

## Abstract

### **Xi Jinping's Power and Powerlessness: Leadership Challenges in the Implementation of China's New Economic Model**

Xi Jinping is assumed to be China's strongest leader since Deng Xiaoping – even since Mao, some argue. It might therefore be expected that Xi Jinping, at the top of a one-party state, has the power and ability to reform China. This article analyses how structural constraints limit Xi Jinping's power and freedom of action using his ability to implement a new course for the country's economic policy as case. To avoid being caught in the middle-income trap, China must adjust its investment and export-driven model to a more innovation, consumer and welfare-based development model. We use the school of historical institutionalism as framework, and examine how (i) path dependency, (ii) informal structures, norms and values, (iii) institutional autonomy, and (iv) institutional capacity in different ways limit and constrain the power and ability of Xi Jinping to implement a successful restructuring of the country's economic model.

Key words: **China | Xi Jinping | governance capability | neo-institutionalism | new economic model**

## Sammendrag

Xi Jinping blir ansett som Kinas sterkeste leder siden Deng Xiaoping, noen hevder endog siden Mao Zedong. Som øverste leder av en ettpartistat forventes det at Xi har makt til å reformere Kina. Denne artikkelen analyserer institusjonelle begrensninger på Xi Jinpings makt og bruker Xis handlingsrom til å endre landets økonomiske politikk som case. For å unngå å bli fanget i mellominntektsfellen må Kina legge om sin investerings- og eksportdrevne modell til en mer innovasjons-, konsum- og velferdsbasert utviklingsmodell. Vi analyserer institusjonelle begrensninger på Xi Jinpings makt ved hjelp av fire forklaringsmodeller fra nyinstitusjonalismen: i) sementerte og stivhengige organisasjonsmønstre; ii) uformelle strukturer; iii) institusjoners autonomi; og iv) institusjoners kapasitet.

Nøkkelord: **Kina | Xi Jinping | styringsevne | nyinstitusjonalisme | ny økonomisk modell**

# Xi Jinpings makt og avmakt

## Styringsutfordringer i implementeringen av Kinas nye økonomiske modell

JO INGE BEKKEVOLD

*Cand.polit., leder, Senter for asiatiske sikkerhetsstudier, Institutt for  
forsvarsstudier  
jib@ifs.mil.no*

STIG STENSLIE

*Dr.philos., Forsvaret  
stig.stenslie@gmail.com*



Kinas nye lederskap med Xi Jinping i spissen har nå sittet ved roret i drøye to år etter at de overtok makten på den 18. partikongressen i november 2012. Xi Jinping blir allerede omtalt som Kinas mektigste leder siden Deng Xiaoping. Tidsskriftet *The Economist* hevder endog at Xi er den mektigste siden Mao Zedongs tid (*The Economist* 2014). Elisabeth Economy, en av USAs ledende Kina-forskere, omtalte nylig Xi som «China's Imperial President» i en artikkel i *Foreign Affairs* (Economy 2014). Ved umiddelbart å ta over alle de tre sentrale ledervene i Kina – leder av kommunistpartiet, posisjon som president og statsoverhode og leder av den sentrale militærkommisjonen – har Xi fra starten av blitt tildelt et sterkere mandat enn både Hu Jintao og Jiang Zemin i sin tid fikk. Xi Jinping har dessuten iverksatt den mest omfattende anti-korrupsjonskampanjen i moderne tid i Kina; han leder en nyopprettet kommisjon med ansvar for landets sikkerhetspolitikk, og den 60-punkt store handlingsplanen vedtatt på sentralkomiteéns plenums møte i november 2013 er den mest ambisiøse reformplanen Kina har sett siden Deng Xiaoping lanserte de nå berømte reformene på slutten av 1970-tallet. Det er med andre ord ingen tvil om at Xi Jinping allerede har en sterk posisjon. Vi mener likevel at å sammenligne Xis makt med Mao og Deng – begge ledere med svært mye makt – bidrar til å så misforståelser om kinesisk politikk. En slik påstand tar heller ikke i tilstrekkelig grad hensyn til institusjonelle begrensninger på Xi Jinpings makt. Vi analyserer i denne artikkelen hvor stor grad av makt Kinas nye leder Xi Jinping har til å gjennomføre kursendringer i landets økono-

miske politikk. Vi har valgt utformingen av ny økonomisk modell som casestudie fordi mye tyder på at Xi Jinping gjennom sin nevnte reformplan vedtatt i november 2013 bereder grunnen for å reformere Kinas økonomiske modell, og reformplanen inneholder en erklært ambisjon om å perfektionere en moderne markedsøkonomi (*China Daily* 2013; Miller 2014). Med makt mener vi evnen til å fatte beslutninger om reformpolitikken og til å implementere politikken (Østerud 1991). Vi skal konsentrere oss om Xi Jinpings evne til å implementere sin reformagenda. Gjennom linsen til statsvitenskapens nyinstitusjonalisme (March & Olsen 1984; Peters et al. 2005) analyserer vi institusjonelle begrensninger på Xi Jinpings styringsevne. Vi har valgt å se nærmere på følgende institusjonelle begrensninger på Xis makt: i) sementerte og stivhengige organisasjonsmønstre; ii) uformelle strukturer; iii) institusjoners autonomi; og iv) institusjoners kapasitet. Før vi redegjør nærmere for disse institusjonelle begrensningene av Xi Jinpings makt, er det imidlertid nødvendig å gi et kort bakteppe for kursendringen i Kinas økonomiske modell, etterfulgt av en kort presentasjon av nyinstitusjonalismen som rammeverk.

## Kinas økonomiske modell

Kina er verdens nest største økonomi, etter at landets bruttonasjonalprodukt (BNP) passerte Japans i 2010. Det internasjonale valutafondet (IMF) estimerer at innen 2018 vil Kinas økonomi utgjøre hele 75 prosent av USAs økonomi (IMF 2013a). Xi og hans kolleger tok i 2012 over en tilsynelatende svært suksessrik og slagkraftig skute. Men med et BNP per innbygger på USD 6,091 i 2012 var Kina fortsatt kun rangert som nummer 90, hvilket var på tilsvarende nivå med land som Den dominikanske republikk, Irak og Turkmenistan (World Bank 2013), og langt bak OECDs snitt på USD 37,282 per innbygger i 2011 (OECD 2013).<sup>1</sup> For at Xi Jinping skal kunne levere på sin lovnad om «Den kinesiske drøm» (*Xinhua* 2013a) og levere velferd til landets innbyggere, og for at Kina skal kunne befeste posisjonen som den viktigste stormakten i internasjonal politikk ved siden av USA, må landet opprettholde høy økonomisk vekst i lang tid fremover. Kinas BNP vokste med 9,3 prosent i 2011, 7,7 prosent både i 2012 og 2013, og 7,4 prosent i 2014. Kinas økonomi behøver ikke lenger vokse med tosfrede tall, slik den har gjort de siste tre tiårene frem til finanskrisen, men Kina må levere en økonomisk vekst på 5–8 prosent i ytterligere et par tiår for å bli et høyinntektsland.

1. Ifølge Verdensbankens rangering av lavinntekts-, mellominntekts- og høyinntektsland er Kina nå rangert som et mellominntektsland. Per 1. juli 2014 var grensen for å bli et høyinntektsland et BNP per innbygger på USD 12,746. Kina må med andre ord doble sitt BNP per innbygger for å bli kvalifisert som et høyinntektsland (World Bank 2014).

Det er bred enighet hos institusjoner som Verdensbanken, IMF, Asia-banken og OECD samt hos flere ledende banker og observatører (OECD 2010; Kuijs 2009; Morgan Stanley 2010; World Bank 2012; IMF 2013b) om at Kina må endre sin økonomiske modell for å opprettholde en slik vekst. Kina må erstatte den til nå vellykkede investerings- og eksportdrevne modellen med en mer innovasjons-, konsum- og velferdsbasert utviklingsmodell. IMF hevdet for eksempel i sin rapport fra organisasjonens årlige «Artikkel IV-konsultasjoner» med Kina i 2013 at hvis myndighetene ikke endrer kurs og intensiverer de markedsøkonomiske reformene, risikerer landet et økonomisk sjokk som vil kunne føre til en langvarig konjunktursvikt (IMF 2013b). Kinas ledere og forskningsmiljøer har i flere år selv uttalt at de ønsker å iverksette de reformene som Bretton Woods-institusjonene anbefaler. Dette betyr ikke at Kina vil kopiere USAs eller andre vestlige lands økonomiske modeller, men Kina ønsker å gi større rom for markedskreftene innenfor sin politisk-økonomiske modell.

Erfaring fra andre utviklingsøkonomier tilsier at når et land når et visst nivå i BNP vil den økonomiske veksten flate ut, og investeringsraten vil synke til fordel for konsum. Japan, Sør-Korea og Taiwan erfarte imidlertid alle at en slik overgang i økonomisk modell er en meget krevende prosess (Tenold 2012). Anbefalingene fra de nevnte Bretton Woods-institusjonene er at Kina må få bukt med miljøproblemene for å sikre en mer bærekraftig vekst, reformere finanssektoren, åpne for utvikling av privat sektor og innovasjon, legge til rette for inntektsutjevning, bygge ut velferdsstaten, styrke rettsstaten og gi større innsyn i beslutningsprosesser. Dette er reformprosesser som markedskreftene alene ikke kan ta hånd om og som krever at Kinas lederskap gir dem prioritet. Kinas forrige lederskap med Hu Jintao og Wen Jiabao i spissen lanserte allerede ved begynnelsen av sin regjeringstid i 2002 en rekke politiske initiativ for å endre den økonomiske modellen, men med blandede resultater. Daværende statsminister Wen innrømmet under Folkekongressen i mars 2007 at Kinas økonomi hverken var «stabil, balansert, koordinert eller bærekraftig» (*Xinhua* 2007). I mellomtiden har disse utfordringene blitt enda mer kritiske. Den omfattende keynesianske redningspakken kinesiske myndigheter lanserte under finanskrisen i 2008–09 var vellykket på kort sikt, men bidro samtidig til ytterligere å befeste strukturskjevhetene mellom investeringer og konsum. Kina har en investeringsrate (målt i andel av BNP) som er langt høyere enn hva Japan og de andre asiatiske utviklingsøkonomiene hadde i sine tilsvarende faser i utviklingen på 1960-, 70- og 80-tallet (Bekkevoll 2012a; Tenold 2012). Tiåret under Hu og Wen har derfor av enkelte blitt kalt «det tapte tiår» (Cheng & McElveen 2013). For å understreke de utfordringene Xi nå står overfor, uttalte den anerkjente kinesiske økonomen Li Yining nylig at alle de enkle reformene har blitt gjennomført de siste 30 årene, og at fortsettelsen blir vanskeligere (*Xinhua* 2014a).

Kinas styringsevne med økonomien har vært gjenstand for en rekke studier. I kjølvannet av Verdensbankens klassiske studie av den asiatiske utviklingsmodellen i 1993 har det vært en løpende debatt rundt statens versus markedets rolle i den økonomiske utviklingen i de asiatiske landene, og i økende grad med hensyn til Kina (World Bank 1993; Tenold 2012). Barry Naughton (1995) har vist at Kina allerede på begynnelsen av 1990-tallet var i ferd med å vokse ut av de planøkonomiske rammene og hvordan privat sektor og markedskreftene fikk en egendynamikk. Huang Yasheng (2008) har på sin side hevdet at den kinesiske staten utover på 1990-tallet fikk økt innflytelse over økonomien, mens Dali L. Yang (2004) har hevdet at re-sentraliseringen på 1990-tallet handlet om å styrke det institusjonelle rammeverket for en mer velfungerende markedsøkonomi. Yang mener videre at de tette båndene mellom myndigheter og næringsliv har skapt et slags korporativt system i Kina, eller *socialist corporatism* (Yang 2004). Minxin Pei (2006) har argumentert for at til tross for stor suksess med gradvise økonomiske reformer, har Kina et underskudd på godt styre sett som til slutt vil fange landet i mellominntektsfellen og føre til stagnasjon. Nicholas Lardy kom i 2014 ut med en bok hvor han poengterer at den raske utviklingen i privat sektor de siste årene gjør at Kina i dag må karakteriseres som en markedsøkonomi i større grad enn en statskapitalistisk modell (Lardy 2014). Lardy ble umiddelbart imøtegått av Derek Scissors ved Heritage Foundation, som mener Kina fortsatt er en blandingsøkonomi med betydelig innslag av statlig kontroll (Scissors 2014), mens andre mener landet fortsatt ligger nærmere en statskapitalistisk modell enn en markedsmodell (Bremmer 2010; *The Economist* 2012).

Vi skal i denne artikkelen ikke konkludere hvorvidt Kinas økonomi i dag ligger nærmest markedsøkonomi eller statskapitalisme. Vårt anliggende er å analysere Xi Jinpings handlingsrom til å endre den økonomiske modellen. Likevel påvirkes vår analyse av hvor mye det er staten eller markedet som dominerer Kinas økonomiske modell. Faktorer som at Kinas kapitalmarked er dominert av de store statsbankene som i større grad betjener statlige foretak enn privat sektor, at Kinas aksjemarked er dominert av statlige foretak, at Kinas sentralbank er tett knyttet til den kinesiske regjeringen og at landets rente- og valutapolitikk derfor i liten grad er markedsbasert, viser at den kinesiske staten spiller en sentral rolle i Kinas økonomi. Kina tillater ikke uavhengige fagforeninger, og det er fortsatt ikke privat eiendomsrett i landet, selv om man i praksis har en form for bruksrett. Igjen er dette faktorer som styrker statens rolle. Men man kan ikke ukritisk konkludere med at disse faktorene styrker Xi Jinpings makt og styringsevne til å endre Kinas økonomiske modell.

## Nyinstitusjonalismen som analytisk rammeverk

Politiske ledere spiller ofte en avgjørende rolle. Det er ingen tvil om at ledere som Lenin, Churchill og Gandhi bidro til å endre verdenshistorien. Folkerepublikken Kinas historie er mer eller mindre synonym med to navn: Mao Zedong og Deng Xiaoping. Mao og Deng bidro på hver sin måte til å endre Kina og livet for flere generasjoner kinesere. Joseph S. Nye skriver i sin siste bok om hvordan amerikanske presidenter fra George Washington frem til Barack Obama har påvirket og endret amerikansk politikk og USAs utvikling (Nye 2013). Vi må anta at Kinas nye leder Xi Jinping har tilsvarende ambisjoner om å sette sitt preg på Kina.

I en kinesisk kontekst er en leders bakgrunn, nettverk og personlige egenskaper viktig for å forstå dennes maktbase, i tillegg til lederens formelle posisjoner. Xi Jinpings far, Xi Zhongxun, meldte seg inn i kommunistpartiets ungdomsliga i 1926 i en alder av 13 år, og ble en av grunnleggerne av kommunistpartiets geriljastyrker og dermed Folkets frigjøringshær (PLA). Han hadde en rekke høytstående stillinger, inkludert som visestatsminister under Zhou Enlai og partisekretær i Guangdong-provinsen hvor han var en sentral støttespiller for Deng Xiaopings økonomiske reformer. Hans fars sentrale rolle i PLA bidrar til å forklare hvorfor Xi Jinping har fått en så sterk stilling i forholdet til Kinas militære styrker. Xi Jinping gjorde dessuten politisk karriere i Fujian-provinsen, som ligger rett overfor Taiwan og således spiller en viktig rolle i Kinas militære strategi. Xi Jinping ble valgt inn i partiets sentralkomite allerede i 1997, og hadde med andre ord vært en del av det kinesiske lederskap i Beijing i ti år allerede da han ble Kinas visepresident i 2007. I mellomtiden var han partisekretær både i Shanghai og i provinsen Zhejiang, to av Kinas viktigste økonomiske lokomotiv. I 1975 begynte han å studere kjemi ved det prestisjetunge Tsinghua-universitetet hvor de fleste av Kinas ledere har tatt sin utdanning, og har senere tatt en doktorgrad i jus som deltidsstudent ved samme universitet (Bekkevold 2012b). Xi har både den riktige utdannelsen, karriereløpet, nettverket og familiebakgrunnen for å bli en respektert leder. I tillegg har Xi gjennom sin kones karriere som en av Kinas mest populære sangerinner, og det faktum at han i likhet med mange i Kina ble sendt på landsbygda for å jobbe under kulturrevolusjonen, en større appell til det bredere lag av folket enn hva tidligere ledere har hatt.

Lederskap, og dermed studiet av lederskap, har imidlertid også begrensninger. James G. March og Johan P. Olsen (1984) har kalt studier av lederskap som ikke tar tilstrekkelig hensyn til strukturelle rammer og institusjoners betydning for reduksjonisme. March og Olsen bidro på begynnelsen av 1980-tallet til å revitalisere nyinstitusjonalismen og studiet av institusjoners betydning i politikktutforming. En god illustrasjon av institusjoners betydning er USAs president Barack Obama som gikk til

valg med slagordet «Change!», og hans overbevisende seier i presidentvalget i 2008 ga et solid grunnlag for å innføre endringer i amerikansk politikk. Men det ble vanskeligere for Obama å gjennomføre «change» enn hans sterke valgmandat kunne tyde på:

Obama's first three years as President are the story of his realization of the limits of his office, his frustration with those constraints, and, ultimately, his education in how to successfully operate within them (Lizza 2012: 40).

Studiet av lederskap og evne til endring må med andre ord ta hensyn til strukturelle rammer som statlige institusjoner, politisk system og tilhørende beslutningsprosedyrer og styringsmekanismer. Slike strukturelle rammer, som for eksempel et velfungerende byråkrati, kan gjerne styrke en leders makt ved effektiv implementering av ny politikk. Men strukturer vil ofte også bidra til å begrense en leders handlingsrom. Dette er også tilfellet i ettpartistaten Kina. En stor utfordring i analyser av kinesisk politikk sammenlignet med vestlige land er mangel på innsyn i interne beslutningsprosesser. Selv kinesiske forskere publiserer i svært liten grad forskning om dette. Vi har derfor valgt å se på institusjonelle begrensninger som påvirker Xi Jinpings evne til å implementere reformagendaen vedtatt i 2013. Institusjoner spiller en helt sentral rolle i implementeringen av politikk (Hanf & Scharpf 1978; March & Olsen 1984). Beslutningsmyndighet er dessuten ikke noen garanti for gjennomføringsevne, noe Hu Jintao og Wen Jiabao altså fikk erfare. Fordi Hu Jintao etter hvert fremstod som en relativt svak leder, vokste det frem et ønske i indre kretser i Kina om en noe sterkere leder som evnet å drive igjennom nødvendige reformer, en slags ny Zhu Rongji (kjent for sin handlingskraft som finansminister og senere statsminister på 1990-tallet), og dette er med på å forklare det sterke mandatet Xi Jinping fikk fra starten av som både partileder og leder av militærkommisjonen. Men selv om Xi Jinping har fått et sterkt mandat, må han i stor grad fortsatt forholde seg til det samme systemet og de samme institusjonene som det forrige lederskapet.

I vår analyse har vi valgt å kombinere fire ulike forklaringsmodeller innenfor nyinstitusjonalismen som i sum bidrar til en bedre forståelse av institusjonelle begrensninger på Xi Jinpings makt. De fire forklaringsmodellene er i) sementerte og stivhengige organisasjonsmønstre; ii) uformelle strukturer; iii) institusjoners autonomi; og iv) institusjoners kapasitet. Sementerte og stivhengige organisasjonsmønstre (Pierson 2000; Peters et al. 2005; Thelen 1999) innebærer at etter hvert som et politisk system og dets institusjoner tar form, konsolideres strukturene og kulturen knyttet til dette systemet, og en ny leder må gjerne forholde seg til den stien som tidligere ledere har gått opp (Selznick 1957). Sementerte organisasjonsmønstre gjør det krevende for en leder å innføre store end-

ringer på kort tid, og som vi skal se er dette en utfordring Xi også står overfor. Kina er imidlertid et nettverksamfunn, og vi skal derfor i tillegg se på hvordan uformelle nettverksstrukturer (Christensen et al. 2007) påvirker kinesisk politikk ut over de formelle institusjonelle strukturene. Til tross for et tilsynelatende enhetlig politisk system har kinesiske institusjoner en sterk egenidentitet, noe som gjelder både ministeriene i sentraladministrasjonen, bedrifter og ikke minst institusjoner ute i provin-sene. En tredje institusjonell begrensning på Xi Jinpings makt vi skal analysere, er derfor hvordan institusjoners autonomi (March & Olsen 1984; Krause & Cohen 2000) påvirker gjennomføringsevnen av nye poli-tiske vedtak. Den fjerde og siste forklaringsmodellen er institusjoners kapasitet og evne til å utføre oppdrag og implementere ny politikk (Amenta 2000; Christensen et al. (2007). Med bakgrunn i at Kinas byråkrati nærmest lå med brukket rygg så sent som på slutten av 1970-tallet på grunn av kulturrevolusjonen, og at de aller fleste institusjonene knyt-tet til å administrere en moderne markedsøkonomi er av relativt ny dato, mener vi dette er et viktig perspektiv.

## Sementerte og stivhengige organisasjonsmønstre

En klassisk forklaringsmodell i nyinstitusjonalismen er at etter hvert som et politisk system og dets institusjoner tar form, konsolideres strukturene og kulturen knyttet til dette systemet (Pierson 2000; Peters et al. 2005). Strukturer er gjerne resultat av langvarige endringsprosesser, forhandlinger og politisk kompromiss, og ofte er det sterke særinteresser knyttet til å bevare eksisterende strukturer. Både strukturer så vel som normer og verdier er «hybride» fenomener i den forstand at de er en blanding av det tradisjonelle og det nye, og påvirket av både nasjonale tradisjoner og interna-sjonal innflytelse (Thelen 1999; Christensen et al. 2007). Det er videre vanlig at en ny generasjon ledere må forholde seg til den stien som tidligere generasjoner har gått opp (Selznick 1957). Sementerte organisasjonsmønstre gjør det krevende for en leder eller en gruppe av ledere å innføre store endringer på kort tid. Dette blir i faglitteraturen også omtalt som stivhengighet (Pierson 2000; Peters et al. 2005). Dette er faktorer vi finner igjen i Kinas politiske system.

Johan P. Olsen skriver at «[v]iktige politiske institusjoner har sin bakgrunn i forsøk på å begrense fyrstens frihetsgrader, forhindre tilfeldig inn gripen og beskytte borgerne mot fyrstens innfall og egeninteresser» (1985: 6). Nettopp for å unngå en allmektig leder som Mao og politiske krumspring som «det store spranget» og kulturrevolusjonen, eller å la partiet bli kuppet av fraksjoner som firerbanden under kulturrevolusjonen,<sup>2</sup> har kommunistpartiet i løpet av de siste to–tre tiårene gradvis bygd



institusjonelle mekanismer for å begrense ledernes makt og sikre politisk kontinuitet fra en generasjon ledere til en annen. Kina har ikke lenger en politisk modell preget av én sterk leder, som Mao eller Deng, men et konsensusbasert lederskap. Ironisk nok var nettopp Deng sentral i arbeidet med å institusjonalisere kinesisk politikk. Hovedhensikten er å unngå drastiske brudd i etablert politikk. Som øverste leder av både parti, stat og militærapparatet har Xi en mektig posisjon, men dette betyr ikke at han automatisk kan dominere alle disse pilarene i Kinas politiske system. Hvis man ser bort fra de fire øverste stillingene i Kinas politiske hierarki – partileder, statsminister, leder av Folkekongressen (NPC) og leder av Kinas politisk-konsultative kongress (CPPCC) – har de siste politbyråene hatt en jevn fordeling av representanter fra disse fire pilarene. I det nåværende utvidede politbyrå bestående av totalt 25 personer har fem sin fremste tilknytning til partiapparatet, syv til statlige organer, seks er parti-sekretærer i provinsene, mens kun tre har tilknytning til militæret og det øvrige sikkerhetsapparatet. I tillegg kommer altså Xi Jinping, statsminister Li Keqiang, lederen av Folkekongressen Zhang Dejiang og lederen av CPPCC Yu Zhengsheng (Miller 2013). Selv om partiet har en ledende rolle, kommer mange politiske initiativ opp gjennom statsapparatet, og det er statsapparatet som har ansvar for å implementere politikken, ikke partiet (Cheng 2012a). Det kan virke som om Kinas toppledelse er villig til å gi Xi noe større albuerom enn hva Hu Jintao og Jiang Zemin fikk, men det konsensusbaserte lederskapet Kina har utviklet over de siste to-tre tiårene er ikke lagt på is over natten.

En viktig institusjonalisering er prosedyrene for maktskifter. Kinas lederskifter på 1980-tallet var preget av politisk uro. Zhao Ziyang etterfulgte Hu Yaobang som partileder i 1987 etter at sistnevnte ble skjøvet ut på grunn av en litt for liberal økonomisk politikk, mens Jiang Zemin erstattet Zhao Ziyang som partileder i 1989 i kjølvannet av studentdemonstrasjonene i 1989. Hu Jintaos overtakelse som partileder og president henholdsvis høsten 2002 og våren 2003 var første gang i moderne tid Kina opplevde et «fredelig» maktskifte. Men Jiang Zemin beholdt den gang sin posisjon som leder av militærkommisjonen en stund. Til tross for skandalene knyttet til Bo Xilai sommeren og høsten 2012 foregikk maktskiftet fra Hu til Xi på en ordnet måte. I og med at Xi umiddelbart tok over posisjonene både som partileder og leder av militærkommisjonen,

- 
2. «Det store spranget» var Mao Zedongs feilslåtte forsøk på slutten av 1950-tallet på å ta igjen vestlige stormakters industrielle forsprang, som endte med at flere millioner mennesker døde av sult på landsbygda i Kina. De mange politiske kampanjene og mot-kampanjene under kulturrevolusjonen (1966–76) kastet Kina ut i et langvarig politisk kaos og bidro til at landets byråkrati, rettsvesen og utdanningsinstitusjoner mer eller mindre lå nede i nærmere ti år. Kulturrevolusjonen var ikke slutt før «Firerbanden» – Mao Zedongs kone Jiang Qing og hennes tre nærmeste politiske følgesvenner – ble arrestert i 1976.

var lederskiftet i november 2012 det mest friksjonsfrie politiske maktskiftet i Kina i moderne tid. En strengt håndhevet praksis med kun to femårsperioder i ledende stillinger som partileder, president, statsminister og leder av Folkekongressen, samt en pensjonsalder på 68 år for høyt rangerte politiske stillinger i Kina, bidrar til en kontinuerlig rotering av lederstillinger. Dette betyr blant annet at hele 11 av Kinas nåværende politbyrå bestående av 25 medlemmer forventes å gå av på neste partikongress i 2017, mens hele fem av syv medlemmer av politbyråets stående komité vil gå av (Miller 2013a). For enklere å utøve sin politikk vil det være viktig for Xi å få sine støttespillere inn i sentrale posisjoner på partikongressen i 2017. Det ser dessuten ut til at det kun er Xi Jinping og statsminister Li Keqiang som vil bevare sine posisjoner frem til den 20. partikongressen høsten 2022.

Institusjonaliseringen av Kinas politiske system innebærer også at hovedlinjene i politikken legges for lengre perioder av gangen. For eksempel ble Kinas femårsplan for landets sosioøkonomiske politikk frem til 2016 vedtatt i 2010, av det forrige lederskapet. Avtroppende partileder Hu Jintaos siste tale på partikongressen i november 2012 var ment å legge føringer for landets politiske kurs frem til neste kongress i 2017. Fordi talen ble fremført på partikongressen, det øverste beslutningsorgan i Kinas politiske system, blir denne talen tillagt stor betydning. Innholdet i Hus tale var resultat av en flere måneders lang prosess med tautrekking, innspill og finformuleringer fra ledende partimedlemmer og rådgivere. Den var således ikke Hus tale, men likevel representativ for det avgående lederskap i like stor grad som det påtroppende lederskapet (Miller 2012). For å illustrere omfanget av arbeidet med disse talene kan nevnes at det tok nesten 13 måneder å utarbeide Jiang Zemins tale til den 16. partikongressen i 2002, og ulike utkast til Hu Jintaos tale til den 17. partikongressen i 2007 ble sirkulert til over 5000 sentrale partimedlemmer, diskutert i det utvidede politbyrået to ganger og i den stående komité seks ganger (Miller 2012). Noe bedre eksempel på det nå konsensusbaserte lederskapet som er etablert er det vanskelig å finne.

De politiske strukturene og tankegodset i Kina er en blanding av rester fra keisertiden, tradisjonelle kinesiske statsideologier som konfusianisme og legalisme, sovjetinspirert leninisme og vestlig markedsliberalisme. Den beste illustrasjonen på dette er det fulle navnet på Kinas politiske doktrine: «Marxist-leninisme, Mao Zedongs tanker, Deng Xiaopings teori, De tre representanter og Vitenskapelig utvikling». De tre representanter og Vitenskapelig utvikling er den offisielle politikk som ble vedtatt under henholdsvis Jiang Zemins og Hu Jintaos perioder som partiledere, slik at hver leder og hans generasjon har lagt nye dimensjoner til Kinas politiske ideologi og rammeverk (Bekkevold 2012b). Dette er en stivhengighet og evolusjon av Kinas politiske system og rammer Xi Jinping må forholde

seg til. Kinas toppbyråkrater og politiske ledere er også alle med jevne mellomrom innom partiskolene for videreutdanning, et system som bidrar til en relativt felles politisk og økonomisk filosofi, og som bygger opp under ønsket om kontinuitet og en konsensusbasert lederstruktur. Den sentrale partiskolen i Beijing er selvsagt den viktigste, men et nettverk av til sammen 2700 partiskoler rundt om i provinser og kommuner skal bidra til at lederskapets tenkning og politikk når ut til flest mulig partimedlemmer (Shambaugh 2008).

En annen form for sementering som vil påvirke implementeringen av Xi Jinpings reformagenda, er etablerte handlingsmønstre og insentivsystemer knyttet til Kinas gamle utviklingsmodell. Det er en sterk konkurranse mellom kinesiske provinser, byer og kommuner om å tiltrekke seg store infrastruktur- og prestisjeprosjekter og utenlandske investeringer. Dette kan selvsagt være positivt med tanke på økonomisk vekst og styrket konkurranseevne, men hvis det hele tiden er høye BNP-tall og prestisjeprosjekter som skal drive utviklingen, vil dette virke negativt med tanke på muligheten til å utforme en ny økonomisk modell. Kinesiske myndigheter må innta en annen rolle i en konsumdrevet og tjenesteytende modell enn i en investerings og BNP-vekstdrevet modell. Utbygging av helse, utdanning og innovasjon betyr å investere i mennesker, dette er annerledes enn materielle investeringer som kinesiske myndigheter har fokusert på de siste 30 årene (Chi 2010). Det har allerede i flere år foregått en debatt i Kina om behovet for å endre insentivsystemet (Zhou 2007; Gordon & Li 2011), underforstått at lokale kadre ikke lenger kun bør vurderes og promoteres på grunnlag av høy vekst i BNP, men vurderes på en mer helhetlig tilnærming til vekst med fokus på levestandard og velferd. Til tross for at kadresystemet ble endret i 2009 til i større grad å inkludere velferd og offentlige goder i indikatorsystemet, fortsatte kadrene i stor grad å følge gamle føringer knyttet til høy vekst (Fewsmith 2013). Kina har nærmere 50 millioner ansatte i offentlig sektor som er vant til den gamle modellen, og et slikt antall mennesker lar seg ikke snu rundt over natten. Det sier seg selv at å skulle erstatte tradisjonelle og etablerte handlingsmønstre og insentivsystemer med en ny modell vil ta tid.

## Uformelle strukturer

Det eksisterer gjerne ulike former for kultur knyttet til aktører og strukturer, som uformelle nettverk, normer og verdier som påvirker beslutningsprosessen og implementeringen av politikk ut over de formelle institusjonelle strukturene (Christensen et al. 2007). Kina er et nettverkssamfunn i større grad enn mange andre land. Selv om det de to–tre siste tiårene er fremdyrket et konsensusbasert lederskap og utviklingen av et

lederkollegium, er også kinesisk politikk preget av ulike maktbaser og politiske prioriteringer. Kinas kommunistparti er opptatt av å gi et ytre bilde av konsensus, men partiet er nødvendigvis ikke en enhetlig masse og består av ulike nettverk og fraksjoner som søker å fremme sine interesser. Felles interesser innenfor et nettverk eller en fraksjon kan vel så gjerne ha sin opprinnelse i felles bakgrunn eller identitet som felles politisk ståsted.

De to fremste eksemplene på dette er den såkalte Shanghai-fraksjonen under Jiang Zemin tid som partileder, og tilsvarende Hu Jintaos bruk av kommunistpartiets ungdomsliga som sin maktbase. Korrupsjonsanklagene mot henholdsvis Beijings partisekretær Chen Xitong i 1995 og Shanghais partisekretær Chen Liangyu i 2007, som begge var medlemmer av politbyrået, blir ofte trukket frem som eksempler på den indre maktkamp i partiet. Frem mot partikongressen i november 2012 forsøkte både Hu Jintao og Jiang Zemin å få sine folk inn i politbyrået. Mens statsminister Li Keqiang har nære forbindelser til Hu Jintao, regnes alle de seks andre medlemmene av politbyråets stående komité for å stå nærmere Jiang Zemin. Xi Jinping anses å være en del av Jiang Zemin leir (Miller 2013a; Cheng 2014a). Bo Xilais fall våren 2012 og Xi Jinpings omfattende anti-korrupsjonskampanje, som blant annet har ført til arrestasjonen av tidligere politbyråmedlem Zhou Yongkang, må også ses i lys av maktkamp, samtidig som det gir et klart signal om at korrupsjon ikke tolereres.

En ny fraksjon synes å være under emning rundt Xi Jinping, den såkalte «Shaanxi-fraksjonen», basert på felles bånd og erfaring fra nettopp denne provinsen. Xi Jinpings far vokste opp og gjorde sin politiske karriere i Shaanxi-provinsen, som var en legendarisk maktbase for det kinesiske kommunistpartiet på 1930- og 40-tallet. Det var nettopp her Xi Jinping valgte å tjenestegjøre i perioden 1969–75 som ungdomskadde under kulturrevolusjonen. Xi Jinping har flere ganger talt varmt om sitt forhold til Shaanxi, eller «tilhørighet til den gule jord» (*China Vitae* 2014; Cheng 2014a).<sup>3</sup> Man snakker nå om et «jerntriangel» bestående av Xi Jinping, Yu Zhengsheng (leder av CPPCC) og Wang Qishan (leder av partiets disiplinærkomité), som er rangert som henholdsvis 1, 4 og 6 i politbyrået.<sup>4</sup> Yu

3. Shaanxi-provinsen er mer eller mindre synonymt med vuggen til den kinesiske sivilisasjonen. Den gule elv renner gjennom provinsen og ga grunnlag for de første kinesiske bysamfunn. Xian, hovedstad under flere kinesiske dynastier, inkludert Tang-dynastiet, og i dag kjent for terrakottakrigerne bygd av Kinas første keiser, ligger i provinsen. Etter «Den lange marsjen» endte Mao Zedong og kommunistpartiets fremste medlemmer opp i byen Yanan i den nordlige delen av provinsen, og dette ble partiets maktbase i flere år. Uttrykk som «Den gule jord» knytter derfor an til «hovednerven» i kinesisk historie.

4. Ifølge den kinesiske forskeren Jiang Shaofeng innehar «Shaanxi-fraksjonen» hele tre av syv seter i politbyråets stående komité, åtte av 25 i det utvidede politbyrå, og fire av 11 seter i militærkommisjonen. Jiang har dratt argumentet vel langt, men datamaterialet gir likevel en klar pekepinn på nettverksforbindelser som man må ta hensyn til i kinesisk politikk i dag (Cheng 2014a).

Zhengsheng ble født i Yanan i Shaanxi mens hans far satt sentralt i partiet der, og Yus mor jobbet på 1950-tallet i partiets propagandaapparat samtidig som Xi Jinpings far ledet partiets propagandakomité. Wang Qishan tilbrakte i likhet med Xi sine ungdomsår på landsbygda i Shaanxi, hvor de møtte hverandre for første gang. Både Yu Zhengsheng og Wang Qishan har vært viktige støttespillere for Xis reformagenda. Wang Qishan har i flere år vært ansett som en av de mest kapable politikerne i Beijing, ikke minst i sin periode som visestatsminister med ansvar for finans og økonomi hvor han blant annet ledet de årlige toppmøtene med USA. Wang er nå spydspissen i Xi Jinpings anti-korrupsjonskampanje. Yu Zhengsheng omtalte Xi Jinpings reformagenda offentlig i meget positive vendinger rett i forkant av det tredje plenums møte høsten 2013 (Cheng 2014a). Dette viser ikke bare Yus støtte til Xi, men det faktum at Yu fant det nødvendig å forsvare Xis reformagenda offentlig viser at det hersket usikkerhet hos Xi og hans støttespillere med hensyn til om de ville få sin reformagenda vedtatt på sentralkomiteens plenums møte.

Xi Jinping vil som nevnt være avhengig av å få flere av sine folk inn i strategiske posisjoner for å sikre sin maktposisjon og dermed stå bedre rustet til å utøve sin politikk. Xi satt selv i partiets nominasjonskomité til ledervervene forut for partikongressen (Miller 2012), men han var ikke i posisjon til å dominere prosessen. Nominasjonsprosessen styres av kommunistpartiets organisasjonsavdeling, som har det overordnede ansvar for å utpeke kandidatene til de 3–4000 viktigste lederposisjonene i Kinas politiske system, kjent som *nomenklatura*-systemet. Systemet er utviklet for først og fremst å sikre kontinuitet (Cheng 2012a). Sentrale stillinger i provinsene blir ofte skiftet ut mellom partikongressene, men ledende stillinger innad i partiorganene, ministeriene og Folkekongressen i Beijing blir vedtatt på partikongressene. Den neste partikongressen i 2017 vil således bli ekstra viktig for Xi Jinping for å få flere av sine støttespillere inn i systemet. Xi Jinping vil selvfølgelig øve stor innflytelse på denne prosessen, men mange av de mest opplagte kandidatene til å bli medlem av politbyråets stående komité for perioden 2017–22 har tettere bånd til Hu Jintao-fraksjonen, og står dermed ikke nødvendigvis like nært til Xi Jinping. Dette inkluderer nåværende visestatsminister Wang Yang, visepresident Li Yuanchao, partisekretæren i Guangdong Hu Chunhua, og Liu Qibao, lederen for partiets propagandaavdeling, som alle bygde tette bånd til Hu Jintao gjennom kommunistpartiets ungdomsliga (Cheng 2014b). Dette er en form for uformelle nettverk og fraksjoner som kan påvirke politiske beslutninger, uavhengig av om man er enig i sak eller ikke. Mens Hu Jintao og Wen Jiabao i sin første regjeringsperiode 2002–07 tok en rekke politiske initiativ, tok de i sin andre regjeringsperiode frem til 2012 nesten ingen politiske initiativ. Den viktigste årsaken til dette var fraksjonsstrid i partiets toppledelse (Miller 2013a). For å styrke ledernes handlingsdyktig-

het og effektivitet ble det derfor bestemt å redusere antall medlemmer i politbyråets stående komité i november 2012 fra ni til syv.

## Institusjoners autonomi

Vi skal nå se på hvordan institusjoners autonomi påvirker gjennomføringsevnen for Xi Jinpings reformagenda. March og Olsen (1984) påpeker betydningen av å forstå statlige eller politiske institusjoners rolle som selvstendige aktører eller autonome enheter. Krause og Cohen (2000: 91) definerer institusjoners autonomi som «... the ability to create an identity separate from the environment and from other organizations». En slik autonomi fører selvsagt til at institusjoner sitter på mye makt og innflytelse i en implementeringsfase av nye politiske vedtak.

Forsøkene på 1980-tallet om å etablere tydeligere skiller mellom parti, stat og næringsliv ble aldri fullført, og partiapparatet har fortsatt stor innflytelse inn i statsapparatet og de statlige foretakene, både gjennom det nevnte nomenklatura-systemet og overlappende verv (Zheng 1997). Men det er likevel en arbeidsdeling. De overordnede politiske linjene i Kinas utvikling vedtas i partiet. Men partiet og Xi er prisgitt statsapparatet i implementeringen av politiske vedtak. På samme måte som familien har en meget sterk posisjon i det kinesiske samfunnet, har arbeidstakere tradisjonelt hatt et sterkt forhold til sin arbeidsplass (*danwei*), enten det var en fabrikk, forskningsinstitusjon eller en statlig etat (Lieberthal 1995). Fordi *danwei* til godt inne på 1990-tallet hadde ansvar for arbeidstakers husrom, lege, skole og barnehage, og fordi *danwei*-systemet også hadde et sterkt element av kontroll av arbeidstakerne, var tilknytningen til arbeidsplassen særskilt sterk og viktig (Dittmer & Lu 1996). I takt med moderniseringen av det kinesiske samfunnet og økt mobilitet har arbeidstakers avhengighetsforhold til arbeidsplassen avtatt (Yang 2002), men mange kinesere har fortsatt en sterk identitet med sin arbeidsplass, noe som er med på å forsterke institusjoners autonomi.

Kina har et stort byråkrati, med 25 departementer og til sammen 33 institusjoner som man i Norge ville ha kalt underliggende etater, men som i Kina har rang som departementer, og som rapporterer direkte til State Council.<sup>5</sup> Kina har derfor i praksis 58 departementer (State Council 2014). Dette er riktignok en reduksjon fra 65 under det forrige lederskapet, men det hindrer ikke at det foregår en tautrekking mellom ulike departementer i utformingen av Kinas økonomiske politikk, særlig mellom den mektige Utviklings- og reformkommisjonen (NDRC), finansdepartementet og sentralbanken. Det er ofte uenighet mellom sentralbanken

5. State Council er Kinas regjering og ledes av statsminister Li Keqiang.

og finansdepartementet på den ene siden og NDRC på den andre siden. NDRC består fortsatt i stor grad av de samme personene som i den gamle planleggingskommisjonen med nære bånd til statlige foretak. Stimuluspakken innført under finanskrisen bidro til ytterligere å styrke NDRCs innflytelse ved at en stor andel av midlene ble kanalisert gjennom NDRC (Gore 2014). Kinas største statlige foretak, oljeselskapet CNPC, har nærmere to millioner ansatte. I fravær av et eget energidepartement er det da lett å se at det kan være utfordrende å utforme en helhetlig energipolitikk, og at selskapene får stor innflytelse på utforming av politikken.

Størrelsen på Kinas byråkrati, både på sentralt og lokalt nivå, kombinert med en toppstyrt modell, resulterer i en ofte tidkrevende og komplisert beslutningsprosess og implementeringsfase. For eksempel har Kinas fire store statsbanker til sammen over 50 000 filialer over hele landet, noe som vil kunne by på koordineringsproblemer. Kinas byråkratiske «silo-system», underforstått at det er lite kontakt mellom departementer og etater på saksbehandlernivå og at de fleste saker må behandles på toppen i en etat før de kan gå videre til neste etat, nødvendiggjør overordnede styringsmekanismer for en effektiv koordinering og implementering av politiske vedtak. Det har derfor særlig fra 1990-tallet blitt etablert såkalte små ledergrupper (*lingdao xiaozu*), både tilknyttet State Council (Kinas regjering) og partiets sentralkomité. Ledergruppene består normalt av 10–20 personer fra partiet og statsapparatet (Miller 2008). De viktigste ledergruppene knyttet til partiets sentralkomité fra november 2012 er ledergruppene for utenrikspolitikk, Taiwan, propaganda og ideologi, partibyggning, politikk og jus (som har ansvar for sikkerhet og sosial stabilitet) samt ledergruppen for finans og økonomi som er ledet av Xi Jinping. Det er denne ledergruppen som legger de overordnede føringer for Kinas økonomiske politikk.

Xi Jinping la sin første inspeksjonsreise som ny partileder til Guangdong-provinsen i desember 2012 hvor reformene startet på slutten av 1970-tallet, for å spille på symbolikken knyttet til Deng Xiaopings berømte reise til Guangdong på begynnelsen av 1990-tallet og for å gi signaler om betydningen av å videreføre de økonomiske reformene (*Xinhua* 2014b).<sup>6</sup> Uttalelser på Folkekongressen i mars 2013 (*Xinhua* 2013b) og vedtaket på partiets tredje plenums møte i november 2013 om et 60 punkt stort reformprogram med vekt på økonomiske reformer (*China Daily* 2013), tyder på at Xi Jinping og store deler av det sentrale lederskapet deler en felles ambisjon om å videreføre de markedsøkonomiske reformene og endre

6. Det var på begynnelsen av 1990-tallet usikkerhet knyttet til Kinas videre utvikling, og særlig i hvor stor grad økonomisk vekst og markedsøkonomiske prinsipper skulle legges til grunn. Deng Xiaoping foretok derfor i 1992 en reise til de økonomiske sonene i Guangdong-provinsen hvor reformene startet på slutten av 1970-tallet, og ga gjennom dette et klart signal for landets videre reformer.

landets utviklingsmodell. Mange av medlemmene i politbyrået har i flere år vært støttespillere for mer markedsøkonomi, inkludert statsminister Li Keqiang og Xi Jinpings nærmeste støttespillere Wang Qishan og Yu Zhengsheng. Men dette er ikke det samme som at det ikke finnes særinteresser som trekker i andre retninger. Den kinesiske økonomen Li Yining uttalte i forbindelse med møter i Kinas politisk-konsultative kongress i mars 2014 at en av Xi Jinpings viktigste oppgaver er å «knekke harde nøtter», underforstått ta knekken på særinteressene, og at videre reformer er beste virkemiddel (*Xinhua* 2014a). Kinas statsminister Li Keqiang uttalte på pressekonferansen i tilknytning til Folkekongressen i mars 2014 at særinteressene i Kina er vanskeligere å røre enn din egen sjel (Spegele 2014).

Deng Yuwen, tidligere redaktør i *Study Times*, avisen til partiskolen i Beijing, identifiserte i en artikkel i april 2013 syv ulike særinteressegrupper som innebærer et mulig hinder for å gjennomføre nødvendige økonomiske og sosiale reformer i Kina: i) mektige statlige etater og byråkrater; ii) lokale myndigheter; iii) statlige selskaper i monopolstilling eller i strategiske sektorer og statlige selskaper eid av lokale myndigheter; iv) kinesiske agenter knyttet til utenlandske selskaper og deres fordeler som investorer i Kina; v) eiendomsspekulanter; vi) store private aktører, særlig i kullsektoren og finans; og vii) akademikere og eksperter knyttet til disse sektorinteressene (Deng 2013).

Statsminister Li Keqiang uttalte på et møte i State Council, hvor alle statsrådene og nærmeste rådgivere deltar, i begynnelsen av april 2014 at: «Jeg håper dere vil unngå å bruke deres maktposisjon til å hindre de store linjer og prosjekter i regjeringens politikk» (Chen 2014). Et slikt utsagn kan selvsagt tolkes i retning av økt makt til den øverste politiske elite, men bør heller ses i sammenheng med de utfordringene særinteressene i statsapparatet innebærer.

Den investeringsdrevne modellen Kina har ført de siste tiårene har skapt sterke særinteresser for de som profiterer på status quo (*Xinhua* 2014a), og en omlegging til en mer konsumdrevet modell med større rom for privat sektor vil møte motstand i systemet (Huang 2008; Walter & Howie 2011). Statsselskapene utgjør i dag en langt mindre del av Kinas økonomi enn det de gjorde tidligere, men deres innflytelse er fortsatt stor i såkalte strategiske sektorer, som for eksempel telekommunikasjon, og gjennom tette bånd til parti, stat og hele bank- og finanssektoren. Sement- og stålprodusentene og store deler av bygg og anleggsbransjen i Kina har tjent svært gode penger, ikke bare under finanskrisen som følge av den enorme pakken verdt rundt fire billioner norske kroner som myndighetene utstedte for å stimulere økonomien, men gjennom hele 1990- og 2000-tallet, og de er skeptiske til en omlegging av landets økonomiske modell. Lederne av de store statsforetakene rangerer på minister- og viseministernivå og utnevnes av partiets organisasjonsavdeling, som legger



føringene for utnevnelsen av alle lederstillinger i parti, regjering, og statsadministrasjon. Lederne av ikke mindre enn 19 statlige foretak er medlem av partiets sentralkomité. Disse næringslivslederne har langt mer innflytelsesrike posisjoner i partiet enn de fleste ministre og viseministre. Flere av Kinas største private entreprenører er medlem av Folkekongressen og det mer rådgivende organet Kinas politisk-konsultative kongress (CPPCC). Tette koblinger mellom regulatorene og utøvende organer og selskaper utgjør en «bukken og havresekken»-problematikk. Folkets frigjøringshær (PLA) gikk på 1980-tallet aktivt inn i næringslivet, og ble dermed også en sterk aktør og interessent i Kinas økonomiske modell. PLAs næringsinteresser har senere blitt redusert, og med opprettelsen av State Administration of Science, Technology and Industry for National Defence (SASTIND) underlagt Kinas industri- og informasjonsteknologidepartement i 2008, er det nå klarere skillelinjer mellom PLA og den sivile forsvarsindustrien (Blasko 2012).

Lokale myndigheter er en av de sterkeste særinteresselobbyene. De til sammen 62 provinslederne i Kina, partisekretærene og guvernørene i provinsene er alle medlemmer av sentralkomitéen, og flere av dem sitter også i politbyrået. Provisnslederne sitter svært sjelden i sine stillinger i mer enn en- to femårsperioder, noe som er et bevisst tiltak for å unngå etableringen av regionale særinteresser. Men dette forhindrer ikke at provinsene kjemper hardt for sine regionale interesser, og de driver en aktiv lobbyvirksomhet med hverandre og overfor sentrale myndigheter i Beijing for å fremme sine interesser.

I forbindelse med det tredje plenumsrådet i partiet i november 2013 ble det vedtatt å etablere en ny ledergruppe for den overordnede reformprosessen, ledet av Xi Jinping selv. Formålet med denne ledergruppen (på engelsk kalt Small Leading Group for Comprehensively Deepening Reforms – LGCDR) er at den skal bidra til å kutte gjennom byråkratiske hindre og særinteresser for å øke tempoet og implementeringen av ny økonomisk modell. Verdensbankens rapport *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, utarbeidet sammen med den kinesiske regjeringens egen forskningsinstitusjon, Development Research Center of the State Council, anbefalte opprettelsen av et slikt overordnet organ (World Bank 2012). Ledergruppen (LGCDR) har tre nestledere: statsminister Li Keqiang, visestatsminister Zhang Gaoli og Liu Yunshan, Kinas visepresident og leder av kommunistpartiets sekretariat. LGCDR består totalt av nærmere 40 personer, og ikke mindre enn 14 av 25 politbyråmedlemmer sitter i ledergruppen. Det er i tillegg opprettet et sekretariat. LGCDR har blitt gitt fire overordnede funksjoner, nemlig å utforme politikk, koordinere planarbeidet, sikre implementering og inspisere implementeringen. Innen februar 2014 var det allerede etablert lignende ledergrupper i Kinas samtlige provinser (Gore 2014). Det kan ved første øyekast

virke som om Xi Jinping her har tatt et strategisk grep som styrker hans makt og handlingsrom for å endre Kinas økonomiske modell. Men det ligger også noen fallgruver her. Ledergruppen har fått i oppgave å implementere ikke mindre enn totalt 336 initiativ som ble tatt på sentralkomiteens plenumsmøte i november 2013, og allerede i 2014 ble ledergruppen gitt i oppdrag å kaste seg over totalt 88 ulike arbeidsoppgaver (Naughton 2014). En slik omfattende og rask utrulling av et nytt reformprogram risikerer å sende motsetningsfylte direktiver og uklare signaler om hvilke oppgaver og initiativ som skal prioriteres. Xi Jinping står i fare for å ha ambisjon om å utrette for mye på for kort tid. En rask utrulling av et omfattende reformprogram krever dessuten et meget effektivt og velfungerende byråkrati, både sentralt i Beijing og på lokalt nivå ute i provinsene.

## Institusjoners kapasitet

Vi har nettopp sett på hvordan autonome institusjoner kan påvirke utfallet av reformer og ny politikk. Et annet perspektiv er hvordan institusjoners effektivitet og kapasitet påvirker implementeringen av ny politikk. Med kapasitet mener vi faktorer som antall ansatte, utdanningsnivå, og ikke minst relevant kompetanse og erfaring til å utføre pålagte oppdrag. Edwin Amenta (2000) har i sin studie av USAs «New Deal»-politikk påpekt betydningen av institusjoners kapasitet. For eksempel vil svake institusjoner påvirke politikkkutforming i like stor grad som sterke institusjoner, om enn på en annen måte. Christensen et al. (2007) skiller mellom institusjoners analysekapasitet og handlingskapasitet. Analysekapasitet er institusjoners evne til å planlegge og evaluere mens handlingskapasitet er institusjoners evne til å utføre oppdrag.

Kina har i dag mange profesjonelle og dyktige byråkrater, men umodne institusjoner. Uten et effektivt byråkrati vil det bli krevende for Xi Jinping å implementere sin politikk. Den relativt høye kompetansen på Kinas byråkrater er en viktig årsak til at Verdensbanken, OECD, World Economic Forum og andre institusjoner rangerer Kina stadig høyere i komparative oversikter over godt styresett i ulike land. Ifølge Verdensbanken er Kina i ferd med å ta igjen de lavest rangerte europeiske landene med hensyn til effektivt styresett (World Bank 2013b). På slutten av 1990-tallet ble antall ansatte i sentraladministrasjonen i Beijing og i provinsene halvert, og utover på 2000-tallet har myndighetene tatt flere initiativ for å styrke utdanningsnivået på de ansatte (Xu 2006). For å få en jobb i den kinesiske sentraladministrasjonen (departementene og underliggende etater) i dag, må du gjennom to meget trange nåløyne: For det første må du skaffe deg en utdanning på et kinesisk universitet, og for det andre må du gjennom skriftlige og muntlige opptaksprøver når du søker jobb. I motsetning til

situasjonen på 1980- og 90-tallet, da Kina led av en *brain drain*, vender nå de fleste kinesiske studentene tilbake til Kina etter endt utdanning i utlandet. Dette betyr at ikke bare kinesisk næringsliv, men også statlige institusjoner nå har en større menneskelig ressursbase å spille på enn tidligere. Den kinesiske sentralbanken har for eksempel tilgang til økonomer utdannet ved verdens fremste universiteter som rådgivere i sin komité for monetærpolitikk. Kinas finansminister Lou Jiwei, sentralbanksjef Zhou Xiaochuan og sjefen for ledergruppen på økonomi og finans, Liu He, de tre mest sentrale personene med ansvar for Kinas økonomi, ved siden av statsminister Li Keqiang, er et meget godt kvalifisert trekløver.

Men selv om kompetansen på de ledende byråkratene i Kinas sentraladministrasjon er god, har landets byråkrati institusjonelle mangler. Det var først på 1990-tallet at Kina begynte å etablere det institusjonelle og juridiske rammeverket for en moderne markedsøkonomi (Naughton 2007; OECD 2009). På begynnelsen av 1990-tallet ble det vedtatt anti-monopollov, selskapslov, banklov og arbeidslov. SASAC (State-Owned Assets Supervision and Administration Commission), som forvalter det statlige eierskapet, ble etablert i 2003. Først på begynnelsen av 2000-tallet fikk Kina på plass sine kredittilsyn. Tre nye sentrale lover ble vedtatt i 2006: konkurslov, aksjelov og konkurranselov, samtidig som selskapsloven ble revidert. Dette betyr at Kina fortsatt har et ungt og umodent institusjonelt rammeverk for å betjene en moderne markedsøkonomi.

Kina har siden reformene startet på slutten av 1970-tallet gjennomgått seks runder med administrative reformer, i 1982, 1988, 1993, 1998, 2003 og sist i 2008. Hovedhensikten med disse reformene har vært todelt: å opprettholde politisk og sosial stabilitet og samtidig sikre fortsatt økonomisk vekst. Til tross for at reformene har bidratt til å redusere antall byråkrater, få på plass nye lover og restrukturere offentlige institusjoner tilpasset en gradvis mer markedsbasert økonomi, er hovedinntrykket likevel at reformene hele tiden ligger på etterskudd av Kinas utvikling (Dong 2007; Wang 2010). Wang Qun påpeker dessuten at mangler i Kinas rettssystem bidrar til å begrense effekten av de administrative reformene (2010).

Lokale myndigheter er førstelinjen i implementeringen av økonomisk politikk. De seks større administrative reformene Kina har gjennomført siden 1978 har imidlertid i all hovedsak dreid seg om restrukturering og slanking av sentraladministrasjonen. Wang Qun hevder at disse reformene i for stor grad har vært drevet fra Beijing og dermed ofte mangler eierskap på lokalt nivå, og at de ofte ikke passer de lokale særtrekkene og vilkårene i Kinas provinser (2010). Kina er ikke bare et stort land, det er også store forskjeller i innbyggertall, næringsstruktur og økonomisk utvikling mellom provinsene som krever lokale tilpasninger.

Som allerede nevnt fikk ledergruppen for overordnede reformer (LGCDR) avleggere ute i Kinas provinser allerede noen få måneder etter at

gruppen ble etablert. I tillegg har flere av Kinas største byer og en rekke økonomiske soner (industri- og investeringsparker) også etablert ledergrupper, slik at ved midten av 2014 eksisterte det totalt 800 ledergrupper rundt om i Kina som på ulik måte har blitt gitt eller har påtatt seg et mandat med hensyn til å implementere Xis reformagenda (Naughton 2014).

Mens profesjonaliteten og effektiviteten har økt i sentrale organer, har de administrative reformene i mindre grad ført til endringer på lokalt nivå. Enkelte hevder at situasjonen på lokalt nivå har forverret seg, og at en viktig årsak til dette er Kinas desentraliserte skatte- og finanssystem som øker profittjaget på lokalt nivå (Fewsmith 2013). Dette vil normalt ha vært en positiv utvikling, men i fravær av institusjoner som begrenser lokale myndigheters makt fører dette ofte til korrupsjon og maktmisbruk og økt sosial misnøye. Pengeallokeringen mellom sentrale og lokale myndigheter er fortsatt veldig *ad hoc*-basert, noe som skaper grobunn for korrupsjon og store transaksjonskostnader (Dong 2007). En av Kinas største utfordringer nå er den økende gjeldsbyrden i provinser og kommuner (IMF 2013b). Ifølge nylig utgitte rapporter har gjelden i provinser og kommuner økt med hele 70 prosent siden 2010 (Cai 2014). De mange ledergruppene på lokalt nivå skal ikke bare implementere et omfattende reformprogram, men de utfordrer etablerte konsensusbaserte beslutningssystemer og særinteresser på lokalt plan, noe som skaper usikkerhet og i verste tilfelle kan føre til at reformpolitikken blir motarbeidet. Det er derfor legitimt å stille spørsmål ved hvor effektivt Xi Jinpings politikk vil bli fulgt opp på lokalt nivå.

Korrupsjon er et hinder for reform og gjennomføringsevne av ny politikk. Kinesiske myndigheter kjører stadig anti-korrupsjonskampanjer, men den kampanjen Xi Jinping har ført etter at han tok over som partileder, er en av de mest omfattende. Xi har lovet å ta både «tigere» (høyt rangerte kadre) og «fluer» (korrupsjon på lavere nivå i parti- og statsapparatet). I løpet av Xis 13 første måneder som partileder ble ikke mindre enn 17 personer på ministernivå etterforsket for korrupsjon, inkludert tidligere politbyråmedlem Zhou Yongkang (*Xinhua* 2014b) og 30 ledere av ulike statsforetak innenfor sektorer som energi, telekommunikasjon, finans, stål og gruveindustrien (Cheng 2014a). Rett etter at Xi Jinping tok over, gikk det ut direktiver om at kadre på alle nivå ikke skulle bruke offentlige midler til storslåtte banketter, alkohol og sigaretter, og de ble pålagt å levere tilbake dyre gaver og medlemskort i ulike eksklusive klubber. Dette er tiltak som allerede har endret livsstilen til mange kadre. Anti-korrupsjonskampanjen ble også umiddelbart iverksatt inn i PLA, hvor det i mange år hadde eksistert en omfattende korrupsjon knyttet til ulovlig salg av land, forsvarsmateriell og kjøp av stillinger. Enkelte hevder at Xi Jinpings opprydningsaksjon i PLA er det beste eksemplet på hans mektige posisjon (Mulvenon 2013).

Til tross for at Xi Jinpings og Wang Qishans anti-korrupsjonskampanje har oppnådd oppsiktsvekkende resultater, er det en fare for at dette blir en kortvarig gevinst med mindre Kina evner å styrke rettsstaten. Sterke bånd mellom stat og næringsliv, et vanlig fenomen i overgang fra plan til marked, gir grobunn for korrupsjon. Kina har siden justisdepartementet og rettsapparatet ble gjenopprettet på begynnelsen av 1980-tallet kommet en lang vei i utformingen av et moderne rettsvesen. Myndighetene forsøker blant annet å legge opp til bredere høringsprosesser i forbindelse med utarbeidelse av nye lover. Mangel på åpenhet, fri presse og et uavhengig rettsvesen gjør det imidlertid vanskelig å bekjempe korrupsjon. Det ble på 1980-tallet forsøkt å etablere klarere skille mellom parti, stat og næringsliv som del av Kinas mer markedsøkonomiske reformprosess (Zheng 1997), men det er fortsatt tette bånd. Et godt eksempel er Kinas tilsynsdepartement (Ministry of Supervision), hvis primæroppgave er å forebygge økonomisk kriminalitet og korrupsjon. Departementet deler samme bygning som partiets disiplinærkommissjon hvis oppgave er å etterforske korrupsjonssaker blant partimedlemmer. I praksis er dette en og samme etat. På Transparency International sin persepsjonsindeks for 2013 ligger Kina rangert som nr. 80 av totalt 175 land, på samme nivå som Bulgaria, Hellas, Swaziland og Tunisia (TI 2013).

## Konklusjon

Xi Jinpings mandat og formelle posisjon er sterk. På grunn av det forrige lederskapets manglende evne til å endre landets økonomiske modell, har Xi fått større albuerom som leder enn hva som har vært vanlig i Kinas konsensusbaserte struktur de siste 15–20 årene. Ved å få vedtatt en ambisiøs reformagenda på sentralkomiteens plenums møte høsten 2013, som i større grad enn noen gang før i Kina gir prioritet til markedsøkonomiske reformer, og ved å iverksette en svært omfattende anti-korrupsjonskampanje, har Xi Jinping vist makt og evne til å ta initiativ, fatte beslutninger og sette den politiske agendaen. Han har også knyttet til seg sterke støttespillere og utgjør sammen med Yu Zhengsheng og Wang Qishan noe som nå blir omtalt som «jerntriangelet» i kinesisk politikk, og som utgjør kjernen i en gryende Shaanxi-fraksjon. Xi kan med andre ord også utøve betydelig makt gjennom uformelle nettverk, en viktig faktor i kinesisk politikk.

Vi har imidlertid ved hjelp av forklaringsmodeller fra nyinstitusjonalismen skissert ulike institusjonelle begrensninger som vil forsinke implementeringen av Xi Jinpings reformagenda. For det første har vi i diskusjonen om sementerte og stivhengige organisasjonsmønstre vist at Xi til tross for stor beslutningsmyndighet må forholde seg til det samme insti-

tusjonelle rammeverket som det forrige lederskapet. Initiert av Deng Xiaoping har Kinas kommunistparti over tid bygget opp institusjonelle mekanismer som skal sikre kontinuitet. Vi har i tillegg fremhevet at Xi Jinping må forholde seg til uformelle, men sterke nettverksstrukturer som påvirker hans maktposisjon og evne til å gjennomføre sin politikk. For det tredje har vi i lys av diskusjonen om institusjoners autonomi sett at sterke særinteresser i ministerier, bedrifter, næringssektorer og i provinsene vil påvirke Xis reformvedtak. For det fjerde har vi belyst hvordan manglende kapasitet i viktige statlige institusjoner, særlig på lokalt nivå, vil bidra til å begrense gjennomføringsevnen til Xis ambisiøse reformagenda.

Kina er fortsatt i startgropen på en snuoperasjon av sin økonomiske modell, og for Kinas del må vi håpe at Xi Jinping vil lykkes med å endre landets økonomiske modell. En vanlig kritikk av nyinstitusjonalismen som teoretisk rammeverk er da også at den i for liten grad åpner for å forklare endringsprosesser eller identifiserer endringsaktører eller ytre sjokk som fremtvinger endring (Peters et al. 2005). Deng Xiaoping var en slik endringsaktør ved at han evnet å gå utenfor den oppgatte stien da han på slutten av 1970-tallet lanserte Kinas reformpolitikk og åpning mot utsiden. Han kunne gjøre dette fordi det var stor misnøye i Kina med landets politiske og økonomiske situasjon i kjølvannet av kulturrevolusjonen, og fordi han hadde stor makt i et system tilrettelagt for sterke ledere (Dreyer 1993; Kemenade 1998). Til tross for at Xi Jinping nå av stadig flere blir omtalt som Kinas mektigste leder siden Deng Xiaoping, er det langt mer usikkert om han vil kunne endre Kinas kurs på samme måte som Deng gjorde. Selv om Kinas politiske ledelse og ledende økonomer er godt innforstått med den gamle modellens utilstrekkelighet og behovet for endring, har denne modellens suksess bidratt til at det ikke er den samme utbredte følelse av krise i parti- og statsapparatet i Beijing nå som på slutten av 1970-tallet da Kina var fraløpt økonomisk av sine naboland. Dessuten må Xi Jinping altså i langt større grad enn Deng forholde seg til de institusjonelle begrensningene vi har skissert i vår analyse. Disse begrensningene tilsier at gjennomføringen av Xi Jinpings reformagenda og økonomiske snuoperasjon vil kunne bli en langvarig og krevende prosess. Og vi har da ikke hatt rom i vår analyse til å ta hensyn til andre faktorer som økonomiske konjunktursvingninger, det overordnede mantra om sosial stabilitet, Xi Jinpings bruk av nasjonalisme eller Kinas forhold til omverdenen, som alle på hver sin måte påvirker Xi Jinpings handlingsrom.

## Om artikkelen

Forfatterne ønsker å takke fagfellene for gode og konstruktive forslag i arbeidet med artikkelen.

## Litteratur

- Amenta, Edwin (2000) *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, Paperback edition.
- Bekkevold, Jo Inge (2012a) Kinas utviklingsmodell – Fra vekst til velferd? I Jo Inge Bekkevold & Henning Kristoffersen (red.) *Kinas økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk: 97–115.
- Bekkevold, Jo Inge (2012b) Stat, marked og Kinas nye lederskap. I Jo Inge Bekkevold & Henning Kristoffersen (red.) *Kinas økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk: 243–266.
- Blasko, Dennis J. (2012) *The Chinese Army Today. Tradition and Transformation for the 21st Century*. London og New York: Routledge.
- Bremmer, Ian (2010) *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* New York: Penguin.
- Buckley, Chris (2013) China Takes Aim at Western Ideas. *New York Times*, 19.08. Tilgjengelig på [http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?pagewanted=all&_r=0). Lesedato 08.04.2014.
- Cai, Jane (2014) We Will Keep Tighter Rein on Debt and Shadow Banking, Li Keqiang Says. *South China Morning Post*, 13.03. Tilgjengelig på <http://www.scmp.com/business/banking-finance/article/1448069/we-will-keep-tighter-rein-debt-and-shadow-banking-li>. Lesedato 01.04.2014.
- Central Committee of the Communist Party of China (2012) Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform. Tilgjengelig på [http://www.china.org.cn/china/third\\_plenary\\_session/2014-01/16/content\\_31212602.htm](http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm). Lesedato 04.04.2014.
- Chen, Boyuan (2014) Li Keqiang and Simplifying Governance. Tilgjengelig på [http://www.china.org.cn/china/2014-04/02/content\\_31982825.htm](http://www.china.org.cn/china/2014-04/02/content_31982825.htm). Lesedato 04.04.2014.
- Cheng, Li (2012a) Preparing for the 18th Party Congress: Procedures and Mechanisms. *China Leadership Monitor*, 36. Hoover Institution, Stanford University.
- Cheng, Li (2012b) Leadership Transition in the CPC: Promising Progress and Potential Problems. *China: An International Journal*, 10(2): 23–33.
- Cheng, Li (2014a) Xi Jinping's Inner Circle (Part 1: The Shaanxi Gang). *China Leadership Monitor*, 43. Hoover Institution, Stanford University.
- Cheng, Li (2014b) Xi Jinping's Inner Circle (Part 2: Friends from Xi's Formative Years). *China Leadership Monitor*, 44. Hoover Institution, Stanford University.
- Cheng, Li & Ryan McElveen (2013) Can Xi Jinping's Governing Strategy Succeed? *Current History*, September: 203–09.
- Chi, Fulin (2010) *Change of China's Development Models at the Crossroads*. Beijing: China Intercontinental Press.
- China Daily* (2013) Xi's Speech on Overall Reform Published. Tilgjengelig på [http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-12/31/content\\_17208249.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2013-12/31/content_17208249.htm). Lesedato 21.01.2014.
- China Vitae* (2014) The *China Vitae* Research Library. Tilgjengelig på <http://www.china-vitae.com/biography/426>. Lesedato 18.10.2014.

- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik (2007) *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Dali, L. Yang (2004) *Remaking the Chinese Leviathan. Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Deng, Yuwen (2013) The seven vested interest groups in China. Tilgjengelig på <http://www.chinagaze.com/2013/05/01/hexun-the-seven-vested-interest-groups-in-china/> og på kinesisk 中国有哪七类利益集团 på <http://opinion.hexun.com/2013-04-24/153506662.html>. Lesedato 04.04.2014.
- Dittmer, Lowell & Lu Xiaobo (1996) Personal Politics in the Chinese Danwei under Reform. *Asian Survey*, 36(3): 246–267.
- Dong, Lisheng (2007) Central-Local Relations in China: Retrospect and Prospect. The University of Nottingham China Policy Institute, Discussion Paper 16.
- Dreyer, June Teufel (1993) *China's Political System: Modernization and Tradition*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Economy, Elisabeth C. (2014) China's Imperial President. Xi Jinping Tightens His Grip. *Foreign Affairs*, november/desember. Tilgjengelig på <http://www.foreignaffairs.com/articles/142201/elizabeth-c-economy/chinas-imperial-president>. Lesedato 16.03.2015.
- Fewsmith, Joseph (2013) Managing Social Unstability. Upublisert paper levert til konferansen China's Rise and Its Fifth Generation Leaders. Institutt for forsvarsstudier. Oslo, mai 2013.
- Gordon, Roger H. & Wei Li (2011) Provincial and Local Governments in China: Fiscal Institutions and Government Behaviour. National Bureau of Economic Research Working Paper 16694. Cambridge, MA, januar 2011. Tilgjengelig på <http://www.nber.org/papers/w16694>. Lesedato 01.04.2014.
- Gore, Lance L. P. (2014) China's Small Leading Group for Comprehensively Deepening Reforms. *EAI Background Brief No. 908*. East Asian Institute, National University of Singapore.
- Hanf, K. & F. Scharpf (red.) (1978) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Huang Yasheng (2008) *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IMF (International Monetary Fund) (2013a) World Economic Outlook Database. Tilgjengelig på <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>. Lesedato 11.08.2013.
- IMF (International Monetary Fund) (2013b) People's Republic of China: 2013 Article IV Consultation. Country Report 13/211, 17.07. Tilgjengelig på <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13211.pdf>. Lesedato 09.09.2013.
- IMF (International Monetary Fund) (2014) World Economic Outlook Database. Tilgjengelig på [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weo-rept.aspx?sy=2012&ey=2019&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924&s=NGDP\\_RPCH&grp=0&a=&pr.x=69&pr.y=9](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weo-rept.aspx?sy=2012&ey=2019&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=&pr.x=69&pr.y=9). Lesedato 18.10.2014.
- Kemenade, Willem van (1997) *China, Hong Kong, Taiwan, Inc.: The Dynamics of a New Empire*. New York: Alfred A. Knopf.



- Krause, George A. & Jeffrey E. Cohen (2000) Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: the Issuance of Executive orders, 1939–96. *The Journal of Politics*, 62 (1): 88–114.
- Kuijs, Louis (2009) *China Through 2020: A Macroeconomic Scenario*. World Bank China Office Research Working Paper, 9, Beijing.
- Lardy, Nicholas R. (2014) *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Lieberthal, Kenneth (1995) *Governing China. From Revolution through Reform*. New York og London: W.W. Norton & Company.
- Lizza, Ryan (2012) The Obama Memos: The Making of a Post-Post-Partisan Presidency. *The New Yorker*, 30.01.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3): 734–749.
- Miller, Alice (2008) The CCP Central Committee's Leading Small Groups. *China Leadership Monitor*, 26. Hoover Institution, Stanford University.
- Miller, Alice (2012) The Road to the 18<sup>th</sup> Party Congress. *China Leadership Monitor*, 36. Hoover Institution, Stanford University.
- Miller, Alice (2013) The New Party Politburo Leadership. *China Leadership Monitor*, 40. Hoover Institution, Stanford University.
- Miller, Alice (2013b) The Work System of the Xi Jinping Leadership. *China Leadership Monitor*, 41. Hoover Institution, Stanford University.
- Miller, Alice (2014) How Strong Is Xi Jinping? *China Leadership Monitor*, 43. Hoover Institution, Stanford University.
- Moore, Malcolm (2012) China's reforms stalled by 'powerful vested interests'. *The Telegraph*, 12.01. Tilgjengelig på <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/9009915/Chinas-reforms-stalled-by-powerful-vested-interests.html>. Lesedato 04.04.2014.
- Morgan Stanley (2010) The China Files: Chinese Economy Through 2020. Morgan Stanley Blue Paper, Morgan Stanley Research. Asia/Pacific, 08.11.
- James Mulvenon, James (2013) 'Comrade, Where's My Military Car?' Xi Jinping's Throwback Mass-Line Campaign to Curb PLA Corruption. *China Leadership Monitor*, 42. Hoover Institution, Stanford University.
- Naughton, Barry (1995) *Growing Out of the Plan. Chinese Economic Reform, 1978–1993*. Cambridge: Cambridge University Press. \$55.00
- Naughton, Barry (2007) *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Naughton, Barry (2014) 'Deepening Reform': The Organization and the Emerging Strategy. *China Leadership Monitor*, 44. Hoover Institution, Stanford University.
- Nye, Joseph S., Jr. (2013) *Presidential Leadership and the Creation of the American Era*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OECD (2009) China: Defining the Boundary between the Market and the State. *OECD Reviews of Regulatory Reform*. 7. mai.
- OECD (2010) *OECD Economic Surveys: China*. 6. februar.
- OECD (2013) *OECD. StatExtracts*. Tilgjengelig på <http://stats.oecd.org/>. Lesedato 06.09.2013.

- Olsen, Johan P. (1985) Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen. *Statsvetenskaplig Tidsskrift* (1): 1–14.
- Pei, Minxin (2006) *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Peters, Guy B., Jon Pierre & Desmond S. King (2005) The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *Journal of Politics*, 67(4): 1275–1300.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(1): 251–66.
- Renmin Ribao (2014) Ten Key Figures in China's Government. Work Report 2014. 21.03. Tilgjengelig på <http://dlib.eastview.com/browse/doc/39222615>. Lesedato 03.04.2014.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York, Evanston og London: Harper & Row Publishers.
- Scissors, Derek (2014) Is China's 'State Capitalism' Dead? Another View. *Wall Street Journal*. Tilgjengelig på <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/09/10/is-chinas-state-capitalism-dead-another-view/>. Lesedato 15.10.2014.
- Shambaugh, David (2008) *China's Communist Party. Atrophy and Adaptation*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Centre Press og Berkeley: University of California Press.
- Spegele, Brian (2014) Are Chinese Leaders Ready to Take on Vested Interests? *Wall Street Journal*, 11.11. Tilgjengelig på <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/11/11/are-chinese-leaders-ready-to-take-on-vested-interests/>. Lesedato 04.04.2014.
- State Council (2014) State Council Organization Chart. Tilgjengelig på [http://english.gov.cn/statecouncil/2014/09/03/content\\_28147498533579.htm](http://english.gov.cn/statecouncil/2014/09/03/content_28147498533579.htm). Lesedato 17.10.2014.
- Tenold, Stig (2012) Kina og den asiatiske utviklingsmodellen. I Jo Inge Bekkevold & Henning Kristoffersen (red.) *Kinas økonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk: 62–78.
- The Economist* (2012) State Capitalism: The Visible Hand, Special Report, 21.01.
- The Economist* (2014) The rise and rise of Xi Jinping, 20.09. Tilgjengelig på <http://www.economist.com/news/leaders/21618780-most-powerful-and-popular-leader-china-has-had-decades-must-use-these-assets-wisely-xi#>, Lesedato 15.10.2014.
- Thelen, Kathleen (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369–404.
- TI (Transparency International) (2013) Corruption Perception Index 2013. Tilgjengelig på <http://www.transparency.org/cpi2013/results>. Lesedato 07.04.2014.
- Wang Qun (2010) Administrative Reform in China: Past, Present and Future. *Southeast Review of Asian Studies*, 32: 100–19.
- Walter, Carl E. & Fraser J. Howie (2011) *Red Capitalism: The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia).
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2012) *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. The World Bank, Washington DC, og Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China, 27.02. Tilgjengelig på <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/02/27/china-2030-executive-summary>. Lesedato 14.04.2014.

- World Bank (2013a) World Bank Database. Tilgjengelig på <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. Lesedato 06.09.2013.
- World Bank (2013b) World Bank Database. Tilgjengelig på [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp#). Lesedato 11.09.2013.
- World Bank (2014a) World Bank Database. Tilgjengelig på <http://data.worldbank.org/news/2015-country-classifications>. Lesedato 20.10.2014.
- World Bank (2014b) World Bank Database. Tilgjengelig på <http://data.worldbank.org/country/china>. Lesedato 18.10.2014.
- Xinhua* (2007) Premier: China Confident in Maintaining Economic Growth, 16.03. Tilgjengelig på [http://news.xinhuanet.com/english/2007-03/16/content\\_5856569.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2007-03/16/content_5856569.htm). Lesedato 12.08.2013.
- Xinhua* (2013a) President Vows to Bring Benefits to People in Realizing 'Chinese Dream', 17.03. Tilgjengelig på [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c\\_132240052.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c_132240052.htm). Lesedato 03.01.2014.
- Xinhua* (2013b) President Xi Delivers Speech at Closing Meeting of 1<sup>st</sup> Session of 12<sup>th</sup> NPC, 03.17. Tilgjengelig på [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c\\_132240367.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/17/c_132240367.htm). Lesedato 21.01.2014.
- Xinhua* (2014a) Vested Interests, Inertia 'Hard Nuts' in China's Reform, 06.03. Tilgjengelig på [http://www.china.org.cn/china/NPC\\_CPPCC\\_2014/2014-03/06/content\\_31700892.htm](http://www.china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2014/2014-03/06/content_31700892.htm). Lesedato 02.04.2014.
- Xinhua* (2014b) New Leadership's First Year: A Good Beginning of Chinese Dream, 09.01. Tilgjengelig på <http://dlib.eastview.com/browse/doc/38573426>. Lesedato 03.04.2014.
- Xu, Songtao (2006) China's Public Administration Reform: New Approaches, Asia-Pacific Panel on Public Administration. Tilgjengelig på <http://www.biz.biglobe.ne.jp/~iam/httpdocs/pdfdownloads/athens01-paper4.pdf>. Lesedato 16.10.2014.
- Yang, K. (2002) From 'Danwei' Society to New Community Building: Opportunities and Challenges for Citizen Participation in Chinese Cities. *Chinese Public Administration Review*, 1: 65–82.
- Yao, Kevin & Aileen Wang (2014) China's 2013 Economic Growth Dodges 14-Year Low but Further Slowing Seen. *Reuters*, 20.01. Tilgjengelig på <http://www.reuters.com/article/2014/01/20/us-china-economy-gdp-idUSBREA010HH20140120>. Lesedato 01.04.2014.
- Zheng, Shiping (1997) *Party vs. State in Post-1949 China. The Institutional Dilemma*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zheng, Yongnian & Weng Cuifen (2013) The Development of China's Formal Political Structures. Upublisert paper levert til konferansen China's Rise and Its Fifth Generation Leaders. Institutt for forsvarsstudier, Oslo, mai.
- Zhou, Li-an (2007): Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, 7. Tilgjengelig på [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTOTAL-JJYJ200707006.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTOTAL-JJYJ200707006.htm). Lesedato 01.04.2014.
- Østerud, Øyvind (1991) *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.