



ARNE JON ISACHSEN
Professor ved Handelshøyskolen BI

Økonomiske utfordringer i Kina

I 1978 starter Kina på veien mot en «sosialistisk markedsøkonomi». Økonomisk vekst får forrang fremfor politiske paroler. Den investerings- og eksportdrevne veksten må nå i større grad bli konsumdrevet. Kina har alvorlige miljøproblemer som luftforurensinger og mangel på rent vann. Det er store forskjeller i inntekt mellom land og by. «Migrant workers» fra landsbygda til byene er en kilde til økt produksjon. Men med lavere inntekt og langt fra samme rettigheter som borgerne i byene, er det kinesiske systemet med gjestearbeidere også en kilde til sosial uro. Kina savner et uavhengig rettsvesen og en infrastruktur som gir god beskyttelse av eiendomsretten.

INNLEDNING

Da Mao døde i 1976, var levestandarden for den jevne kineser ikke veldig mye høyere enn ved opprettelsen av Folkerepublikken Kina i 1949. I mellomtiden hadde om lag 30 millioner kinesere sultet i hjel under hungersnøden som Det store spranget fremover (1958-1960) førte til. Dette var en helt sprø plan, unnfanget av Mao, om hvordan økt stålproduksjon over hele Kina skulle gjøre Midtens Rike til en mektig nasjon. Og millioner hadde erfart unevnelige lidelser under Kulturrevolusjonen – et totalt meningsløst prosjekt – som startet i 1966 og endte ti år senere, ved Maos død.

I desember 1978 fremstår Deng Xiaoping som Kinas sterke mann. Sentralkomiteen i Partiet beslutter at Kina nå skal åpne opp for økonomisk samkvem med andre land.¹

Økonomisk vekst får forrang fremfor politiske paroler. Noen helhetlig plan foreligger ikke. Her – som i så mange andre sammenhenger – gjelder det gamle kinesiske ord-taket om å føle seg frem på steinene når man krysser elven. Over tid modnes en visjon. I den inngår prinsippet om at noen regioner – de langs kysten – må bli velstående først. Først på den 14. partikongressen høsten 1992 blir uttrykket «sosialistisk markedsøkonomi» lansert. Private, kinesiske bedrifter, og også utenlandske, skal konkurrere på lik linje med statlige foretak. Sentral styring viker plassen for frie markedskrefter. Priskontrollen løses ytterligere opp. Og tiltak for restrukturering av offentlige sektor settes i verk.

Deng så ingen inkonsistens i en stadig mer kapitalistisk markedsøkonomi kombinert med en autoritær ettparti-

¹ For en oversikt, se Hsü (1995), kapittel 37.

stat. Var ikke dette Tysklands modell under Bismarck fra 1870-årene og fremover? Og var det ikke elementer av denne kombinasjonen bak Singapores suksess fra tidlig på 1960-tallet under Lee Kuan Yews faste ledelse? Erfaringene fra Sør-Korea og Taiwan peker i samme retning; en autoritær ettparti-stat trenger ikke være noe dårlig utgangspunkt om målet er raskest mulig økonomisk vekst.

I denne artikkelen skal vi kort rekapitulere noen viktige trekk i utviklingen av kinesisk økonomi siden Partiet i 1978 startet prosessen med å utvikle en markedsøkonomisk modell med kinesiske karakteristika. Dernest ser vi nærmere på de største utfordringene Kina nå står overfor; fortsatt sterk økonomisk vekst, der hensynet til miljøet tillegges langt større vekt og der godene blir jevnere fordelt. Til sist diskuteres ulike strategier for å implementere en ønsket utvikling.²

DEN ØKONOMISKE VEKSTEN I KINA ER IMPONERENDE

Den gjennomsnittlige årlige veksten i kinesisk økonomi det siste kvarte århundre har vært på over ni prosent. Det betyr mer enn en åtte-dobling av BNP på disse 25 årene. Kinas handel med omverdenen har i samme periode blitt 17-doblet, hvilket innebærer en årlig veksttakt på 12 prosent. Prognoser fra Verdensbanken tyder på at Kina allerede om 15 år er verdens største handelsnasjon. Om 30—35 år vil Midtens Rike kunne ha verdens største økonomi. Noen flere tall som gir perspektiv på utviklingen:

I 1978 ble så godt som alle priser i Kina bestemt av staten. I 1991 ble over halvparten av prisene på jordbruksprodukter markedsbestemte, og vel to tredjeparter av prisen i butikkene. I 2003 er mindre enn fem prosent av alle priser statlig bestemt.

I 1994 hadde de statlige industriforetakene 75 millioner arbeidstakere. Siden den gang har arbeidsstokken blitt redusert med 60 prosent, til 30 millioner arbeidstakere. Industriproduksjonen utgjør nå godt over 40 prosent av verdiskapningen i Kina. Det er mer enn hva Japan og Sør-

Korea opplevde under sine tiår med kraftig økonomisk vekst.

I 1980 bodde mindre enn 20 prosent av befolkningen i byene. Nå bor om lag 40 prosent i byene, og andelen er økende.

I 1990 måtte 70 prosent av befolkningen betegnes som fattige (mindre enn to dollar i inntekt per dag). I 2003 var dette tallet sunket til 28 prosent.

Valutareservene i Kinas sentralbank nærmer seg 800 milliarder dollar. Om ikke lenge vil sentralbanken i Kina ha en større beholdning av andre lands penger og verdipapirer enn sentralbanken i Japan.

I USA bor det snart 300 millioner mennesker³, i Kina om lag 1,3 milliarder. Som andel av den globale produksjonen og den globale sparingen er USA likevel den helt klart dominerende:

	Globale andeler av	
	Produksjon	Sparing
USA	32 %	21 %
Kina	4 %	9 %

Inntrykket som mange synes å ha, nemlig at USA sparer så godt som ingen ting, stemmer ikke. Rett nok er USAs andel av den globale sparingen mye mindre enn landets andel av den totale produksjonen. Men i absolutte tall sparer USA – etter tabellen over – mer enn det dobbelte av hva Kina gjør. Imidlertid investerer amerikanerne betydelig mer enn de sparer. Differansen, som i 2004 var på mer enn 600 milliarder dollar, må USA låne fra andre land.

Kina, som de senere årene har hatt en investeringsrate på om lag 40 prosent – mer enn det dobbelte av hva USA har hatt – kan vise til en helt fenomenal spareiver. Så fenomenal at Kina, etter å ha finansierte store, egne investeringer, har midler til overs for utlån til andre land. En god del av disse lånene gis til den amerikanske stat ved at Kinas sentralbank kjøper amerikanske statsobligasjoner.⁴

² I arbeidet med første del av denne artikkelen har jeg hatt stor nytte av Bert Hofmans innlegg på en konferanse på Stanford University høsten 2005, se <http://scid.stanford.edu/events/china2005/index.html>. Jeg vil også takke en anonym fagkonsulent for nyttige kommentarer til hele artikkelen.

³ Torsdag 13. oktober 2005 klokken 21.14 (norsk tid) – bor det 297.412.239 mennesker i USA. Hvert 10. sekund øker befolkningen med en person, se <http://www.census.gov/population/www/popclockus.html>.

⁴ Av USAs samlede statsgjeld på om lag 4 billioner dollar eier utlendinger – i hovedsak ved andre lands sentralbanker – over halvparten.

Boks 1 Målet om Xiaokang innen 2020.

Med begrepet *Xiaokang* forstår kineserne et harmonisk samfunn der folk flest har det rimelig bra. Materiell velstand er viktig, men andre ting spiller også en rolle, som åndelige verdier og vakker natur. Videre må man se til at alle får del i den materielle fremgangen. I dagens Kina er forskjellene i levestandard de ulike provinsene imellom et stort problem. Folk som bor i byer langs kysten, lever langt bedre enn dem inne i landet. Kina kan ikke være et godt land å bo i om ikke også den kinesiske bonden har det bra.

Gjenoppfriskningen av begrepet Xiaokang av dagens lederduo – president og partisjef Hu Jintao, som også er øverste sjef for de væpnede styrker, og statsminister Wen Jiabao – sees i noen grad som en reaksjon mot den forrige generasjons ledes ensidige fokusering på materiell fremgang. «Det er strålende å

bli rik», sa Deng, og Jiang Zemin som gikk av som president i 2002, la vekt på det.

Ved å sette seg som mål at Kina skal være et Xiaokang samfunn innen 15 år, prøver Hu og Wen å hente legitimitet for sin politikk fra et over 2000 år gamle kinesiske begrep. 15 år er ikke tilfeldig valgt. Ettbarnspolitikken, som gir en bonus i starten, sender en regning senere. Bonusen er at utgifter til barn blir lave når det er få av dem. Regningen kommer noen årtier senere, når alle de ufødte ikke er der, og antall hender i arbeid blir mindre. Om 15 år vil antall gamle som prosent av dem i arbeidsfor alder, ta til å stige kraftig. Det vil virke hemmende på den økonomiske veksten.

Kilde: <http://en.wikipedia.org/wiki/Xiaokang>

En dollar i Kina har mye større kjøpekraft enn en dollar i Amerika. Det skyldes at de lave arbeidslønningene i Kina gjør en mengde varer og tjenester der langt billigere enn i rikere land. Justert for dette, øker Kinas andel av den samlede produksjonen i verden fra fire prosent til 12 prosent, og USAs synker fra 32 til 22 prosent.⁵

INVESTERINGSRATEN ER MEGET HØY, . . .

For perioden 1978-1993 hadde Kina en investeringsrate på 30-35 prosent og en årlig vekst i totalproduktivitet på 3,7 prosent. For årene 1993-2004 sank TFP-veksten med ett prosentpoeng til 2,7 prosent samtidig som investeringsraten steg. De siste par årene har denne raten nå kommet opp i over 40 prosent. Det er et meget høyt tall. Om Kina skal lykkes i sitt forsett om en årlig veksttakt på i gjennomsnitt syv prosent for de neste 15 årene, må veksten i totalproduktivitet opp – arbeidskraft og kapital må utnyttes mer effektivt. På den måten kan en gitt vekst i samlet produksjon skje ved mindre vekst i de samlede investeringene. Mer av kaka som hvert år bakes, kan – og bør – gå til privat konsum.

For en bedre utnyttelse av ressursene er det nødvendig at *migrasjon* fra landsbygda til byene fortsetter. I gjennomsnitt har arbeidskraften i byene seks ganger så høy pro-

duktivitet som den på landet. Når bonden flytter til byen, hentes det således inn en overføringsgevinst.

Videre er det viktig at *privatiseringen* av de statseide foretakene fortsetter. Undersøkelser som Verdensbanken har gjort, viser klart at i provinser og byer der det statlige eierskapet i industrien er lite, er TFP-veksten høyere. Incentivene kommer bedre på plass, og bedriftene blir drevet mer effektivt.

Et tredje forhold er behovet for bedre *bankhåndverk*. Med investeringer år om annet på en tredjepart eller mer av bruttonasjonalproduktet, får bankene, som i stor grad bestemmer hvilke prosjekter som skal realiseres, en helt avgjørende rolle for den økonomiske utviklingen.⁶

En mer velkvalifisert arbeidsstokk er også viktig. *Investeringer i menneskelig kapital* har høy prioritet. Kina har et stykke igjen her. På dette området har kineserne et annet problem å slite med – den utbredte korrupsjonen. Hvordan komme den til livs er noe toppledelsen i Partiet legger stor vekt på. Men kanskje ikke dem noen hakk lenger nede i hierarkiet.

Gjennom store investeringer fra utenlandske bedrifter, får Kina tilgang på *bedre teknologi*. I 2004 og 2005 mottok

⁵ I desember 2005 kom reviderte nasjonalregnskapstall for Kina. Den viktigste endringen var oppgradering av tjenesteytende sektor som nå – etter ny tall – utgjør over 40 prosent av BNP. Tallet for industriproduksjon, inklusive bygg og anlegg, ble justert ned fra nær 53 prosent til vel 46 prosent. Det er et mer normalt nivå om man sammenligner med andre land. BNP for 2004 ble oppjustert med 17 prosent. For mer om denne revisjonen av tallene, se Economist Intelligence Unit, http://www.viewswire.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=199781805.

⁶ For en nærmere vurdering av behovet for reformer av finansvesenet i Kina, se tredje kapittel i OECD (2005).

Kina hvert år direkteinvesteringer på 60 milliarder dollar. Pengene trenger man ikke – Kina sparer nok selv – men kunnskaper og ferdigheter som følger med, har kineserne stor nytte av.

... MEN NÅ MÅ DET PRIVATE FORBRUKET OPP

Den raske veksten i samlet produksjon som de kinesiske myndighetene legger opp til, må møtes med tilsvarende vekst i samlet etterspørsel. De senere årene har veksten i etterspørselen etter kinesiske varer og tjenester i stor grad kommet fra eksport og innenlandske investeringer. Kina er nå en så stor aktør i den globale økonomi at markedsvæksten i resten av verden setter en grense for veksten i kinesisk eksport. Innenlandske investeringer kan heller ikke fortsette å vokse i samme tempo. Det er nå en økende frykt for overinvesteringer med tilhørende ledig produksjonskapasitet i sektorer som aluminium, biler, sement og stål. Stygge tall i bankenes bøker over lån som ikke betjenes, peker i samme retning.

Privat konsum utgjør nå bare vel halvparten av BNP mot om lag to tredjedeler på 1980-tallet. Når forbruksraten går ned, går spareraten opp. Større usikkerhet for egen fremtidige økonomi ligger bak den kraftig veksten i privat sparing i Kina de siste 12-15 årene. Som ansatte i statseide foretak kunne folk tidligere være temmelig trygge på at de hver dag fikk sin bolle med ris, at barna kom på skolen, at helt grunnleggende helsetjenester ble levert, og at man hadde tak over hodet. Med overgang til marked er mange tjenester som staten tidligere levert helt gratis, eller meget billig, nå borte. Sparemotivene blir sterkere både fordi man nå må dekke en større andel av utgiftene selv, og fordi usikkerheten øker.

Med ettbarnspolitikken kan ikke foreldre lenger regne med å bli forsørget av avkommet. Man må legge seg opp penger her og nå. Sitt ene barn⁷ blir det viktig å gi en best mulig start i livet, hvori inngår utdanning som nå koster penger. Sparingen øker ytterligere.

For at en årlig produksjonsøkning i Kina på 7-8 prosent skal finne avsetning, må det private forbruket vokse kjappere. Den omstrukturering av bankvesenet som nå finner sted, vil kunne ha som konsekvens at den jevne kineser

øker sitt forbruk. Arbeidet med en delvis privatisering av tre av de fire store statsbankene, der utenlandske eiere kommer inn som strategiske partnere, er i full gang. Bedre drevne banker gjøre det lettere å låne for konsumformål. Personer under utdanning kan låne på sin fremtidige inntekt. Og kinesiske huseiere kan, som amerikanske, låne på verdistigningen på sine boliger.

Med et bedre fungerende bankvesen legges forholdene til rette for å bruke penger i dag som man tjener i morgen, dvs. mulighetene bedres for at konsumet kan jevnes ut over tid. Et konkurransepreget bankvesen vil også gjøre det enklere å møte uforutsette utgifter med lån, og ikke bare med tidligere oppsparte midler. Det private konsumet kan ta seg opp.

Forbruket i Kina vil øke dersom vilkårligheten i den økonomiske politikken blir mindre og forutsigbarheten større. Et lovverk som aksepteres, og som myndighetene har vilje og evne til å påse etterleves, vil gi økt forutsigbarhet. Det vil i sin tur føre til at sparing som skyldes stor uviss- het om fremtiden, synker, og at forbruket øker.

Sammenfatningsvis er fortsatt rask økonomisk vekst i Kina betinget av at flyttingen fra land til by fortsetter; at industrialisering gradvis viker plassen for vekst i de tjenesteytende næringer; at statsbankene blir delvis privatisert; at konkurransen i finansmarkedene øker; at kinesere får stadig bedre utdanning; og at det private konsumet øker.

FORURENSNING FÅR STØRRE OPPMERKSOMHET, ...

For Sovjetunionen var organisert motstand mot tiltakende forurensning begynnelsen på slutten. De kinesiske lederne ser skriften på veggen. I oktober 2005 hadde Partiet en fire dagers lukket konferanse om hvordan bekjempe forurensing og redusere inntektsforskjeller, for på den måten å dempe den klare tendensen til oppløp og uro.⁸ Mens det i 1993 var 9.000 «mass incidents», dvs. ansamling av mennesker som i mer eller mindre voldelig grad protestert mot en utvikling de ikke likte, var dette tallet kommet opp i 50.000 i 2002 og i hele 74.000 i 2004. I alt deltok 3,7 millioner mennesker i disse demonstrasjonene. En fjerdepart av dem skyldes forurensning og misnøye med miljøpolitikken.

⁷ I gjennomsnitt føder hver kinesisk kvinne 1,7 barn. Tidlig på 1960-tallet fødte hun over syv. For minoriteter og for dem som bor på landet er ettbarnspolitikken modifisert. Folk som har råd til det, kan velge å få flere barn og betale de botene som da gjelder.

⁸ Se Hosking (1990) for en analyse av miljøspørsmål i det tidligere Sovjetunionen og Economy (2004) for utfordringene Kina nå står overfor på dette området.

Mange tiltak er iverksatt. Men fortsatt har Kina fem av verdens ti mest forurensede byer. Beijing, som i 2008 er vertskap for de olympiske sommerlekene, tar sikte på å arrangere «Green Games», dvs. at de fredfylte tevlingene skal skje i et «grønt» miljø. Her er det langt frem. Overgang fra fyring med kull til fyring med gass er et skritt i riktig retning. Men den sterkt økende biltrafikken innebærer et skritt tilbake rent miljømessig.

Vel så alvorlig som luftforurensinger er mangel på rent vann. Om lag 60 millioner kinesere har ikke tilgang på nok rent drikkevann, og ti ganger så mange drikker forurenset vann.

I 1994 aksepterte myndighetene etablering av NGO-er (Non Government Organisations). Det er nå et nettverk av slike organisasjoner i Kina, med myndighetenes godkjenning, som følger miljøspørsmål nøye. Imidlertid vil myndighetene, og særlig på de lavere nivåene, dvs. fra provinsnivå og nedover, ofte prioritere ny økonomisk virksomhet fremfor et renere miljø. Handlingsrommet for en kinesisk NGO som er opptatt av miljøspørsmål, er atskillig mindre enn for Bellona i Norge.

I Verdensbankens analyse av utsiktene for Kina fremover legges det opp til at Midtens Rike fortsetter sitt arbeid med en bedre miljøpolitikk. Det innebærer strengere miljøkrav og mer miljøvennlig teknologi. Videre er det behov for en prisstruktur som i større grad tar høyde for miljømessige kostnader ved ulike former for økonomisk virksomhet. En konsekvens av slike tiltak er redusert energiintensiteten i produksjonen. En annen effekt er en mer balansert vekst, dvs. vridning bort fra industriproduksjon og over mot økt produksjon av tjenester.

. . . OG DET FÅR INNTEKTSFORDELINGEN OGSÅ

I 1979 tok arbeidet med å løse opp de store og lite effektive jordbrukskollektivene til.⁹ Bøndene får tilbake ansvaret for egen produksjon. Den enkelte bonde blir tildelt et jordstykke – i starten for ett år av gangen – i 1984 utvidet til 15 år. Nå er 30 år vanlig leietid av jord på landet. Lenger leietid gir incentiv til oppgradering av jorda. Bonden bestemmer selv hva han skal dyrke og hvordan. Når kvoten som landsbyen har krav på er levert, står den enkelte bondehusholdning fritt til å selge det overskytende.

⁹ Se kapittel 37 i Hsü (1995).

Resultatet lar ikke vente på seg; jordbruksproduksjonen i Kina tar seg kraftig opp. I 1987 ble det produsert en halv gang så mye ris og hvete som under det kollektive systemet. Og minst like viktig, den enkelte bonde brukte bare i gjennomsnitt 60 arbeidsdager på jorda, sammenlignet med 250 til 300 dager i kollektivsystemets tid. Det gav rom for en gryende industriproduksjon på landet, de såkalte *Township and Village Enterprises* (TVEs) .

De økonomiske reformene, basert på incentiver til den enkelte fremfor appell og kampanjer for innsats for fellesskapets beste, skaper mer, men fordeler det skapte mer ujevnt. Basert på en fattigdomsgrense på én dollar dagen bor 18 prosent av verdens fattige i Kina – til tross for at 400 millioner kinesere er kommet over fattigdomsgrensen i løpet av de siste 25 årene.

Mens de økonomiske reformene i første fase kom landsbygda til gode, var det snart byene som overtok føringen, og særlig de 14 langs kysten som Deng blinket ut og gav særlig gode rammebetingelser for industrialisering og eksport. Forskjellen mellom by og land økte.

INGEN ENKEL SAK Å DELE GODENE JEVNERE

Den første halvdel av 1980-årene var en god tid for utjevningpolitikk i Kina. Gini-koeffisienten sank fra 30 til 27, hvilket betyr reduserte inntektsforskjeller. Men så tok denne koeffisienten til å stige, og det temmelig bratt. Midt på 1990-tallet var Ginikoeffisienten kommet opp på 45. Forskjellen i inntekt var nå større i Kina enn i USA (41) og klart større enn India (33).

I Kahn & Riskin (2005) gis det en grundig analyse av inntektsforskjellene i Kina i 2002 sammenlignet med i 1995. Om vi ser på by og land hver for seg, var det en svak tendens til inntektsutjevning begge steder over disse syv årene. Men fordi gjennomsnittsinntektene i byene vokste klart raskere enn på landet, er bildet for Kina sett under ett en så godt som uendret Ginikoeffisient.

Nytt for undersøkelsen av 2002 er at man her eksplisitt trekker inn inntektsutviklingen for gjestearbeidere (*migrant workers*) som på det tidspunkt utgjorde 7 prosent av Kinas befolkning (og 18 prosent av befolkningen i byene). Med ekstrem fattigdom på landet trekkes folk til byene hvor det er arbeid å finne. Mary Boyd ved

University of Hong Kong forklarer: «The minimum wage of RMB 500 a month (ca. 400 kroner) in Guangdong's notorious factory town of Dongguan seems poor by international standards, but looks good in comparison to rural incomes, or even to urban incomes in distressed areas» (*China Economic Quarterly* Q3 2005, s. 29).

Gjestarbeidere har betydelig lavere inntekter enn dem som er født og oppvokst i byene (se boks 2). Når gjestearbeidere tas inn i undersøkelsen, svekkes konklusjonen om synkende inntektsforskjeller i byene. Ginikoeffisienten for 2002, *inklusive* gjestearbeidere, er marginalt høyere enn Ginikoeffisienten for 1995, *eksklusive* gjestearbeidere.

Når velstanden øker i eget nærområde, stiger forventningene. Om disse ikke innfris, beredes grunnen for misnøye som i neste omgang kan skape grobunn for uro og opprøyer. Store inntektsforskjeller innen byene er noe dagens kinesiske lederduo, Hu Jintao og Wen Jiabao, må ta på alvor, om de ønsker å opprettholde ro og orden. Og det gjør de. Kaos og fravær av stabilitet er noe kinesiske ledere alltid frykter. De mange opprørene, iverksatt av kinesiske bønder, som historien kan vise til, kjenner dagens toppleder så altfor godt til.

Et forsonende trekk ved inntektsutviklingen i Kina er at utdanning betaler seg godt. Med større inntektsmobiliteten i Kina enn i USA har den evnerike og flittige kineser gode muligheter til å krabbe oppover.¹⁰ Om fattige kinesere får bedre tilgang til høyere utdanning, vil man både kunne oppnå raskere vekst og jevnere fordeling. Stor inntektsmobilitet er noe myndighetene prioriterer. Ikke minst fordi en slik politikk har som konsekvens at legitimiteten til regimet øker.

På vårparten 2005 gikk det rykter om at industribedrifter i Guangdong-provinsen, som omkranser Hong Kong, hadde problemer med å skaffe nok arbeidskraft. Det som skjedde var økonomisk oppsving i Sichuan og Hunan – de provinsene som Guangdong henter det meste av sine innvandrere fra. Det tok noe tid å åpne nye kanaler for tilstrømning av flittige hender. Med over 200 millioner arbeidstakere med for lite å drive med – hovedsakelig i landbruket – skal det gå mange år før Kina sett under ett vil måtte slite med mangel på arbeidskraft. Lønningene vil

etter hvert stige, og det i takt med produktiviteten. Noen generell knapphet på arbeidskraft er det imidlertid ikke rimelig å forvente.

I Verdensbankens fremskrivninger for Kina legges det til grunn at om sysselsettingsandelen i landbruket går ned fra dagens 48 prosent til 15 prosent i løpet av de neste 20 årene, vil forskjellen i produktivitet mellom jordbruk og industri halveres. Dermed legges forholdene til rette for en reduksjon av inntektsforskjellene mellom by og land.

ET KLASSEDELT SAMFUNN

I 1978 bodde færre enn 20 prosent av kineserne i byer. Nå bor om lag fire av ti kinesere i byer – i 2020 nærmere seks av ti. En viktig årsak til denne utviklingen er en gradvis uthuling – og siden 1998 en klar liberalisering – av regler for flytting innen Kina.

I mer enn tusen år har Midtens Rike hatt et system for registrering av sine innbyggere. I 1949 etablerte myndighetene en ordning med «internt pass» for flytting innen landet, på linje med det Sovjetunionen hadde. Hensikten var å begrense mobiliteten innen landet – et mål som Kina under Mao lyktes godt med å innfri.¹¹

Definisjonen på en *migrant* er en person som har bodd mer enn seks måneder i byen, uten å ha blitt registrert som sådan. Det betyr at hun ikke har rett på ulike offentlige tilbud som skole- og helsetjenester etc. Hun beholder sin registrering fra tidligere bopel.

Den typiske migrant er ung, fra landet og kommer uten familie til byen for der å skaffe seg bedre lønnet arbeid enn hjemme. Imidlertid er det forskjell på Jørgen Hattemaker og Kong Salomo også i Kina – eller kanskje særlig i Kina; folk med høy utdanning, med verdifulle teknisk kompetanse eller med kapital som skal investeres i produktiv virksomhet i byen, får umiddelbart oppholdstillatelse med fulle sosiale rettigheter.

Av Shanghais 16 millioner innbyggere i år 2000 var 4,4 millioner migranter, mot 1,7 millioner fem år tidligere. For å kunne trekke til seg talentfulle og dyktige medarbei-

¹⁰ Se notat av Khor og Pencavel, <http://scid.stanford.edu/events/china2005/index.html>.

¹¹ Dette avsnittet bygger på fire små artikler i *China Economic Quarterly* Q3 2005, «Maligned and misunderstood: China's migrant labour», pp. 19-28.

Boks 2 *Hokou-systemet under endring.*

I 1998 ble det noe lettere å skaffe seg *hukou* i byer, f. eks. ved at den ene ektefellen kunne bli registrert som byboer om den andre allerede var det. I 2001 bestemte sentralmyndigheten i Beijing at alle byer med færre enn hundretusen innbyggere i syv av landets provinser skulle utstede *hukou* til alle med fast jobb og fast bopel. Hvilke kriterier som skal legges til grunn ved vurdering av om immigranter i andre provinser og i større byer skal få status som byboer, ble i stor grad overlatt til de lokale myndighetene. I Zhengzhou som er hovedstad i Hunan – en provins med over 60 millioner innbyggere, omtrent som i Frankrike – la man opp til en meget liberal politikk. To år senere måtte man stramme kraftig inn på migranternes rett til å få *hukou*.

Ved å beholde sin registrering på landet beholder man samtidig retten til å dyrke jorda. Således finner mange familier det for-

målstjenlig at minst en i slekta holder fast på sitt *hukou* på landet. Retten til å dyrke et stykke jord er for mange det eneste sikkerhetsnettet som finnes.

I dag er det slik at staten eier all jord. Men den enkelte kan få leierett på mellom 30 og 70 år. På landet er det landsbyen som bestemmer fordeling av jorden. I byene er det mer preg av et marked, innen grensen for den tidsbestemte bruksretten. En overgang til vanlig eiendomsrett til jorda, der folk fikk anledning eie og å selge fast eiendom, ville løse opp bindingen til jorda. Det blir lettere å ta farvel med sin barndoms dal om man har solgt fedrenes bondegård og har godt med penger på bok. *Hukou* og landreform er nært knyttet sammen.

dere lar de lokale myndighetene i Beijing større bedrifter få en årlig kvote for *hukou*, som er betegnelsen på registreringssystemet. Mindre bedrifter som har større problemer med å få kvoter for *hukou*, kan likevel ordne dette ved å bestikke offentlige tjenestemenn.

Hukou-systemet gir et klasseslett samfunn. De relativt sett velstående byboere vil ikke dele sine sosiale goder med sine fattige brødre på landsbygda. Men de vil gjerne nyte godt av deres billige arbeidskraft. Det er klart at en slik situasjon tidvis skaper store spenninger. Den vekt som dagens kinesiske ledere legger på det å skulle utvikle et «harmonious society», må blant annet sees i lys av disse spenningene.

I våre øyne virker *hukou*-systemet grovt urettferdig; en ren diskriminering mot de dårligere stilte i samfunnet. I kinesiske øyne tror jeg det mer er spørsmål om hva som er praktisk mulig innen de økonomiske rammer som foreligger.¹²

IMPLEMENTERING AV DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN ER VIKTIG, ...

Hva som bør skje i kinesisk økonomi de neste par tiår fremover, er hva vi til nå har diskutert i denne artikkelen. Tre ting står i fokus: Fortsatt rask økonomisk vekst, men med mer vekt på miljø og fordeling. Neste spørsmål blir *hvordan* få ting til å skje. Andrew Sheng som nylig gikk av etter syv år

som sjef for Hong Kong Securities and Futures Commission, er opptatt av dette spørsmålet. Hans innlegg på Stanford-konferansen, samt en artikkel fra hans penn (Sheng 2005), danner mye av bakgrunn for det som her følger.

Selv om jeg er økonom av utdanning, sier Sheng, har erfaringer fra å være «securities regulator» gjort meg stadig mer klar over at markeder er tilpassningsdyktige sosiale institusjoner, med sin kultur og sin forhistorie. Manglende effektivitet i byråkratiet, sterke økonomiske særinteresser, kriminalitet og korrupsjon er realiteter man ikke kan slå en strek over i arbeidet med å *implementere* en politikk med sikte på å oppnå den ønskede utviklingen.

Deng Xiaoping var den første kinesiske lederen i historien som aktivt tok markedet i bruk for å nå sine mål. I de første 12-15 årene var oppgaven en gradvis innføring av markeder – først for produksjon og omsetning av landbruksprodukter og etter hvert for industrivarer og tjenester. Med staten som eier av så godt som alt – slik det var under Mao – var skillet mellom eierskap og regulator av liten betydning. Med overgang til en markedsøkonomi som utover på 1990-tallet i økende grad baseres på privat eiendomsrett, blir oppgaven å skille eierskap fra regulering helt sentral. Denne oppgaven er ikke blitt løst på tilfresstillende vis.

Byråkratiet er en service sektor, sier Sheng. Jobben til byråkratene er å se til at markedet leverer varer og tjenester

¹² Et annet enormt problem som Kina står overfor, er etablering av et passende pensjonssystem. Økende urbanisering og ettbarnspolitikken gjør at de eldre ikke i samme grad som tidligere kan regne med å bli tatt hånd om av egen familie. Kina, er det blitt sagt, er det første land i verden der folk blir gamle før de blir rike.

til folket. Noen ganger må politikerne sette i verk tiltak som fører til et resultat forskjellig fra hva et fritt marked gir. Renere miljø og jevnere fordeling av godene, er gode grunner for politiske inngrep. Byråkratene må da administrere de tiltak som besluttes iverksatt, slik at produksjonen kan bli størst mulig innen de rammer andre hensyn setter.

Men når byråkratiet ikke opplever seg å være i servicesektoren – men snarere benytter anledninger til å sko seg på andres bekostning – får man den type problemer Kina i dag sliter med; korrupsjon og feil fordeling av ressursene.¹³

... OG DET KREVER BEDRE VILKÅR FOR DEN PRIVATE EIENDOMSRETTE

Et godt fungerende byråkrati er viktig for gjennomføring av den økonomiske politikken. Men minst like viktig er det Sheng kaller *Property Rights Infrastructure*. Med tre fjerdedeler av sysselsettingen i privat sektor i dagens Kina – der bønder med leiekontrakt på jorda utgjør majoriteten – må den private eiendomsretten ha bedre vilkår. Det er ikke nok at denne retten er nedfelt i Kinas konstitusjon. Den må utvikles, utdypes og forankres på bedre vis.

Et kjernepunkt er nettopp bøndernes stilling – de leier jorda, de eier den ikke. På dette punktet trekker Sheng frem den peruanske økonomen Hernando De Soto (2000), som i sine arbeider har fremholdt fortreffeligheten av den amerikanske modellen. Den gang cowboyene drev kveg over prærien, og nybyggerne slo seg ned for å dyrke jorda, ble uformelle lover og regler etablert. Man tok i bruk land som ingen eide (om vi ser bort fra indianerne som fikk en brutal og urettferdig behandling). Rettsreglene immigrantene hadde med seg, i hovedsak fra England, hadde ikke paragrafer for en slik situasjon. Folks allmenne rettferdighetssans fikk større gjennomslag. Den tilsa at om man slo seg ned på jomfruelig mark og opparbeidet den, burde man også etter en tid få eiendomsretten.

Det tok noe tid før de politiske myndighetene i Washington D. C. tok inn over seg de nye realitetene «på bakken» i Det ville vesten. Men omsider gjorde de det. En

nybygger fikk rett på jorda om han dyrket den og betalt skatt til delstaten i syv år. En ren vinn-vinn situasjon etableres. Nybyggerne får eiendomsrett. De lokale myndighetene får skatteinntekter. For myndighetene blir det viktig å beskytte eiendomsretten – ellers blir det ingen å skattlegge. For bonden som eier egen jord, gjelder det å dyrke den på best mulig måte.

Amerikanske erfaringene fra det 19. århundre er relevante for fremvoksende økonomier i det 21. århundre. Jurister og lovgivere skapte et incentivriktig regelverk for eiendomsretten. Det var et viktig bidrag til utviklingen av en dynamisk og livskraftig markedsøkonomi.

BEHOVET FOR ET UAVHENGIG RETTSVESEN

Ved etablering av egnet infrastruktur for eiendomsretten i Kina står man overfor et stort problem; hvordan har dagens eiendomsrett oppstått? Hvordan har folk kommet til å eie det de i dag eier (eller mener seg å eie)?

Mens nybyggerne i Ville Vesten tok for seg av upløyd mark, bokstavelig talt, har dagens kinesiske eiendomsbesittere tatt for seg av tidligere statseide aktiva. Om man har lagt sin hånd på slike aktiva gjennom rent tyveri, snusk og korrupsjon, bør dagens «eiere» – i gåseøyne nå – være gjenstand for rettsforfølgelse. Men her er vanskelige gråsoner. Om sterkt underutnyttede produksjonsmidler eid av staten blir satt i stand og ny produksjon startet opp, til glede for lokalsamfunnet så vel som for kunder over hele Kina, og han eller hun som dro det hele i gang etter hvert opplever seg som eier av det, hvordan håndtere en slik situasjon? Her er intet sjablonmessig svar, sier Sheng. Man må vurdere det hele fra sak til sak. Gjennom rettsapparatets håndtering av de konkrete tilfellene, vil en praksis etter hvert nedfelle seg som blir retningsgivende for senere saker.

Men rettsapparatet, hvor godt fungerer det? I Kina er det én advokat pr. 11.000 innbyggere. I USA én pr. 300 og i Storbritannia én pr. 700. Dessuten har mange kinesiske advokater og dommere begrenset uavhengighet i forhold til lokale partiledere og det offentlige byråkratiet. Den gamle maktstrukturen er der fremdeles; Parti og Byråkrati

¹³ Hva gjelder korrupsjon er Kina nå på 82. plass av 158 land. Island er nummer en. Egentlig er det litt underlig at Island topper denne lista. Med verdifulle fiskekvoter til fordeling legges forholdene godt til rette for rent seeking og korrupsjon på Sagaøya. Men disse mulighetene benyttes lite, om man skal tro Transparency International.

er vant til å bestemme ved administrative tiltak og forordninger. De føler sin makt truet av et uavhengig rettsapparat. På toppen av dette mangler mange av dommere juridisk skoleing – ikke få er tidligere offiserer i Folkets Frigjøringshær.

En god infrastruktur for eiendomsretten inneholder tre elementer. For det første trengs en avklaring av *hvem som eier hva*. I Norge har vi tinglysning av fast eiendom; og VPS for aksjer og obligasjoner. Tilsvarende oversiktlig registre arbeides det med å få på plass i Kina. At dette ikke er noen enkel oppgave sier seg selv.

For det andre må man ha gode markedsplasser for *kjøp og salg av aktiva*, med tilhørende profesjonelle aktører. For fast eiendom trengs eiendomsmeglere og uavhengige eksperter som gir verdianslag. For verdipapirer trengs det børser og meglerhus. Dessuten er det behov for uavhengige byråer som står for kredittvurderinger.

Og sist men ikke minst, en god infrastruktur for eiendomsretten forutsetter egnede *lover og regler* og en politisk prosess der disse over tid endres på hensiktsmessig vis; et uavhengig rettsapparat som avgjør tvister; og et maktapparat som politi og lensmann, som ser til at vedtatt beslutninger ikke treneres på ulovlig vis.

I Kinas situasjon ligger det en ekstra belastning ved at vanlige forretningsmessige tvister lett kan blandes sammen med mer alvorlige lovbrudd begått ved tilegnelse av produksjonsmidlene. Sett at du handler med en bedrift som staten tidligere eide, men som nå, på uklart vis, er kommet i hendene på nye eiere. Du nekter å betale for mottatte varer og tjenester. Det er klart ulovlig – du bryter en forretningsmessig avtale. Men med kunnskap om at de nåværende eierne har tilranet seg produksjonsutstyret – har begått en forbrytelse –, og med en antydning om

at dette kan sive ut, kan det tenkes at de lar deg slippe unna.

Om slike tilstander etter hvert får lov til å dominere, kan det skapes en situasjon der «business intergrates backwards», dvs. der mektige forretningsfolk finner det legitimt å skaffe seg politiske posisjoner med sikte på å regulere seg selv.

Det er ikke nok at den enkelte bedrift drives godt. Rammeverket rundt bedriftene – eller institusjonene i bred forstand – må også fungere. «Institutional governance», i tillegg til «corporate governance», sa den tidligere sjefen for Securities and Futures Commission i Hong Kong, er noe de kinesiske myndighetene vil måtte ha fokus på i mange år fremover.

REFERANSER:

China Economic Quarterly Q3 (2005): «Maligned and misunderstood: China's migrant labour», pp. 19–28

De Soto, H. (2000): *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Basic Books, New York

Economy, E. C. (2004): *The river runs black: The environmental challenge to China's future*, Cornell University Press, Ithaca

Hosking, G. (1990): *The awakening of the Soviet Union*, Heinemann, London

Hsü, I. C. Y. (1995): *The rise of modern China*, fifth edition, Oxford University Press, New York

Kahn, A. R. & Riskin, C. (2005): «China's household income and its distribution, 1995 and 2002», *China Quarterly*, pp. 356–384

OECD (2005): *Economic Surveys, China*

Sheng, A. (2005): «Free markets and property rights: Lessons from Hong Kong», *Asia Institute for Political Economy*, 30 July, 2005