

Clemens Stubbe Østergaard

## De politiske dimensioner af reformprocessen i Kina

Reformkonteksten er en langvarig de facto administrativ decentralisering og en intern og ekstern legitimeringskrise for Kommunistpartiet. Mange implementeringsbarrierer i forbindelse med interesser og holdninger hos elite, institutioner og sociale grupper er overvundet ved en reformstrategi, der manipulerer organisationsstruktur og personel. Lokal, især amtsbaseret, interesse- og inertipræget administrativ intervention over for virksomhedsautonomi er den vigtigste reformbarriere nu, og modstrategierne er moderat recentralisering til nøglebyer, samt politisk reform. Politisk bevirker reformerne omfattende institutionel forandring, mulige fremskridt mod et »civilt samfund«, samt en politisk proces, der centralt præges af »bureaucratic politics« og lokalt af stor variation.

### Indledning

Kina befinder sig i tiåret for det store program af samfundsreformer, som vel altid vil være knyttet til Deng Xiaopings navn. De økonomiske reformer har fået størst opmærksomhed i Vesten og er tilsyneladende let kvantificerbare: bruttonationalproduktet er fordoblet, imens kineserne først i fem år reformerede landbruget og så i de næste fem tog fat på byindustriens problemer.

Noget mindre opmærksomhed er blevet de politiske reformer til del. Det kan skyldes prioriteringer i vor egen eller kinesernes nyhedsformidling, men det kan også skyldes det skisma, der har været mellem de intentioner, Deng har haft om en regulering og ændring af det politiske systems struktur og funktion, og de politiske midler, han har fundet det nødvendigt at anvende som led i sin reformstrategi. Reformgennemførelsen har indebåret adfærd, der minder om Mao Zedongs – kampagner, enmandsledelse, udrensninger og vilkårlige omlægninger af beslutningsprocesser – mens sigtet med Dengs politiske strukturreformer ellers er at modernisere Kinas politiske system for at støtte de økonomiske reformer og for at sikre landet imod en gentagelse af Kulturrevolutionen.

Hvad er reformprocessens sociale, politiske og ideologiske kontekst; hvilke barrierer for reform ligger der i de problemer, interesser og holdninger, som karakteriserer eliter, institutioner og samfundsgrupper i denne kontekst; hvilken politisk strategi har været anvendt; og hvordan har den politiske proces omkring reformernes udformning været præget af det politiske system? Hvordan er sammenhængen mellem økonomisk og politisk reform, og hvad er reformernes samlede politiske virkning, dvs. ændringerne i statens struktur og myndighedsfordeling, i forholdet mellem stat og samfund, og i den politiske proces på centralt og lokalt niveau?

Det er et hovedargument i artiklen, at de vigtigste hindringer for reformernes videreførelse ikke, som i Sovjetunionen, primært ligger i et stærkt planbureaukra-

Clemens Stubbe Østergaard

## De politiske dimensioner af reformprocessen i Kina

Reformkonteksten er en langvarig de facto administrativ decentralisering og en intern og ekstern legitimeringskrise for Kommunistpartiet. Mange implementeringsbarrierer i forbindelse med interesser og holdninger hos elite, institutioner og sociale grupper er overvundet ved en reformstrategi, der manipulerer organisationsstruktur og personel. Lokal, især amtsbaseret, interesse- og inertipræget administrativ intervention over for virksomhedsautonomi er den vigtigste reformbarriere nu, og modstrategierne er moderat recentralisering til nøglebyer, samt politisk reform. Politisk bevirker reformerne omfattende institutionel forandring, mulige fremskridt mod et »civilt samfund«, samt en politisk proces, der centralt præges af »bureaucratic politics« og lokalt af stor variation.

### Indledning

Kina befinder sig i tiåret for det store program af samfundsreformer, som vel altid vil være knyttet til Deng Xiaopings navn. De økonomiske reformer har fået størst opmærksomhed i Vesten og er tilsyneladende let kvantificerbare: bruttonationalproduktet er fordoblet, imens kineserne først i fem år reformerede landbruget og så i de næste fem tog fat på byindustriens problemer.

Noget mindre opmærksomhed er blevet de politiske reformer til del. Det kan skyldes prioriteringer i vor egen eller kinesernes nyhedsformidling, men det kan også skyldes det skisma, der har været mellem de intentioner, Deng har haft om en regulering og ændring af det politiske systems struktur og funktion, og de politiske midler, han har fundet det nødvendigt at anvende som led i sin reformstrategi. Reformgennemførelsen har indebåret adfærd, der minder om Mao Zedongs – kampagner, enmandsledelse, udrensninger og vilkårlige omlægninger af beslutningsprocesser – mens sigtet med Dengs politiske strukturreformer ellers er at modernisere Kinas politiske system for at støtte de økonomiske reformer og for at sikre landet imod en gentagelse af Kulturrevolutionen.

Hvad er reformprocessens sociale, politiske og ideologiske kontekst; hvilke barrierer for reform ligger der i de problemer, interesser og holdninger, som karakteriserer eliter, institutioner og samfundsgrupper i denne kontekst; hvilken politisk strategi har været anvendt; og hvordan har den politiske proces omkring reformernes udformning været præget af det politiske system? Hvordan er sammenhængen mellem økonomisk og politisk reform, og hvad er reformernes samlede politiske virkning, dvs. ændringerne i statens struktur og myndighedsfordeling, i forholdet mellem stat og samfund, og i den politiske proces på centralt og lokalt niveau?

Det er et hovedargument i artiklen, at de vigtigste hindringer for reformernes videreførelse ikke, som i Sovjetunionen, primært ligger i et stærkt planbureaukra-

ti, men i de lokale (dvs. provins, amt, by) myndigheders autonome karakter, der medfører en ukoordineret implementering af reformerne, samt så megen administrativ indblanding i virksomhedens tilsigtede uafhængige økonomisk adfærd, at reformerne reelt afspores. Virksomhedsreformerne er det helt centrale element i de økonomiske reformer, og de ovennævnte problemer kan være en væsentlig drivkraft bag den politiske reform, som blandt andet sigter på at eliminere modstanden på administrative mellemniveauer.

I første afsnit vil jeg drøfte reformkonteksten, herunder Kommunistpartiets krise og baggrunden for den lokale autonomi. Andet afsnit fremstiller reformerne, som et sammenhængende program, men tager derefter implementeringsproblemer op ved at se på reformer i industri, landbrug og politisk struktur. Derefter undersøges konsekvenserne for elite, institutioner og brede sociale grupper. Tredje afsnit analyserer modstanden mod reformerne samt de generelle og specifikke strategier, Deng og reformtilhængerne har anvendt til at overvinde denne modstand, hvorefter fjerde afsnit samler sig om den politiske effekt, såvel tilsigtede som utilsigtede, af reformerne og reformstrategien.

Artiklen bygger, hvor intet andet er nævnt, på analyse af artikler fra kinesiske medier, og på interviews i Samfundsvidenskabernes Akademi, Statens Økonomiske Kommission samt virksomheder i Beijing og Sichuan.

## **Reformkonteksten**

### *Kinas Stalinmodel og administrativ decentralisering*

Den sovjetiske centralplanlagte model, der bragte Kina fra et landbrugs- til et industrisamfund, var i 1970erne tydeligt ude af trit med den udviklede økonomiske struktur. Den stod for dalende mikro- og makroøkonomisk effektivitet, samt en siden 1961 faldende vækstrate, og den havde opdelt Kina i vertikale »systemer« (xi tong), der hindrede økonomisk aktivitet og vækst.

Netop den udbredte opfattelse af Kina som stalinistisk centralstyret indtil 1978 gør det dog vigtigt at fastslå, at der siden 1957-58 er blevet mindre og mindre central styring af materielle og finansielle ressourcer. Selv på højdepunktet af central planlægning blev kun 500 varekategorier allokeret centralt, mod 5760 i Sovjet.

Allerede i 1957-58 gav Mao provinslederne større autonomi, og økonomien blev videre decentraliseret i 1960erne, i takt med væksten i lokalt ejet industri. Denne vækst opstod, fordi kulturrevolutionær politik, som blandt andet gik ud på at gøre lokale enheder i stand til at bygge på egne kræfter og opbygge omfattende og nærmest uafhængige industrielle systemer, medførte en fænomenal stigning i antallet af lokale industrier. Hele denne sektor kom til at køre under kvasi-markedsbetingelser (Wong, 1956: 26), fordi centralregeringen opgav at rumme den i statsallokeringsplanen og derfor måtte tillade intraregional handel samt at den lokale sektor skaffede sig forsyninger ved naturaliehandel. Denne handel blev koordineret af de lokale myndigheder og foregik ad markedskanaler (med eksempelvis værktøjsmaskiner som »hård valuta«).

Som følge af denne »decentralisering via lokal industrialisering« var en faldende del af økonomien under Pekings styring. I 1978 allokeredes lokalt 20 pct. af stål, 46 pct. af kul, 64 pct. af cement og 65 pct. af værktøjsmaskiner (Wong, 1985:

263). Resultatet var en administrativ decentralisering, der gav lokale regeringer, med primært lokale interesser, både styrke og ressourcer over for centret og vændede dem til at være autonome økonomiske aktører.

*Et ødelagt politisk system, den kommunistiske koalition og partiets krise*

De økonomiske reformer efter 1978 sigtede både på effektivitetsproblemer og på de økonomiske problemer, der følger af lokal dominans, såsom overinvestering, dublering af industrier og »celleøkonomi«. Men også på det politiske område forelå der et modsætningsfyldt arvegods.

En venlig tolkning af Maos intentioner med Kulturrevolutionen ser den som et forsøg på at underminere bureaukratisk magt og samtidig få befolkningen til selv at finde på måder at forhindre en gentagelse af bureaukratiseringstendensen hos funktionærer på højt niveau (Friedman, 1977: 308). Den ødelagde det politiske system, og netop derfor var status quo interesser ikke så dominerende ved reformernes start.

Selvom *eliten* var splittet og dens problemløsningsevne var ringe efter Kulturrevolutionens fraktionskampe, kunne den dog enes om at eliminere den kulturrevolutionære fløj og igangsætte De fire Moderniseringer (Østergaard, 1981: 1-49).

Trods Kulturrevolutionens systemomvæltende virkning, kan der naturligvis identificeres »vested interests«, når *institutionelle* interesser står over for en reform, der vil omfordele ressourcer og ansvar mellem økonomiens sektorer, landets regioner og bureaukratiske organisationer (Shirk, 1985: 196).

Den såkaldte »kommunistiske koalition«, nemlig sværindustrien, indlandsprovinserne og de centrale bureaukratier, består af hidtil stærke grupperinger, som vil tabe ved decentralisering, ændret prioritering af investeringer og den åbne dørs politik over for udlandet. Sværindustriens politiske indflydelse har bygget på, at den centralt var repræsenteret af mange ministre i spidsen for vertikale nationale bureaukratier, repræsenterende dens forskellige sektorer. Den var siden Første Femårsplan central i planlægningsprocessen og finansierede også hovedparten af den centrale regerings budget. De fattigere landbrugsprægede provinser i det indre af Kina fik mellem 1956 og 1978 mere end deres andel af centrale anlægsinvesteringer og finansielle subsidier. Det fik de af strategiske og politiske grunde, for at opbygge en sværindustri i hver provins, og fordi de havde støttet KKP, mens kystprovinserne nød deres privilegerede stilling i den todelte økonomi, der prægede Kina før 1949, og nu anes igen. Koalitionens sidste medlem er de centrale bureaukratier, som for en dels vedkommende er nært knyttet til sværindustrien.

For at kaste mere lys på den politiske kontekst for reformpolitikken, er det også nødvendigt at diskutere *Kommunistpartiets krise*, internt og i forhold til befolkningen. Partiets overtagelse af staten (og statens overtagelse af samfundet) er kilden til problemet. I stedet for, som teorien foreskriver, at være samfundets ideologiske agent inden for staten, er partiet blevet en central del af staten (White, 1983: 33). På et seminar i Peking i juli 1986 analyserede vicelederen af Det diplomatiske Instituts forskningscenter for fremmede politiske systemer, Feng Shengbao, følgerne af »partiets regeringsførelse« til at være en overdreven magtkoncentra-

tion, persondyrkelse, at partiet stod over loven og samlede så meget magt hos sig, at et retssystem ikke kunne oprettes, at kadreerne kom til at føle sig uselvstændige og at systemet kun vendte opad, hvorved partiet blev svækket (Reform, 1986: 2).

Sammensmeltningen af politiske og administrative roller har skabt en strukturel modsætning mellem dels generalist-partiadministratorer og dels specialiseret, højtuddannet personale i regeringsapparatet (ingeniører, lærere, teknikere) som er en stadig kilde til spændinger (White, 1983: 37). Når partiet nu reducerer sin rolle i det administrative arbejde, søger det samtidig at rekruttere specialister ind i partiet. Dilemmaet ligger i disses medbragte krav til partiets politik.

Krisen i forhold til befolkningen er en legitimeringskrise. Partiet har givet afkald på flere slags grundlag for politisk legitimering, eksempelvis lederkarisma og besiddelsen af en altomfattende ideologi. Samtidig er man ikke parat til at udvide den politiske deltagelse ret meget, af frygt for at partiets ledelsesmonopol svækkes. Tilbage står effektiv, rationel styring af samfundet mod modernisering og en stærk kinesisk stat. Dette tilstræbte legitimeringsgrundlag undergraves imidlertid af magtmisbrug og korrupsion blandt partiets medlemmer, hvilket i et survey i 1986 ansås som landets værste problem (Østergaard, 1986: 209).

### **De aktuelle reformers indhold og implementering**

Hvis der findes en samlet vision af det kinesiske reformprogram, er den aldrig blevet afsløret. Og meget taler for, at der netop ikke findes et »blueprint« for disse meget omfattende og ikke altid indbyrdes konsistente reformer. De er blevet til som et konstant pragmatisk modspil til eksisterende strategier og presserende problemer. De er udformet af enkelte ledere og tænketanke, med en funktionel arbejdsdeling og uden tilbundsående koordination. Ofte er en ny politik introduceret eksperimentelt i een lokalitet, dens anvendelsesområde er derefter gradvis udvidet og den er blevet justeret, efterhånden som problemer opstod. Skønt der har været bred enighed i ledelsen om nødvendigheden af reform, har der været så megen debat om hastighed, prioritering og fremgangsmåder, at et eventuelt blueprint ville være blevet mere end nusset, det ville være blevet revet itu. Samtidig har holdningen til andre landes reformerfaringer været særdeles eklektisk, og når Generalsekretær Zhao Ziyang siger: »Vi er midt i vadestedet og leder efter de næste sten vi kan bruge til at krydse floden på«, er det subjektivt dækkende. Kritikerne af denne trial-and-error tilgang taler nu om behovet for radar, fordi industrireform er et hav, ikke en flod, hvor man, som i landbrugsreformerne, kan skimte den anden side.

Alligevel kan det, især for udenlandske iagttagere, lade sig gøre at syntetisere reformens hovedprincipper (White, 1987b). De omfatter for det første en *privatisering*, der berører statens rolle i økonomien. For det andet er *decentralisering* til den enkelte virksomhed et hovedprincip og det omfatter *deregulering*, hvor staten begrænser sin regelfastsættelse til meget brede parametre. For det tredje skal *markedet* regulere – også markeder for produktionsmidler, kapital og arbejdskraft er realiserbare. For det fjerde er der i disse år en meget stor spredning i *ejendomsreformer*, omfattende statslige, kooperative og private i alle afskygninger i et meget kompliceret helhedsbillede.

For det femte er *afideologisering*, forstået som opgivelse af den hidtidige udgave af marxismen, et hovedprincip, der omfatter privatisering af værdier, med en vægt på velstand og egeninteresse, samt en fornyet appel til patriotisme/nationalisme. Et sjette hovedprincip kunne kaldes *institutionalisering*, der særlig går på politisk og kulturel reform. Endelig er *åbning* over for omverdenen en ledetråd på flere reformområder.

I det følgende vil jeg tage tre vigtige reformområder op, landbrug, industri og politisk struktur, for at drøfte hvilke problemer, de har givet anledning til, og hvordan implementeringen har været påvirket af berørte interesser.

#### *Landbruget: afkollektivisering og kommercialisering*

Der er tre reformbølger mellem 1978 og 1985 (se iøvrigt Odgaard, 1987 og Helms, 1987). Da den sidste bølge havde lagt sig, kunne der – med nogen regional skævhed – konstateres en enorm vækst i produktionen. Samtidig blev produktionsstrukturen radikalt ændret. Men der var undervejs opstået så store problemer, at reformerne siden 1985 er erstattet af forsøg på at løse disse vanskeligheder. Der gælder korn, investeringer, tjenesteydelser og sociale konflikter.

Kornproduktionen er ikke igen nået over 1984-høsten (blandt andet fordi man dengang sænkede opkøbsprisen og reducerede det dyrkede areal) og landet må nu igen importere korn. I 1986 var løsningen at koncentrere landbrugsproduktionen på få, private eksperthænder, men nu lanceres tanken om at organisere produktionen på en passende stor, socialiseret skala.

Investeringsproblemerne bekymrede allerede i 1986, fordi langsigtede investeringer, for eksempel i vandingsanlæg, i nogle provinser var faldet med 70-80 pct. Dengang var løsningen skattelettelse, i 1988 er det oprettelsen af et landsdækkende landbrugs-investeringselskab på ministerielt niveau med landbrugspolitikens grå eminence Du Runsheng som bestyrelsesformand. Det skal drives forretningsmæssigt, får en startkapital på Y 200 mill., og er det første af flere som led i en strukturel reform af hele den statslige investeringspolitik (Wen, 1988: 4). Hvad det bliver for en forretningsmæssig drift, er et andet spørgsmål.

Manglen på tjenesteydelser, der tidligere varetoges som fælles opgaver, har været ved at kvæle landbruget, og det søges nu løst ved igen at fremme andelstanken, i et to-lagssystem af privat- og andelsaktivitet. Genoplivning af kooperativ virksomhed skal også løse det problem, at drevne private mellemhandlere løber med hele profitten i bøndernes salg til byerne, til bønder og byboers store utilfredshed (Liaowang, 1987: 29).

Sociale konflikter er steget med den større ulighed regioner og individer imellem. Den reformmæssigt mest avancerede provins, Guangdong, har også den laveste skolegangsrate og den dårligste standard i børnehelbred. Fattigdomsramte områder får central bistand og opretter traditionelle u-lands forbindelser til kystprovinsernes i-lande. I 1988 tilføjes en ny forholdsregel, nemlig statsanlagte eksportorienterede landbrugsudviklingszoner i dårlige produktionsområder.

Reformerne på landet er i en konsolideringsfase. De er med andre ord gået i stå, og der er tendenser til en recentralisering og kooperative løsninger. Fremgangen i landbruget var af meget stor politisk betydning for reformfløjen, den ofrede me-

get store statsindtægter i subsidier og tab af indtægter fra det statslige distributionsapparat, og den har også mistet lokale styringsmuligheder. Nu er den afhængig af, at fremgangen opretholdes, og det er yderst problematisk. Generalsekretariatets tidsskrift – *Udsyn* – argumenterede i december 1987 for en øget afvandring fra landbruget og oprettelse af »økonomi- og ledelsessystemer« i landsbyerne for at få en væsentlig produktionsudvikling. Det sker måske i erkendelse af, at organisationsforholdene i landsbyerne har været anarkiske siden folkekommunernes nedlæggelse, og derved er traditionelle former vendt tilbage. Denne udvikling støttes af, at man nu med »jordcertifikater« har gjort landbrugsjorden til en vare, hvilket kan forventes at skærpe samtlige ovennævnte problemer.

#### *Industrireformer: virksomhedsautonomi contra administrativ indblanding*

Industrireformerne omfatter en lang række delreformer omkring markedets rolle, lokal budget- og udgiftsstyring, fjernelsen af horisontale og vertikale barrierer i økonomien, indførelse af banklån med rente, fornyet vægt på materielle arbejdstilskyndelser, disciplin og træning samt prisreform. Dette reformforløb, der påbegyndes i 1979 og omfatter mange eksperimenter, igangsættes for alvor med centralkomiteebeslutningen i oktober 1984 (Decision, 1984) og er udtømmende beskrevet andetsteds (Riskin, 1987; Tidrick & Chen, 1987; Madsen, 1987).

Det helt afgørende led i industrireformen – autonomi for de statslige virksomheder – er også afgørende for denne artikels argumentation omkring reformhindringer. Derfor vil jeg undersøge implementeringsproblemerne, både centralt og lokalt, omkring denne politik.

På *centralt* plan har der været stærk politisk konflikt omkring lovforslaget om statsejede virksomheder, der skal vedtages af Folketingskommissionen, som regeringssidens udmøntning af partiets vedtagelse om reform af byindustrien i 1984 (Draft, 1988: 1). Den skal, ifølge den tredjehøjeste rangerende leder i det kinesiske partiherarki, Qiao Shi, »befri virksomhederne for uigennemførlige og forvirrede anvisninger fra administrative kontorer«, og en del af de delegerede på kongressen vil netop repræsentere sådanne kontorer. Loven giver direktøren en juridisk status, så han med henvisning til virksomhedens retlige autonomi kan afvise ordrer fra overordnede instanser. Det vil stadig kræve en del civilcourage. Han kan selv vælge medarbejdere, fastsætte løn, bonus, arbejdsfordeling og anvendelsen af finanser og råvarer. Partikomiteen er henvist til at garantere og overvåge, at overordnet politik følges, og da direktøren også beslutter ledelsesstrukturen, kan han undgå, at partiet blot dukker op i forklædning i et andet organ. Direktøren kan eventuelt vælges af arbejderkongressen på virksomheden, mens hans vicedirektør nomineres af regeringsmyndigheden.

Kernen i reformen er at give direktørerne del i fabrikkens indtægter (også rent personligt), og give dem autonomi i anvendelsen af disse midler til investering, arbejdstilskyndelse, produktion og markedsføring uden for statsplanen. *Lokale* problemer ved implementeringen kom tydeligt frem i et survey fra 1985 (Commentator, 1985: 5). Halvdelen af de 205 undersøgte virksomheder havde ikke fået den beslutningsmyndighed, de var tiltænkt. Mange lokale myndigheder fortsatte

blot med det gamle planlægningssystem, som om intet var hændt, og fortsatte med at klemme finansielle og materielle ressourcer ud af virksomhederne. Andre oprettede administrative »selskaber«, samtidig med at de pligtskyldigst nedlagde administrative kontorer, så de fortsat kunne udsuge virksomhederne for egen og den lokale administrations vinding. Vanskeligheden ligger i, at periodiske behov for recentralisering, for at begrænse anlægsinvesteringer eller begrænse vækst i forbruget, er blevet et påskud for centrale og lokale myndigheder til at tilbagetage den afgivne magt (Commentator, 1985: 4).

For nylig understregede et nyt survey foretaget i 1987 af Statsrådet atter problemet: »Den største hindring for virksomhedernes drift og udvikling er, at virksomhedernes autonomi ikke kan realiseres«. Det samme survey viser dog også, at virksomhederne støtter sig på de lokale administrative organer, fordi markedsmekanismen er så ufuldkommen! (Yue, 1987: 4).

Den mest markante analyse af implementeringsproblemer findes i Generalsekretariatets tidsskrift i september 1986. Årsagen til det epidemiske udbrud af »administrativ indblandingssyge« er den lange forudgående periode, hvor økonomien blev ledet med administrative midler:

»Derfor har man det absurde fænomen, at dem der har offentlige embeder ikke har kendskab til arbejdet, mens dem der har praktisk erfaring ikke kan komme til at lede en afdeling eller en virksomhed. Dem der har beslutningskompetence har ikke noget ansvar, og dem der vover noget for virksomhedens ve og vel har ingen ret til at træffe beslutninger« (Commentator, 1986: 3)

Administrative ledere uden produktionsviden stiller virksomheden arbitrære opgaver og produktionsmål. Giver virksomheden derefter tab, vil de give den en »endefuld« med deres »birkeris« og anbringe »ledelsesansvaret« på deres underordnede. Derfor er virksomhedslederne bange for at tage ansvar, når der sker noget, og de rapporterer blot til overordnede for at bede om instrukser »og handler iøvrigt efter disses ansigtsudtryk«. Undertiden har de administrative ledere delegeret lidt magt, men de tager den snarest igen; andre misbruger deres magt over virksomheden til personlig vinding! Artiklen anbefaler, at administrative afdelingers opgaver ændres, at de eventuelt nedlægges, at deres personale forflyttes og at finansieringen af dem indstilles. Her er reformfløjens førende organ virkelig blevet vred på sine modstandere.

De løsninger, der i øjeblikket anvendes til adskillelse af ejendomsret (statslig) og ledelse, er kontraktansættelse af direktøren, så han får del i overskuddet, samt leasing, der i et tilfælde omfatter samtlige et bystyres 1300 virksomheder, som blev leaset ud til individer eller kollektiver ved en licitation (Xinhua, 1988: 5).

Post-Mao reformerne er derudover gået ud på at øge de horisontale strømme i økonomien ved hjælp af markedet og på at have stadig færre centralt allokerede varer (man er nu nede på godt 20). Dvs. at man har fortsat den ovenfor beskrevne udvikling ved at udvide mulighederne for kvasi-markedsdelen af den todelte økonomi, nemlig de lokale industrier. Men man har haft svært ved at ændre deres forhold til de lokale overordnede myndigheder, især fordi det ufuldkomne marked har gjort dem afhængige af de lokales planlægnings- og handelsnetværk (Wong, 1985: 267).



### *Politisk reform: partiets rolle, politisk deltagelse og rationel-legal administration*

Politisk reform kan defineres som forandringer i de institutionelle strukturer for magt og offentligt liv. Siden Dengs tale i 1980 har reform på dette område været på dagsordenen, men omfanget har været til debat. I sommeren 1986 nåedes et højdepunkt i retning af åben diskussion om et pluralistisk politisk system for Kina, men efter nogle måneders diskussion blandt samfundsvidenskabsmænd trådte partiet til og fastlagde begrebets indhold. I denne snævre betydning beskæftigede Zhao Ziyang sig en del med politisk reform i sin rapport til den 13. partikongres. Han fandt den eksisterende politiske struktur uegnet til modernisering og udvikling af en markedsøkonomi i fredstid. Den var blevet til i krigsårene og udviklet gennem politiske massebevægelser og bindende planlægning. Defekterne lå i ledelsessystemet, den organisatoriske struktur og »arbejdsstilen«, men pludselige ændringer måtte undgås af hensyn til samfundets stabilitet (»det massedemokrati som udgøres af social stabilitet«). Zhao opstillede to måltrin: over en ti-årig periode og en trinvis, eksperimenterende proces med mange lokale variationer skulle alle samfundssektorer forynges, parti og regering skulle adskilles og magten decentraliseres. På det grundlag kunne der over flere generationer sigtes mod en høj grad af demokrati og et fuldstændigt sæt af love.

De seks elementer i den kortsigtede målfase er ikke så kendte og skal derfor omtales nøjere.

Adskillelse af partifunktioner og regeringsfunktioner er det vigtigste punkt i politisk reform. Startende fra oven, og med store lokale variationer, skal partiet ophøre med at monopolisere regeringsarbejdet og den konkrete ledelse i virksomheder. Dets administrative organer, det specialiserede partibureaukrati, skal skæres ned, og de små partigrupper i regeringskontorer skal afskaffes. Partiet skal koncentrere sig om politiske principper, vigtige policybeslutninger og udnævnelser til nøgleposter (Zhao, 1987: 20). Selv i den fremmelige Sichuan provins er meningene om dette meget delte, og over hele landet finder mange partimedlemmer, at det er et tab af magt, prestige og ledelsesevne. Sichuans provinsleder tilskriver dette vanens magt, efter lang tids »centralisering af de væsentlige spørgsmål i een mands hænder, og decentralisering af de mindre væsentlige blandt folk« er det en svær ændring (Yang Rudai, 1987: 4).

Der skal delegeres mere magt til lavere niveauer for at overvinde centralismen. Det gælder mellem centrale og lokale og mellem regeringsinstitutioner og virksomheder. Magten skal, specificerede Zhao, primært gå til centrale byer og til virksomheder, og ingen mellemkommende instanser må forgribe sig på denne magt til selvadministration.

Nedskæring af overbemandede, ineffektive regeringsorganer med for mange niveauer, uafklarede ressortområder og intra-bureaukratisk kævl, er det tredje punkt. Med regering-virksomheds adskillelsen kan en stor mængde administrative organer sammenlægges eller nedlægges, men til gengæld udbygges andre grene: policy-konsulterende, makroøkonomisk regulerende, overvågende, reviderende og informerende afdelinger.

Et fuldt udbygget tjenestemandssystem (Kina opfandt begrebet) er nu ved at blive dannet for 4 af de 27 millioner kadrer, blandt andet for at bryde den enkelte

leders patriarkalske kontrol med ansættelse og forfremmelse, men især for at professionalisere funktionærerne på Webersk vis. Samtidig bliver der en kategori af tidsbegrænset, politisk udnævnte og partiovervågede regeringsfunktionærer. Forholdet mellem de to grupper vil blive interessant at følge.

Der skal også – som det femte – oprettes et »system for konsultation og dialog med samfundet«. I praksis betyder det lidt større åbenhed omkring ledelsesorganers arbejde, bedre survey-dækning af den offentlige opinion (som i Japan), og brugen af medier, især radio, til at etablere kontakt mellem for eksempel borgmestere og borgere (Feng Jing, 1988: 18).

Endelig skal der ske en bedre regelfastsættelse omkring en række demokratiserende aspekter af kinesisk politik. Det drejer sig mest om konsultationsmekanismer, men de har betydet en udvidelse af politisk deltagelse. Vigtigst er for det første en styrkelse af lovgivningsarbejdet i folkekongresserne – med sekretariater og research-afdelinger, lange samlinger, og specialiserende stående udvalg. For det andet skal valgsystemet implementeres bedre og mere ensartet. Det gælder problemer med nominering, flere kandidater end mandater, valgkampagner og respekten for udfaldet af valget, samt valgkredsens placering (Electoral, 1987: 9).

*Hindringerne* for implementering er for det første, at foranstaltningerne skal udføres af dem, de er rettet imod, at der ikke er fuld enighed i den politiske elite, at spredningen – og den skiftende placering – af myndighed på flere organer jo også svækker en autoritativ reformgennemførelse, samt at reformen ændrer balancen mellem regioner, sektorer og bureaukratier og modarbejdes af tabere (Lieberthal, 1984: 19). Også for den politiske reforms kernepunkt, adskillelsen af parti og regering, ligger det største problem på lokalt plan. Fordi lokale partimyndigheder over en 30-årig periode oprettede »modstykker« til regeringsorganer, kom de til at monopolisere regeringsarbejdet mere end tilfældet var i centret, og adskillelsen er derfor sværere. Som Zhao i en anden forbindelse sagde: »Problemet ligger i græsrodderne: i fortiden er der udnævnt så mange heltidspartisekretærer (for funktionelle områder), som har monopoliseret så mange administrative opgaver. Det er essentielt at gå meget beslutsomt til værks for at ændre denne situation... at ændre den gamle skik og tradition for, at partikomiteerne monopoliserede alt« (Zhao, 1987b: 2). Hvis ikke, forudser han, ender partiet i et morads af rutineopgaver, ude af stand til at genoprette sin prestige, ude af stand til at stå i en samfundsmæssig mæglerrolle (sic), fordi det er part i enhver afgørelse, og ude af stand til at modvirke bureaukratisering, fordi det selv er en del af den.

#### *Reformernes konsekvenser for elite, institutioner og samfundsgrupper*

Hvilke interesser hos eliter, institutioner og samfundsgrupper er blevet berørt af reformerne?

Mens interessedivergenser indtil for nylig var et tabuord, er der nu en erkendelse af, at »hele reformen af den økonomiske struktur på sin vis er en omplacering af magt og interesser, i hvilken en stor mængde modsætninger eksisterer« (Tian Jiyun, 1986: 6). Reform indebærer en ændring af interessestrukturer og fordelingsmønstre, der er under konstant forvandling og er mere komplicerede end nogensinde (Luo, 1987: 15). Processen er så meget mere indviklet, som den rummer

såvel tilsigtede konsekvenser som mere umiddelbare – og som regel ubehagelige – følger af partiel reform, for eksempel inflation, overophedning af økonomien eller polarisering. Prisreformen, der truede med at skabe uroligheder, er sat i stå, og dermed mangler den vigtigste forudsætning for næsten alle andre reformer.

På *eliteniveau* har reformerne berørt styrkeforholdet mellem politbureau-medlemmer, der jo »repræsenterer« nøglesektorer i samfundet og samtidig den del af regeringsapparatet, de måtte stå i spidsen for. Hæren og vigtige repræsentanter for sværindustri og planlægningsbureaukratier er blevet svækket. Det samme gælder repræsentanter for politisk-ideologisk arbejde.

*Institutionelt* har omlægningen af regionale prioriteringer svækket indenlandske provinser, der ikke har fået del i fordelene ved at udnytte komparative fordele, international handel og investeringer og samtidig har mistet sværindustriinvesteringer (Shirk, 1985: 213). Omlægning af sektorprioriteringer har svækket sværindustrien, men den har til gengæld nydt godt af anden reformpolitik, for eksempel efterspørgsel på små landbrugsmaskiner til det private landbrug, værktøjsmaskiner til renovering af den prioriterede letindustri og leverancer til de store infrastrukturprojekter i energi og transport, som moderniseringen sætter på dagsordenen. Hertil kommer, at højere husstandsindtægter har gjort hårde hvidevarer til et stort marked, mens for store lokale anlægsinvesteringer også har krævet cement og stål. Derfor har sværindustrien en ambivalent holdning til reform. Endelig har reformerne flyttet den relative magt i de centrale bureaukratier fra industriministerier, prisfastsættende og planlæggende bureaukratier og til de centrale organer, der er hovedansvarlige for makroøkonomisk styring, for eksempel Finansministeriet, Folkebanken og interessant nok også planlægningsorganer som Statens Planlægningskommission og Statens Økonomiske Kommission.

*Sociale grupper* berøres meget forskelligt. Udrensningen af ikke-tekniske kadre, ofte indsat under Kulturrevolutionen, er en omfattende proces, som lettes af, at de har tilstrækkelig evne – og forbindelser – til at udnytte de nye privatøkonomiske muligheder. Det gælder også mellemniveau- og græsrodkadrer på landet, som var imod afkollektiviseringen. Elimineringen af ineffektive småproducenter i landbruget er undervejs, og de kan kun i nogle regioner forvente at afvandre til lokale industrier. I det hele taget er dårligt uddannede, underprivilegerede bønder i fattigere områder nu meget dårligt stillede. Også i bedrestillede områder krænkes udbredte egalitære holdninger blandt bønderne af den polarisering, som reformerne bevidst rummer. Byboere står over for en reel inflation på 20 pct., tildels fordi lønnen er steget, uden tilsvarende produktivitetsforøgelse, tildels fordi inputs til landbruget er steget, så de ikke-subsidierede landbrugsvarer er blevet for dyre for flertallet af befolkningen. Byboerne er oftest arbejdere i statsindustri og som sådanne imod reformens indførelse af kontraktansættelse og den utryghed, dette og virksomhedsnedlæggelser bevirker. Dagpengene er minimale.

Så længe der, af hensyn til planlægnings- og prisbureaukratierne og den sociale stabilitet, anvendes et net af subsidier og prisdifferentiering i stedet for markedet, skabes der en status quo befolkningssektor, især byboere, som gør det politisk uhyre vanskeligt fremover at ændre subsidiemønstret for at opnå større økonomisk effektivitet.

### **Reformbarrierer og ledelsens reformstrategier**

Fordi en lang række interesser berøres af reformerne, er det ikke ensbetydende med, at der automatisk opstår *politisk modstand* imod disse. Mulighederne for politisk artikulering er meget skævt fordelt, for eksempel har de hårdst ramte dele af bondebefolkningen de ringeste politiske ressourcer. Men dertil kommer det meget vigtige forhold, at der har været så stor økonomisk fremgang, at der hersker en vis tillid til, at de økonomiske reformer også fremover vil vise sig at gavne alle sektorer, om end ganske ujævnt. Derfor er for eksempel selv »den kommunistiske koalition« ikke ihærdige modstandere. Vel forsøgte »oliefraktionen« en tidlig protest (Østergaard 1981: 10) mod sværindustriens og planlægningsbureaukatiets svækkelse, og vel udnytter man vedvarende problemerne ved partiel reform til cyklisk tilbagevendende recentraliseringsforsøg, som ikke gavner videre reform. Vel har indlandsprovinserne via deres repræsentanter i Den Nationale Folkedag og Centralkomiteen peget på dekadence-farerne ved den åbne dørs politik, farer som kystprovinserne godt kan leve med. Og vel har overflødiggjorte bureaukratier og kadregrupper vândet sig og gennemfört overlevelsesstrategier, mens de samtidig så frem til øget prestige i en »strømnet« administration. Vel har vigtige centrale bureauer støttet nogle af de mere moderate reformpolitikere, som takkede af på 13. Kongres, i ønsket om en reduktion af lokale privilegier og indførelse af central styring af investeringer, råvareforsyning, banklån mm.

*Men* fundamental, skyttegravsagtig modstand synes undgået – selv fra den meget hårdt behandlede hærs side. Forklaringen ligger antagelig i en omhyggelig gennemfört reformstrategi (se nedenfor), i den store fleksibilitet i reformens konkrete implementering, samt i en grundlæggende tillid og et dybtliggende ønske om at genoprette Kinas position i verden, et ønske, der skærpes af bevidstheden om de omliggende NIC-landes succes.

Derfor skal den vigtigste hindring for reformerne findes i situationen på lokale niveauer, hvor administrationen blot ved at handle efter inertiens og egeninterensens love hindrer gennemførelsen af den centrale reformkomponent, virksomhedsautonomi, og iøvrigt også fungerer markedsforvridende. Det betyder ikke, at man helt kan se bort fra de hindringer, der ligger i holdninger, vanetænkning mm. Reformlederne gør sig stadige taktiske overvejelser om bevarelsen af et stabilt, forenet samfundsmiljø for reform. Bag de mange opbremsninger ligger dels betæneligheder på eliteniveau over for stor uligevægt i økonomien, dels frygten for, at for hastig fremadskriden på reformområdet skal føre til social uro, der vil give en »ultra-venstre«-ideologi vind i sejlene i en form for backlash.

I det følgende skal først Deng Xiaopings brede reformstrategi beskrives, dernæst drøftes lokalproblematikken – »amtsdiktaturet« – nærmere, og endelig diskuteres muligheden for at overvinde denne form for modstand – hvilken reformstrategi er mulig her?

#### *Dengs samlede reformstrategi*

Reformpolitikkerne har siden Den 13. Partikongres været godt konsolideret, og det er nu muligt at rekonstruere og kategorisere den organisatoriske strategi, som Deng Xiaoping anvendte mellem 1977 og 1987.

For det første iværksatte han ideologiske kampagner, som svækkede teoriens og teoretikers autoritet, og sideløbende med dette udrensningsskampagner mod tilhængere af den kulturrevolutionære fløj i partiapparatet, idet begrebet hele tiden udvidedes (Clarke, 1986: 94). For det andet fik han flyttet behandlingen af højerestående personales sager til en nyoprettet Organisatorisk Afdeling under Centralkomiteen, hvor en protege – Hu Yaobang – mellem 1977 og 1980 genindsatte ledende Deng-tilhængere ved at omgøre Kulturrevolutionens »forfalskede sager« mod dem. For det tredje måtte han oprette nye ledelsesorganer og omlægge beslutningsprocesser, fordi han ikke havde et sikkert flertal i Politbureauet. Derfor svækkede han dette ved at oprette Den centrale disciplin-inspicerende Kommission, med underafdelinger på alle niveauer, som et implementeringskontrollerende organ for reformpolitikken. Få måneder senere genoprettede han Centralkomiteens Generalsekretariat, hvis leder han havde været indtil dets nedlæggelse i 1966. Politbureauets optioner, dagsorden og informationer blev herefter udarbejdet af specialiserede stabe under ledelse af ti funktionelt specialiserede sekretærer, der rapporterede direkte til Deng og en kollektiv ledelse i Politbureauets Stående Udvalg. Efter 13. Kongres, hvor Politbureauet blev reformens avantgarde, er Sekretariatet blevet et serviceorgan med rutineopgaver.

For det fjerde reformerede han policy-implementeringsstrukturen ved at sætte sine støtter ind i toppen af regeringsapparatet, der var præget af reformmodstandere, oprette kommissioner til at opfølge reformimplementeringen i de enkelte sektorer og etablere tænketanke og et ekspertinput i policy-processen.

For det femte gennemførte han en tre-årig korrigeringskampagne i partiet, som eliminerede venstreorienterede medlemmer, og mellem 1982 og 1984 en reduktion af partiets stab på alle niveauer med godt en tredjedel. Derefter rekrutteredes medlemmer blandt intellektuelle og rigbønder/foretagere. Også militæret, en vigtig potentiel modstander, blev i hidtil ukendt grad pensioneret og reduceret fra 1982 til 1986, og det har nu kun to medlemmer i Politbureauet.

For det sjette har Deng prøvet at skabe et ungt, teknisk kompetent, effektivt og lovreguleret personalekorps med klart definerede ansvarsområder – og en rigsrevision. Hvorvidt disse bestanddele har nået lokale niveauer, er svært at bedømme. For det syvende har Deng politisk forstået at placere sig i en art midterposition, blandt andet ved selv at kreere synspunkter for videregående foranstaltninger end sine egne, ved rehabiliteringer eller ved personvalg.

De karakteristiske strategielementer har været omfattende person- ja, generationsudskiftninger og ændringer i den centrale organisatoriske struktur, foranstaltninger til sikring af policyimplementering, adskillelsen af parti og regering samt af begge disse og virksomhederne. Graden af succes har været faldende over de tre kategorier, og den har også været faldende fra højere til lavere administrative niveauer. Begge disse forhold skærper problemerne omkring lokal modstand mod virksomhedsautonomi.

#### *Lokal modstand og reformstrategien mod »amtsdiktatur«*

Hvori består helt konkret denne modstand, og kan der overhovedet gøres noget for at komme uden om disse problemer? Decentralisering blev, som vist ovenfor,

administrativ decentralisering og gav lokale myndigheder magt til at handle uafhængigt af centret, fordi de har fingre i materiel forsyning, skatteindtægter mv., afskrivningsfonds, og ikke-budgetlagte midler. Med dette overskud, og det sikkerhedsnet, som den resterende planøkonomi giver (Shirk, 1986: 218), er de gået i gang med imperiebygning. De overinvesterer, fortrinsvis i de samme letindustrivirksomheder, som er hurtigt opbyggede og giver høj profit under reformerne. Der er store indtægter på spil, så derfor optræder lokale myndigheder protektionistisk og laver »blokader« mod for eksempel naboamtets produktion, og de sætter sig så grundigt på lokale råvarer, at store nationale industrier bliver lammet (Wu Jinglian, 1987: 71). De vil naturligvis også subsidiere en tabsgivende virksomhed af hensyn til lokale arbejdspladser. Derfor bliver det heller ikke som på tænkt markedet, der overvejende styrer disse virksomheders adfærd, men bureaukratiske styrkeforhold og lokalpatriotisme, der fører til en markedsforvridende monopolistisk konkurrence, med høje omkostninger, overskydende kapacitet og fragmenterede markeder. Det er naturligvis gift for de økonomiske reformer.

Relationerne mellem virksomheder og forskellige bureaukratiske instanser knyttet til forsyninger, prisfastsættelse, banklånsvilkår, beskatning og meget andet, er ikke-økonomiske variabler, forhandlingsresultater, som påvirker fabrikens overskud og dermed fordrejer den makroøkonomiske styring og incentive-ring af reformerne (Walder, 1986: 632). Direktøren er fabrikkens »udenrigsminister«, der med de rette forhandlingsstrategier over for lokale ledende organer, samt guanxi (forbindelsesnetværk), kan styre en kurs midt mellem bureaukratisk planlægning og markedseffekter, det som Kornai kalder et »forhandlingsregime« (Kornai, 1986: 1690).

Kan reformsigtet implementeres på de laveste administrative niveauer, og i så fald hvordan? Politisk og organisatorisk er det vanskeligt at nå ned til de over 2000 amter, og et diktat er ikke muligt, fordi det ville være politisk selvmord for reformlederne at lægge sig ud både med lokale instanser og de sværindustrielle ministerier – normalt vil man spille dem ud mod hinanden. Der mangler også en klar »constituency« for virksomhedsautonomi, fordi direktørers interesser er så tvetydige – dybest set frygter mange af dem et uafhængigt liv i forhold til markedet, og ofte stammer de også fra det lokale industrikontor, der nu scorer profitten. En profit, som både provins og amt har stor brug for til at udbygge byernes infrastruktur og støtte tabsgivende virksomheder.

Adskillelsen af parti og regering er væsentlig, og med Centralkomiteens vedtagelse i oktober 1984 tog man også et skridt frem ved at reducere interventionsmulighederne, de ekstra-budgetære midler samt protektionismen og ved at kontrahere statsindustri ud til individer og kollektiver. Mindre plads for »skøn« i lokale afgørelser ville hjælpe, men forudsætter jo politiske og organisatoriske håndhævelsesmuligheder, som ikke foreligger. Endelig kan videreførelsen af politisk reform også indebære en mulighed for at vælte administrativ modstand på mellemniveau (se nedenfor). To meget forskellige løsningsmuligheder tegner sig, en ny form for recentralisering eller en politisk pluralisering.

Det første gælder satsningen siden 1986 på de vigtigste lokale myndigheder, nemlig de store byer. Disse nøglebyer, eller *kernebyer*, får overdraget centrets og

provinsens virksomheder, ikke for at styre dem administrativt, men for at »befri« dem, så de styres af centrets makroøkonomiske styringsinstrumenter som for eksempel kredit, rente, valutapolitik mm. Virksomhederne skal danne gerne landsomspændende konglomerater ved hjælp af sideværts forbindelser til for eksempel virksomheder i fjerne, fattigere egne. På den måde søges modvirket det »amtsdiktatur« over virksomhederne, som volder problemer, men det kræver jo, at amtet vil give slip på sine virksomheder og ikke yder administrativ modstand. Der er også landsomfattende konfliktmuligheder, når forskellige nøglebyer stikker fangarmene ud (Unger, 1987: 5). Politisk set tager denne alliance kegler, for de resterende lokale – landlige – amtskadrer vejer ikke så tungt. For yderligere at styrke byerne har man iøvrigt lagt amterne omkring dem ind under deres ledelse, sådan at byerne nu har 44 pct. af værdien af Kinas landbrugsproduktion under sig. En mellemstor by leder ca. 6-7 amter (Wang Huning, 1986: 156).

Den anden mulige løsning ligger i udviklingen af et »*civilt samfund*« præget af for eksempel organisering af interesser hos de »ægte foretagere«, som kommer til med kontraks- og leasingsystemets udbredelse. Der eksisterer allerede nu »foretagerklubber og sammenslutninger«, som holder stormøder og udsender erklæringer til offentligheden via pressen. De samler ledere af både svær- og letindustri, kollektiv, privat og statsejet industri, og repræsenterer kort sat arbejdsgiversynspunkter (Renmin Ribao, 1986: 9). I en ti-punkts erklæring langer 30 virksomhedsledere kraftigt ud efter de uklare ansvarsforhold for virksomhedernes kapital, de administrative afdelinger, der blander sig på 1001 måder, manglen på råvarer, etc., og de slutter: »vi må oprette foretagersammenslutninger som gradvis bliver til uafhængige sociale kræfter der påvirker Kinas politiske og økonomiske fremskridt... og kan være bindeled mellem virksomheder og regering.«

### **Ændringer i det politiske systems institutioner og processer**

I diskussionen af den samlede virkning af reformerne på det politiske system skal der skelnes mellem tre områder: virkningen på staten i bred forstand, virkningen på forholdet mellem stat og samfund, og endelig ændringer i forbindelse med den politiske proces og det politiske systems funktion. I flere tilfælde må der skelnes mellem centralt og lokalt niveau.

#### *Institutionelle forandringer*

Magtfordelingen mellem de vigtigste komponenter – parti, hær, regering – er ændret ved afmilitariseringen af det politiske liv og med partiets reducerede rolle. I partiet er Politbureauet atter vigtigt, efter at Generalsekretariatet i syv år dominerede (Zhao, 1987b: 2). Der er dog et blivende element af ekspertise, i form af tænketanke, forskningscentre og ad hoc kommissioner. Det samme gør sig gældende i regeringen, hvor strukturreformen også har øget betydningen af konsultative organer, kontrolorganer og organer til makroøkonomisk styring. Ministeriernes magt er svækket ved tværgående, koordinerende kommissioner med makroøkonomiske styringsopgaver, men også ved en vertikal myndighedsfordeling i form af decentralisering. Problemerne ved partiel reform medfører nu en udbygning af centrale organer, for eksempel institutioner under Finansministeriet, med de-

koncentrerede lokale afdelinger, til finansiel overvågning af centrale statsvirksomheder i provinser og byer (Peking, 1988: 3).

#### *Stat og samfund*

Forholdet mellem stat og samfund påvirkes af de politiske og sociale virkninger af reformerne, men også af statens ændrede rolle i økonomiens ledelse. De første omfatter både legitimeringsproblematikken, samspillet med den politiske kultur, opkomsten af en »vælgerbevidsthed«, og nye sociale gruppers adgang til det politiske system. Statens tilbagetrukne rolle – der også manifesterer sig i mindre indblanding i samfundets og den enkeltes liv – har måske skabt mulighed for udviklingen af et »civilt samfund«, præget af autonome organisationer relativt uafhængige af staten (Chevrier, 1987; White, 1987). Denne tanke styrkes, mener jeg, af opkomsten af foretagersammenslutninger, af de nye tekniske sammenslutninger på landet, der samler specialiserede farmere, for eksempel Appelsin- og mandarinselskabet i Sichuan-provinsen med 12.500 medlemmer, og af de grossistsammenslutninger, der er opstået, efter at staten opgav sit monopol på distribution. De mange nye, ganske forretningsmæssigt drevne banker tenderer ligeledes mod at udvide den ikke-statslige økonomiske sektor henimod et civilt samfund, ligesom virksomheder jo også gradvis mister deres statslige aspekt, når de sælges, leases eller kontraheres ud i længere tid til enkeltpersoner. Og de liberale erhverv danner professionelle sammenslutninger, hvis funktion stadig udvikles.

#### *Ændringer i den politiske proces*

Ændringer i den politiske proces opstår allerede ved den ændrede sammensætning af aktører i beslutningsprocessen, som følger af de institutionelle forandringer, og ved det forbedrede informationsgrundlag, der er et resultat af ekspertinput og opinionsundersøgelser. I implementeringsprocessen er den ideologisk støttede kampagnemetode erstattet af det frie markeds metode og et stærkt modereret autoritativt-bureaukratisk element (Ross, 1984: 511).

Nogle af det politiske systems funktioner er blevet påvirket. Socialiseringsprocessens kontekst er stærkt ændret, og det vil give uforudsigelige resultater på langt sigt. Interesseartikulering er påvirket af ændret adgang til politiske ressourcer og af reformens accept af interessedifferentiering. Eliterekruttering er påvirket af nye kriterier og nye målgrupper, især af partiets behov for at kooptere den tekno-professionelle elite. På landet skal partiafdelingerne nu ledes af »avancerede elementer«, dvs. dem, der har en udviklet sans for produktion til markedet og evne til at opnå personlig velstand (Guizhou, 1988: 4).

Den politiske deltagelse er forøget, men pluralismeprocesser er ikke nået ret langt. Som vi har set konkurrerer forskellige grupper i forhold til de redistributive aspekter af reformerne, hvadenten det er regioner, sektorer, industrigrene eller store og små virksomheder. Det er dog kun tilsyneladende en konkurrence mellem ikke-hierarkiske, selvstyrende enheder (Solinger, 1986: 395). Med den stadig mere gennemførte institutionalisering, regel- og ressortfastlæggelse, den strukturelle differentiering og decentralisering, begynder den politiske proces snarest at antage karakter af »bureaucratic politics« (Allison, 1971); denne udvik-



ling underbygges af den omstændighed, at hver organisatorisk enhed har sin organisationsideologi og er rede til at slås for den (Oksenberg, 1982: 191).

Konflikter mellem centrale og lokale og mellem lokale myndigheder indbyrdes om kontrol over ressourcer er meget tydelige. Et grundlæggende træk er, at centret nu er nødt til at vinde lokal tilslutning »med det gode«, fordi man lokalt sidder på store ressourcer, mens centret har stadig færre. Faktisk så få, at det går ud over den centrale evne til at redistribuere. Decentralisering er en hel del lettere at gennemføre end recentralisering, og den lokale magts autonome karakter bliver særlig udpræget, når Partiet, som netop var stærkt på lokalt plan, viger.

Måske vil en fundamentalt ændret politisk proces alligevel først vise sig på lokalt plan. En tænksom analyse af reformernes virkning på landet finder, med udgangspunkt i statens svindende magt over græsrodsniveauet og en spredning og differentiering af den politiske magts kilder, at der tegner sig flere muligheder: en tilbagevenden til en traditionalistisk landsbyfællesskabspolitik, opkomsten af en klassepolitik på grundlag af det ændrede socioøkonomiske system, en lokal politisk proces baseret på divergerende økonomiske interesser hos de mange forskellige former for økonomiske aktører og endelig en »moderne« politisk proces, præget af mellemkommende organisationer med interessegruffefunktioner (White, 1987: 411). Med den variation, der er typisk for det kinesiske samfund, vil de antagelig alle kunne bestå samtidigt, forskellige steder i landet.

### **Sammenfatning og konklusioner**

Den væsentligste modstand mod reformerne stammer fra administrative mellem-niveauer, den er indirekte og implementeringsforvridende. Her sker der, i mangel af lovregulering, en interesseartikulation ved outputsiden, når kadrer omdanner deres kontorer til »selskaber«, der indkasserer lokale virksomheders overskud, eller opfinder alskens lokale skatter, laver skatteunddragelse over for overordnede instanser, eller simpelthen går ind i selvstændig erhvervsdrift med et korrupt aspekt.

Netop fordi den vigtigste modstand er her, er politisk reform nødvendig for at eliminere den. Det bekræftes af en række centrale udsagn i de sidste par år. Man har den opfattelse, at den politiske reform er sakket bagud, hvilket ses i, at »mange lokaliteter, under dække af en opstrammingspolitik, lige så stille tilbagetager den beslutningsmyndighed, de netop havde delegeret til virksomhederne«, samt i at mange reformvenlige simpelthen bliver fyret (TKP, 1986:4).

To yderligere bevæggrunde for politisk reform fremhæves af Generalsekretariatets tidsskrift (Xinhua, 1986: 2). For det første er det politiske system uegnet til at støtte en markedsøkonomisk udvikling, fordi det stadig er revolutionært som under en revolution og med en alt for stor koncentration af magt. For det andet vil en demokratisk udvikling tilfredsstillende folks ønske om at deltage i politik og modvirke partiets tab af politisk indflydelse, samt modvirke en ny Kulturrevolution.

Men vil videre politisk reform, i den nu definerede forstand, hjælpe på det konkrete implementeringsproblem? »Problemerne (i 1984, 1985, 1986) viser, at det er mennesker, der implementerer, og for eksempel rager magt til sig, når vi prøver

at delegere«, mente Generalsekretariatet (Xinhua, 1986: 2). Og disse mennesker kan have en udmærket politisk alliance, ikke alene med lokale virksomheder, som vi har set, men også med statsvirksomhedernes arbejdere, med hvem de gør fælles front om fortsat tryk i ansættelsen og fede bonusudbetalinger (Folkets Dagblad, 19.12.87). Derimod reduceres de lokales muligheder for alliancer med hinanden, i en fælles front for påvirkning af policy, fordi de søger indflydelsesrelationer opad, i indbyrdes konkurrence (Shirk, 1986: 221).

De lokale myndigheders ressourcer er deres forbindelsesnetværk, deres ret til udlægning af centrale vejledende planer, deres kontrol over ressourcer og skatteopkrævning, deres hierarkiske og fysiske afstand fra centret, deres informationsfordele og endelig deres mulighed for at klemme større byer på vigtige forsyninger.

Den nuværende politiske reform rører ikke meget ved disse forhold. Og så længe selv liberale ledere ikke vil mere med politisk reform end større folkelig deltagelse i og overvågning af den politiske proces – af effektivitets- og stabilitetshensyn – og ikke for alvor vil omfordele magt, vil det forblive tilfældet. Det gælder også for en eventuel fornyet modstand fra »den kommunistiske koalition«, at der skal større pluralisering til før at dæmme op for den.

Forudsætningerne for reformernes hidtidige relative succes skal søges andre steder end i omfattende politisk reform. Først og fremmest i en overordentlig begavet og ret fantasirig reformstrategi, som lod presset for reform komme »fra neden« (med lidt hjælp), og som har arbejdet på at skabe det bedste mulige reformmiljø i ledelsessammenhænge.

Men dernæst har specielle omstændigheder også spillet en vigtig rolle. At reformere med Kulturrevolutionen som historisk bagtæppe betød, at modstand fra venstre på forhånd var desavoueret, men også at status quo interesser var så godt som eliminerede og meget få privilegier konsoliderede. Krisen fremmede også konsensusbygning. Landets lave udviklingsniveau og meget unge befolkning giver færre trykforventninger og stort forventet udbytte af deltagelse i den internationale økonomiske arbejdsdeling. Samtidig blev udviklingsniveauet sat i relief af omgivende succesnationer. Den lave grad af central planlægning betød, at de planlægningsafledte bureaukratiske interesser ikke var så store, og i samme retning trak fraværet af store sikkerheds- og militærindustrielle interesser. Måske er det også betydningsfuldt, at de intellektuelle, takket være Mao, ikke var så grundigt koopteret som i Sovjet (Meaney, 1987: 203).

De fremtidige politiske virkninger af reform er vanskelige at vurdere. Det er tvivlsomt, om det lykkes at adskille parti og regering, og om partiet kan komme ud af sin krise. Dets rolle er vanskelig, når det ikke vil stå som repræsentant for arbejderklassen, men som en moderniseringselite, der bliver mødt med krav om øget demokrati på arbejdspladsen. Forholdet til en professionel statsadministration vil også være fundamentalt for fremtiden og præges af asymmetri i uddannelsesniveau – 56 pct. af medlemmerne har ingen uddannelse.

Hvordan vil partiet reagere på en skærpelse af de nuværende økonomiske problemer, der kan gå over i en politisk krise? Her vil reformfløjens bagland i byerne blive afgørende, fordi det hidtil, sammen med yngre aldersgrupper og intellektu-

elle, har dannet modvægt til vanetænkende partimedlemmer, den tyngende politiske kultur og det stadig lave uddannelsesnivea på landet, hvor man nu taler om »velstand uden civilisation«. Svinger byboerne imod reformen, for eksempel som følge af prisstigninger forårsaget af problemer ved de makroøkonomiske styringsinstrumenter, så bliver den indirekte styring ofret til fordel for en recentralisering af allokeringssystemet, der vil udsætte reform på ubestemt tid. Klares de øjeblikkelige økonomiske problemer, er der til gengæld en stribe af reformer planlagt for de sidste år af firserne.

## Litteratur

- Allison, Graham (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Chevrier, Yves (1986). »Une société infirme: La société Chinoise dans la transition »modernisatrice«, i Claude Aubert et al., *La société Chinoise après Mao*, Paris: Fayard.
- Christiansen, Flemming, Susanne Posborg Petersen og Anne Wedell-Wedellsborg (1980), *Den demokratiske bevægelse i Kina*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Clausen, Søren, Kirsten Refsing og Clemens Stubbe Østergaard (eds.) (1987). *Indblik i Østasien. Essays om Kina og Japan i 1980'erne*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Commentator (1985). Folkets Dagblad, 28. september, *BBC Summary of World Broadcasts, Far East* (herefter *SWB FE*) 8078.
- Commentator (1986). »Effect a radical cure of the disease of administrative intervention«, *Liaowang*, 8. september, *SWB FE* 8374.
- Decision of the Control Committee of the Communist Party of China on reform of the economic structure (1984). *Beijing Review*, 27. årgang, nr. 44, p. I.
- Draft Law on State-owned enterprises (1988). *SWB FE* 0052/B2/1.
- Electoral law (1988). *SWB FE* 8437.
- Feng Jing (1988). »Promoting consultation and dialogue«, *Beijing Review*, nr. 2.
- Friedman, Edward (1977). »The innovator«, i Dick Wilson (ed.), *Mao Tse-tung in the scales of history*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Folkets Dagblad (1986). »Hvad 30 foretagere mener og kræver«, *SWB FE* 8449.
- Guizhou (1988). »Party to rely on those who take the lead in obtaining personal prosperity«, *SWB FE* 0023.
- Helms, Niels Henrik (1987). »Kinas landbrugspolitik 1977-1987«, i Clausen et al. (eds.).
- Joint Economic Committee (1986). *China's economy looks toward the year 2000. Vol. 1, The Four Modernizations*, Washington D. C.: U.S. Government Printing Office.
- Kornai, Janos (1986). »The Hungarian Reform Process«, *Journal of Economic Literature*, 24. årgang, pp. 1689-1715.
- David M. Lampton (1986). »Water politics and economic change in China«, i Joint Economic Committee.
- Liaowang (1987). »Deepen reforms in rural areas«, *Beijing Review*, 1988, nr. 3.
- Luo Rongxing et al. (1987). »Different interest groups under socialism«, *Beijing Review*, nr. 48, pp. 14-15.
- Madsen, Jens Peter Fage (1987). »Kinas industripolitik 1976-1986« i Clausen et al. (eds.)
- Meaney, Constance Squires (1987). »Is the Soviet present China's future?«, *World Politics*, 39. årgang, nr. 3, pp. 203-230.
- Naughton, Barry (1986). »Finance and planning reforms in industry«, pp. 604-630 i Joint Economic Committee.
- Odgaard, Ole (1987). *Landbrugsreformer i Kina*, Roskilde: GeoRuc.
- Oksenberg, Michel (1982). »Economic Policymaking in China Summer 1981«, *China Quarterly*, nr. 90, pp. 165-194.

elle, har dannet modvægt til vanetænkende partimedlemmer, den tyngende politiske kultur og det stadig lave uddannelsesnivea på landet, hvor man nu taler om »velstand uden civilisation«. Svinger byboerne imod reformen, for eksempel som følge af prisstigninger forårsaget af problemer ved de makroøkonomiske styringsinstrumenter, så bliver den indirekte styring ofret til fordel for en recentralisering af allokeringssystemet, der vil udsætte reform på ubestemt tid. Klares de øjeblikkelige økonomiske problemer, er der til gengæld en stribe af reformer planlagt for de sidste år af firserne.

## Litteratur

- Allison, Graham (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little, Brown and Company.
- Chevrier, Yves (1986). »Une société infirme: La société Chinoise dans la transition »modernisatrice«, i Claude Aubert et al., *La société Chinoise après Mao*, Paris: Fayard.
- Christiansen, Flemming, Susanne Posborg Petersen og Anne Wedell-Wedellsborg (1980), *Den demokratiske bevægelse i Kina*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Clausen, Søren, Kirsten Refsing og Clemens Stubbe Østergaard (eds.) (1987). *Indblik i Østasien. Essays om Kina og Japan i 1980'erne*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Commentator (1985). Folkets Dagblad, 28. september, *BBC Summary of World Broadcasts, Far East* (herefter *SWB FE*) 8078.
- Commentator (1986). »Effect a radical cure of the disease of administrative intervention«, *Liaowang*, 8. september, *SWB FE* 8374.
- Decision of the Control Committee of the Communist Party of China on reform of the economic structure (1984). *Beijing Review*, 27. årgang, nr. 44, p. I.
- Draft Law on State-owned enterprises (1988). *SWB FE* 0052/B2/1.
- Electoral law (1988). *SWB FE* 8437.
- Feng Jing (1988). »Promoting consultation and dialogue«, *Beijing Review*, nr. 2.
- Friedman, Edward (1977). »The innovator«, i Dick Wilson (ed.), *Mao Tse-tung in the scales of history*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Folkets Dagblad (1986). »Hvad 30 foretagere mener og kræver«, *SWB FE* 8449.
- Guizhou (1988). »Party to rely on those who take the lead in obtaining personal prosperity«, *SWB FE* 0023.
- Helms, Niels Henrik (1987). »Kinas landbrugspolitik 1977-1987«, i Clausen et al. (eds.).
- Joint Economic Committee (1986). *China's economy looks toward the year 2000. Vol. 1, The Four Modernizations*, Washington D. C.: U.S. Government Printing Office.
- Kornai, Janos (1986). »The Hungarian Reform Process«, *Journal of Economic Literature*, 24. årgang, pp. 1689-1715.
- David M. Lampton (1986). »Water politics and economic change in China«, i Joint Economic Committee.
- Liaowang (1987). »Deepen reforms in rural areas«, *Beijing Review*, 1988, nr. 3.
- Luo Rongxing et al. (1987). »Different interest groups under socialism«, *Beijing Review*, nr. 48, pp. 14-15.
- Madsen, Jens Peter Fage (1987). »Kinas industripolitik 1976-1986« i Clausen et al. (eds.)
- Meaney, Constance Squires (1987). »Is the Soviet present China's future?«, *World Politics*, 39. årgang, nr. 3, pp. 203-230.
- Naughton, Barry (1986). »Finance and planning reforms in industry«, pp. 604-630 i Joint Economic Committee.
- Odgaard, Ole (1987). *Landbrugsreformer i Kina*, Roskilde: GeoRuc.
- Oksenberg, Michel (1982). »Economic Policymaking in China Summer 1981«, *China Quarterly*, nr. 90, pp. 165-194.

- Peking Radio (1988). *SWB FE 0054/B2/3*.
- Perry, Elisabeth J. & Christine Wong (eds.) (1985). *The political economy of reform in Post-Mao China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Reform of the political structure is imperative (1986). *SWB FE 8317*.
- Riskin, Carl (1987). *Chinas Political Economy. The quest for development since 1949*, Oxford: Oxford University Press.
- Ross, Lester (1984). »The implementation of environmental policy in China; a comparative perspective«, *Administration and Society*, 15. årgang, nr. 4.
- Shirk, Susan L. (1985). »The politics of industrial reform«, pp. 195-223 i Perry & Wong (eds.).
- Solinger, Dorothy (1986). »Chinas new economic policies and the local industrial political process. The case of Wuhan«, *Comparative Politics*, 14. årgang nr. 18, pp. 379-399.
- Tian Jiyun (1986). »Issues concerning the current economic situation and reform of the economic structure«, *SWB FE 8157/C*.
- Tidrick, Gene & Chen Jiyuan (eds.) (1987). *Chinas industrial reform*, New York: Oxford University Press.
- TKP (Ta Kung Pao) (1986). »Deng Xiaoping the initiator of political reform«, *SWB FE 8315*.
- Unger, Jonathan (1987). »Local power and economic reform«, *China Information*, 2. årgang, nr. 2, pp. 1-15.
- Walder, Andrew G. (1986). »The informal dimension of enterprise«, pp. 630-645 i Joint Economic Committee.
- Wang Huning (1986). »Recent changes in the political and administrative system in rural China«, *International Review of the Administrative Sciences*, 52. årgang, nr. 1, pp. 151-171.
- White, Gordon (1983). »The post-revolutionary Chinese state«, i Victor Nee og David Mazingo (eds.), *State and society in contemporary China*, Ithaca: Cornell University Press.
- White, Gordon (1987). »The impact of economic reforms in the Chinese countryside«, *Modern China*, 13. årgang, nr. 4, pp. 411-440.
- White, Gordon (1987b). Forelæsning ved Østasien Områdestudiets Sandbjerg-symposium.
- Wong, Christine (1985). »Material allocation and decentralisation: Impact of the local sector on industrial reform«, i Perry & Wong (eds.).
- Wong, Christine (1986). »Ownership and Control in Chinese Industry. The Maoist legacy and prospects for the Eighties«, i Joint Economic Committee.
- Wu Jinglian (1987). Jingji Yanjiu, marts, cit. i *Far Eastern Economic Review*, 16. juli.
- Xinhua (1986). »Rapport om artikel i Liaowang«, *SWB FE 8317*.
- Xinhua (1988). »Merger revitalizes Fuxin«, *SWB FE 0052*.
- Yang Rudai (1987). »Interview i Guangming Ribao«, *SWB FE 0010*.
- Yue Songdong & Yang Jining (1987). »New thoughts on Chinas reform, taking stock of non-economic factors«, *Liaowang*, *SWB FE 0052*.
- Zhao Ziyang (1987b). »Part of a speech delivered by Zhao at the prep. meeting for the 7. plenary session of the 12. Central Committee«, *SWB FE 0012/B2*.
- Zhao Ziyang (1987). »Report to 13. Congress of Chinas Communist Party«, *SWB FE 8709*.
- Østergaard, Clemens Stubbe (1981). »Kinas økonomiske politik 1976-1980 – konflikter og perspektiver«, *Politica*, 13. årgang, nr. 1, pp. 1-49.
- Østergaard, Clemens Stubbe (1986). »Explaining Chinas recent political corruption. Patterns, remedies and counterstrategies at the local level«, *Corruption and Reform*, 1. årgang, nr. 3, pp. 209-233.