrives der om resultaterne af en undersøgelse af afgifts-praksissen i en konkret landsby, hvor de lokale inkassatorer uden omsvøb forbindes med snyderi, afpresning og foring af egne lommer. *Geti Siying* opfordrer den pågældende amtsregering til at reagere, og i et senere nummer (95.4:26) trykkes svaret, inklusive gældende afgifts-regler, fra et regeringskontor i amtet.

Modstanden mod de »tre luan« sætter *Geti Siying* i den grad på dagsordenen, at den tager form af at være decideret interesseartiklering på de selvstændiges vegne. At det er denne type (på papiret) meget konkrete, afgrænsede problemer, som får så megen spaltepads i bladet, understøtter i første instans Susan Youngs vurdering, at *Gexie* og *Sixie*'s – samt her også *Geti Siying*'s – lobby- potentiale begrænser sig til de tilfælde, hvor der er sammenfald af interesser myndigheder og medlemmer/læsere imellem (Young, 1995: 130-131). Problemerne antager imidlertid andre dimensioner i lyset af nogle af bladets mere kritiske indslag. Disse bliver præsenteret i det følgende.

D. Supplement- og kapitalisme-spørgsmålene

To artikler vil her repræsentere bladets mest kritiske indslag (93.9:7-9, 95.8:9). Begge artiklers forfattere diskuterer den private sektors daværende status af at være et »supplement« i den 'socialistiske markedsøkonomi', og begge foreslår de, at Forfatningen af 1992 skal ændres på dette punkt.

I forlængelse af den 15. partikongres' vedtagelse om at opprioritere den private sektors status, illustrerer diskussionen vigtigheden af, hvad der i en vestlig kontekst forekommer

som en retorisk nuance. Væsentligt er det endvidere i denne forbindelse, at den statslige sektor, alle tendenser til trods, *stadig* udgør »hoveddelen« i Kinas økonomi.

Den ene artikel diskuterer desuden spørgsmålene, om den markedsøkonomiske del af den socialistiske markedsøkonomi er lig kapitalisme, og om man kan kalde de selvstændige erhvervsdrivende for kapitalister. Disse er spørgsmål af uhyre vigtighed både for den enkelte selvstændige og for parti-staten. »Kapitalist-hale«-frygten in mente, sår spørgsmålene tvivl om de selvstændiges eksistensberettigelse, både professionelt og menneskeligt, og både nu og i fremtiden. Også for parti-staten er spørgsmålene af yderst principiel karakter, fordi de samtidig sætter spørgsmålstegn ved parti-statens ideologiske legitimeringsgrundlag som magthaver i et socialistisk land.

Kapitalisme-spørgsmålene blev debatteret livligt i slutningen af 1980'erne og igen efter Dengs inspektionsrejse i Sydchina primo 1992.¹⁷ På saglig vis argumenterer forfatteren her altså for en forfatningsændring, som han mener samtidig vil kunne sætte punktum for kapitalisme-diskussionen og dermed fjerne usikkerheden og ustabiliteten, som de opleves.

Uhyre få artikler lægger samme grad af kritisk saglighed for dagen og går så meget i dybden med alvorlige problemstillinger, som artiklerne her gør. Det er store spørgsmål om retssikkerhed, politisk ideologi, Kinas historie, status-kodekser, forfatningsændring m.v., forfatterne berører. De »tre luan« og de »røde hatte« er imidlertid konkrete problemer, som er tæt forbundne med tematiseringerne her, og som bringes på bane i mange artikler, oftest i form af kortere, harme indslag og i en mere jordnær kontekst af lokale problemer, korruption og social og økonomisk forfordeling.

6. Konklusion og perspektivering

Geti Siying er, som repræsentant for en ny medietype, i sig selv et bidrag til større pluralisme i det kinesiske mediebillede, der påvirkes af massemediernes stigende kommercielle styring. Ud over underholdningsindustriens fremmarch, levner udviklingen også potentiale for, at en kritisk civil diskurs kan bemægtige sig et hjørne af medielandskabet.

Forlaget med redaktøren i spidsen synes bevidst om bladets potentiale. Det fremgår både af interviewet med ham og af, at bladet (omend sporadisk) publicerer kritiske artikler. Med de propagandistiske indslag som modstykke, tyder det på, at bladet indretter sig efter 'den politiske vejrudsigt',¹⁸ ud over at artikel-spektret især afspejler de forskellige interesser, bladet forventes at skulle varetage og repræsentere.

Bladet formår at repræsentere både foreningsbaglandets og læsernes interesser. Graden af promovering af foreningerne og det organisatoriske miljø, de befinder sig i, er især det, der afspejler officielle dagsordener og interesser fra foreninger og myndigheders side,- det positive billede af aktivitet og service, den markante brug af idealbilleder samt det islæt af social kontrol, som propagandaen og til dels også idealbilledets normativitet repræsenterer. Diskussionerne af supplement- og kapitalisme-spørgsmålene er eksempler på tematiseringer, hvor bladet handler til gavn for især sin målgruppe. Nyheds- og vidensformidling samt afklaring af problemet med de »tre luan« er i begge gruppers interesse. De »tre luan« er især et problem for de selvstændige, og *Geti Siying* sætter i den grad problemet på dagsordenen, at det tager form af at være decideret interesseartikulering på de selvstændiges vegne.

Det er symptomatisk, at de interesser, som finder udtryk og repræsentation, er af så økonomisk-pragmatisk karakter, og at interesseartikuleringen stopper ved disse. Diskussio-

nerne i *Geti Siying's* artikler når aldrig til den samfundsmæssige sociale og kulturelle transformation, som reformerne og den økonomiske udvikling også implicerer.

Som nævnt er der i bladets artikler masser af små og implicite tegn på, at denne transformation er i fuld gang. At emnerne aldrig når til en eksplicit tematisering kan som nævnt skyldes, at det er sprængfarlige emner, fordi de indikerer, at det gælder 'derude i samfundet', at andre normer og værdier end de 'socialistiske' er undervejs udenfor statens domæne.

Det kinesiske magtapparat har mistet *noget* af sin styrke og *nogle* af sine kontrolmuligheder i reformprocessen, og den økonomiske vækst og reformprogrammernes succes har i vid udstrækning overtaget 'revolutionen' og ideologien som den politiske magts legitimeringsgrundlag.

I dagens Kina er den økonomiske udvikling sat i højsædet, og udviklingsdiskursen fungerer som det pragmatiske, integrerende samlingspunkt mellem 'stat og samfund'. I udviklingen møder staten i praksis sin begrænsning ved forsøget på social kontrol og ideologisk styring, mens 'samfundets' muligheder for interesseartikulering foreløbig er begrænset til de økonomisk-pragmatiske interesser. *Geti Siying's* position, rolle og potentiale i spændingsfeltet afspejler begge siders begrænsninger.

Noter

1. Analysen er foretaget på numrene 1 (april 1993) – 5 og 7 – 28 (oktober 1995).
2. Se Andersen (1994), Giner (1985) og Nielsen (1994).
3. Blandt 'kritiske' teorier har især den tyske filosof Jürgen Habermas' forståelse af begrebet inspireret. Den habermasianske normativitet tager sigte på et idealsamfund med systemiske institutioner og strukturer, der tillader kulturel

mangfoldighed, hvis legitimitet og moralske gyldighed kan begrundes, og som tillader dannelsen af selvstændige personligheder (Andersen, 1994: 24). Centralt i teorien er begrebet om den kommunikative handlen. Det civile samfunds kommunikation, eller den civile diskurs, er ideelt set utvungen, rationel og gyldighedsorienteret, den er normativ og traditionskritisk, og den afspejler den individuelle, kritiske refleksion. »[Civil discourse] signifies an arena in which, despite the existence of an ideological authority, politics and social norms are treated not as givens but as objects of inquiry, dispute and even rejection« (Kelly og He, 1992: 34-35, med henvisning til Chris Buckley (1991): »Science as Politics and Politics as Science: Fang Lizhi and the Chinese Intellectuals' Uncertain Road to Dissent«. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, nr. 25, s. 1-36.

4. Se Chamberlain (1993 og 1994), Clausen (1995a og 1995b), White (1993) og Gu (1993-1994) for udmærkede oversigtsartikler på området.
5. Se Gold, 1993:10, Solinger, 1992:125, Nevitt, 1996:27, og Wank, 1995:56-57.
6. Unger (1996) opsummerer meget af litteraturen i sin seneste artikel på området.
7. *Gexie* og *Sixie* er forkortelserne for hhv. *Geti laodongzhe xiehui*, »Foreningen for individuelt arbejdende«, og *Siying qiye xiehui*, »Foreningen for selvstændige erhvervsdrivende«. De to foreninger er for næringsdrivende med hhv. under og over syv ansatte, hvilket er den sondring, der anvendes administrativt samt i ideologisk øjemed som parameter for den potentialle grad af »udbytning«, virksomhedsstørrelserne repræsenterer. Der eksisterer en tredje organisation, *Gongshangye lianhehui*, »Forbundet for Industri og Handel«, som adskiller sig fra de to ovennævnte (se Nevitt (1996) og Unger (1996) samt Peter Lunding i dette nummer).
8. Se Wank (1995), Nevitt (1996), Unger (1995 og 1996) og Solinger (1992).
9. I denne forbindelse udtrykker Unger skepsis overfor statskorporatisme modellens anvendelighed på det kinesiske foreningsliv: »Certainly on paper the associations are all organized along state corporatist lines (...). But the government's intention was undermined at both ends of the spectrum. [*Gexie*] in Beijing is corporatist in form but not in essence; it only ineffectually pretends to reach out and penetrate the small-scale business community. At the other end of the spectrum, the Federation for large business people seems to be gravitating toward

societal corporatism, again apparently in contrast to the state's original intentions» (Unger, 1996:819).

10. Forlagsredaktøren oplyste i interviewet, at oplaget i 1995 var på godt 130.000 om måneden, men at hver tiende af Sichuanprovinsens på daværende tidspunkt 2,5 millioner selvstændige havde adgang til bladet (interview, 29/11-95).
11. Hovedartiklerne udgør typisk 7-10 af bladets 48 sider.
12. Succesportrætterne fylder typisk 5-7 sider i et nummer.
13. Rådet er et såkaldt pluralistisk rådgivningsorgan under centralregeringen. I 1998 er sektoren repræsenteret med 80 delegerede i Rådet samt på Den Nationale Folkedag. Ingen har sæde i beslutningstagende organer (*Far Eastern Economic Review*, 11/6-98, s. 50).
14. Se f.eks. 95.1:4 og 6, 95.2:12-13, 95.3:7, 95.5:5, 95.9:15, 95.10:6.
15. Se f.eks. 94.2:18, 95.2:13, 95.3:7, 95.7:7, 95.8:11, 95.10:9.
16. Se f.eks. numrene 95.8:20, 95.9:34 og 95.10:15.
17. På denne rejse opmuntrede Deng til (og tilvejebragte argumenterne for) mere vidtgående reformer.
18. Det kinesiske udtryk »kan qihou« brugte journalisten Dai Qing i en forelæsning på Aarhus Universitet, 27/5-97.

Litteratur

- Andersen, Heine (1994): »Det civile samfund i teoretisk lys«. *Social Kritik*, nr. 29, s. 14-28.
- Bruun, Ole (1993): *Business and Bureaucracy in a Chinese City. An Ethnography of Private Business Households in Contemporary China*. Berkeley: University of California Press.
- Brøndum, Mette (1997): »'Vores tidsskrift er ikke regeringsstyret' – en analyse af tidsskriftet *Geti Siying* i et civilsamfundsperspektiv«. Hovedfagsspeciale ved Østasiatisk Institut, Aarhus Universitet.
- Chamberlain, Heath B. (1993): »On the Search for Civil Society in China«. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, nr. 31, s. 113-117.
- Chamberlain, Heath B. (1994): »Coming to Terms with Civil Society«. *Modern China*, vol. 19, nr. 2, s. 199-215.
- Clausen, Søren (1995a): Politisk kultur og civilsamfund i Kina. Nogle tendenser i nutidens Kina-forskning«. *Politica, Tidsskrift for politisk videnskab*, 27. årgang, nr. 2, s. 144-161.
- Clausen, Søren (1995b): Current Western Perceptions of Chinese Political Culture«, I: Clausen, Starrs og Wedell-Wedellsborg (eds.): *Cultural Encounters: China, Japan, and the West*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 446-486.
- Geti Siying*, numrene: 1-5, 1993, 7-18, 1994 og 19-28, 1995. Chengdu: Geti Siying zazhishi.
- Giner, Salvador (1985): »The Withering Away of Civil Society?«. *Praxis International*, vol. 2, s. 247-267.
- Gold, Thomas B. (1993): »Bases for Civil Society in Reform China«. Upubliceret papir fra konferencen »State and Society in East Asia«, Københavns Universitet, 29. april – 2. maj, 1993.
- Gu Xin (1993-1994): »A Civil Society and Public Sphere in Post-Mao China? An Overview of Western Publications«. *China Information*, vol. 8, nr. 3, s. 38-52.
- Kelly, David og He Baogang (1992): »Emergent civil society and the intellectuals in China«, I: Robert F. Miller (ed.): *The Developments of civil society in Communist systems*. North Sydney: Allan & Unwin Pty Ltd, s. 24-39.
- Nevitt, Christopher Earle (1996): »Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?«. *The China Journal*, nr. 36, s. 25-43.
- Nielsen, Henrik Kaare (1994): »Det ambivalente civilsamfund«. *Social Kritik*, nr. 29, s. 35-42.
- Solinger, Dorothy J. (1992): »Urban Entrepreneurs and the State: The Merger of State and Society«, I: Arthur Lewis Rosenbaum (ed.): *State and Society in China. The Consequences of Reform*. Boulder: Westview Press, s. 121-141.
- Unger, Jonathan (1996): »'Bridges': Private Business, the Chinese Government and the Rise of new Associations«. *The China Quarterly*, no. 147, s. 795-819.
- Wank, David L. (1995): »Civil Society in Communist China? Private Business and Political Alliance, 1989«, I: John A. Hall (ed.): *Civil Society. Theory, History, Comparison*. Cambridge: Polity Press, s. 56-79.
- White, Gordon (1993): »Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City«. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, nr. 29, s. 63-87.
- Yatsko, Pamela (1998): »Capitalists to the Rescue«. *Far Eastern Economic Review*, nr. 24, 11. juni, s. 48-50.
- Young, Susan (1995): *Private Business and Economic Reform in China*. New York: M.E. Sharpe,

Hvem vil og er der nogen der kan demokratisere Kina?

– Magt og politik i post-Mao Kina

**Peter Lunding, cand.scient.pol. og gæstelektor
i statskundskab ved Euro-faculty, Riga**

1. Indledning

Med udgangspunkt i at der næppe kan forventes en fra oven gennemført demokratisering af det kinesiske samfund, analyserer artiklen om det kan forventes, at der er kræfter i det kinesiske samfund, der fra neden vil kunne gennemføre en sådan. Analysen tager udgangspunkt i at demokratisering eller ej er et spørgsmål om magt, idet nogle vil vinde indflydelse ved en demokratisering, mens der er andre der vil miste indflydelse.

Analysen er baseret på at der er to former for magt, som er væsentlige i det kinesiske tilfælde. Den ene er de magtrelationer, der knytter sig til statens rolle og struktur samt relationerne til det omgivende samfund. Den anden er de magtrelationer, der knytter sig til klasser og klasserelationer. Med udgangspunkt heri undersøger artiklen om de økonomiske reformer, der er gennemført i Kina, har medført sådanne strukturelle forandringer af det kinesiske samfund, at det virker sandsynligt, at der som følge af et demokratisk pres fra neden vil kunne ske en demokratisering.

Blandt udenlandske iagttagere havde der op til den 15. partikongres, som blev afholdt i september 1997, været en betydelig optimisme at spore med hensyn til mulighederne for, at der ville blive iværksat væsentlige politiske reformer. Men som det fremgår af rapporter fra den 15. partikongres, så var den optimisme overdreven, og det ser fremdeles ikke ud til, at der er de store muligheder for, at gennemgribende politiske reformer kan ventes iværksat af Kinas ledelse (Clausen & Østergaard, 1997, s. 24-25). Det er derfor naturligt at spørge, om der i det kinesiske samfund vil kunne opstå et pres fra neden, der vil kunne sætte en demokratiseringsproces i gang. Dette spørgsmål vil blive nærmere analyseret i det følgende.

Analysen er baseret dels på en række kinesiske dokumenter og den tilgængelige faglitteratur, dels på egne interviews med kinesere foretaget under mit ophold i Nanjing i perioden 1995-96.

Udgangspunktet for analysen er, at demokratisering i sin substans handler om magt. Dette skyldes, at enhver demokratiseringsproces vil medføre ændringer i de eksisterende magtforhold, idet de der besidder magten må afgive magt, da de, der inden processens iværksættelse ikke havde nogen, netop vinder magt i kraft af demokratiseringen.

Analysen af de demokratiseringsprocesser, der allerede har fundet sted viser, at der er tre former for magtrelationer, der er væsentlige i forbindelse med analyser af demokratiseringsprocesser. Disse tre relationer er for det første de internationale magtrelationer, hvor nationernes interne politiske liv påvirkes udefra. Dernæst følger de relationer, der knytter sig til statens struktur, styrke og autonomi, samt dennes relationer til samfundets eventuelle civilsamfund. Endelig er der betydningen af den magtbalance, der hersker mellem forskellige klasser og klassekoalitioner (Rueschemeyer et. al., 1992, s. 269). Da internationalt pres næppe kan forventes væsentligt at påvirke en eventuel kinesisk demokratiseringsproces vil den følgende analyse beskæftige sig med de to øvrige dimensioner.

2. Stat og samfund

Det, at staten kan optræde som en selvstændig aktør i stedet for blot at være et implementeringsredskab for de politiske beslutningstagere, udspringer af, at staten for at kunne udfylde sin opgave skaber en række institutioner, der er i stand til at allokere ressourcer fra det øvrige samfund over i de administrative og repressive institutioner, som staten skal bruge til at udføre disse opgaver. Det herved skabte statsapparat danner således basis for statens magt som sådan, og dermed bliver disse statslige organisationer i det mindste potentielt autonome i forhold til en direkte kontrol fra en dominerende klasse (Skocpol, 1979, s. 29).

Med hensyn til den politiske beslutningsproces i Kina må det i dag antages, at den i høj grad er knyttet til den kinesiske stats strukturer. Det kan udtrykkes således, at den ældre generation af ledere byggede det kinesiske bureaukrati og derfor stod over det, hvorimod den yngre generation, den, der i dag udgør Kinas ledelse, er produkt af disse strukturer og dermed har sine rødder heri. De ældre leders politiske autoritet er derfor knyttet til dem personligt, mens de yngre baserer deres på de institutionelle ressourcer, som de besidder i kraft af deres placering i det formelle politiske system (Zhao, 1995, s. 233).

Statens potentielle autonomi er vigtig, da staten skal kunne optræde autonomt over for den økonomiske elite, hvis det skal give mening at diskutere mulighederne for en eventuel demokratisk kontrol med denne. Da det kinesiske samfund som udgangspunkt er socialistisk, må den økonomiske elite forventes at være fuldt ud integreret i den af staten kontrollerede samfundsmæssige struktur, og dermed i princippet underlagt staten. Virkeligheden i dag er dog mere kompleks, idet den kinesiske statsstruktur er præget af forhandlingspolitik, hvor alle deltagende parter får indflydelse på den førte politik, hvilket betyder, at det økonomiske system reelt er repræsenteret i det politiske (Shirk, 1993, s. 14-17). En udpræget grad af hensyntagen må derfor forventes at præge statens relationer til den traditionelle økonomiske elite.

Med iværksættelsen af de økonomiske reformer er der derudover dannet grundlag for fremvæksten af en ny økonomisk elite, der har kunnet anvende det økonomiske råderum, som reformerne har åbnet, til at etablere sig uden for de eksisterende strukturer. Spørgsmålet er, hvad der sker med disse interesser, specielt om de vil vokse frem og ende i et modsætningsforhold til de etablerede strukturer, eller om de vil kunne blive inkorporeret i disse. Et svar herpå kan man blandt andet finde i reaktionerne blandt de selvstæn-

digt forretningsdrivende i Xiamen, da deres første relativt uafhængige organisation blev undertrykt og erstattet af en ny officielt godkendt organisation.

De små forretningsdrivende var relativt indifferente over for organisationens skæbne, idet de opfattede myndighederne som noget, der i kraft af deres uforudsigelighed udgjorde en risikofaktor. Man burde undgå at have kontakt med dem for at minimere den med kontakten forbundne risiko. De små forretningsdrivende kunne vælge denne strategi, da driften af deres forretninger ikke var forbundet med noget behov for kontakt med myndighederne.

For større virksomheder er ubemærkethed ikke en realiserbar strategi, da deres drift medfører nogle behov, der betyder, at de ikke kan undgå kontakt med myndighederne. Det viste sig imidlertid, at de store forretningsdrivende også viste ringe interesse for organisationens skæbne, idet de havde deres egne uformelle kontakter til den lokale administration, og fik varetaget deres interesser via disse kanaler (Wank, 1995, s. 61).

Sådanne uformelle forbindelser er uhyre vigtige i et økonomisk system som det kinesiske, da der er tale om et system med en lav grad af institutionalisering af de markedsøkonomiske institutioner. Den tillid, der er opbygget i uformelle netværk parterne imellem er således en forudsætning for, at de økonomiske transaktioner kan finde sted. En struktur der medfører, at det bliver meget væsentligt for en erhvervsdrivende at opbygge en betydelig kapital af uformelle kontakter parallelt med virksomhedens mere traditionelle konsolidering, hvilket virksomhedslederne også selv er de første til understrege (Bruun, 1993, s. 76).

Det er interessant, at denne situation minder meget om de forhold, der møder ledere inden for statssektoren, idet disse for at kunne lede

virksomhederne på rimelig vis også er afhængige af deres uformelle kontakter til andre dele af den statslige struktur. Denne parallelitet er kun naturlig, da mange af de private virksomheders netværk faktisk bygger på relationer, som har udgangspunkt i tiden før reformernes påbegyndelse (Boisot & Child, 1996, s. 611).

De, der var mest utilfredse med undertrykkelsen af deres organisation, var de mellemstore forretningsdrivende, da de havde brug for kontakt til myndighederne, men manglede de uformelle kanaler, som de store erhvervsdrivende var i besiddelse af, hvilket betød, at de havde behov for en organisation, der kunne assistere dem i denne kontakt (Wank, 1995, s. 61).

Denne tendens passer godt sammen med resultaterne fra de undersøgelser, der bygger på en analysemodel, som opfatter det kinesiske samfunds måde at behandle relationerne myndigheder og erhvervsdrivende imellem som resultatet af en korporatistisk samfundsmodel. Disse analyser forsøger at forklare, hvorledes staten via en række nye organisationer prøver at indpasse de nye samfundsgrupper i den organisationsmodel, som det øvrige samfund er organiseret efter.

Det viser sig således hurtigt, at de ledere fra det kinesiske erhvervsliv, der har størst succes, alle har fortrinlige relationer til et-parti staten. Dette gælder hvad enten lederen selv ejer hele virksomheden, dele af den, eller det drejer sig om en virksomhed, hvis ejerskab har rødder i en form for samfundseje (Goodman, 1998, s. 46-54).

Det er kendetegnende, at økonomisk vigtige interesser integreres i staten via uformelle netværk, hvorimod mindre vigtige interesser integreres igennem en top-down styret organisering af disse, der igennem denne organisering bliver indplaceret i statsapparatets organisatoriske hierarki. Der er dog, i den ud-

strækning den økonomiske betydning af medlemmerne af disse top-down styrede organisationer vokser, mulighed for et tiltagende element af bottom-up styring af dem, således at organisationerne i højere grad bliver styret af de menige medlemmers interesser. Dette medfører, at væsentlige økonomiske interesser altid vil have adgang til det politiske system.

Hvad der skal til, før økonomiske interesser bliver væsentlige, varierer i et heterogent land som Kina stærkt med lokalområdets udviklingsniveau. I nogle relativt tilbagestående områder vil selv mindre erhvervsdrivende være betydningsfulde, og da vil deres organisation Geti Laodongzhe Xiehui (herefter Gexie) inden for de rammer, som den korporativistiske struktur udstikker, kunne repræsentere medlemmernes interesser. I andre relativt udviklede områder vil kun de store private virksomheder blive betragtet som væsentlige, og deres organisation Gongshangye Lianhehui (herefter Gongshanglian) vil kunne repræsentere deres interesser, hvor imod Gexie vil være kendetegnet ved en udpræget top-down styring (Unger & Chan, 1995, s. 48-49, samt Unger, 1996, s. 814-17). Denne tendens bekræftes af, at de store private virksomheder i form af Gongshanglian i midten af firserne blev repræsenteret i CPPCC (The Chinese People's Political Consultative Conference) på linie med de otte demokratiske partier (Unger, 1996, s. 809).

Myndighedernes lydhørhed overfor det private erhvervslivs interesser bekræftes af deres indstilling i tilfælde af arbejdskonflikter inden for virksomhederne. De officielle fagforeninger opfatter sig ikke nødvendigvis som arbejdernes repræsentanter, men i stedet som dem, der i tilfælde af konflikt, indtræder i mæglerens rolle, således at parterne får hjælp til at enes om en løsning, som fagforeningen finder, begge parter kan være tilfredse med. Fagforeningerne befinder sig således i en temmelig ambivalent rolle, idet de for-

søger at stille alle såvel staten, som arbejdsgivere og arbejdere tilfredse (Howell, 1994, s. 96). Der er dog tegn på, at man fra officiel side i Kina er begyndt at anerkende, at det er nødvendigt at udstyre arbejderne med reelle muligheder for at få varetaget nogle af deres interesser, så mulighederne for, at arbejderne interesser i fremtiden reelt vil blive artikuleret inden for systemet, foreligger (Zhang, 1997, s. 147, samt Cao, 1995, s. 57-58).

Tendensen til at erhvervslivet opnår øget politisk indflydelse har medført, at de mest venstreorienterede elementer i kommunistpartiet er begyndt at frygte, at det fremvoksende borgerskab vil kunne anvende sin økonomiske magt til at opnå politisk magt, hvilket de frygter i sidste ende vil kunne true partiets magt og dermed true socialismen. En sådan analyse er blandt andet at finde i et titusinde tegns dokument, der på et tidspunkt cirkulerede inden for partiet, og som var udarbejdet af venstreorienterede kredse internt i partiet. Heri blev der argumenteret for, at reformerne har givet plads til et nyt borgerskab, der korrumpere partiet og leder til en vestliggørelse af Kina (Ten-Thousand-Character Statement: Several factors affecting China's state security, 1996, s. 4).

Konklusionen på ovenstående er, at økonomiske interesser bliver inkorporeret i det statslige system efter en statskorporativistisk model, der er præget af en markant top-down styring. Vokser disse interesser i betydning, kan der imidlertid optræde bottom-up elementer i organisationen, hvilket kan resultere i, at organisationen begynder at fungere som en reel interesseorganisation, og at den i kraft af betydningen af de økonomiske interesser, som den repræsenterer, kan tiltvinge sig indflydelse i det politiske system. Den i ovenstående beskrevne struktur minder ikke overraskende om de strukturer, som findes inden for den statsejede industri, hvor de økonomiske interessers evne til at opnå adgang til de

arenaer, hvor de politiske beslutninger bliver taget, også er bestemt af disse interessers økonomiske betydning. Resultatet kompliceres imidlertid af dynamikken i organisationsstrukturerne. De korporatistiske strukturer er under et konstant pres fra organisationernes bagland, hvilket betyder, at de korporatistiske strukturer, som er etableret, er præget af ustabilitet (White et. al., 1996, s. 213).

Samfundets væsentligste økonomiske interesser er altså repræsenteret i det politiske system, og denne repræsentation kan så enten foregå i form af de kanaler, der er forsøgt institutionaliseret som legitime korporatistiske kanaler, eller i form af de tidligere omtalte uformelle relationer. Men samtidig med statens forsøg på via etableringen af korporatistiske strukturer at fastholde dens kontrol over de deltagende sociale grupper, vil de deltagende organisationer via deres krav om større autonomi kunne medvirke til at undergrave disse strukturer. En situation, der fører til spørgsmålet om, hvor længe de beskrevne strukturer ville kunne bestå. Dette leder umiddelbart til to konklusioner, der har betydning for spørgsmålet om demokratisering. Den ene er, at foreløbigt er det lykkedes for staten at fastholde disse nye sociale kræfter inden for sine organisatoriske strukturer, hvilket vil virke hæmmende på eventuelle demokratiseringsprocesser. Den anden er, at presset fra medlemmerne for større medindflydelse på de omtalte organisationer, i det omfang dette omsættes til reel medlemsindflydelse, kan ses som udtryk for, at der sker en demokratisering af, såvel som en undergravning af, de strukturer, som staten har etableret til sine kontrolfunktioner.

Den komplekse organisationsstruktur, som er beskrevet i ovenstående, forklarer også en del af vanskelighederne ved at besvare spørgsmålet, om der i Kina findes et egentligt civilsamfund. Det viser sig ved en nærmere analyse, at mange organisationer, i stedet for at være enten statsstyrede eller tilhøre civilsam-

fundet, ofte er integreret i statsstrukturen samtidigt med at dette kombineres med nogle af civilsamfundets kendetegn. Der er således i Kina fremvokset en særlig organisationsstruktur, hvor elementer af frivillighed og interesserepræsentation kombineres med elementer af statskontrol og policy implementering (Howell, 1994, s. 90). Dette betyder, at Kina i øjeblikket står uden et egentligt levedygtigt civilsamfund, og dermed må undvære civilsamfundets pro-demokratiske effekt. Men situationen er på baggrund af den institutionelle omkalfatring, der pågår, ustabil. Det må derfor forventes, at kravene fra de ikkestatslige organisationers bagland vil bevirke, at disse vil forsøge at tilkæmpe sig en stadig mere autonom rolle, og at de vil blive stadig mere manifesterede i deres interessevaretagelse, hvilket må forventes at ændre det kinesiske samfund, således at det vil udgøre et mindre fjendtligt miljø for samfundets pro-demokratiske kræfter.

3. Klasser og sociale bevægelser i det kinesiske samfund

De sociale bevægelser får betydning for muligheden for en demokratisering af et autoritært samfund, derved at det er disse bevægelser, der skal udgøre den magt, der skal gennemtvinge en eventuel demokratisering. Det blev tidligere fastslået, at demokratiseringsprocesser i deres substans handler om magt. Da må det forventes, at dem, der har mest at vinde ved en demokratisering, er dem, der støtter den stærkest, og at dem, der har mest at tabe, er dem, der modvirker den stærkest. Føres dette argument ud på samfundet, må det forventes, at den magthavende elite vil modvirke en demokratisering, og at samfundets dårligst stillede, hvilket vil sige arbejdere og bønder, vil arbejde for en sådan. En antagelse, der støttes af de empiriske analyser, af forholdet mellem samfundsklasser og demokratisering, som findes. Et andet resultat, der følger af denne analyse, er, at arbejderklassen aldrig alene har formået at gennemtvinge en succesfuld demokratisering. Dette

er kun opnået, når arbejderklassen er indgået i en pro-demokratisk alliance med middelklassen eller betydelige segmenter af denne (Rueschemeyer et. al., 1992, s. 272.). Det, der derfor er interessant i denne sammenhæng, er i hvilken grad disse grupper vil kunne danne en alliance, der vil kunne presse på for en demokratisering af det kinesiske samfund.

Det er, da forskellen mellem land og by er enorm i Kina, nødvendigt at skelne mellem klasserelationer på landet og klasserelationerne i byerne. En analyse af de kinesiske bønders situation viser hurtigt, at det ikke er herfra, at et stærkt pro-demokratisk pres skal forventes (Lunding, 1997, s. 44-48). Dette betyder, at en eventuel demokratisering vil afhænge af klasserelationerne i byerne, hvilket vil blive analyseret nærmere i det følgende.

En analyse af det kinesiske samfunds sociale klasser besværliggøres naturligvis af, at samfundsopbygningen, i kraft af det egalitære ideologiske udgangspunkt, er væsentligt forskellig fra de samfund, som sådanne analyser normalt er blevet gennemført i. Men det er dog på trods heraf muligt at inddеле de kinesiske byboere i tre klasser; arbejderklassen, middelklassen og borgerskabet. Disse klassers placering i kampen om demokratisering eller ej, samt deres relative styrke i denne kamp, vil blive analyseret nærmere i det følgende.

Den kinesiske arbejderklasse er delt af to skillelinier, der besværliggør, at den kan agere som en pro-demokratisk enhedsaktør. Den ene skillelinie går imellem dem, der er ansat i den statslige sektor, og dem, der er ansat i den ikke statslige sektor. Den anden går imellem byernes oprindelige beboere, der er i besiddelse af en bymæssig Hukou registrering (et bopælsregistreringssystem), og masserne af tilflyttende overflødiggjorte landarbejdere, der ikke har en sådan.

De to skillelinier har afgørende indflydelse på de økonomiske og sociale forhold, som den enkelte må leve under. Skillelinien mellem de ansatte i statsindustrien og de ansatte uden for denne er skillelinien mellem dem, der gennem den officielle retorik er blevet fremhævet som kernen i det socialistiske samfund, og dem, der ikke tilhører denne. En retorik, der også gav disse arbejdere en rent kontant fordel af deres samfundsmæssige kernerolle, da systemet også forbandt ansættelse i disse virksomheder med en række økonomiske og sociale goder. Noget, der blandt andet har givet sig udslag i, at disse arbejdere har ytret deres modstand mod reformerne, idet disse opfattes som et angreb på velerhvervede rettigheder fremfor ændringer med iboende muligheder (Perry, 1995, s. 316-17).

De arbejdere, som var fastansatte i den statslige sektor, har traditionelt kunnet regne med forholdsvis velbetalte jobs, samt en høj grad af social tryghed for dem selv og deres familier. Den ikke statslige sektor, der er opstået efter reformernes iværksættelse, er kendetegnet ved en høj grad af diversitet. Denne sektor rummer såvel de dårligst betalte jobs med de usleste arbejdsforhold såvel som nogle af de bedst betalte jobs, der ofte er at finde i en række joint ventures og hos udenlandsk ejede virksomheder. Det er dog kendetegnende for den ikke statslige sektor, at både sikkerheden i ansættelsen og de sociale goder, der er knyttet til denne, er af en lavere grad end i den statslige sektor (Ikels, 1996, s. 194-5).

Den anden skillelinie går imellem de, der har en bymæssig Hukou registrering og de, der ikke har. Hukou registreringen er et system, hvorefter alle kinesere er registrerede som bosiddende et bestemt sted, og denne registrering er meget svær at ændre, hvilket betyder, at er man født i en lille landsby langt ude på landet vil man sandsynligvis for al tid være registreret som bosiddende der (Cheng & Selden, 1994, s. 644-45). En bymæssig Hukou registrering medfører, at man har ret

til de sociale goder som byerne tilbyder deres borgere. Eksempler herpå er skolegang for børnene, ret til arbejde, boliger med mere. Er man uden en bymæssig Hukou registrering er man som hovedregel ekskluderet fra at nyde godt af disse goder, der for den traditionelle bybo optræder som velerhvervede rettigheder. Det er klart, at de umiddelbart forskellige økonomiske interesser, der følger af disse meget forskellige sociale forhold og den uens adgang til byernes kollektive goder, gør det meget svært for arbejderklassen at finde sammen om et fælles politisk projekt. Skillelinien imellem byernes oprindelige borgere og tilflytterne forstærkes yderligere af en traditionel foragt som byernes borgere har følt for Kinas bønder.

Under mit ophold i Nanjing mødte jeg igen og igen bybefolkningens udtalte foragt for tilflytterne fra Kinas landområder. De blev anset for at være dumme, uuddannede og de virkelige bagmænd bag byernes øgede kriminalitet. Den sidste påstand er dog ikke kun en fordom, men bunder tildels i den kendsgerning, at nogle af de fattige tilflyttere har svært ved at klare sig i byerne, hvilket har medført, at enkelte har tyet til kriminalitet for at klare sig. Det er således anslået, at 40% af kriminaliteten i Beijing skyldes tilflyttere fra landdistrikterne. Den manglende inkludering af tilflytterne fra landet i byarbejdernes selvforståelse og dermed i den interne klasseopfattelse giver sig udtryk i, at de møder tilflytterne med diskrimination og fordomme. Det kan nævnes, at en undersøgelse viste, at 60% af tilflytterne, der havde valgt at tage til Beijing, følte sig udsat for diskrimination af byernes oprindelige befolkning (Karmel, 1996, s. 116-17).

Der er således for den traditionelle arbejderklasse ikke tale om, at de oprindelige arbejdere og de tilflyttede udgør en sammenhængende arbejderklasse. I stedet er der i deres selvforståelse tale om, at de to segmenter af arbejderklassen udgør to vidt forskellige so-

cialer grupper. Byernes traditionelle arbejderklasse refererer til tilflytterne med termerne bønder (nongmin) eller bondearbejdere (mingong).

Der er dog tegn på, at det officielle Kina er ved at anerkende tilflytternes bidrag til Kinas økonomiske vækst. Denne del af befolkningen opfattes dog stadig som et problem, der skal kontrolleres (»Labor Minister Interviewed on Migrant Workers«, 1996, s. 29-32, samt »Urban Problems Created by Floating Population«, 1996, s. 20-24). Med hensyn til tilflytterne fra landet er det, der sker i Kina, at det dårlige sociale udgangspunkt, som folk, der flytter fra land til by altid vil have, bliver forstærket af den lovgivning, der ved at udelukke tilflytterne fra en række af de rettigheder, som byens oprindelige beboere har, fastholder dem i en position som andenklassens borgere.

Det traditionelle skel imellem land og by bekræftes yderligere af den officielle retorik, der behændigt spiller på kinesernes generelle skepsis over for udefrakommende, og lader arbejdskampe, der har arbejdere, der stammer fra landet, som væsentlige aktører, fremstille som hærgen og uro foranstaltet af kriminelle bander blandt tilflytterne. En fremstilling, som rummer den sandhed, at den manglende klassefølelse og den manglende organisering inden for arbejderklassen ofte leder til alternative organisationsstrukturer, der i vid udstrækning bygger på, at man organiserer sig efter et fødestedskriterium, således at arbejderne organiserer sig i mindre grupper med baggrund i deres oprindelige hjemstavn (Perry, 1995, s. 323). Der er dog rapporter om, at der i de mest udviklede egne af landet er ved at ske et brud med denne struktur, og at egentlige fagforeninger er ved at blive etableret illegalt. Der er således rapporter om, at der i 1994 var mere end 800 uofficielle fagforeninger i Shenzhen (White et. al., 1996, s. 65). Det skal dog her bemærkes, at Shenzhen selv ikke for de mere ud-

viklede områder i Kina kan opfattes som repræsentativ, men i stedet, i kraft af sin geografiske og administrative placering som en særlig økonomisk zone langs grænsen til Hong Kong, udgør et særtilfælde.

Med udgangspunkt i ovenstående er det rimeligt at konkludere, at den kinesiske arbejderklasses organisatoriske styrke er begrænset. Dette skyldes, at den er splittet i to klart adskilte grupper, og at kun den traditionelle del af arbejderklassen er organiseret efter klassetilhørsforhold, hvorimod andre organisationsprincipper gør sig gældende blandt den del af arbejderklassen, der stammer fra landet. De to grupper er, i kraft af de samfundsmæssige strukturer, såvel som den kinesiske lovgivning, fastholdt i en situation, hvor mobilitet og kommunikation grupperne imellem er meget begrænset. Der må derfor drages den konklusion, at den kinesiske arbejderklasses styrke som pro-demokratisk aktør er temmelig begrænset, og at denne, hvis den skal have succes med at presse på for en demokratisering, skal have stærke politiske allierede.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne tilstand vil vare ved. De økonomiske reformer har den effekt, at de privilegier, som byernes borgere traditionelt har nydt, er under pres. Byernes administration skærer ned på servicen til borgerne, og statsindustrien, der står over for rationaliseringer og restruktureringer og endda delvis privatisering, er ikke længere i stand til at levere den sikkerhed i ansættelsen eller de serviceydelser, som den traditionelt har kunne give sine ansatte. Fra et overordnet økonomisk synspunkt er det altså med stor sikkerhed muligt at forudsige, at der vil ske en homogenisering af arbejderklassen, hvilket må forventes at styrke det interne interessefællesskab og dermed gruppens evne til at opnå politiske indflydelse.

Den kinesiske middelklasse er ligeledes splittet i en række segmenter med vidt for-

skellige interesser. Den er dels splittet imellem selvstændige erhvervsdrivende og lønmodtagere, dels er lønmodtagergruppen splittet mellem dem, der føler de har fået del i den økonomiske vækst, og dem, der ikke deler denne følelse.

Det lønmodtager segment af middelklassen, der har fået del i Kinas økonomiske mirakel, er som hovedregel dem, der i kraft af deres uddannelse har kunnet opnå beskæftigelse i den del af det private erhvervsliv, der har både evne og vilje til at betale godt for veluddannet arbejdskraft. De, der ikke har fulgt med, er dem, der ansat i det offentlige, specielt i undervisningssektoren, og som følge af den offentlige sektors finansieringsproblemer, ikke har kunnet følge med lønudviklingen i den private sektor.

Skellet inden for middelklassen skyldes, at der i kraft af reformerne er sket et skift i den måde, hvorpå de samfundsmæssige goder allokere. Før reformperioden blev ressourcerne som regel allokere igennem det politiske system, hvorimod der med reformernes iværksættelse er sket et skift over imod en mere markedsmæssig fordeling af goderne.

Dette medfører, at de individuelle ressourcer vinder betydning i forhold til de politiske ressourcer, der tidligere bestemte allokeringen. Derfor bliver de individuelle ressourcer stadig væsentligere i kampen om eftertragtede samfundsmæssige goder. (Zhou et. al., 1996, s. 786). Denne udvikling, hvor nye principper bliver introduceret i fordelingen af de samfundsmæssige goder, har vindere såvel som tabere. Vinderne er dem, der har de største personlige ressourcer, hvilket vil sige dem, der har den bedste uddannelse (Bian & Logan, 1996, s. 755). Dette betyder, at der naturligt opstår en interessekonflikt imellem dem, der vinder ved det markedsbaserede allokeringssystems tiltagende betydning, og dem, der står til at tabe ved det administrative allokeringssystems aftagende betydning.

Der opstår således en interessekonflikt mellem dem, der har nydt godt af den administrative fordeling af statens ressourcer, hvilket især gælder byernes traditionelle arbejderklasse, og dem, der står til at vinde ved introduktionen af det nye allokeringssystem, hvilket især vil sige middelklassens lønmodtagere, da disse må antages at have de efterspurgte personlige kvalifikationer.

Denne interessekonflikt gør, at det i reformperioden, hvor denne proces løber, er svært at forestille sig en alliance mellem middelklassens lønmodtagersegment og arbejderklassen. Et modsatrettet argument er, at mange fra denne del af middelklassen har oplevet en relativ proletarisering, idet de, hvis de er ansat i den statslige industri eller i den offentlige service-sektor som eksempelvis sundhedssektoren eller undervisningssektoren, på samme vis som statsindustriens arbejdere, har måttet se andre samfundsgruppers sociale og økonomiske forhold blive forbedret meget hurtigere end deres egne. Det var en gennemgående oplevelse under mit ophold i Nanjing, at de ansatte i undervisningssektoren, og det gjaldt både i folkeskolen og på universitetsniveau, var særdeles utilfredse med deres økonomiske vilkår. Mange af dem befandt sig i en situation, hvor de konstant søgte efter muligheder for at skifte fra undervisningssektoren over i det private erhvervsliv, helst i form af de eftertragtede stillinger i de udenlandske joint ventures. De, der ikke havde planer eller muligheder for at ændre karriereforløb, var ofte præget af en udtalt bitterhed over, hvad de opfattede som deres økonomiske og dermed sociale deroute. En følelse, som i princippet kunne danne basis for en række fælles krav på tværs af de eksisterende klasseskel. Lønmodtagersegmentet af middelklassen er således delt i en gruppe, der har vundet ved reformerne, og en, der har tabt. Det er derfor ikke sandsynligt, at de to segmenter vil kunne slutte op om et fælles politisk projekt.

En gruppe, der i mange teorier om demokratisering, i kraft af sin økonomiske uafhængighed af statsmagten, er blevet udlagt som en væsentlig pro-demokratisk kraft, er den del af middelklassen, der består af selvstændige erhvervsdrivende. Det er spørgsmålet om denne uafhængighed også gør sig gældende for Kinas selvstændige erhvervsdrivende. Organisatorisk er det tydeligt, at denne del af middelklassen i det mindste delvist er inkorporeret i det kommunistiske statsapparat. Dette viser sig blandt andet ved, at alle erhvervsorganisationer, for at opnå den obligatoriske tilladelse, inkorporeres i statens strukturer, og at der i organisationens ledelse placeres repræsentanter fra de lokale administrationer (Nevitt, 1996, s. 28-29). Endelig er enhver alliance mellem arbejderklassen og middelklassen som sådan besværliggjort af den traditionelle overlegenhedsfølelse som kinesiske åndsarbejdere har over dem, der ernærer sig ved fysisk arbejde. Det er en følelse der før har splittet de pro-demokratiske kræfter i Kina (Kelliher, 1993, s. 381). Det er således kendetegnede, at studenterne under demonstrationerne i 1989 gjorde meget for at holde afstand til de arbejdere, der kom ind til pladsen for at tilkendegive deres sympati med kravene om en demokratisering af samfundet. Den gensidige antipati klasserne imellem må med baggrund i den manglende gensidige anerkendelse af de respektive bidrag til 1989 demonstrationerne, formodes at være vokset i perioden efter 1989 (A. Chan, 1991, s. 126-27). Det er derfor svært at se, at denne del af middelklassen sammen med arbejderklassen skulle kunne indgå i en pro-demokratisk alliance.

I princippet burde der, samfundets socialistiske natur taget i betragtning, ikke findes et egentligt kinesisk borgerskab, men et sådant lader sig dog identificere. Dels består det af den traditionelle post-revolutionære overklasse, dels af den nye fremvoksende overklasse, der består af dem, der har formået at udnytte reformerne til at etablere sig som en

ny økonomisk elite. Da borgerskabet, i kraft af de samfundsmæssige ændringer en demokratisering måtte forventes at medføre, står til at miste indflydelse ved en sådan, må borgerskabet forventes at optræde anti-demokratisk. Det vil derfor være gavnligt for mulighederne for en eventuel demokratisering, hvis der kunne påvises nogle væsentlige skillelinier inden for overklassen. Der er dog først og fremmest eksempler på, at forståelsen mellem den gamle post-revolutionære overklasse og det nye borgerskab er udmærket. Et sådant eksempel er, at på et tidspunkt følte medlemmerne af Gongshanglians Beijing afdeling, at den prestige, der var forbundet med at være selvstændig erhvervsdrivende, var for lav. Deres klager herover medførte, at der i en række større aviser blev indledt artikelserier med det formål at forbedre de forretningsdrivendes image (Unger, 1996, s. 810).

Et andet eksempel på et om ikke fuldstændigt så delvist interessesammenfald, findes i det pres, der er på de statsejede såvel som på de private virksomheder for at levere sociale ydelser til de ansatte. De statslige virksomheder har, som tidligere nævnt, traditionelt båret disse udgifter. Men der er, for at sikre de statslige virksomheders konkurrenceevne, iværksat planer om at frigøre virksomhederne fra denne type forpligtelser. De traditioner for socialt ansvar hos virksomhederne, som er blevet udviklet inden for den statslige sektor, har haft den effekt, at den velkvalificerede arbejdskraft med bymæssig Hukou registrering, også når der er tale om privat ansættelse, i forbindelse med deres ansættelse forventer sådanne sociale goder, som dem, de statslige virksomheder traditionelt har leveret (Francis, 1996, s. 850-51). Der er således en fælles interesse inden for ledelseslag i privat og offentlig industri i at presse staten til at overtage det sociale ansvar, således at virksomhederne fritages for denne type af udgifter.

Et tredje indicium på, at der ikke behøver at optræde interessekonflikter, er, den muligvis utilsigtede fleksibilitet hos staten, der følger af, at forskellige typer af virksomheder refererer til forskellige myndigheder, der ofte i deres drift er afhængige af det provenu, som virksomhederne leverer. Dette medfører en udpræget tendens til, at myndighederne forsøger at forsvare de virksomheder, som de er ansvarlige for. Et eksempel er lokale kadrers utilbøjelighed til at implementere centrets skattelovgivning (Young, 1995, s. 135-42). Et andet eksempel er lokale bureaukratiers løfter til internationale investorer om fagforeningsfri områder. Løfter, der går på tværs af centrets forstærkede interesse for en revitalisering af de officielle fagforeninger (White et. al., 1996, s. 62).

De statslige og de private virksomheders ledere har også fælles økonomiske interesser, idet de er fælles om at kontrollere erhvervslivet, og de deler dermed også det modsætningsforhold til arbejderklassen, der følger af denne kontrol. Dette er vigtigt, da skel inden for en økonomisk elite ofte bygger på, at de forskellige segmenter af den økonomiske elite har forskellige økonomiske interesser, eller at deres velstand bygger på forskellige sektorer inden for erhvervslivet. Et eksempel herpå, er det skel, der findes i mange udviklingslande mellem den industrielle og den agrare elite. Et skel, der grundet fraværet af store jordbesiddere i Kina, ikke findes her.

Der er således en hel række af indicier, som taler for, at der ikke eksisterer nogen væsentlige interessekonflikter inden for den økonomiske elite. De store private erhvervsvirksomheder er blevet integreret i det kinesiske samfund. De har i kraft af de korporatistiske elementer, der findes i det kinesiske samfund, sikret sig formelle såvel som uformelle kanaler til indflydelse. Dette svarer til de strukturer, der kendes fra den statslige sektor. Det er derfor rimeligt at konkludere, at der ikke er nogen fundamental interessemodsat-

ning imellem det statsejede og det privat ejede segment af det kinesiske erhvervsliv.

Konklusionen på ovenstående analyse af klassernes indbyrdes styrkeforhold viser, at de klasser, som må forventes at stå bag et eventuelt pro-demokratisk projekt, er svage, idet de internt er stærkt fragmenterede i forskellige klart adskilte sociale undergrupper, og dette er de samtidigt med, at en eventuel pro-demokratisk alliance mellem arbejder- og middelklasse bliver besværliggjort af klassernes genside antipatier. En splittelse, der yderligere sættes i relief af, at de anti-demokratiske kræfter tilsyneladende virker udelte i deres opbakning bag det eksisterende politiske system.

4. Konklusion

I ovenstående blev de to magtrelationer, som blev fundet relevante for en eventuel kinesisk demokratiseringsproces, behandlet. Denne behandling viste, at både de magtrelationer, der omhandler statens autonomi, struktur og styrke, samt dennes forhold til det omgivne samfund såvel som de relationer, der omhandler samfundsklasser og sociale gruppers mobilisering, var af en sådan karakter, at det ikke vil kunne forventes, at der inden for en overskuelig tidshorisont vil kunne ske en demokratisering af det kinesiske samfund.

En sådan demokratisering vil først kunne forventes i tilfælde af, at de sociale forandringer, der følger af den økonomiske udvikling, medfører nogle væsentlige forandringer af de magtrelationer, der blev behandlet i ovenstående. Det må derfor konkluderes, at mulighederne for, at der, som følge af et pro-demokratisk pres fra neden, vil ske en demokratisering af det kinesiske samfund, er overordentligt begrænsede. Et stærkt pro-demokratisk pres fra neden kan først forventes, når reformerne har medført yderligere, væsentlige strukturelle forandringer af det kinesiske samfund.

Litteratur

- Yanjie Bian & John R. Logan, »Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China«, *American Sociological Review*, Vol. 61, October 1996.
- Max Boisot & John Child, »From Fiefs to Clans and Network Capitalism: Explaining China's Emerging Economic Order«, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, December 1996.
- Ole Bruun, *Business and Bureacracy in a Chinese City: An Ethnography of Private Business Households in Contemporary China*, Berkeley: Institute of East Asian Studies; University of California, 1993.
- Cao Min, »Workers Role in Reform Stressed«, FBIS-CHI-95-243, 19 December 1995.
- Anita Chan, »The Social Origins and Consequences of the Tiananmen Crisis« i David S.G. Goodman & Gerald Segal (red.), *China in the Nineties: Crisis Management and Beyond*, Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Tiejun Cheng & Mark Selden, »The Origins and Social Consequences of China's Hukou System«, *The China Quarterly*, Nr. 149, September 1994.
- Søren Clausen & Clemens Stubbe Østergaard, »Kina efter den 15. partikongres«, *Udenrigs*, Nr. 4, 1997.
- Corinna-Barbara Francis, »Reproduction of Danwei Institutional Features in the Context of China's Market Economy: The Case of Haidian District's High-Tech Sector«, *The China Quarterly*, No. 147, September 1996.
- David S. Goodman, »In Search of China's New Middle Classes: The Creation of Wealth and Diversity in Shaanxi During the 1990s«, University of Technology, Sydney, 1998.
- Jude Howell, »Striking a New Balance: New Social Organisations in Post-Mao China«, *Capital & Class*, Autumn 1994.
- Charlotte Ikels, *The Return of the God of Wealth: The Transition to a market Economy in Urban China*, Stanford: Stanford University Press, 1996.
- Solomon M. Karmel, »The Neo-authoritarian Dilemma and the Labor Force: control and bankruptcy vs freedom and instability«, *Journal of Contemporary China*, Vol. 5, No. 12, 1996.

- Daniel Kelliher, »Keeping Democracy Safe from the Masses: Intellectuals and Elitism in the Chinese Protest Movement«, *Comparative Politics*, Vol. 25, July 1993.
- »Labor Minister Interviewed on Migrant Workers«, FBIC-CHI-96-109, 5 June 1996.
- Peter Lunding, »Demokrati i Kina? En analyse af de strukturelle forudsætninger for en demokratisering af det kinesiske samfund« Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 1997.
- Christopher Earle Nevitt, »Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?«, *The China Journal*, No. 36, July 1996.
- Elizabeth J. Perry, »Labor's battle for political space: the role of worker associations in contemporary china« i Deborah S. Davis, Richard Kraus, Barry Naughton & Elizabeth J. Perry (red.), *Urban spaces in contemporary China: The potential for autonomy and community in post-Mao China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens & John D. Stephens, *Capitalist Development & Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.
- Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- »Ten-Thousand-Character Statement: Several factors affecting China's state security«, SWB FE/2718, 16 September 1996.
- Jonathan Unger & Anita Chan, »China, Corporatism, and the East Asian Model«, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Issue 33, January 1995.
- Jonathan Unger, »«Bridges»: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations«, *The China Quarterly*, No. 147, September 1996.
- »Urban Problems Created by Floating Population«, FBIS-CHI-96-029, 12 February 1996.
- David L. Wank, »Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City«, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Issue 33, January 1995.
- Gordon White, Jude Howell, and Shang Xiaoyuan, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Susan Young, *Private Business and Economic Reform in China*, Armonk: M. E. Sharpe, 1995.
- Yunqiu Zhang, »An Intermediary: the Chinese perception of trade unions since the 1980s«, *Journal of Contemporary China*, Vol. 6, No. 14, March 1997.
- Suizheng Zhao, »The Structure of Authority and Decision-Making: A Theoretical Framework«, i Carol Lee Hamrin & Suizheng Zhao (red.), *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, Armonk: M.E. Sharpe, 1995.
- Xueguang Zhou, Nancy Brandon Tuma & Phyllis Moen, »Stratification Dynamics under State Socialism: The Case of Urban China, 1949-1993«, *Social Forces*, Vol. 74, No. 3, March 1996.

Et stort spring fremad? – om udviklingen i Kinas internationale miljøpolitik

Martin Haaning, cand.scient.pol. og konsulent hos PLS Consult, Århus

1. Indledning

Miljøpolitik kommer på den internationale politiske dagsorden fra starten af 1970'erne. Konkret markeres dette i 1972 med afholdelsen af FNs Stockholm-konference om det menneskelige miljø. Fra samme tidspunkt begynder Kina i voksende omfang at integreres i verdenssamfundet. Kina får i 1971 plads i FN og indfører som led i sin moderniseringsstrategi («de fire moderniseringer») den åbne dørs politik i 1978. Denne udvikling varsler ikke kun økonomisk vækst og modernisering i Kina. Udviklingen varsler også voksende miljøproblemer af både national og international karakter. På den baggrund analyseres i artiklen, hvordan Kina har deltaget i det internationale miljøsamarbejde. Der gives først et kort, historisk overblik, hvorefter den kinesiske politik i forhold til problemerne med ozonlaget og drivhuseffekten behandles. Det er endelig påstanden, at Kinas internationale miljøpolitik med fordel kan forstås i forhold til en række centrale spændingsfelter, som diskuteres.¹

2. Historisk overblik – miljøbeskyttelse og økonomisk udvikling

Det kinesiske engagement i international miljøpolitik indledes i 1972 på FNs Stockholm-konference. Kinas bidrag beskrives

som relativt ukonstruktivt (Ross, 1988: 137), og det er tydeligt, at man ikke opfatter miljøproblemerne som et selvstændigt problemområde, men tilnærmer sig disse fra et bredere udenrigspolitisk standpunkt. Der er derfor en, markant insisteren på faktorer som anti-imperialisme, suverænitets hensyn og udviklingslandenes ret til økonomisk udvikling.

Fra 1980-1981 får den økonomiske modernisering politisk top-prioritet, og Kina har siden kunnet fremvise imponerende vækstrater. Gan estimerer væksten til gns. 9,5% om året over en 15-årig periode (1995: 13). Først fra slutningen af 1980'erne anerkender den kinesiske regering for alvor, at der kan være en konflikt mellem økonomisk vækst og miljøbeskyttelse (Hao, 1992: 37). Det betyder dog ikke, at man er villig til at sænke væksttempoet; det er stadig Kinas holdning, at internationale miljøtiltag ikke bør hindre udviklingslandenes økonomiske udvikling.

På politisk plan stadfæstes dette synspunkt i 1991 ved Kinas afholdelse af den såkaldte Beijing-konference om miljø og udvikling med deltagelse af 41 udviklingslande. På konferencen etableres en fælles front blandt udviklingslandene inden FNs miljøkonference i Rio de Janeiro i 1992 (UNCED),² hvor

man bl.a. skal diskutere drivhuseffekten. Den fælles deklaration pointerer, at den industrialiserede verden bærer ansvaret for miljøproblemerne, og at de derfor har pligt til at kompensere udviklingslandene, hvis disse skal deltage i fremtidige tiltag (Beijing Declaration, 1991). Beijing-konferencen er på den måde et oppositionelt udgangspunkt for en fælles indsats i international miljøpolitik, og Kina er også blevet kritiseret for at anlægge et uansvarligt »cash first, then cooperation« standpunkt (Clad, 1992: 76).

Der er dog også en tydelig udvikling i forhold til tidligere: Kina accepterer nu international miljøpolitik som et selvstændigt punkt på den internationale forhandlingsdagsorden, og man signalerer samarbejdsvilje, om end under eksplicit krav om compensation. Det kommer også til udtryk i forbindelse med Kinas tiltræden af flere internationale miljøaftaler og -konventioner (Haaning, 1998: 53). Konkret antager de samlede donoraktiviteter på miljøområdet i Kina i dag et omfang, der svarer til 20% af de nationale miljøinvesteringer (UNDP, 1996: 49). Det er endelig bemærkelsesværdigt, at Kina som opfølgning på UNCED udarbejder verdens første handlingsplan for miljø og udvikling i det 21. århundrede, Agenda 21 (Lunde m.fl., 1995: 57).³

3. Ozonlagsproblemet: Kinesisk politik under Montreal-protokollen⁴

Beijing-deklarationens spænding mellem modstand mod at forpligte sig og en voksende samarbejdsvilje foregribes i en vis forstand med udviklingen i Kinas adfærd under de internationale forhandlinger om ozonlaget. Frem til vedtagelsen af Montreal-protokollen i 1987 inkluderer forhandlingerne primært den industrialiserede verden. På dette tidspunkt forholder Kina sig skeptisk til problemets eksistens, idet man støtter sig til en vis videnskabelig usikkerhed (Litfin, 1993: 88). Holdningen er i høj grad begrundet i økonomiske hensyn. Kina er ganske vist kun

ansvarlig for en forsvindende lille del af de globale udledninger af ozonnedbrydende forbindelser og bliver som sådan ikke umiddelbart ramt hårdt af eventuelle tiltag. Men man frygter at blive begrænset i den fremtidige økonomiske udvikling, da der ikke på dette tidspunkt eksisterer prisbillige alternativer til de skadelige forbindelser. Kina ønsker således ikke at forpligte sig og underskriver derfor i første omgang ikke Protokollen.

Fra 1988 bliver det imidlertid klart, at den industrialiserede verden vil gennemføre en betydeligt hurtigere udfasning af de ozonnedbrydende forbindelser end først forventet. Kina synes at indstille sig på dette og skifter forhandlingsstrategi: Man fokuserer nu på at opnå fordelagtige kompensationsordninger i forbindelse med kinesiske forpligtelser (Litfin, 1993: 142-143). Forhandlingerne er dog stadig præget af kraftig modstand. Kina forlanger eksplicit at modtage økonomisk compensation for at deltage under Montreal-protokollen og er også én af de centrale aktører bag et banebrydende forslag om oprettelse af en multilateral fond, som skal administrere en sådan ordning (Sell, 1996: 102-103). Man fordrer også en konkretisering af Protokollens bestemmelser om teknologioverførsler. Adfærden signalerer således i princippet samarbejdsvilje, men er konstant bakket op af en trussel om at holde sig uden for Protokollen, hvis ikke man opnår en i international miljøpolitik hidtil uset form for compensation.⁵ Efter et længere forhandlingsforløb oprettes i 1990 den krævede multilaterale fond (MLF) under Montreal-protokollen, som med nærmere specificerede finansielle midler skal finansiere udviklingslandenes udfasningstiltag. MLF oprettes i første omfang for en tre-årig periode med et budget på \$ 240 mio. Der er tale om høj målopfyldelse i forhold til de kinesiske forhandlingskrav (Haaning, 1998: 70), og Kina underskriver følgelig Montreal-protokollen og ratificerer den i 1991 (Poppele, 1994: 36).

Perioden efter ratificeringen bærer præg af en interessant opdeling i to forskellige områder, hvori ozonlagspolitikken kommer til at udspille sig. Det drejer sig på den ene side om de fortsatte internationale forhandlinger i forbindelse med Montreal-protokollens bestemmelser, og på den anden side om den nationale implementering. Hvor de internationale forhandlinger er præget af kinesisk insisteren på yderligere kompensation og dermed af den tidligere, oppositionelle adfærd, udviser Kina i forhold til implementeringen en betydeligt mere samarbejdsvillig og aktiv indsats i forhold til problemets håndtering. Faktisk er der tale om en yderst målrettet indsats, hvor Kina i samarbejde med UNDP påbegynder sin udfasningsindsats meget tidligt, og derigennem kommer til at fungere som inspirationskilde for andre udviklingslande.

Implementeringen foregår på baggrund af et nationalt program for Kinas indsats i forhold til Montreal-protokollen, som i 1993 blev godkendt af MLF (Poppele, 1994: 36). Programmet administreres i samarbejde mellem de kinesiske miljømyndigheders relevante institutioner og MLFs implementeringsorganer: Verdensbanken, UNDP, UNIDO og UNEP. Konkret har implementeringen fået en relativt teknisk karakter, og der er i dag udbredt enighed om problemets substans, årsager og mulige løsninger. Også selve samarbejdet udtrykker en væsentlig udvikling, som giver internationale organisationer en hidtil uset adgang til at levere videnskabeligt og metodisk input til Kinas miljøpolitiske system.

Det er vanskeligt at vurdere præcist hvor mange ressourcer, der anvendes. Et forsigtigt skøn er et samlet beløb på mindst \$ 210 mio. frem mod år 2000, som anvendes til ca. 180-200 projekter. Samlet er det vurderingen, at Kina søger mindst \$ 1 mia. til sin udfasningsindsats, og den største del af ressourcerne skal således anvendes efter årtusindeskiftet (Haaning, 1998: 73-74). Om Kina når sit

mål om udfasning i år 2010 er ligeledes vanskeligt at bedømme. Forbruget af ozonnedbrydende forbindelser er i følge repræsentanter for de kinesiske miljømyndigheder stagneret i 1997, og de første evalueringer af indsatsen er positive. Der foregår desuden en omfattende revidering af det nationale program i lyset af de hidtidige erfaringer, hvori der lægges op til en samlet tilgang til udfasningen i form af en sektorstrategi. Det er mit indtryk, at en sådan planlægning og styring af hver sektors samlede udfasning under ét giver betydeligt bedre styringsmuligheder og vil fungere positivt i forhold til udfasningsmålet.

4. Drivhuseffekten: Kinesisk deltagelse under Klimakonventionen

De internationale forhandlinger om håndtering af drivhuseffekten har endnu ikke nået de samme resultater, som det er tilfældet i forhold til ozonlaget. Konkret vedtog man på UNCED i 1992 FNs Klimakonvention, som er en rammekonvention for håndtering af fremtidige klimaændringer. Parterne har siden arbejdet for at præcisere den meget generelle konvention, og man enedes endelig i december 1997 i Kyoto, Japan, om stabiliserings- og reduktionsmålsætninger for den industrialiserede verdens udledninger af drivhusgasser. Den såkaldte Kyoto-protokol inkluderer ikke udviklingslandene i forhold til disse målsætninger, og tilsvarende er dens kompensationsbestemmelser også vagere end det er tilfældet i Montreal-protokollen.

Det er en væsentlig forudsætning for Kinas adfærd på området, at landets økonomi afhænger af kul, der udgør næsten 75% af den kinesiske primærenergiproduktion (Sinton, 1996). Kul er nemlig det mest CO₂-intensive fossile brændsel og er derfor en vigtig faktor bag, at Kina i dag er verdens næststørste udleder af CO₂ og allerede i år 2015 forventes at blive den største.⁶ Det kan på den baggrund ikke undre, at de kinesiske myndigheder frygter, at eventuelle kinesiske reduk-

tionsforpligtelser vil medføre kraftige begrænsninger af den økonomiske udvikling. Kina har derfor fra de internationale forhandlinger tog deres begyndelse i slutningen af 1980'erne markeret, at man ikke ville acceptere sådanne forpligtelser. Man henviser både til sin ret til økonomisk udvikling, og til at problemet primært er skabt af den industrialiserede verdens hidtidige økonomiske vækst.

Den kinesiske modstand er mest udpræget op til vedtagelsen af klimakonventionen i 1992, hvilket på mange måder afspejler en manglende fortrolighed med området. For det første har man endnu ikke en tradition for moderne klimaforskning. For det andet er international miljøpolitik et helt nyt område. Kina skal så at sige først orientere sig, og i den situation får det førsteprioritet at sikre, at forhandlingerne ikke resulterer i en konvention, som indebærer begrænsninger af den økonomiske modernisering gennem fremtidige reduktionsforpligtelser. I praksis ledes forhandlingerne derfor af udenrigsministeriet og Statens Planlægningskommission, som lægger vægt på disse forhold. Aktører fra den miljøfaglige sektor får dermed mindre indflydelse, end der formelt er lagt op til fra kinesisk side, og det betyder således mindre, at de giver udtryk for en mere samarbejdsvillig holdning end førstnævnte (Economy, 1994).

Vedtagelsen af klimakonventionen udgør i den forbindelse et interessant vendepunkt. Hvor Kina førhen så på det internationale miljø samarbejde med en vis skepsis og ikke nødvendigvis ville garantere sin deltagelse, kommer konventionen imidlertid til at indeholde tilstrækkelige garantier angående udviklingslandenes fremtidige rolle, til at man fra da af deltager aktivt i samarbejdet. Konventionen kan på den måde ses som en indstiftelse af acceptable spilleregler for det fremtidige samarbejde (Haaning, 1998: 103-104, 134), hvilket afspejles i Kinas adfærd efter 1992.

På den ene side er de efterfølgende internationale forhandlinger præget af en fortsat kinesisk fremhævelse af udviklingslandenes ret til uhindret økonomisk udvikling. Kina insisterer altså på de én gang vedtagne spilleregler. I forbindelse med en fastlæggelse af retsligt forpligtende reduktionskrav ønsker flere industrialiserede stater nemlig, at dette også skal indebære forpligtelser for udviklingslandene. Dette afvises pure af Kina, der henviser til ordlyden i konventionen og i senere udfærdigede mandater, som alle friholder udviklingslandene.⁷ Samtidig fremføres en »first-things-first« argumentation: Man vil under ingen omstændigheder forpligte sig, så længe de industrialiserede lande ikke lever op til de oprindelige forpligtelser.⁸ Argumentationen legitimeres med henvisning til specielt den såkaldte JUSCANZ-gruppe, der bl.a. inkluderer USA. Disse lande er langt fra at leve op til deres forpligtelser, og USA foreslog endda inden Kyoto en stabilisering på 1990-niveau mellem 2008 og 2012 (Freedman, 1997: 2950); en forsinkelse på 10 år i forhold til konventionens oprindelige målsætning.

På den anden side er Kina i perioden 1992-1998 meget aktiv i relation til implementeringen af konkrete tiltag i forhold til drivhuseffekten. Dette skyldes dels, at man via UNCED og et voksende internationalt forskningsengagement kommer i besiddelse af nye strategier og metoder til at håndtere problemerne. Men det skyldes også, at man med klimakonventionens bestemmelser finder det muligt at involvere sig i dette samarbejde uden at begrænse den økonomiske udvikling. Kina er blandt de første til at anvende støtte-mulighederne under den globale miljøfacilitet (GEF), som administrerer de under klimakonventionen afsatte støttemidler. Til 1997 var der tale om i alt 22 projekter med et samlet budget på i \$ 168 mio., og man forventer yderligere at kunne disponere over mindst \$ 30 mio. frem mod år 2000 (Haaning, 1998: 91). Desuden er der ofte tale om demonstra-

tionsprojekter, som forventes at have afsmittende effekter i forhold til Kinas moderniseringsproces. Det internationale samarbejde er således voksende og har væsentlig betydning for Kinas bidrag til at håndtere drivhuseffekten.

5. Spændingsfelter

i Kinas internationale miljøpolitik

Artiklens diskussion af Kinas adfærd viser helt generelt en udvikling i retning af en betydeligt mere samarbejdende indstilling, hvor man i voksende omfang accepterer miljøpolitik som et internationalt policy-område og også accepterer, at Kina som verdens mest folkerige land må agere ansvarligt i forhold til disse problemer. Hvor Kina i udgangspunktet var negativ overfor tanken om at kombinere behovet for økonomisk udvikling med ønsket om beskyttelse af det internationale miljø, anlægges i dag en mere positiv vurdering, hvor det internationale miljøsamarbejde udgør en vigtig adgang til vestlig viden, teknologi og finansielle ressourcer.

Jeg har andetsteds analyseret og forklaret denne udvikling i detaljer (Haaning, 1998). På den baggrund vil jeg hævde, at Kinas internationale miljøpolitik med fordel kan forstås gennem diskussion af en række centrale spændingsfelter eller karakteristiske dimensioner, hvori denne udspiller sig.⁹ Det drejer sig om forholdet mellem miljøhensyn og kinesisk modernisering/økonomisk vækst; om konflikten mellem selvstændighed og afhængighed via international miljøbistand; om spændingen mellem at kontrollere sine eksterne relationer og udvise institutionel åbenhed; og endelig om forholdet mellem grønt diplomati og indblanding i interne forhold.

5.1. Miljøhensyn vs. kinesisk modernisering/økonomisk vækst

En forståelse af Kinas internationale miljøpolitik må først og fremmest inddrage, at Kina ser sig selv som et udviklingsland med be-

grænsede midler til rådighed for miljøbeskyttelse, da man er konfronteret med mange andre presserende problemer af social og økonomisk karakter. De offentlige investeringer i miljøbeskyttelse illustrerer dette: Godt nok er det samlede forbrug steget fra 0,3% af BNP i 1979 til 0,7-0,9% (1994/1995) (UNDP, 1996: 39, 49), men repræsentanter for det kinesiske miljøministerium (NEPA) estimerer, at der skal anvendes mindst 1,5% af BNP for at forhindre yderligere degradering af miljøsituationen. Dette er ganske vist målsætningen i den 9. femårsplan, men der har tidligere været en tendens til, at sådanne målsætninger ikke realiseres (Hao, 1992: 46). Selv om der er en voksende erkendelse af konflikten mellem økonomisk vækst og miljøbeskyttelse, har førstnævnte altså stadig højeste prioritet.

Det er klart, at denne mangel på ressourcer får endnu større betydning i forhold til de internationale miljøproblemer. Alene den sparsomme ressourcemængde medfører et behov for prioriteringer. Dertil kommer, at den nuværende, nationale forurening medfører ganske betydelige økonomiske og sociale omkostninger. Den nyeste Verdensbanks-rapport estimerer således, at miljøproblemerne koster Kina 8% af BFI årligt (World Bank, 1997: 24). Dette lægger et yderligere pres på den kinesiske regering i retning af at bekæmpe lokale problemer som luft- og vandforurening, afskovning, ørkenspredning og syreregn i stedet for de globale miljøproblemer. Konkret er det også fremgået i forbindelse med drivhuseffekten og udtyndingen af ozonlaget, at Kina ikke ønsker at forpligte sig på et hvilken som helst internationalt område, hvis ikke dette følges op med økonomisk kompensation, så man i princippet undgår at begrænse sine muligheder på de øvrige områder. Det har naturligvis stor betydning i den sammenhæng, at Kina kan argumentere for, at den industrialiserede verdens økonomisk høje niveau er den primære årsag til flere af de globale problemer.

Disse overvejelser fører til den konklusion, at man i det internationale miljøsam arbejde bør overveje mulighederne for at gennemføre såkaldte no-regrets projekter. Der tænkes her på tiltag, som under alle omstændigheder er fordelagtige i den kinesiske kontekst – altså uden at indregne de positive, globale/regionale effekter. Flere miljøproblemer indeholder sådanne, overlappende interessemønstre. Det er eksempelvis i forhold til drivhuseffekten klart, at tiltag rettet mod forbedringer af den kinesiske energiintensitet vil have gavnlige effekter på flere niveauer: Lavere produktionsomkostninger (virksomheden); mindre luftforurening (lokalt), mindre bidrag til syrerregn (regionalt) og mindre udledninger af drivhusgasser (globalt). Det er naturligvis ikke påstanden, at de internationale miljøproblemer løses alene gennem denne type projekter, men givet Kinas begrænsede økonomiske ressourcer, er det et oplagt udgangspunkt.

5.2. Selvstændighed vs. international miljøbistand

Kina har traditionelt lagt stor vægt på den nationale selvstændighed og har først de seneste 20 år lukket dørene op i økonomisk forstand. Også miljøpolitikken var i de første år præget af en markant insisteren på suveræniteten. Det kan derfor ikke tages for givet, at Kina opfatter international miljøbistand som en attraktiv mulighed i forhold til en mere isolationistisk strategi, hvor man koncentrerer sig om sine egne problemer. Til og med starten af 1990'erne var der stor kinesisk uenighed på dette område (Hao, 1992: 39). Der har imidlertid været en markant udvikling siden 1992, og det er i dag den altovervejende kinesiske opfattelse, at de internationale miljøproblemer kan anvendes som et konstruktivt element i forhold til den økonomiske moderniseringsproces ved at tiltrække udenlandsk kapital og teknologi.

En første indikation foreligger i 1992, hvor man opretter det såkaldte »China Council for

International Cooperation on Environment and Development«. CCICED har officielt til formål at styrke det internationale samarbejde om miljø og udvikling (CCICED, 1998), men fungerer reelt også som institutionel adgangsvej for udenlandske projekter, hvor denne oplagt kan anvendes som eksportfremme. Kinas meget hurtige og gennemførte respons på støttepotentialet i GEF (den globale miljøfacilitet) er et andet eksempel på den beskrevne ændring i opfattelsen af mulighederne i international miljøbistand, og Kina er i dag GEFs største støttemodtager (Haaning, 1998: 63).

Holdningsskiftet bør dog ikke overdrives. De kinesiske miljømyndigheder udtrykker på baggrund af erfaringerne med ozonlagsproblemet bekymring i forhold til fremtidige forpligtelser i relation til drivhuseffekten. Selv om Kina med oprettelsen af MLF fik opfyldt sine krav til en international udfasningsordning, har man nemlig alligevel oplevet det som omkostningsfuldt at leve op til sine forpligtelser. Man udtrykker også bekymring for at havne i en teknologisk afhængighedsrelation, hvis ikke der parallelt med et skifte i retning af mere miljøvenlig teknologi opbygges en national produktionskapacitet, så Kina selv i fremtiden kan producere denne teknologi. Det er således klart, at selv om der nok er foregået et holdningsskifte, er der stadig levn fra den tidligere insisteren på uafhængighed og fokusering på nationale problemer.

5.3. Kontrol med eksterne relationer vs. institutionel åbenhed

Kinas internationale miljøpolitik var i udgangspunktet indlejret i en bredere udenrigspolitisk tilgang, hvor det kinesiske udenrigsministerium og Statens Planlægningskommission ledede de internationale miljøforhandlinger. Det var disse to, der i sidste instans førte pennen i formuleringen af det kinesiske forhandlingsmandat op til UNCED (Economy, 1994). Selv om der naturligvis

var en række forskellige aktører involveret på dette tidspunkt, var processen således styret fra højeste politiske niveau. Efter vedtagelsen af FNs Klimakonvention og Kinas tiltrædelse af Montreal-protokollen er der sket en opdeling af det internationale miljø samarbejde i henholdsvis et forhandlingsplan, der stadig foregår med væsentlig grad af styring fra højeste politiske niveau, og en implementerings- og udvekslingsplan, der ikke er præget af nær den samme grad af overordnet styring. Dette er væsentligt, da de forskellige aktører traditionelt har divergerende interesser og opfattelser af, hvad der udgør den korrekte miljøpolitik. De mest miljøvenlige aktører, med NEPA (det kinesiske miljøministerium) som det typiske eksempel, får på den måde øget mulighed for at artikulere deres opfattelser overfor vestlige eksperter, de opnår indflydelse på miljøpolitikken gennem implementeringsopgaverne, og de får tilført nye ideer, metoder og strategier angående de miljømæssige opgaver.

Denne udvikling i to forskellige planer er vigtig for forståelsen af Kinas internationale miljøpolitik. Det er klart, at et tiltagende internationalt samkvem øger modtageligheden for etablerede internationale normer på miljøområdet. Konkret har Kina været meget hurtig til at tage forestillingen om bæredygtighed til sig – i alle fald på den retoriske plan. Samtidig har den øgede tilstedeværelse og betydning af multilaterale organisationer med miljørelaterede opgaver (som UNDP, UNIDO og Verdensbanken) afstedkommet en øget bevidsthed om miljøet og miljøproblemerne i Kina. Et tydeligt eksempel på dette er, at NEPA i foråret 1998 i forbindelse med en omfattende reorganisering af den kinesiske regeringsstruktur har fået status af et egentlig ministerium, på trods af omfattende nedlæggelser af ministerier og kommissioner.

Udviklingen betyder ikke, at Kinas internationale miljøpolitik er præget af vestlig pluralisme, men der er tale om en yderst interes-

sant frisættelse af en mangfoldighed af aktører. Disse aktører samarbejder på tværs af institutionelle og nationale grænser og gør det betydeligt vanskeligere for den kinesiske regering at styre den miljøpolitiske udvikling i fremtiden.

5.4. Grønt diplomati

vs. indblanding i interne forhold

I takt med Kinas tiltagende integration i verdensøkonomien og i forhold til det kinesiske ønske om at blive betragtet som et ansvarligt medlem af verdenssamfundet,¹⁰ er det vigtigt for Kina at have et positivt internationalt omdømme. Internationale miljøproblemer er i den sammenhæng interessante. De har nemlig i mange vestlige lande opnået en relativt høj status på den politiske dagsorden. Samtidig er der for den kinesiske ledelse tale om et mindre politisk følsomt emne end menneskerettigheder og prøvesprængninger. Miljøproblemerne udgør på den måde et område, hvor Kina har mulighed for at gøre internationale indrømmelser, og eventuelt opnå større international goodwill – en form for grøn diplomati.

Det er interessant, at Kinas aktiviteter på miljøområdet nærmest er eksploderet efter begivenhederne på Tiananmen i foråret 1989. Antallet af internationale miljøaftaler med kinesisk deltagelse er flerdoblet, og Kina har på flere områder været blandt de første til at udvikle nationale handlingsplaner mm. Udviklingen er næppe alene begrundet i et grøn diplomati, men det synes oplagt, at Kina vil inddrage en sådan mulighed i sine overvejelser. Særligt når man indenfor en overskuelig fremtid risikerer at blive udpeget som en af verdens største miljøsyndere, både i forhold til ozonlaget og drivhuseffekten. Betydningen af sådanne overvejelser anerkendes da også af embedsmænd i det kinesiske udenrigsministerium (Hao, 1992: 33).

Grøn diplomati er dog ikke uden omkostninger, heller ikke på den politiske plan. Kina ri-

sikerer at give indtryk af en samarbejdsvilje, man ikke reelt ønsker at leve op til. Som det kommer til udtryk i Beijing-deklarationen, bygger Kinas internationale miljøpolitik på princippet om lighed mellem suveræne stater. Det fremhæves ligeledes, at miljøproblemerne ikke skal anvendes som undskyldning for uretmæssig indblanding i andre staters interne forhold – i følge en repræsentant for NEPA er dette et udbredt problem.¹¹ Men disse reservationer strider helt overordnet mod den form for nationalstatslig suverænitetsafgivelse, som reelt er forbundet med en række internationale miljøaftaler – eksempelvis i Montreal-protokollen. Grønt diplomati kan derfor ikke anvendes uden omtanke, men skal balanceres mod suverænitetshensynet.

5.5. Vanskeligt vs. enkelt regulerede miljøproblemer

Miljøproblemer er ikke bare miljøproblemer. Nogle problemer er – som drivhuseffekten – tæt forbundet med samfundets almindelige måde at fungere på, og det vil derfor ofte være forbundet med store omkostninger at afhjælpe dem. Andre problemer er mere afgrænsede og kan håndteres med lavere omkostninger. Internationalt vil det klart være enklere at nå frem til egentlige aftaler i sidstnævnte tilfælde, hvilket er en væsentlig forklaring på, at Montreal-protokollen er betydeligt mere vidtgående end klimakonventionen og den opfølgende Kyoto-protokol (Sell, 1996). Dette betyder samtidig, at det internationale miljøpolitiske handlingsrum varierer fra miljøproblem til miljøproblem. Kinas adfærd i forhold til ozonlagsproblemet i slutningen af 1980'erne virkede eksempelvis mere oppositionel, end adfærden i forhold til drivhuseffekten, hvor man ikke i samme omfang var alene om at arbejde mod retsligt bindende forpligtelser. Det har på den måde betydning for staters mulighed for at forfølge deres miljøpolitiske målsætninger, om det pågældende problem kan reguleres enkelt eller kun med store vanskeligheder, og den ki-

nesiske adfærd kan derfor kun forstås ved også at tage højde for sådanne forhold.

6. Afsluttende kommentarer

Den kinesiske adfærd i international miljøpolitik har tydeligvis ændret sig i retning af en mere samarbejdende tilgang. Som policy-felt har området desuden frigjort sig fra den tidligere udenrigspolitiske forankring med vægtlægning af suverænitet. Der er dermed blevet plads til andre typer aktører, herunder også de internationale organisationer. Den internationale miljøpolitik er stadig begrænset af Kinas økonomiske udviklingsniveau, og vi skal ikke forvente at se Kina som miljøforkæmper i den nærmeste fremtid. Dette ændrer dog ikke på den samlede vurdering i artiklen: Kina har reelt foretaget et stort spring fremad.

Noter

1. Artiklen bygger, hvor ikke andet er nævnt, på mit speciale ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, der analyserer Kinas internationale miljøpolitik (Haaning, 1998). Specialet er bl.a. baseret på en studierejse til Beijing i foråret 1998, hvor jeg har interviewet en række centrale aktører på miljøområdet. Jeg vil i den forbindelse gerne takke Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) for finansiell støtte til at foretage en sådan rejse.
2. UNCED: United Nation's Conference on Environment and Development.
3. Der er ikke i artiklen taget stilling til implementeringen af målsætningerne, som udgør et oplagt problem.
4. Montreal-protokollen er den internationale aftale for udfasning af ozonnedbrydende forbindelser. Se Litfin (1993) for en dybdegående gennemgang, som også beskriver problemerne fysiske side.
5. Det må understreges, at der var tale om en troværdig trussel, idet manglende kinesisk deltagelse på relativt kort sigt måtte forventes at opveje andre landes eventuelle reduktioner.
6. Der er tale om absolutte udledninger. Pr. capita udledningerne er stadig blot 1/8 af de amerikanske.

7. Der er som sagt tale om en rammekonvention. Der udarbejdes derfor forskellige mandater med det formål løbende at bringe samarbejdet videre. Konkret er der tale om et »Berlin-mandat« og en »Geneve-deklaration«.
8. Klimakonventionen har som målsætning, at den industrialiserede verden skal stabilisere sine udledninger af drivhusgasser på 1990-niveau i år 2000. Forpligtelsen er ikke retsligt bindende, men moralsk.
9. Ideen til en sådan opdeling stammer fra Hao (1992). Artiklen inkluderer imidlertid andre dimensioner.
10. Interview med repræsentant for NEPA, 19/3-1998.
11. Interview, 19/3-1998.

Litteratur

- »Beijing Declaration on Environment and Development«, the Beijing Ministerial Conference of Developing Countries on Environment and Development, her fra Beijing Review, nr. 27, pp. 9-13, Beijing, (1991).
- »China Council for International Cooperation on Environment and Development«, (CCICED), materiale tilgængeligt på <http://iisd.ca/trade/cciced/default.htm>, 1998.
- Clad, James Clovis, »Some Observations on Asia, Environmental Politics and the Emergence of New Political Constituencies« pp. 73-78, i Thomas W. Robinson (red.), *The Foreign Relations of China's Environmental Policy*, Washington D.C.: The American Enterprise Institute, (1992).
- Economy, Elizabeth Charissa, *Negotiating the Terrain of Global Climate Change Policy in the Soviet Union and China: Linking International and Domestic Decisionmaking Pathways*, University of Michigan, (1994).
- Freedman, Allan, »'Greenhouse' Issue Heats Up As Kyoto Talks Approach«, i *Congressional Quarterly Weekly Report*, 29. november, pp. 2950-2952, (1997).
- Gan, Lin, *The Shaping of Institutions in Global Environmental Policy-making: International Development Assistance and China*, Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning, (1995).
- Haaning, Martin, »Den lange march er begyndt – En analyse af Kinas internationale miljøpolitik 1970-1998«, speciale ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, (1998).
- Hao, Yufan, »Environmental Protection in Chinese Foreign Policy«, i *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 11, nr. 3, pp. 25-46, (1992).
- Litfin, Karen T., *Ozone Discourses – Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, New York: Columbia University Press, (1994).
- Lunde, Leiv, Jan Tore Holvik & Stein Hansen, *Framework and Opportunities for Sino-Norwegian Environmental Cooperation*, Lysaker (Oslo): Fridtjof Nansen Institutt, (1995).
- Poppele, Jessica (1994), »The CFC Challenge«, *The China Business Review* (special report on China's Environment), juli-august, pp. 34-38.
- Ross, Lester, *Environmental Policy in China*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, (1988).
- Sell, Susan, »North-South Environmental Bargaining: Ozone, Climate Change and Biodiversity«, i *Global Governance*, nr. 2, pp. 97-118, (1996).
- Sinton, Jonathan E. (red.) (1996), *China Energy Databook*, University of California: Ernest Orlando Lawrence Berkely National Laboratory.
- UNDP, »China Environment and Sustainable Development Resource Book II: A Compendium of Donor Activities«, Beijing: UNDP, (1996).
- World Bank, »Clear Water, Blue Skies – China's Environment in the New Century«, China 2020 Series, Washington D.C.: World Bank, (1997).

Politisk kronik

1. halvår 1998

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 2. juni 1995 havde et enigt Folketing besluttet, at justitsministeren i samråd med det færøske landsstyre skulle nedsætte en kommission til undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med Den danske Banks salg af sin aktiepost i bankens datterselskab Færøya Banki, et salg som indebar, at det færøske samfund kom til at stå med ansvaret for det omfattende tab, som siden ramte banken. Den 16. januar 1998 afleverede advokat Jørgen Grønborg resultatet af kommissionens arbejde til Justitsministeriet. Forløbet i Færøbanksagen var nu dokumenteret med en 2.500 siders lang rapport.

Det politisk interessante ved rapporten var, om den indeholdt oplysninger, som ville være belastende for regeringen og – hvis det var tilfældet – om de var af en sådan karakter, at der kunne være tale om, at regeringen havde misinformeret Folketinget. Var det tilfældet ville regeringens liv være i fare. Den borgerlige opposition ventede derfor spændt på, om der ville blive mulighed for at sige et 'tak for sidst' for Tamilsagen. Måden, hvorpå regeringsskiftet i januar 1993 var sket, var bestemt ikke glemt. Det stod dog klart ud fra de første reaktioner fra partierne umiddelbart efter offentliggørelsen, at rapporten formodentlig ikke ville koste regeringen livet. Både Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten fandt, at der ikke var grundlag for en regeringsstorm. Nok var der noget at kritisere regeringen for i dens håndtering af sagen, men de hæftede sig primært ved den alvorlige kritik,

der blev rejst af Den danske Banks rolle i forløbet, og det erstatningsansvar, de mente, banken havde.

Det konservative Folkeparti og Venstre rettede derimod skytset direkte mod regeringen. Især Uffe Ellemann-Jensen var omgående særdeles skarp i kritikken, og han mente, at et nærmere studium af den omfangsrige rapport ville vise, at statsministeren havde misinformeret Folketinget. Trods den minimale udsigt til at der kunne samles et flertal bag et mistillidsvorum til regeringen, fortsatte han i de efterfølgende dage angrebene med uformindsket styrke. De kulminerede i en TV-duel på DR1 den 21. januar mellem ham og statsminister Poul Nyrup Rasmussen, hvor Venstres leder bl.a. fremførte det synspunkt, at der burde rejses en rigsretsanklage mod finansminister Mogens Lykketoft, fordi denne ifølge Uffe Ellemann-Jensen havde gjort sig skyldig i magtmisbrug ved at forsøge at påvirke Finanstilsynet og ved på en urimelig måde at presse det færøske landsstyre til at acceptere bankovertagelsen. Den tanke vandt dog ingen tilslutning blandt de borgerlige oppositionspartier, som med nogen undren fulgte venstreformandens vedvarende stormløb. Formålet med hans hårde kritik kunne der dog ikke være tvivl om. Med et valg senest til september skulle regeringens troværdighed i almindelighed og regeringschefens lederevner i særdeleshed undermineres så meget som muligt.

Hans ihærdige anstrengelser – døbt »Notatkrigen« i medierne – gjorde dog ikke noget nævneværdigt indtryk på hverken Socialistisk Folkeparti eller Enhedslisten. Hverken de eller regeringen var reelt interesserede i, at sagen endte med udskrivelse af valg, selvom kredse i Socialdemokratiet ikke ville udelukke den mulighed, hvis regeringen blev presset for hårdt og Venstre fremturede med den skarpe kritik også fra Folketingets talerstol. De to venstrefløjspartier og regeringen forhandlede sig frem til ordlyden af en dagsorden, der skulle afslutte forespørgselsdebatten i Folketinget den 27. januar. Regeringen havde således på forhånd sikret sig et flertal for, at sagen kun ville ende med en mild kritik. Det – og måske truslen om valg – satte en dæmper på intensiteten og dramatikken ved debatten. Den ventede konfrontation mellem den siddende statsminister og den udi egen forhåbning kommende statsminister udeblev nemlig, da Uffe Ellemann-Jensen undlod at tage ordet før til allersidst i debatten og det i en noget mere afdæmpet form.

Den vedtagne dagsorden indeholdt kritik både af den nuværende og den tidligere borgerlige regering, af at skiftende regeringer havde undladt at give det færøske landsstyre rettidig information om alle de oplysninger, som danske regeringer og embedsmænd modtog af Finanstilsynet, af at danske myndigheders håndtering af sagen var mangelfuld og utilfredsstillende og af, at Den danske Bank gav oplysninger til landsstyret, der ikke var dækkende for den faktiske situation, som Færøbanken befandt sig i. Det hed videre i dagsordenen, at Folketinget tog til efterretning, at der iværksattes undersøgelser, der kunne danne grundlag for en vurdering af, om der skulle gøres tjenstligt ansvar gældende over for embedsmænd, samt at Folketinget opfordrede regeringen til at undersøge mulighederne for at gøre krav gældende over for Den danske Bank, at bedre kommunikationen mellem danske og færøske myndigheder og at genforhandle den samlede gældsafvik-

ling, så den skete i et rimeligt forhold til færøsk økonomis bærekraft.

Holmgangen om Færøsagen forhindrede dog ikke, at regeringen kunne indgå et forlig, der også inkluderede Venstre og De konservative Folkeparti, om udmøntningen i konkret lovgivning af den aftale, der i december 1997 var indgået om Vandmiljøplan II til afløsning af planen fra 1987. Forud for dette forlig havde regeringen den 28. januar indgået et forlig med Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om en fordobling af afgiften på sprøjtemidler og om at bruge provenuet til fremme af økologisk jordbrugsdrift. De væsentligste knaster i forhandlingerne om Vandmiljøplan II var, hvordan landbrugets udledning af kvælstof i vandløb og fjorde skulle reduceres, hvor stor reduktionen skulle være, samt om der skulle indføres en kvælstofafgift og hvorledes den i givet fald skulle udformes. Regeringen ønskede en reduktion af landbrugets gødningsforbrug på 15%. Socialistisk Folkeparti ville nedskære med 20%. Det konservative Folkeparti og efterhånden også Venstre var parat til en reduktion, men den skulle være væsentligt mindre. De var fortalere for skovrejsning og etableringen af våde enge, der kunne fungere som naturens egne rensningsanlæg. Medens regeringen støttet af Socialistisk Folkeparti fastholdt, at de landmænd, der overskred gødningsnormerne, skulle have en bøde, var Venstre og de konservative modstandere heraf.

Nøgternt betragtet var Venstres og Det konservative Folkepartis forhandlingsposition ganske svag. Godt nok var regeringen interesseret i, at dette væsentlige miljøspørgsmål blev løst med tilslutning fra et bredt flertal i Folketinget, men den var også ganske på det rene med, at de to borgerlige partier ikke var interesseret i, at et forhandlingssammenbrud resulterede i udskrivelsen af et valg, et valg hvor sloganet kunne blive 'Uffe eller rent vand'. Dertil kom, at Venstres store vælgerfremgang var sket blandt byboerne, som

næppe ville have eller havde den store forståelse for, at partiet snævert varetog landbrugets interesser frem for miljøets, som det blev udtrykt.

Forliget mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti, Venstre og Det konservative Folkeparti indeholdt bl.a. bestemmelser om, at landbrugets gødning skulle reduceres med ti procent, at husdyrgødningen skulle udnyttes bedre, at landmænd der gødede for meget skulle betale en bøde, at der etableredes våde enge og plantedes mere skov, at der plantedes efterafgrøder, der opsugede kvælstof, at særligt følsomme drikkevandsområder skulle beskyttes særligt, og at sådanne områder kunne eksproprieres.

Forliget, og Venstres tilslutning til det, blev mødt med endog meget stærk kritik fra landbrugets organisationer og menige landmænd. Landbruget følte sig svigtet af Venstre. En række protestmøder blev afholdt, hvor Venstres politikere måtte forsvare sig. Det gjorde de blandt andet med henvisning til, at indholdet i forliget ville være blevet endnu værre for landbruget, hvis partiet ikke seriøst var gået ind og havde påvirket det endelige resultat. Episoden viste, at de stærke bånd, der traditionelt har været i dansk politik mellem parti og interesseorganisation, er blevet markant svækket. I 1996 havde Socialdemokratiet kappet de formelle bindinger til fagbevægelsen og kooperationen, og nu gennemførte Venstre forhandlinger af indgribende betydning for landbruget, uden at landbrugsorganisationerne var blevet inddraget.

Adskillige gange siden sommeren 1997 – og nu sidst under forhandlingerne om Vandmiljøplan II – havde luften på Christiansborg været tyk af valgrygter. Og hver gang havde de vist sig netop kun at være rygter, måske bevidst sat i omløb for at påvirke en forhandlingssituation. Fordi der så mange gange var blevet råbt, at ulven kom, var det den almindelige opfattelse efter Færøsagen og Vand-

miljøplan II, at nu ville det politiske arbejde endegyldigt blive koncentreret om agitationen og den folkelige debat op til folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten den 28. maj. Men endnu en gang blev det demonstreret, at dansk politik ikke lader sig forudsige.

Den 19. februar bad statsministeren i forbindelse med en forespørgselsdebat om den fremtidige trafikbetjening af Bornholm om ordet for at fremsætte en meddelelse af særlig karakter. Han henviste i talen til de positive resultater regeringen havde opnået i de forgangne fem år og påpegede, at der var brug for stabilitet og samarbejdsvilje i Folketinget for at træffe de nødvendige og ansvarlige beslutninger, der kunne fastholde fremgangslinjen, men at samarbejdsviljen næppe længere ville være til stede på denne side af et valg. Frem for at landet i de kommende måneder skulle igennem en lang opslidende valgkamp med risiko for at sætte store dele af det, der var opnået, over styr – gennem mangel på nødvendige beslutninger og dyre løfter fra partierne, der ikke var dækning for – havde han fundet det rigtigst, at vælgerne blev spurgt, om de vil sammensætte et Folketing, der kunne videreføre og sikre den stabile linie, der var lagt i de foregående fem år. Han havde derfor indstillet til Hendes Majestæt Dronningen, at der blev udskrevet nyvalg til Folketinget til afholdelse onsdag den 11. marts. Til sidst oplyste han, at regeringen ikke trådte tilbage i forbindelse med valgets udskrivelse.

Endnu en gang blev landet kastet ud i en meget kort valgkamp og endnu en gang var den væsentligste begrundelse for dens korthed, at den skulle overstås hurtigst muligt. Også Poul Schlüter havde i september 1987 givet den begrundelse. Det er ret beset en mærkværdig holdning, at den i det repræsentative demokrati væsentligste handling – valghandlingen hvor befolkningen har mulighed for at sammensætte den politiske ledelse – bare er noget, der skal overstås! Hvordan skal man

kunne forvente af vælgerne, at de skal have tillid til politikerne og de politiske partier, når de selv demonstrerer, at de ikke tiltror sig selv evnen, viljen og ansvarligheden til at føre en lang, sober og grundig valgkamp, hvor vælgerne har mulighed for at tage stilling til de reelle politiske divergenser på et ædrueligt grundlag. Meget korte valgkampe fremmer den for den demokratiske opdragelse og debat uheldige udvikling, at vælgerne fortrinsvis skal vælge på grundlag af overvejende hurtige, sloganprægede, situations og taktisk bestemte propagandistiske udmeldinger, som er ganske løsrevet fra den politiske og økonomiske virkelighed, hvorunder de skal virkeliggøres.

Udover regeringens erklærede frygt for, at en lang valgkamp ville forhindre de nødvendige beslutninger, f.eks. indgreb til justering af den økonomiske udvikling, skal årsagen til udskrivelsen givetvis også søges i Venstres aktuelle problemer. Dels havde Uffe Ellemann-Jensens aktioner i Færøsagen efter manges mening ikke gavnet hverken ham eller partiet, dels havde deltagelsen i forliget om Vandmiljøplan II som nævnt skabt stærkt røre blandt partiets landbovælgere. Desuden stod Det konservative Folkeparti ikke just stærkt på baggrund af den stadigt ulmende uro i partiet. Det borgerlige regeringsalternativ forekom tilsyneladende regeringen at stå svagere end tidligere. Det har vel også spillet ind, at regeringen ville høste gevinsten af de foregående års økonomiske og beskæftigelsesmæssige forbedringer inden de gode konjunkturer eventuelt vendte. Endelig undgik regeringen ved at tage valget i marts en mindre kontrolabel politisk debat i sommermånederne, ligesom den gennem selve overraskelsen og timingen håbede at kunne vinde initiativet. Nogle af disse argumenter har givetvis været brugt af Socialdemokratiet til at få overtalte Det radikale Venstre, som hidtil havde modsat sig et valg i utide.

At valget vitterligt kom overraskende illustreres af, at den politiker i Danmark, der nok oftest havde forudsagt, at nu ville der komme valg, Uffe Ellemann-Jensen, befandt sig på vej til Paris, da det endelig blev udskrevet. Han returnerede omgående med samme fly til København. En anden nøgleperson, Mimi Jakobsen, som gennem længere tid havde været sygemeldt på grund af følgerne af et bid fra en skovflåt, befandt sig på rekreation i Tunisien. Også hun ilede til København.

11 partier var opstillingsberettiget til valget, to flere end i 1994. Antallet af opstillede kandidater steg fra 940 i 1994 til 1.127. Kvindernes antal steg fra 278 til 311. Det ene af de nye partier var Dansk Folkeparti, som nu skulle søge at gentage successen fra kommunalvalget i november 1997. Optimismen var stor, da et af partiets mærkesager – udlændinge- og flygtningepolitikken – befandt sig højt på den politiske dagsorden. Det andet nye parti var Demokratisk Fornyelse. Det appellerede til den del af befolkningen, som havde stemt nej ved folkeafstemningerne om Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen. Med udsigt til den nært forestående folkeafstemning om Amsterdam-traktaten og dermed unionsspørgsmålets forventelige inddragelse som et centralt tema i valgkampen, var der også optimisme at spore i dette parti med hensyn til at kunne komme over spærregrænsens to procent.

Selvom holdningen til EU selvfølgelig indgik i valgkampen, blev unionsspørgsmålet ikke særlig centralt. Ja-partierne var ikke overmåde interesserede i at tage diskussionen nu, men henviste til den kommende kampagne op til folkeafstemningen. Heller ikke Socialistisk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti var interesserede, da de var splittet i spørgsmålet. Holdningen til EU var altså ikke noget som det store flertal af partier ønskede at gøre til det afgørende moment i vælgernes sammensætning af Folketinget og det på trods af, at bestemmelser truffet i EU har indflydelse på

stort set alle politiske sagsområder i Danmark. Risikoen for, at der ville være en markant forskel på EU-holdningen i Folketinget og holdningen i befolkningen, når folketingsvalget og folkeafstemningen var overstået, bestod stadig.

Da valget ikke blev udskrevet på baggrund af sammenbrudte forhandlinger, var viften af politikområder, der blev inddraget i valgkampen, meget bred. En vis koncentration kunne dog spores om udlændinge, ventelister, ældre, efterløn, miljø, skatter, børnefamilier, beskæftigelsen, uddannelse, kriminalitet, EU samt selvfølgelig den generelle økonomiske politik og holdningen til den offentlige sektors størrelse og rolle. Hvert parti forsøgte naturligvis at tilkæmpe sig mediernes og vælgeres opmærksomhed med lige netop deres mærkesager. Men i det store og hele druknede det i det, der var og vedblev med at være valgets afgørende spørgsmål, nemlig hvem skulle danne regering efter valget. Skulle den socialdemokratisk-radikale regering fortsætte eller skulle Venstre og Det konservative Folkeparti genvinde regeringsmagten? Selvom de to borgerlige partier havde hver deres statsministerkandidat, og ingen af dem på forhånd ville afsløre hvem af dem, der skulle være statsminister i en VK-regering, var det dog indlysende for mediernes, at statsministervalget stod mellem Poul Nyrup Rasmussen og Uffe Ellemann-Jensen. Dækningen af valgkampen fik derfor hurtigt karakter af en præsidentvalgkamp til stor irritation for de øvrige partier. Nu har Danmark som bekendt ikke præsidentialstyre, og vælgerne vælger ikke statsministeren, men repræsentanter til Folketinget. Afgørende ville derfor være hvem af de øvrige partier, der støttede henholdsvis den ene eller den anden regeringsmulighed.

Venstre og Det konservative Folkeparti havde i den forløbne valgperiode stilet efter at kunne tilvejebringe det rene borgerlige flertal, altså et flertal uden midterpartiernes støtte.

Der var ikke tvivl om, at både Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet ville pege på en borgerlig regering. Fremskridtspartiet havde denne gang afstået fra at stille den forhåndsbetingelse, at der skulle være en skriftlig aftale mellem en sådan regering og partiet. Det havde Dansk Folkeparti aldrig krævet. Støtten herfra var derfor sikker, selvom Pia Kjærsgaard dog var fortørnet over, at VK totalt afviste at lade Dansk Folkeparti få indflydelse på en borgerlig regerings udlændingepolitik. De skulle ikke nyde noget af at gentage sidste valgkampes fejltagelse ved *før* valget at vise sig for imødekommende over for »de to fremskridtspartier«, som mange stadig omtalte dem. Sandsynligheden for et flertal for VOKZ-kabinetet – som modstanderne benævnte den mulighed – var dog lille. Et og/ eller to af midterpartierne var ikke til at komme uden om.

Kristeligt Folkeparti havde – belært af erfaringen fra det foregående valg – på forhånd sagt, hvem det ville støtte, nemlig en borgerlig regering under konservativ ledelse. Kristeligt Folkeparti fik i øvrigt hjælp under valgkampen fra en lidt uventet kant. Formanden for De danske Landboforeninger på Sjælland, Lolland-Falster og Møn opfordrede nemlig sine knap 9.000 medlemmer til at stemme på Kristeligt Folkeparti, hvis de var i tvivl om, hvor krydset skulle sættes. Dette var nok ikke sket, hvis partiet ikke havde meldt klart ud, og hvis ikke Venstre havde deltaget i forliget om vandmiljøplanen.

Tilbage stod Centrum-Demokraterne. Partiet havde hele tiden sagt, at det først ville tilkendegive sin holdning, når valget var udskrevet. Den almindelig forventning var dog, at partiet siden dets udtræden af Nyrup Rasmussen regeringen i december 1996 hældede mod den borgerlige lejr. De første meningsmålinger, der blev offentliggjort umiddelbart efter udskrivelsen af valget, viste, at Centrum-Demokraternes mandater kunne blive afgørende for flertalsdannelsen, så deres holdning var

imødeset med stor spænding, og partiet var konstant i mediernes fokus. Bestemt ikke dårligt for et parti, der lå faretruende nær spærregrænsen. Den 24. februar kundgjorde partiet, at det ganske rigtigt ville arbejde for en borgerlig regering, men det var ikke betingelsesløst. Fire betingelser skulle opfyldes: 1. Der måtte ikke pilles ved efterlønnen og dagpengene; 2. ingen stramninger af indrejse-reglerne for flygtninge og indvandrere samt bedre integration; 3. folkeskolen skulle forbedres med flere timer og mere uddannelse til lærerne; 4. et nyt jobfradrag skulle sikre, at de ledige fik bedre mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet. Desuden forventede partiet, at en borgerlig regering ville fjerne lejeværdien for ejerboliger over en fireårig periode, således som Centrum-Demokraterne og den borgerlige fløj var blevet enige om i maj 1997. (Økonomi og Politik nr. 3 1997 side 70). Opfyldtes betingelserne ikke holdt Centrum-Demokraterne en bagdør åben for en støtte til Poul Nyrup Rasmussen. Sammenholdtes disse betingelser med de krav Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet agiterede for, ville en eventuel VK-regering få endog meget vanskelige parlamentariske vilkår at arbejde under. Det undlod regeringspartierne selvfølgelig ikke at gøre opmærksom på.

I den sidste fase af valgkampen pegede de mange meningsmålinger stadig på et tæt opløb, men dog med et borgerligt flertal. Analyser af tidligere valg har imidlertid vist, at mange vælgere først træffer deres beslutning i de allersidste dage af valgkampen. Slutspurten kunne derfor blive afgørende. I en tv-duel mellem de to statsministerkandidater den 8. marts, samt i de to afsluttende partilederdebatter blev boligspørgsmålet trukket ind af regerings- og venstrefløjspartierne som et centralt tema. De fremførte, at de borgerlige partiers ønske om at afskaffe lejeværdien var økonomisk uansvarligt og kun til gavn for de bedst bemidlede samt, at forslaget om at give huslejerne i de private lejeboliger fri ved gen-

udlejning til gengæld ville betyde kraftige huslejestigninger for de mindrebedidlede. Boligspørgsmålet har altid kunne sætte vælgerkorpset i bevægelse, og det skete tilsyneladende også denne gang. Desuden kom offensiven så sent, at bevægelserne ikke kunne nå at blive opfanget af meningsmålingsinstitutterne inden valgdagen.

Den 11. marts blev en af de mest spændende valgaftener i lange tider. De to blokke stod næsten lige og i prognoserne skiftedes de til at have flertal afhængig af hvilken af tv-stationer seerne fulgte. Først omkring midnat var landsresultatet klart, og det viste, at DR-TV's prognoser havde været bedst, blandt andet fordi denne station ikke på forhånd havde medtaget de nordatlantiske mandater i nogen af blokkene. Med 88 mandater til de partier der støttede regeringen og 87 til de borgerlige partier, blev det netop de nordatlantiske mandater, der kom til at afgøre, hvem der skulle have regeringsmagten. Disse ville først være endeligt fordelt dagen efter. Her viste det sig, at det ene af de to færøske mandater blev flyttet fra den borgerlige lejr til Socialdemokratiet. Den nyvalgte Joannes Eidesgaard erklærede, at han ikke ville modsætte sig dannelsen af en socialdemokratisk ledet regering. Dermed var der ikke et flertal imod regeringen. Da den ikke var trådt tilbage, kunne den fortsætte uden dronningerunde, men med det mindst tænkelige flertal bag sig. De nordatlantiske mandater ville være afgørende for flertalsdannelsen.

Af de 3.993.099 stemmeberettigede deltog 85,9% i valget. Deres fordeling af stemmerne indeholdt et par ganske interessante træk. For det første øgedes antallet af partier i Folketinget fra otte til ti. Ikke siden midten af 1970'erne havde der været så mange partier repræsenteret. Af de opstillede partier var det kun Demokratisk Fornyelse, der ikke klarede spærregrænsen.

Tabel 1. Folketingsvalg 1971-1998. Procent. Mandattal i parentes

	1987	1988	1990	1994	1998
Danmarks kommunistiske Parti	0,9 (0)	0,8 (0)			
Venstresocialisterne	1,4 (0)	0,6 (0)			
Enhedslisten		1,7 (0)	3,1 (6)	2,5 (5)	
Socialistisk Folkeparti	14,6 (27)	13 (24)	8,3 (15)	7,3 (13)	7,5 (13)
Fælles Kurs	2,2 (4)	1,9 (0)	1,8 (0)		
Socialdemokratiet	29,3 (54)	29,8 (55)	37,4 (69)	34,6 (62)	36,0 (63)
I alt venstrefløj	48,4 (85)	46,1 (79)	49,2 (84)	45 (81)	46,2 (81)
Det radikale Venstre	6,2 (11)	5,6 (10)	3,5 (7)	4,6 (8)	3,9 (7)
Kristeligt Folkeparti	2,4 (4)	2 (4)	2,3 (4)	1,8 (0)	2,5 (4)
Centrum-Demokraterne	4,8 (9)	4,7 (9)	5,1 (9)	2,8 (5)	4,3 (8)
Retsforbundet	0,5 (0)		0,5 (0)		
I alt centrum	13,9 (24)	13,1 (23)	11,4 (20)	9,2 (13)	10,7 (19)
Det konservative Folkeparti	20,8 (38)	19,3 (35)	16 (30)	15 (27)	8,9 (16)
Venstre	10,5 (19)	11,8 (22)	15,8 (29)	23,3 (42)	24,0 (42)
Fremskridtspartiet	4,8 (9)	9 (16)	6,4 (12)	6,4 (11)	2,4 (4)
Dansk Folkeparti				7,4 (13)	
I alt højrefløj	36,1 (66)	40,1 (73)	38,2 (71)	44,7 (80)	42,7 (75)
Andre	1,7 (0)	1,4 (0)	1,2 (0)	1 (1)	0,4 (0)
Total	100 (175)	100 (175)	100 (175)	100 (175)	100 (175)
Valgdeltagelse	86,7	85,7	82,8	84,3	86
Vælgertallet (1.000)	3,907	3,912	3,941	3,989	3,997
Fraktionaliseringsindex	0,83	0,83	0,79	0,79	0,79
Antal effektive partier	5,82	5,83	4,85	4,76	4,52
Volatilitet	9,08	6,01	14,63	10,69	11,91

Note: 1987: De Grønne 1,3%, Det humanistiske Parti 0,2%, Socialistisk Arbejderparti 1.808 stemmer, Marxistisk-Leninistisk Parti 987 stemmer. 1988: De Grønne 1,4%. 1990: De Grønne 0,9%. 1994: Jacob Haugaard 1%. 1998: Demokratisk Fornyelse 0,3 procent.

Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik.

Endnu en gang havde de danske vælgere demonstreret, at EU-spørgsmålet ikke i sig selv spillede den afgørende rolle, når de skulle stemme ved folketingsvalg. Dansk Folkeparti fik med 13 mandater et landspolitisk gennembrud og var sammen med Socialistisk Folkeparti Folketingets fjerdestørste parti. Hovedparten var vundet på bekostning af Fremskridtspartiet. For første gang i dansk valghistorie var det lykkedes en politiker at opnå så mange personlige stemmer, at det rakte til to kredsmandater, nemlig Kirsten Jacobsen, som hermed ene kvinde havde skaffet Fremskridtspartiet repræsentation i Folketinget selvom partiet ikke skulle have klaret spærregrænsen. Endelig lykkedes det for Kristeligt Folkeparti at få et comeback efter fire år uden for Folketinget.

For det andet var den tilbagegang, som midterpartierne i dansk politik havde oplevet siden valget i 1981, vendt til fremgang fra 9,2% af stemmerne i 1994 til 10,7%. Omend fremgangen var beskeden, betød det dog, at de stadig enten samlet eller hver for sig var afgørende for flertalsdannelsen. For det tredje var fremgangen for de borgerlige partier erstattet af en tilbagegang på to procent til i alt 42,7%. Disse to tendenser tilsammen betød, at den strategi, som Venstre og Det konservative Folkeparti – og af dem især Venstre – havde fulgt siden 1993, havde lidt skibbrud. Det var ikke lykkedes for dem at overflødiggøre midterpartierne, og det var ikke lykkedes for dem at skabe en borgerlig samling. Tværtimod. Nu bestod oppositionen til højre for regeringen af hele seks partier, hvis synspunkter på væsentlige områder lå endda meget langt fra hinanden. Da, for det fjerde, Socialdemokratiet havde kunnet notere en fremgang i stedet for den forventede tilbagegang, og Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stort set havde holdt stillingen, og altså ikke var blevet straffet for deres deltagelse i forlig med regeringen, var det den almindelige vurdering, at regeringen ville holde et godt stykke ind i valgperioden – hvis ellers regeringspartier-

ne kunne enes indbyrdes og støtten fra det færøske mandat kunne fastholdes.

Den 23. marts præsenterede statsminister Poul Nyrup Rasmussen den nye regering. Han – og Marianne Jelved – havde som det fremgår af nedenstående ministerliste foretaget en ganske omfattende rokade. Her skal blot nævnes, at Ole Vig Jensen (RV), Ebbe Lundgaard (RV), Jytte Hilden (SD), Ole Løvig Simonsen (SD), Bjørn Westh (SD), og Birte Weiss (SD) forlod regeringen. Sidstnævnte for – det var i hvert fald planen – at blive valgt som formand for Folketinget. De erstattedes af Ove Hygum (SD), Sonja Mikkelsen (SD), Elsebeth Gerner Nielsen (RV) og Margrethe Vestager (RV), som alle blev ministre for første gang, medens Ole Stavad (SD) og Pia Gjellerup (SD) igen blev betroet et ministerium.

Regeringen Nyrup Rasmussen IV

(Socialdemokratiet og Det radikale Venstre)

Fra 23. marts 1998.

Statsminister: *Poul Nyrup Rasmussen* (S)

Økonomiminister og minister for nordisk samarbejde: *Marianne Jelved* (RV)

Finansminister: *Mogens Lykketoft* (S)

Udenrigsminister: *Niels Helveg Petersen* (RV)

Miljø- og Energiminister: *Svend Auken* (S)

Minister for udviklingsbistand: *Poul Nielson* (S)

Indenrigsminister: *Thorkild Simonsen* (SD)

Bolig- og byminister: *Jytte Andersen* (S)

Forsvarsminister: *Hans Hækkerup* (S)

Forskningsminister: *Jan Trøjborg* (S)

Socialminister: *Karen Jespersen* (S)

Justitsminister: *Frank Jensen* (S)

Fødevareminister: *Henrik Dam Kristensen* (S)

Sundhedsminister: *Carsten Koch* (S)

Skatteminister: *Ole Stavad* (S)

Erhvervsminister: *Pia Gjellerup* (SD)

Trafikminister: *Sonja Mikkelsen* (SD)

Kulturminister: *Elsebeth Gerner Nielsen* (RV)

Undervisningsminister og kirkeminister:

Margrethe Vestager (RV)

Arbejdsminister: *Ove Hygum* (SD)

Folketingets formand Erling Olsen opstillede ikke til valget. Derfor skulle der vælges ny

formand. Den post var som sagt tiltænkt Birte Weiss. Den 18. marts var der blevet udskrevet valg på Færøerne. Joannes Eidesgaard havde under valgkampen lovet sine vælgere, at han ikke ville blande sig i dansk indenrigspolitik. Det meddelte han den socialdemokratiske ledelse efter den nye regerings udnævnelse. Hvis det andet færøske folketingsmedlem Óli Breckmann, som var tilknyttet Det konservative Folkepartis folketingsgruppe, ikke gjorde tilsvarende stod stemmerne lige mellem Birte Weiss og Ivar Hansen fra Venstre. Da Folketinget konstituerede sig den 26. marts under ledelse af det medlem, der havde den højeste anciennitet, Ivar Hansen, viste afstemningen om formandsposten 87-87. Derefter var det Ivar Hansen, der ved lodtrækningen trak Ivar Hansens navn op af den antikke kinesiske krukke. En usædvanlig måde at blive valgt på til det parlamentariske demokrati's højeste embede – og en påmindelse til regeringen om dens usikre parlamentariske basis.

Det var da også den erkendelse, der prægede statsministerens åbningstale. På nær en klar anbefaling af et ja ved den kommende folkeafstemning blev den nye regerings politiske mål præsenteret i brede vendinger og ledsaget af ønsket om, at de kunne gennemføres i et bredt samarbejde. Den efterfølgende åbningsdebat var, når de rituelle retoriske angreb blev skrællet fra, meget stilfærdig. Det var som om partierne skulle have luft for deres frustration eller glæde over valgresultatet, men iøvrigt trængte til at orientere sig oven på de væsentlige forandringer, det havde tilvejebragt i det politiske landskab.

En af disse forandringer var Venstres formandsskifte. I erkendelse af at den strategiske linie, han havde fulgt i opposition, ikke var lykkedes og ikke havde udsigt til at lykkes inden for en rimelig tidshorisont, tog Venstres formand siden 1984 Uffe Ellemann-Jensen konsekvensen. Han meddelte den 17. marts, at han trak sig som formand for parti-

et. At næstformanden Anders Fogh Rasmussen var selvskreven som hans afløser, var der ingen tvivl om. Derimod meldte der sig tre kandidater til næstformandsposten. Afgørelsen faldt på et ekstraordinært landsmøde den 18. april. Men der skulle to valgrunder til. I første runde fik den 33-årige amtsborgmester i Frederiksborg amt Lars Løkke Rasmussen 302 stemmer, Eva Kjer Hansen 165 og Peter Brixtofte 153. Da ingen af kandidaterne havde opnået mere end halvdelen af stemmerne måtte der endnu en afstemning til. Her modtog Lars Løkke Rasmussen 375 stemmer mod Eva Kjer Hansens 232. Det var dermed den nye generation af venstrepolitikere, der løb af med sejren. Landsmødet tog en bevæget afsked med den karismatiske formand, som havde formået at føre Venstres omstilling fra et landboparti til et byparti til ende og undervejs havde øget partiets vælgertilslutning fra 12% i 1984 til 24% i 1998. I sin tiltrædelsestale signalerede Anders Fogh Rasmussen klart et ønske om at etablere et samarbejde med regeringen, og i udtalelser tilkendegav han, at Venstre ville arbejde for en genskabelse af Firkløveret. Strategiskiftet var tydeligt.

En anden væsentlig forandring var lederskiftet i Det konservative Folkeparti, som foregik under anderledes dramatiske former end Venstres. Siden Hans Engells afgang som leder af partiet på grund af hans spritkørsel og Per Stig Møllers overtagelse af ledelsen (se Økonomi og Politik nr. 3 1997 side 64 ff.) havde uroen ulmet i partiet. Få dage før valgets udskrivelse, følte den tidligere minister og formand for partiets landsorganisation Torben Rechendorff sig foranlediget til den 15. februar i medierne at opfordre kritikerne af den nuværende ledelse til enten at stå frem eller at indstille deres kritik af den ét år gamle aftale om ledelsesforholdene, som folketingsgruppen enstemmigt havde vedtaget. Et parti i splid med sig selv var bestemt ikke det bedste grundlag at gå til valg på, og konsekvenserne udeblev da heller ikke. Med et tab på

11 mandater blev valget et sviende nederlag for de konservative.

Når et splittet parti lider nederlag både på vælgerarenaen og parlamentsarenaen – det forventede regeringsskifte med konservativ deltagelse udeblev – er alle betingelser til stede for opgør. Og det kom. Den 17. marts signalerede Hans Engell i et tv-interview, at han var klar til at blive formand for partiet igen, hvis Per Stig Møller trak sig, ligesom han konsekvent undlod at bakke op om partilederen. Dette blev han skarpt bebrejdet for af blandt andet folketingsgruppens næstformand Pernille Sams. Blandt Per Stig Møllers støtter blev interviewet opfattet som en krigserklæring og et bevis på Engell-fløjens beviste forsøg på at destabilisere partilederen. Dele af baglandet gav udtryk for den samme opfattelse, andre ikke. Den fornyede splittelse kulminerede, da Per Stig Møller den 19. marts meddelte, at han trak sig som politisk leder og pegede på Pia Christmas-Møller som sin afløser. Han opfordrede Hans Engell til at trække sig fra posten som gruppeformand, således at hovedkombattanterne ikke længere stod i vejen for genskabelsen af den nødvendige arbejdsro i partiet. Dermed var Hans Engell sat skakmat. På gruppemødet den 20. marts blev Pia Christmas-Møller valgt som politisk leder og politisk ordfører, medens Helge Adam Møller blev valgt som gruppeformand med ti stemmer mod seks til Hans Engell. Han havde altså ikke trukket sig frivilligt. Han blev heller ikke valgt som en af folketingsgruppens repræsentanter i hovedbestyrelsen. Han gav efterfølgende udtryk for, at Per Stig Møllers afgang ikke havde behøvet at være en »pakkelsøning«. Kredsen omkring ham fandt, at manøvren var et komplot. Bitterheden var stor. Da det for offentligheden stod meget uklart, hvori den politiske uenighed bestod, kunne begivenhederne kun tolkes som et bittert personopgør. Og det var ikke afsluttet endnu.

Tilbage stod nemlig spørgsmålet om hvem der skulle være formand for landsorganisationen. Den post havde Per Stig Møller ikke trukket sig fra, hvad Engell-fløjen fandt ganske uacceptabelt. Derpå meddelte både han og Hans Engell den 23. marts, at ingen af dem var formandskandidater. På et hovedbestyrelsesmøde den 24. marts nedsattes et udvalg, der skulle finde egnede emner til posten. På dette møde blev generalsekretær Peter Sterup – en af Engells støtter – iøvrigt bedt om at forlade posten. Han erstattedes den 29. maj af Jan Høgskilde.

Den nye ledelse havde i et forsøg på at lægge låg på uroen tilstræbt at fordele ordførerskaber m.v. nogenlunde ligeligt mellem de forskellige fløje, en fordeling som lettedes mærkbart af, at der nu ikke var så mange at fordele dem mellem. Alligevel dukkede skærmydslerne op et par gange hen over sommeren. Sidst i juli opfordrede Pia Christmas-Møller i en pressemeddelelse Hans Engell til at stille op som partiets spidskandidat til Europa-parlamentsvalget i 1999. En noget usædvanlig fremgangsmåde. Opfordringen kunne, hvis man var meget venlig, tolkes som en slags anerkendelse, men den kunne også ses som et ønske om, at han forlod dansk politik. Den sidste tolkning var nok nærmere sandheden. Han takkede pænt, men bestemt nej tak. Folketingsmedlemmerne Lene Espersen og Jens Heimbürger, begge anset som Engell-støtter, spillede i Berlingske Tidende ud med et krav til ledelsen om en mere markant politisk profil. Udspillet var angiveligt ment som et oplæg til en politisk debat, men blev alligevel set som bidrag til magtkampen. Der var også en debat om, hvorvidt Pia Christmas Møller skulle kandidere til formandsposten. Da hun den 31. juli offentligt tilkendegav, at hun stillede sig til rådighed, mødte det modstand fra dele af baglandet.

Der var således lagt op til endnu en holmgang, når folketingsgruppen skulle afholde sommergruppemøde. Partiets nestor Poul

Schlüter mente det nødvendigt at gå i medierne for at mane til ro, sammenhold og 100% opbakning bag ledelsen. Men inden mødet tog udviklingen en overraskende vending. Hans Engell meddelte den 15. august, at han ikke ville genopstille til næste folketingsvalg. Dernæst kunne Pia Christmas-Møller på selve mødet den 22. august fortælle, at tidligere koncernchef for ISS og bestyrelsesformand for A/S Storebælt Poul Andreasen havde indvilget i at opstille til posten som formand for landsorganisationen. Dette kandidatur vandt fuld tilslutning i gruppen. Det konservative Folkeparti forsøgte dermed at løse den langvarige personstrid med en opdeling af ledelsen. Pia Christmas-Møller skulle som folkevalgt parlamentariker tage sig af det politiske, medens den af medlemsorganisationen valgte formand skulle tage sig af det organisatoriske, en konstruktion som partiet tidligere i historien havde haft held med.

Med folketingsvalget, regeringsdannelsen og partilederskiftene bag sig var det folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten, som politikerne skulle koncentrere sig om. Troede de. Men den 27. april udbrød der storkonflikt på arbejdsmarkedet, den første siden 1985. Den 24. april viste resultatet af urafstemningen, at det af LO-ledelsen anbefalede mæglingsforslag var blevet forkastet af medlemmerne. En gevaldig begmand til LO's ledelse. Ud af de 15 forbund, der stemte om mæglingsforslaget, var der ja-flertal hos de ni. Men i de fire største forbund, Metal, SiD, Kvindeligt Arbejderforbund, og Træ-Industri-Byg var der et flertal imod, og det gjorde udslaget. 47% havde deltaget i urafstemningen, hvilket var usædvanligt mange, og af dem stemte 56% nej. Da regeringen ikke ville gribe ind for at forhindre konflikten i at bryde ud, blev landet delvist sat i stå fra den 27. april. En hamstringsbølge skyllede hen over landet, som stod hungersnøden for døren. Gær blev den mest eftertragtede handelsvare!

Da forhandlinger mellem Dansk Arbejdsgiverforening og LO ikke førte til enighed, besluttede regeringen den 6. maj at gribe ind, og dagen efter blev den lovgivning, der ophøjede mæglingsforslaget – med visse ændringer – til lov hastebehandlet i Folketinget. Kun Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten var imod indgrebet. Indgrebet indebar blandt andet, at der på grundlag af mæglingsforslaget blev tilføjet en ekstra feriedag til alle, der havde været i beskæftigelse i mindst ni måneder, at der blev tilføjet tre omsorgsdage for familier med børn under 14 år, hvis den ansatte havde været i beskæftigelse i 6 måneder, at arbejdsgivernes pensionsbidrag kun steg med 0,5% og ikke 0,9%, og at den sygeskat på 325 kroner per medarbejder om året, som virksomhederne betalte, fjernedes fra 1999. Trods nogen muggen i gelederne blev indgrebet ikke mødt med demonstrationer af betydning. Men konflikten havde afsløret en afstand mellem top og bund i fagbevægelsen som nok kunne give anledning til selvransagelse.

Og så kunne politikerne igen rette blikket mod folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten. Det kunne de gøre med vished for, at det danske medlemskab af EU på ingen måde stred mod Grundloven. Det havde Højesteret fastslået den 6. april i den dom retten afsagde i sagen mod statsminister Poul Nyrup Rasmussen, som en gruppe borgere havde rejst mod ham for at have forbrudt sig mod grundloven.

Ja-siden var repræsenteret af Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Centrum-Demokraterne, Det konservative Folkeparti, Venstre og Kristeligt Folkeparti, som dog holdt en lav profil, da næsten halvdelen af partiets medlemmer var imod. En nye ja-organisationer var kommet til siden sidst. »Nyt Europa«, var blevet dannet den 28. januar 1998 på initiativ af personer fra ja-fløjen i Socialistisk Folkeparti med Steen Gade i spidsen. Organisationerne var tværpolitisk og grundholdnin-

gen var, at EU var, hvad man gjorde det til. Organisationen ville igangsætte en langsigtet diskussion i Danmark, hvor man ud fra grønne, sociale lighedsbetragtninger og demokratiske grundsynspunkter går ind for at bruge EU til fremme af disse værdier. De anbefalede et ja, da de fandt at Amsterdam-traktaten trods dens mangler var bedre end Maastricht-traktaten. Ja-sidens vigtigste grunde kan med lidt tillem্পninger sammenfattes til, at traktaten var en forudsætning for at EU's udvidelse mod øst kunne begynde, at traktaten var bedre end den foregående, og at de fire danske forbehold stod uantastet og kun kunne ændres ved en ny folkeafstemning. Desuden slog de på usikkerheden med hensyn til, hvad Danmark skulle gøre, hvis det blev et nej. En genforhandling af traktaten anså de for at være komplet umulig.

Nej-siden var repræsenteret af Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti, Fremskridtspartiet, Folkebevægelsen mod EF-Unionen, og JuniBevægelsen. Også på den side var der kommet en ny organisation »Nationernes Europa, EF-tilhængere imod mere Union«, som var dannet for at give moderate skeptikere på den brede politiske midte et ståsted. Nej-sidens væsentligst argumenter er vanskeligere at sammenfatte, da de i deres anbefaling af et nej gav vidt forskellige begrundelser for det samme standpunkt. De temaer, de især slog på, var et stop til unionsudviklingen og afgivelsen af dansk selvbestemmelsesret, udmeldelse af Schengen-aftalen, østudvidelsen og miljø. Men medens f.eks. Enhedslistens modstand mod Schengen-aftalen var begrundet med, at det ville forringe flygtningenes vilkår alvorligt, var Dansk Folkeparti af den stik modsatte opfattelse.

Modstanderne mente, at en genforhandling af traktaten var en realistisk mulighed, ja en nødvendighed for de øvrige EU-lande, hvis Danmark stemte nej. Holger K. Nielsen opstillede fire punkter, der kunne indgå et dansk

oplæg til en sådan genforhandling: bedre demokratiregler, alle de østlande, der gerne ville med, skulle have mulighed for det, et bedre miljøafsnit og udmeldelse af Schengensamarbejdet. Disse punkter blev imidlertid pure afvist af statsministeren som værende useriøse, luftige og derfor unfair at inddrage i kampagnen.

Den kom således i al væsentlighed til at ligne de foregående i 1992 og 1993. Det teknisk yderst komplicerede stof blev præsenteret for vælgerne i en nødvendig forsimplet form. Der syntes heller ikke at være nogen udvikling i grundholdningerne hos vælgerne. Meningsmålingerne viste, at de vigtigste begrundelser for at stemme ja stadig var, at Danmark ville blive isoleret ved et nej og at samarbejde var godt, medens begrundelserne for at stemme nej stadig var, at traktaten gav mere union, og at Danmark ikke skulle afgive mere suverænitet. Målingerne viste også, at ja-siden havde et flertal hele vejen gennem kampagnen.

Den 28. maj afgav 76,2% af vælgerne deres stemme, hvilket var 10,3 procentpoint lavere end valgdeltagelsen ved folkeafstemningen den 18. maj 1993 og 9,7 procentpoint lavere end ved folketingsvalget. Ja-stemmerne udgjorde 55,1% af de gyldige stemmer (1993: 56,7%), nej-stemmerne udgjorde 44,9% (1993: 43,3%). Opgøres resultatet udfra antallet af samtlige stemmeberettigede udgjorde Ja-stemmerne 41,2% og Nej-stemmerne 33,6%. På det aggregerede niveau var resultatet udtryk for en høj grad af stabilitet. Der var stadig et meget stort mindretal, som var imod unionsudviklingen, fordelingen af ja og nej stemmer i partierne var kun ændret marginalt, den geografiske udligning var fortsat, og der var stadig stor forskel på EU-holdningen i Folketinget og i befolkningen. Grundige analyser af de vælgerbevægelser, der skjulte sig under overfladen, vil givetvis revidere dette billede af stabilitet og vise, at der

alligevel var sket noget med danskernes holdninger til EU.

Ja-partierne var henrykte for resultatet, men erkendte samtidig, at der måtte tages hensyn til det store mindretal. Nej-siden var skuffede, men fandt tilstrækkelig opbakning i resultatet til fortsat at ville arbejde mod unionen. EU ville med andre ord fortsat være et vigtigt stridspunkt i dansk politik.

Det havde det så sandelig været i Socialistisk Folkeparti. Udfaldet af folkeafstemningen hjalp paradoksalt nok med til, at partiets landsmøde den 30.-31. maj kunne blive »Det store Forsoningsmøde«. Partiformanden kunne nu sige, at traktaten ville blive vedtaget, og det måtte partiet så arbejde ud fra på en offensiv og fremadrettet måde. Om det kunne de to fløje forenes. Det må ses som en imødekommelse af ja-fløjen, at det besluttedes at opstille kandidaterne til Europa-parlamentsvalget på en sideordnet liste fremfor som det ellers var sædvane på en partiliste. Derimod satte nej-fløjen sig på begge næstformandsposterne. Som slutsten på forsoningen vedtog landsmødet enstemmigt partiets nye EU-program. Divergenserne i holdningen til EU bestod dog stadig.

Ikke så snart var folkeafstemningen afholdt før den økonomiske virkelighed trængte sig på. Den 2. juni fremlagde regeringen et omfattende forslag, »Pinsepakken«, til en økonomisk stramning i form af omfattende skatteomlægninger for at dæmpe det stigende private forbrug, lette presset på betalingsbalancen og stoppe husprisernes himmelflugt. Ingen af de mulige forligspartnere afviste umiddelbart at forhandle om forslaget. I de følgende par uger gennemførtes intense og teknisk kompliceret forhandlinger, alt på baggrund af en lind strøm af beregninger, som hver især viste hvorledes lige præcis denne eller hin samfundsgruppe ville blive ramt af indgrebet. Især husejernes situation var i fokus, fordi forslaget blandt andet inde-

holdt en nedsættelse af værdien af rentefradraget fra 46% til 32%.

Det politisk interessante var, at forhandlingerne om Pinsepakken var den første afprøvning af, hvor regeringens flertalsmuligheder lå, og hvem den selv ville vælge at basere et så omfattende økonomisk indgreb på. I den forbindelse var det væsentligt, at Enhedslistens bestyrelse, som tidligere havde blokeret for folketingsgruppens indgåelse af forlig, den 6. juni gav gruppen mandat til at slutte et forlig på grundlag af forslaget, hvis 1. skatteomlægningen sikrede de lavestlønnede og folk på overførselsindkomst en reel samlet lettelse betalt af de højeste indkomster; 2. de grønne afgifter var sociale og fremmede miljøomstilling samt 3. at erhvervslivet og aktieejere betalte et større provenu.

Dernæst var det væsentligt, at det den 10. juni lykkedes regeringen efter 12 timers uafbrudte forhandlinger at indgå et forlig med det færøske landsstyre om banksagen og om vilkårene for en afvikling af den store statsgæld til Danmark. Forliget betød, at de to færøske mandater ikke ville bruge deres stemme i forbindelse med Pinsepakken. Vejen var hermed banet for, at regeringen, hvis den ville, havde en reel mulighed for at slutte forlig alene med venstrefløjen. Og det var hvad den gjorde den 17. juni.

I politisk henseende var forliget bemærkelsesværdigt i den forstand, at venstrefløjspartierne nu deltog i et fire-årigt forlig om skatten. De var begejstrede og regeringen tilfreds. Fortøvnelsen over regeringens valg af forligspartnere var stor blandt de borgerlige partier, som mente, at den dermed havde lagt gift ud for efterårets forhandlinger blandt andet om en arbejdsmarkedsreform og om finansloven. Imidlertid var regeringens flertal kun sikret i denne sag. Den kunne ikke regne med, at de færøske mandater også fremover ville undlade at blande sig i dansk indenrigspolitik. Godt nok havde Mimi Jakobsen den

17. april sagt, at Centrum-Demokraterne ikke ville vælte regeringen, hvis den blev udsat for en urimelig afpresning fra den kant. Men partiet kunne vel ikke i længden holde til at være sikkerhedsnet under regeringen, hvis færingerne gentagne gange valgte at udnytte deres nøgleposition.

En sidste sag fandt sin afgørelse inden Folketinget tog på sommerferie. Men det var ikke sket uden en vis dramatik og nervekrig. Regeringen havde i januar indledt forhandlinger med partierne om nye og strammere udlændinge- og integrationslove. Disse forhandlinger var ikke blevet tilendebragt, da folketingsvalget blev udskrevet. Da de blev genoptaget efter valget lykkedes det at indgå et forlig med Venstre og Det konservative Folkeparti. Dette forlig kom imidlertid i fare på grund af uenighed i regeringen. Da aftalen skulle endeligt konfirmeres den 18. juni af den radikale folketingsgruppe, kunne den ikke akceptere, at der var en passus om, at ansøgere til familiesammenføring foruden orden i økonomien også skulle have en passende bolig. De radikales flygtningeordfører Henrik Svane hævdede, at indenrigsminister Thorkild Simonsen havde indgået en aftale med Venstre og de konservative om ændrin-

gen i regeringens lovforslag uden at have opnået tilslutning fra de radikale. Dette benægtede indenrigsministeren, såvel som Venstres og de konservatives forhandlere. De var stærkt fortørnede, talte om en parlamentarisk krise, og de ville ikke garantere at stemme for lovene, hvis denne passus blev strøget. Problemet var så alvorligt, at det blev drøftet mellem de to regeringspartiers ledere. Udfaldet blev, at betingelsen om en passende bolig blev fjernet. Hermed hang flygtningepakken i luften. Venstre og de konservative ville ikke røbe, hvorledes de ville stemme den 26. juni. Regeringen skulle holdes på pinebænken. Det viste sig, at de stemte for udlændingeloven og undlod at stemme til integrationsloven, som derfor blev vedtaget alene med regeringspartiernes og Centrum-Demokraternes stemmer.

Status for regeringen måtte være, at dens parlamentariske situation stadig var meget usikker, men at den med vedtagelsen af Pinsepakken og Flygtningepakken trods alt havde fået demonstreret, at den havde reelle forhandlingsmuligheder til begge side i Folketinget, og at den var villig til at udnytte begge muligheder.

Manuskriptet afsluttet den 28. august 1998

Anmeldelser

Jacob Andersen: »Fra folkestyre til fællesstyre – strategi for en demokratisk magtovertagelse«
København: Gyldendal. 230 sider.

Jacob Andersen gør i sin bog op med to myter. Den ene ser et ensartet folk som grundlag for en demokratisk styreform. Den anden ser folketings og nationalstaten som centrum for den demokratiske politik. Begge forestillinger er ude af trit med den (post)moderne virkelighed, og for Jacob Andersens er det forestillingerne, der trænger til at blive justeret. Fordi de fastholder diskussionen på fortidens præmisser eller endda på et fiktivt grundlag og blokerer for en diskussion om, hvordan vi kan og skal forholde os til de fælles styrende institutioner i fremtiden.

Det er selvfølgelig ikke mindst forholdet til de europæiske institutioner, der ligger Jacob Andersen på sinde, og det er heller ikke svært at se dele af EU-modstanden som genstand for polemikken, men bogen har et videre sigte. I længden er det nemlig uholdbart, at vi står uden en fælles referenceramme, når demokratiske problemstillinger sættes til debat. Konsekvensen bliver let en ufrugtbar polarisering af standpunkter, hvor nye styrings- og deltagelsesformer unuanceret enten bliver set som et demokratisk forfald eller en demokratisk fornyelse.

Noget sådant er selvfølgelig altid uheldigt for en demokratisk samtale, men specielt uheldigt er det, når genstanden for denne samtale er demokratiet selv. Demokrati spiller nemlig en særlig rolle i dagens samfund. Med forfatterens ord har demokratiet afløst den kristne Gud. Og det er jo ikke så lidt. Ganske vist rummer moderne samfund andre institutioner, der binder mennesker sammen, men

det er kun den demokratiske styreform, der på autoritativ vis formår at forbinde magt og retfærdighed og som sådan udgøre en fælles autoritet. Derfor er nogle fælles grundlæggende principper om demokratiet nødvendige. Noget vi kan blive enige om på tværs af al uenigheden. Men det er ikke så let at beskrive, hvori disse demokratiske principper består, eftersom mange ting i praksis foregår på en noget anden måde, end de var tænkt i den fælles konstitution: Grundloven.

»Fra folkestyre til fællesstyre« forholder sig til de ændrede betingelser for demokratiet og den tilpasning, de politiske institutioner har gennemløbet. Bogen er dog først og fremmest interessant derved, at den søger at opspore og sammenholde de demokratiforestillinger, der har omgivet dansk folkestyre, med de forandrede betingelser og praksis'er. Og hvem er i den forbindelse mere nærliggende at tage fat på end netop de to »store« i dansk demokratidebat, Alf Ross og Hal Koch, som til lejligheden stiger ned fra himlen og deltager i en samtale med forfatteren.

I denne første og for mig at se bedste del af bogen redegøres der for forskelle og ligheder og centrale demokratiteoretiske problemstillinger på forbillig vis. Men netop i kraft af samtalens dybde bliver også uklarhederne synlige, hvor forfatteren – hårdt presset af Ross – kommer på gyngende grund. Forfatteren vil gerne holde fast i nogle universelle principper for demokrati, hvilket jo overhovedet også er hans mulighed for at nå ud over »det danske folk« og tale om borgere i en mere almen forstand. Men som bud på demokratiets kerne ender han op med noget så upræcist som, hvordan vi opfører os over for hinanden. »Demokratisk opførsel«, kalder han det, men hvordan skal man kunne få rede på, om vi opfører os demokra-

tisk eller ej, hvis begrebet ikke henviser til andet og mere end nogle historisk betingede normer, der flytter sig fra land til land og fra årti til årti.

Forfatteren siger, at han vil nå frem til en kerne, men i virkeligheden vil han noget mindre, for han vil nøjes med at beskrive hvilke normer, der eksisterer, og hvordan og hvorfor der eventuelt sker afvigelser fra sådanne normer i praksis. Men det er ikke tilstrækkeligt, hvis man samtidigt vil gøre demokratiet til »vor tids Gud«. Skal demokratiet kunne fungere som »moralsk overdommer« må det sandsynliggøres, hvorfor og hvordan demokratiet kan spille en sådan rolle. Og en sådan begrundelse kan kun gives filosofisk. Den kan ikke udfindes empirisk.

Derfor vil de klassiske demokratidoktriner fortsat kunne inspirere, men Jacob Andersen har ret, når han advarer mod ukritisk at overføre dem på nutiden. Gør man det, er risikoen stor for at overse nutidens betingelser og udfordringer. Det giver han et godt eksempel på i kritikken af Henning Fønsmarks bog »Historien om den danske utopi« i bogens anden del.

Samme risiko løber man, hvis man overfører den demokratiske traditions normer og forestillinger på nutidens problemstillinger. I kapitlet: »Grundtvigs folk« beskæftiger Jacob Andersen sig med fortolkningen af begrebet »folkestyre«. Og formentlig har han ret i påstanden om, at forestillingen om et dansk folkestyre ofte er smeltet sammen med de grundtvigske begreber om folket og det folkelige. Det har været fristende at forbinde dansk folkestyretradition og dens vægt på samtale og konsensus med en forestilling om det danske folk som et sprogligt og kulturelt fællesskab. Et fællesskab der hermed gøres til en forudsætning for dansk demokrati og følgelig uforeneligt med et fælles europæisk demokrati.

Det er for at komme ud over denne identitetssætning af demokrati og etnos, at Jacob Andersen foreslår at erstatte folkestyre med begrebet fællestyre. Det kan være der være meget fornuft i, for EU-modstandernes påstand, at demokrati forudsætter et sprogligt-kulturelt fællesskab, er noget sludder – og tilmed noget farligt sludder. Når forskellige demokratiretninger har betonet lighed som et element i demokratiet er det som lighed i

betingelser for at kunne udtrykke sig forskelligt. Ikke som lighed i udtryksformer, hverken sprogligt eller kulturelt. Demokratiteoretisk har et demokratisk fællesskab aldrig været ensbetydende med et sprogligt-kulturelt fællesskab, men derimod med et »fællesskab af forskellighed«. Betingelser og muligheder for at udvikle et sådant fællesskab er just, hvad demokrati handler om.

Bogens tredje og sidste del hedder: »Strategi for en demokratisk magtovertagelse«. Jacob Andersen beskriver her, hvordan demokratiets betingelser har ændret sig for den enkelte borger i form af større kompleksitet, både hvad angår styringens karakter og omfang, og hvordan borgerne reagerer på de forandrede vilkår som »hverdagsmagere« og »verdensmagere«. Selv om Jacob Andersen har et vist blik for problemerne i denne forandringsproces, er det mere fremskridtene, han fokuserer på, lige som han polemiserer mod dem, der taler om demokratiets forfald.

Problemet er imidlertid, at Jacob Andersen ikke har noget demokratibegreb at holde forandringerne op imod. Derfor bliver hans tilbagevisning af »forfaldsteoretikerne« også lidt postulatorisk. Kan hende, at han har ret i, at det kollektive tab af magt over helheden udlignes af det enkelte individs større magt over delene. Det er i hvert fald en interessant hypotese, men som for at kunne underbygges, kræver ikke blot mere faktuel viden, men frem for alt et mere præcist begreb om demokrati. Jacob Andersen falder i den samme grøft som så mange andre, der i iveren for at tilbagevise dommedagsprofetier over demokratiet kommer til at omfavne »hverdagsmagere« og »verdensmagere«. Som om sådanne forteelser uden videre kan erstatte et demokratisk fællesskab. Som om demokrati kun handler om at hver enkelt bliver i stand til at maximere sin egen indflydelse.

Jacob Andersen slutter af med ti konkrete forslag som led i strategien for en demokratisk magtovertagelse. Flere af dem er umiddelbart gennemførlige og gode, fordi deres sigte er at styrke en fælles diskussion af rammerne for de mange beslutninger, der dagligt træffes på kollektivets vegne. Kun ved at vi forholder os aktivt til disse rammer og vilkår for folke- eller fællestyret vil meningen med det kunne justeres og fornyes. Og her tænker jeg ikke så meget på konkrete ændringer af insti-

tutioner og procedurer som på justering og fornyelse af den fælles bevidsthed om demokratiet. Forhåbentlig vil disse forslag indgå i den diskussion af det danske folkestyre, som det af folketingsnedsatte magt- og demokratiudredningsudvalg bl.a. har til opgave at fremme.

Jacob Andersen har med bogen givet et godt input til en sådan diskussion.

Lars Torpe
lektor, Aalborg Universitet

Lars Nordskov Nielsen (red.):
»Hvor går den etiske grænse?
En debatbog om etik i politik,
forvaltning og erhvervsliv«
Børsens forlag 1998.

Det er en gennemprøvet opskrift på en bog at få en række drevne samfundsdebattører suppleret med et antal professorer til at skrive hver sin artikel om et givet emne. Det kan sjældent gå helt galt, hvis bare man vælger de rigtige forfattere. Det skal være folk, der tidligere har vist sig leveringsdygtige i hurtige, veldrejede artikler om en bred vifte af aktuelle emner. De enkelte bidrag bliver så sjældent helt ringe. Men spørgsmålet er ofte om der kommer en helhed ud af det? Det forudsætter, at bidragene indbyrdes spiller sammen og at der kan drages nogle fælles konklusioner eller komme interessante modstillinger ud af redaktionsarbejdet.

Ideen til denne bog synes at udspringe af, at der både i det politiske liv, i forvaltningen og i erhvervslivet i de senere år har været forskellige skandalesager. Den er også udsprunget af, at vi i en årrække ofte har set ordet etik draget frem. Lidt uvenligt kan man med en af forfatterne, Henrik Zahle, tale om en etik-inflation.

Redaktøren har fået to forfattere, Erling Olsen henholdsvis Knud Vilby til at skrive om etik i politik. Olsen holder sin velkendte evne til at være morsom og komme med smarte bemærkninger under en vis disciplin og viser, at den distance til det parlamentariske liv, som humoren tit afspejler, også kan udnyttes mere analytisk. Olsen beskriver

forskellige normer for politikere på Christiansborg, normer som ikke i alle tilfælde står en større offentlighed helt klart. For den, der er interesseret i vort politiske liv, er det et ret oplysende bidrag. Artiklen anbefales også fagpolitologer.

Knud Vilbys bidrag lægger vægten på den svækkelse, han mener at se, for de nationale politikere. Den skyldes, at staten har afgivet magt »opad« til overnationale organer og »nedad« til kommuner m.m. Naturligvis falder Vilbys bidrag ikke igennem – men denne læser finder nu nok, at det er lidt løst fokuseret. Især er sammenhængen med »etik« ikke vældigt skarpt trukket op.

Så følger tre bidrag om etik i forvaltning. Henrik Zahle står for nogle korte, men ret dybtgående bemærkninger, hvor også selve etik-begrebet sættes lidt under mikroskop. Man mærker hos Zahle en velgørende bestræbelse for at undgå at skrive det glatte og moderigtige, som ellers så let kan true. Zahle gør således opmærksomt på, at også denne bog gennemses af et ledelsesperspektiv, som kan være noget ensidigt. Man havde gerne som læser set en længere og mere udfoldet artikel af Zahle.

For den, der har læst såvel Lars Nordskov Nielsens forord til denne bog som en række andre arbejder, rummer Nordskov Nielsens eget velskrevne bidrag om »god forvaltningsskik« næppe noget væsentligt nyt – om overhovedet noget. Og endelig bidrager Peter Duus og Carsten Skovgaard Nielsen til denne gruppe artikler om etik og forvaltning med »Myten om de gode myndigheder«. Artiklen taler om, at der er brug for »spillerum« for en »værdibaseret ledelse« i moderne socialt arbejde. Det skal bestemt ikke afvises – men emnet kræver måske en mere dybtgående og systematisk behandling, hvis vi læsere helt skal vindes for sagen. Artiklen synes i nogen grad præget af forfatterens refleksioner over en lidt spredt litteratur, bl.a. skrevet af fagfilosoffer. Undertegnede havde nok foretrukket, at bogen i stedet indeholdt originalbidrag fra fagfilosoffer. Men forfatterne til denne artikel er – som flere andre af bogens forfattere – i virkeligheden praktikere og nok bedre til overvejende praktiske overvejelser.

Bogen slutter med fem artikler om etik i erhvervsliv. Denne anmelders personlige forudsætninger

er nok ringest, når det drejer sig om at vurdere netop denne gruppe artikler. Men efter mit skøn gør samtlige forfattere her et godt arbejde. Især vil jeg gerne fremhæve Erik Hoffmeyer og Jens Schierbecks artikel »menneskerettigheder, eksport og investeringer«. Her får man lejlighed til at fordybe sig i en problematik, der for mange af os ellers kun følges i enkeltsager som omtales i medierne.

I andre artikler kommer vi ind på så forskellige emner som erhvervsvirksomhedernes sociale ansvar – lidt overfladisk behandlet af Lars Kolind – skatterådgivning samt de finansielle institutioners særlige etikproblemstillinger veloplagt diskuteret af Lennart Lynge Andersen. Endelig skal nævnes Palle Bo Madsens artikel »Ret og etik på markedet«, som er denne gruppes i bedste forstand mest akademiske bidrag.

Bogen henvender sig formentlig til travle »beslutningstagere«. Flere bidrag er intellektuel fast-food – dog ikke af den næringsløse slags. De kan læses hver for sig, som når man indtager et måltid af gangen. Læserne kan derved holde sig »ajour«. Det er imidlertid vanskeligt at se, at bogens pris på 420 kr. for 252 små sider er særlig imødekommende. Men det betyder måske mindre for den målgruppe, som bogen er tiltænkt?

Det er tillige vanskeligt at se, at bogen danner en velkomponeret helhed, der er mere end summen af de enkelte bidrag. Redaktørens forord er minimalt og rummer som allerede antydning en vis overlapning med redaktørens eget artikelbidrag til samlingen. De linier og sammenligninger på tværs af »politik«, »forvaltning« og »erhvervsliv«, som skulle trækkes for at vise berettigelsen af samlingen, er der ikke. Det ville nok være mere frugtbart og dyberegående om man havde koncentreret sig om et af felterne. Det ville formentlig også have været mere givtigt om forfatterne havde inkluderet en eller to fagfilosoffer, eventuelt et par teologer samt en forvaltningspolitolog som fx Lennart Lundquist. Uden at krænke denne bogs forfattere kan det nok formodes, at man kunne have sammensat et forfatterhold, som samlet havde tilbragt en del mere tid med at fundere over etik.

Professor Tim Knudsen
Institut for Statskundskab, KU.

Peter Dahler-Larsen:

»Den Rituelle Refleksion

– om evaluering i organisationer«

Odense Universitetsforlag, 1998.

180 sider, 200 kr.

Peter Dahler-Larsen har skrevet en interessant bog om evaluering, et fænomen der i dagens samfund bruges rigtig mange ressourcer på, uden at vi egentlig ved ret meget om, hvad der kommer ud af det.

Bogens udgangspunkt er en kritik af de klassiske forestillinger om, hvad evaluering fører til, nemlig at evaluering er et redskab til at forbedre indsats, problemløsning og målopfyldelse, enten ved at tilbyde ekspertviden eller ved at sikre erfaringsopsamling og læring i tid og rum. I stedet karakteriseres evaluering, som det der i en noget tung sprogdragt kaldes, »gennemspilninger af mytiske temaer i den refleksive modernitet«. Ideen er den, at evaluering er et tidstypisk kulturelt fænomen. At evaluere signalerer ansvarlighed. Selve iværksættelsen af en evaluering er derfor vigtigere end dens konkrete udformning. Evalueringens design præges derfor også ofte af relativt tilfældige valg af evalueringskriterier. For de evaluerede betyder dette, at det ofte bliver nødvendigt at sikre, at resultaterne ikke bruges direkte. På denne måde søger bogen at forklare, hvordan evaluering er blevet så udbredt et fænomen, selvom fænomenet ikke har bevist, at det kan levere den vare det lover, den rationelle, instrumentelle kvalitets- og effektivitetsforbedring.

Samtidig beskriver bogen et andet ansigt relateret til evalueringsprocesser. Evalueringer er med til at konstruere virkeligheden. Evalueringer bekræfter bestemte verdensbilleder og stiller sig i vejen for andre. De gør udvalgte aktører talende, andre tavse. De skaber opmærksomhed om givne værdier, og medvirker til at tone andre værdier ud i glemslens mørke. Evalueringer er på denne måde både menings- og identitetsskabende. Og mening og identitet er særdeles efterspurgte størrelser i en tid præget af »de store fortællingers« forfald, tvivl og retningsløshed.

Bogen kombinerer således på en spændende måde makrobegreber produceret af tidens store sociologer (Bauman, Beck, Giddens, Lyotard m.fl.)

med meta- og mikrobegreber hentet fra organisationsteori (Brunsson, DiMaggio & Powell, Scott, Weick m.fl.) i analysen af evalueringslitteratur og -praksis.

Bogen afsluttes praktisk normativt med gode råd til evaluatore. Evaluatore bør skue udover den afgrænsede enhed, organisation eller program, der evalueres, og ind i den omgivende institutionaliserede praksis. Evaluatore bør forholde sig kritisk til de identitetsdannelsesprocesser, der pågår i forbindelse med evaluering. Evaluatore bør erkende, at evaluering implicerer valg af og mellem værdier. Evaluatore bør have teoretisk styrke, bør kunne kombinere og anvende kulturteori, makrosociologi, institutionel teori, organisationsteori samt demokratiteori. Evaluatore kan ifølge Dahler-Larsen således ikke læne sig tilbage og »nøjes med« at påtage sig et procesansvar. De bør også påtage sig et fortolkningsorienteret policyansvar. Bogen lægger i denne forstand op til en helt central og etisk vigtig debat om evaluator roller. Desværre afsluttes bogen ikke med en parallel forskningsorienteret normativ diskussion. Det havde været interessant, om forfatteren havde involveret læseren ikke blot i sine tanker om, hvordan evaluering bør gribes an som praksis, men også i sine tanker om, hvordan evaluering empirisk bør studeres som forskningsmæssigt objekt.

Som det er fremgået fremtiller bogen evaluering som et modefænomen. Også de perspektiver bogen baseres på kan i den akademiske verden karakteriseres som modefænomener. Bogens institutionalistiske og socialkonstruktivistiske perspektiv på evaluering er forfriskende i lyset af mainstream evalueringslitteratur (f.eks. Rossi & Freeman samt Vedung). Det er også plausibelt, at det institutionalistiske, socialkonstruktivistiske perspektiv faktisk har en betydelig forklaringskraft i forhold til fænomenet evaluering. De mange illustrative eksempler i teksten synes i hvert fald at godtgøre dette. Alligevel spørger man sig som læser, om forfatteren og dermed også læserne, ikke deltager i en gennemspilning af akademisk mytiske temaer? Det institutionalistiske, socialkonstruktivistiske perspektiv fremstilles i bogen som mere rigtigt, mere i overensstemmelse med virkeligheden, end de klassiske, redskabsorienterede perspektiver på evaluering. Men er det overhovedet muligt at forestille sig, at et perspektiv beskri-

ver et fænomen mere rigtigt end et andet, hvis man tager socialkonstruktivismen alvorligt? Og har vi overhovedet bare nogenlunde dækkende og pålidelige empiriske analyser af dansk evalueringspraksis at basere analyserne på? Det havde været interessant, om forfatteren havde forholdt sig til disse metateoretiske og metodiske problemer, når de nu lyser så klart ud af hans egen fremstilling i en bog han selv betegner som en »tænkebog«.

Trods de anførte kritikpunkter er bogen en fornøjelse at læse – i hvert fald for en organisations-sociolog, der beskæftiger sig med politologisk forskning og undervisning, herunder med evaluering i teori og praksis. Bogen kan da også anbefales til alle, der beskæftiger sig med evaluering i teori såvel som i praksis. Kun læsere, der er familiære med mainstream evalueringslitteratur og/eller har beskæftiget sig en del med evaluering i praksis – som bestiller, evaluator eller evalueret – får imidlertid det fulde udbytte af bogen. Bogen er således ikke en lærebog i gængs forstand. Alligevel bør den som et supplement til gængse lærebøger i evaluering finde plads på læseplanerne på universiteternes kurser i evaluering såvel som på efteruddannelsesfronten.

Lektor, lic.merc.

Hanne Foss Hansen

Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Kirsten Bregm (red.):

**»Omstilling i den offentlige sektor
– i et økonomisk perspektiv«**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998.
219 sider, 275 kr.

Formålet med antologien er at give et indblik i den omstillingsproces, der har fundet sted i den offentlige sektor, samt at reflektere over den fremtidige udvikling. Den er skrevet af samfundsforskere og praktikere til brug for samfundsvidenskabelig undervisning på universiteter og handelshøjskoler. Herunder også til de masteruddannelser i offentlig administration, der i de senere år er etableret for

praktikere, der ønsker en administrativ overbygning, MPA, MPP mv.

Antologien omfatter kapitler om decentralisering som virkemiddel til omstilling (Bente Hyldahl Fogh), resultatløb (Kirsten Bregm), afregning i den offentlige sektor (Anders Hede), markedsløsninger på den offentlige sektors problemer (Jerome D. Davis), markedsorientering i et industriøkonomisk perspektiv (Peter Fristrup), deregulering af offentlig virksomhed (Ole Jess Olsen), udlicitering og effektivisering af den offentlige sektor (Jørgen Birk Mortensen) og den offentlige sektor og privatiseringen i Østeuropa og Rusland (Hans Aage).

I det udmærkede kapitel om decentralisering af ansvar og kompetence omtales bl.a. de mange topstyrede ændringer, som fandt sted indenfor statsadministrationen i 1980'erne og 1990'erne samtidigt med overgangen til mål- og rammestyring. F.eks. vedrørende budgettering i løbende priser, forenklet kontoplan, nettobudgettering, opsparringsadgang, indtægtsdækket virksomhed, flere statsvirksomheder, nettostyrede virksomheder, koncernledelse, brugerundersøgelser, afbureaukratisering, leder- og lønpolitik, udlicitering, resultatorienteret personalepolitik, fristyrer, kontraktstyrer, selvstændig likviditet- og kvalitetsstyring. Kommunerne fulgte hurtigt efter og decentraliserede budgetansvar og -kompetence og supplerede med reduktion af antallet af politiske udvalg og oprettelse af brugerbestyrer. Herved opnåede den offentlige sektor antagelig bl.a. øget effektivitet, bedre service, øget arbejdsglæde, brugerindflydelse (nærdemokrati) og klarere rollefordeling mellem politikerne, som fastsatte målene, og administrationen, som foretog sagsbehandlingen. Konklusionen er derfor helt naturligt, at den motiverende decentralisering er kommet for at blive.

Kapitlet om det offentliges overgang til resultatløb i 1997 og de hidtil ret beskedne resultater heraf kunne nok med fordel være suppleret med resultaterne fra Post Danmark, som i 1996 gik den modsatte vej for flere tusinde postbude. Postbudene gik fra akkordlignende arbejdstid til et almindeligt timelønssystem, der i praksis gav en masse overarbejde, dårligere arbejdsklima, ar-

bejdsnedlæggelser, dårligere postservice og dårligere driftsresultater.

I kapitlet om afregning i den offentlige sektor ses både på afregning inden for den enkelte institution og på afregning mellem offentlige institutioner. I begge tilfælde ønsker man bl.a. at opnå et så rigtigt billede af produktionsomkostningerne som muligt og et incitament til eventuelt at begrænse antallet af ydelser (f.eks. sygehusafdelingernes mange laboratorie- og røntgenundersøgelser). Afregningerne kan imidlertid blive ret komplicerede, forsinkende og dyre at administrere. Det nævnes, at der i USA og Holland er omkring ti gange så mange administrative sygehusmedarbejdere pr. patient som i Danmark. Anvendelsen af nøgletal eller faste priser og takster kan reducere administrationsarbejdet.

Det er selvfølgelig vigtigt med afregninger. Men mindst lige så vigtigt er det, at alle omkostninger medregnes i driftsregnskaberne. Nu mangler bl.a. ofte afskrivninger af den investerede kapital på grund af slid og forældelse samt forrentning af samme kapital og driftskapitalen. Årligt er der til sammen tale om milliardbeløb, hvilket der ikke gøres opmærksom på i kapitlet. Ved at tage hensyn hertil ville man få mere realistiske og højere nøgletal og mere direkte og hurtigere blive klar over behovet for eventuelle takstændringer, rationaliseringer, licitationer, outsourcing mv. samt skabe større muligheder for bedre samfundsøkonomiske og politiske dispositioner.

Et par teoretiske og ret svært tilgængelige kapitler om markedet som middel til omstilling i den offentlige sektor lægger naturligt op til et kapitel om udlicitering og effektivisering af den offentlige sektor. Det samme gør et let læseligt kapitel om deregulering af forsyningsmonopoler som elforsyning, jernbanetransport, telekommunikation og vandforsyning, der viser, at man normalt nok får de bedste løsninger ved at reducere monopolerne til de fysiske infrastrukturer.

Kapitlet om udlicitering og effektivisering giver et godt billede af de mange fordele ved udlicitering f.eks. øget konkurrence, besparelser, stordriftsfordele og interne rationaliseringer i den offentlige sektor for at beholde opgaverne. Men bestemt også et godt billede af de mange ulemper ved udlici-

tering f.eks. omkostningerne ved udarbejdelse af udbudsmateriale mv., faren for privat monopol, ufuldstændige kontrakter, for korte eller for lange kontraktperioder, konkurser, private virksomheders indbyrdes aftaler, flere klager og mere kontrol. Konklusionen er, at udlicitering er en måde at afprøve fordele og ulemper. Resultatet for det offentlige kan blive både positivt og negativt. Afprøvningen rummer dog den risiko, at det efterfølgende kan være vanskeligt at genopbygge en nedlagt offentlig produktion.

Antologien slutter med en interessant analyse af erfaringerne med planøkonomierne i Østeuropa og Rusland og af planøkonomiernes igangværende overgang til markedsøkonomier og store sociale problemer. Der konkluderes, at resultaterne af vækst og miljø i planøkonomierne og markedsøkonomierne ikke var så forskellige, som man måske forventede. Men planøkonomierne havde store problemer på grund af manglende økonomiske incitamenter til nytænkning og fornyelser. I kapitlet ironiseres bl.a. over, at vort Undervisningsministerium ved udformningen af budgetmodellen for de højere læreanstalter bruger det sovjetiske plansystem med ensidigt vægt på bruttoproduktionen som belønningskriterium og hermed samtidigt tilsidesætter kvaliteten.

Det har givetvis været svært at redigere antologien med så mange vidt forskellige specialister. Det er dog med mange henvisninger mellem kapitlerne lykkedes ganske godt at få en helhed ud af bogen. I forhold til antologiens titel og læsernes forventninger synes der dog at mangle perspektiver for den tekniske udviklings indflydelse på den offentlige sektors opgaver, for fordelingen af opgaverne mellem staten, amtskommunerne, kommunerne, selvejende institutioner og selskaber af forskellige slags samt for de sandsynlige sammenlægninger til færre offentlige institutioner.

Pensioneret økonomichef
Olaf Johansen
Ministeriet for Grønland

Jesper Jespersen:

»Miljøøkonomi«

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998.
217 sider, 275 kr.

Jesper Jespersens nye introducerende lærebog i miljøøkonomi henvender sig til indledende undervisning på de højere læreanstalter og til højniveau-undervisning i samfundsfag i gymnasiet. Bogen behandler økonomiske aspekter af debatten om energi, forurening og ressourcer. Det er Jesper Jespersens hovedsynspunkt, at miljøhensyn skal indgå i samfundsøkonomiske analyser på alle niveauer. Det gælder på markedsniveauet for den enkelte vare, på makroniveauet, der nærmest svarer til det nationale niveau, og på det globale niveau. Bogen er bygget op som en gennemgang af disse 3 analyseniveauer.

Efter to indledende kapitler, der indfører læseren i de vigtigste begreber og giver en oversigt over den øjeblikkelige danske miljøtilstand, behandles emnet »grøn markedsøkonomi« i kapitlerne 3-6. Det første kapitel er en introduktion til grundlæggende mikroøkonomiske teori. Der redegøres for økonomisk efficiens og afvigelsen fra den perfekte markedsøkonomi som følge af eksterne effekter. Endvidere behandles ejendomsrettens betydning i form af Coase-modellen og problemerne med værdisætning af miljøomkostninger. I de næste kapitler behandles energi og forurening. Bortset fra en udmærket, kort introduktion til de termodynamiske love og entropi-begrebet knytter kapitlet om energi sig tæt til den foregående teori-kapitel med en gennemgang af udbuds- og efterspørgselsforholdene.

En tilsvarende opbygning kunne forventes i det efterfølgende kapitel om forurening, men hovedparten af pladsen anvendes her til en i lærebogsammenhæng unødigt polemisk beskrivelse af finansministeriets fastlæggelse af den samfundsøkonomiske kalkulationsrentefod, samt en meget summarisk beskrivelse af samfundsøkonomiske beregninger i form af cost-benefit-analyser og livscyklus analyser. Endelig bringes en noget mere indgående behandling af Wuppertal-instituttets MIPS-enhed, der, som et mål for affaldsproblemet størrelse, anvender den samlede fysiske vægt af de til produktionen medgående materialer og energier fra »vugge til grav«. Desværre kommer

Jesper Jespersen ikke ind på hvordan mere traditionelle miljøøkonomer, forholder sig til denne idé. Lidt mere konkret viden om økonomiske analyser af forurening får man i det afsluttende kapitel om miljøskatter, men det er dog svært på denne baggrund at skabe sig et overblik over, hvor stor betydning analyserne har haft for fastlæggelse af politikken for de forskellige forureningsområder.

I bogens kapitler 7-11 behandles miljøspørgsmålene ud fra samfundet som helhed. Der indledes med et teoriehistorisk perspektiv. Det kan selvfølgelig have interesse at få et overblik over hvad de gamle mestre fra Adam Smith til J.M. Keynes har skrevet om miljø, ressourcer og vækst. Men spørgsmålet er om det er hensigtsmæssigt at medtage det i en introducerende bog, hvor man alligevel ikke kan komme i dybden. Her ville det nok være at foretrække, hvis vægten havde ligget på diskussionen i efterkrigstiden og specielt fra 1970'erne og frem. Jesper Jespersen giver en kort beskrivelse af forskellene mellem den moderne neoklassiske miljøøkonomiske teori og den institutionelt/økologisk inspirerede makroøkonomiske teori. Men læseren får ingen klarhed over, hvordan de to teoriretninger forholder sig til hinanden. Er de på vej væk fra hinanden, eller bevæger man sig mod en syntese? Det ville nok have øget udbyttet, hvis Jesper Jespersen her havde vist, hvorledes et eller flere konkrete miljøproblemer var blevet analyseret ud fra de forskellige opfattelser.

Det teoriehistoriske kapitel fungerer som en introduktion til gennemgangen af det grønne nationalregnskab og det miljøkorrigerede BNP. Jesper Jespersen giver en udmærket oversigt over de problemer, der er forbundet med at korrigere for ressourceforbrug, forurening og »herlighedsværdier«. Begreberne »bæredygtig udvikling« og »økologisk råderum« tages op til behandling i et selvstændigt kapitel, hvor der også gives en oversigt over forskellige opgørelser af »bæredygtig udvikling«, men fremstillingen når dog ikke længere end til at antyde de anvendte principper. Der sav-

nes således en omtale af usikkerheden omkring opgørelserne, og en beskrivelse af hvordan opgørelser forholder sig i forhold til hinanden. Er der enighed eller uenighed, og skyldes en uenighed forskelle i empiri eller i det teoretisk udgangspunkt? Afsnittets 2 sidste kapitler giver eksempler på danske miljøøkonomiske makromodeller i form af input-output-modeller, finansministeriets ADAM-model og det økonomiske Råds GESMEC-model. Bogen afsluttes med 2 kapitler, hvor det globale perspektiv trækkes frem. En række problemstillinger af global karakter og om international samarbejde findes dog også behandlet undervejs i den øvrige fremstilling.

Det har været Jesper Jespersens hensigt at skrive en bog, der både kan læses selvstændigt og anvendes som et supplement til en generel lærebog i nationaløkonomi. Derfor giver bogen både en indføring i de basale økonomiske begreber og tankegange sideløbende med at indføringen i miljøområdet. Projektet er et langt stykke hen ad vejen lykkedes for Jesper Jespersen, men det kan dog ikke undgås, at forfatteren ind imellem kommer til at sætte sig mellem to stole, og hverken får forklaret pointerne grundigt nok for læseren uden forudsætninger eller får udnyttet den viden, som må forventes af læsere med kendskab til økonomi. Det kan måske også virke hæmmende på tilegnelsen af stoffet, at Jesper Jespersen nu og da anvender en polemisk skrivestil. Det sidste er dog en smagssag. Nogle vil foretrække, at en lærebog fremtræder neutral og tilstræber at dele sol og vind lige mellem de forskellige synspunkter. Mens andre vil finde det velgørende, at forfatteren en gang imellem markerer sig skarpt, fordi det gør fremstillingen levende og lægger op til diskussion. Under alle omstændigheder er det godt, at vi har fået denne lærebog, som naturligt vil glide ind i undervisningen mange steder.

Lektor Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet