



2010-03-23

## Peking

### Nationella Folkkongressen år 2010: "Det mest komplicerade året"

- Oro och försiktighet inför det kommande året, trots fortsatt förväntad tillväxt på 8 procent
- Inga överraskningar i regeringens arbetsrapport 2009-2010; tyngdpunkt på inrikes ekonomi och stabilitet
- Reform av hushållsregistreringssystemet en uppstickare
- Media och allmänhet bollplank för bilden av "den transparenta regeringen"
- Brist på starka miljörelaterade budskap
- Ny tyngd på främjande av kinesisk kultur
- Utrikesfrågor får större utrymme, tyngdpunkt på relationen Kina-USA samt Kinas globala diplomati
- Starkare koppling mellan nationella och internationella dimensioner; omvärldens intresse får MR-relaterade konsekvenser
- Ny revidering av valsystemet för NPC mest framträdande lagförslag vid avslutande omröstning

### **Kongressens kontext**

Nationella Folkkongressen (NPC), Kinas högsta lagstiftande organ, samlade sina drygt 2000 delegater i Peking den 5 mars för den elfte nationella folkkongressens tredje session. Som brukligt är ägnade premiärminister Wen Jiabao två timmar åt att presentera årets *Report on the Work of the Government* – huvuddokumentet som förklarar föregående års resultat samt det kommande årets utmaningar, förväntade framgångar och övergripande vision, blandat med mer konkreta nedslag i kommande års policyarbete. Rapporten utgör grund för de diskussioner av väl förberedda lag- och policyförslag som förs under kongressens två veckor.

Inför och parallellt med Folkkongressen framfördes även detta år synpunkter och analys i olika media om regeringens arbete och om folkets särskilt prioriterade frågor. I ett försök att svara mot allmänhetens ökande krav på förbättringar inom ett flertal sociala och ekonomiska områden, och inte minst på förbättrad statlig prestanda, vände sig regeringen detta år i högre utsträckning än tidigare direkt till folket genom att uppmuntra till debatt och inlägg. I flera fall fanns direkta kopplingar mellan exempel i regeringens arbetsrapport och folkets favoriserade frågor.

Överlag har debatt i media inför och under Folkkongressen detta år tydligt visat hur den kinesiska ledningen i allt större utsträckning kopplar samman Kinas inrikes och utrikes möjligheter och utmaningar. Internationella ämnen får traditionellt endast marginellt utrymme i regeringens arbetsrapport men i år tog regeringen tillfället i akt att – under pågående kongress – hålla en presskonferens som i större detalj än tidigare förklarade och framförde utrikespolitiska budskap och visioner.

### **Ekonomi och sociala frågor**

Det gångna årets svåra ekonomiska kris hade allvarlig påverkan på den kinesiska ekonomin, inledde Wen. Exporten minskade signifikant, arbetslösheten ökade kraftigt och den ekonomiska tillväxten saktade av. Men Kinas ekonomi var också den första i världen att vända uppåt, tack vare folkets idoga arbete, riktade åtgärder och en vetenskaplig attityd till utveckling – under kommunistpartiets fasta ledarskap. Med anledning av dessa ekonomiska framgångar, förklarade Wen, var 2009 ett extraordinärt och inspirerande år som främjade såväl nationens stolthet som Kinas internationella ställning och inflytande.

#### *Stabilitet, tillväxt, utveckling*

Ekonomisk utveckling och omstrukturering, tillväxt, bekämpning av inflation och sociala frågor var centrala även för år 2010, liksom arbetet med att hantera den globala finanskrisen. Och trots att utvecklingen detta år såg ut att bli bättre än för 2009 har Kina ett komplext år framför sig, varnade Wen Jiabao.

Sedan 2005 har det årliga målet för tillväxten i Kina varit 8 procent, ett mål som hittills alltid överträffats. Samma siffra presenterades vid detta års NPC som mål för 2010. Wen betonade vidare behovet av att ekonomin omvandlas från investerings- och exportdriven till konsumtionsdriven. För att uppnå detta skulle bland annat realinkomsterna öka med minst 6 procent. Vidare skulle statsunderskottet inte tillåtas överstiga tre procent av BNP. En av Kinas övergripande ekonomiska målsättningar, förklarade Wen, skulle vara att begränsa inflationen till maximalt tre procent för 2010, för att på ett balanserat sätt bibehålla tillväxten.

Handelsminister Chen Deming uttalade sig i samband med nationella folkkongressen kraftigt mot en appreciering av den kinesiska valutan, med argumentet att Kina behöver två till tre år till för att nå upp till samma exportnivå som före finanskrisen. De flesta bedömare förväntar sig en måttlig appreciering av *yuanen* i år. Wen poängterade dessutom vikten av att växelkursen hölls stabil gentemot andra valutor.

Många ekonomiska och sociala frågor fanns också med bland de frågor som premiärminister Wen Jiabao besvarade i en webbchat som föregick kongressen. Trots ett kraftigt urval bland de drygt 40.000 frågor som sändes in till chatten, gav ämnesvalet en indikation om vad som oroade, irriterade och brydde den kinesiska allmänheten mest i dag. Frågor ställdes om de stigande huspriserna, förbättring av sjukförsäkringssystemet, korruption, utbildningsreform, matsäkerhet och -kvalitet, inflationsbekämpning, arbetslöshet, det ekonomiska stimulanspaket som infördes 2009, samt om relationen mellan Kina och USA.

#### *Ekonomiska ojämlikheter mellan stad och landsbygd*

En avsevärd del av regeringens arbetsrapport ägnades åt inkomstgapet mellan stad och landsbygd – ett ämne som inte var nytt men som räknades som en mycket het fråga även inför denna Folkkongress. De växande klyftorna i det kinesiska samhället har länge varit en källa till folkligt missnöje samt oro hos regeringen, inte minst som skillnaderna mellan landsbygd och stadsbygd, migrantarbetare och folkbokförda stadsbor, har fortsatt att växa. Kinesiska ledare har vid flera tillfällen varnat för att Kina riskerar att gå samma väg som flera latinamerikanska länder med allt större inkomstskillnader och lägre ekonomisk tillväxt om inte reformer genomförs som tar tag i det växande gapet mellan rika och fattiga. Wen Jiabao lovade med anledning av dessa problem inte bara att ”öka kakans storlek”, utan även att fördela den mer rättvist och rationellt. Några genomgripande ekonomiska reformer för att åtgärda den ekonomiska obalansen mellan stad och landsbygd utlovades emellertid inte.

Nära kopplat till inkomstklyftorna i Kina ligger frågan om det länge omdiskuterade hushållsregistreringssystemet, det så kallade *hukou*-systemet, som låser ekonomiska och sociala rättigheter till den plats där en medborgare är registrerad och (oftast) född. Problemet med det ökande antal migrantarbetare som har flyttat till större städer i jakt på arbete – deras låga löner, svåra levnadsförhållanden och brist på socialt skydd och skolgång för deras barn – är inte nytt. Emellertid har frågan alltmer kommit att betraktas som ett hinder inte bara för rättvis utveckling utan också för långsiktig nationell utveckling och modernisering. Sårbarheten i systemet tydliggjordes då plötslig brist på arbetskraft uppstod inom vissa sektorer efter det kinesiska nyåret. Ett kännbart antal migrantarbetare återvände inte till städerna efter ledigheten på grund av undermåliga levnadsvillkor och det långa avståndet hem. Till följd av

denna nya situation har vissa arbetsgivare tvingats medge upp till 40-procentiga löneförhöjningar för att kunna upprätthålla sin produktion.

Inför Folkkongressen slöt sig tretton dagstidningar samman med ett upprop för att avskaffa det segregerande *bukou*-systemet. Enligt uppropet är hushållsregistreringen icke-konstitutionell, utgör ett brott mot mänskliga rättigheter, har lett till orättvis konkurrens mellan befolkning i stad och landsbygd, samt utgör en grogrund för korrupt försäljning av tillstånd för bosättning i städer. Denna fråga blev emellertid för het för regeringen att hantera: artiklarna drogs snabbt tillbaka från Internet och nya, statligt sponsrade artiklar om försiktig reform av *bukou*-systemet publicerades i stället. Snabbt överstökad i regeringens arbetsrapport, med vaga löften om gradvis reform för bättre villkor för migrantarbetare, först och främst i mindre och mellanstora städer för att reducera trycket på de största städerna, är frågan om *bukou*-systemet emellertid långt ifrån färdigdebatterad i Kina.

#### *Välfärd och social harmoni*

Wen Jiabaos rapport lägger vidare stor vikt vid frågor som rör folkets välfärd och främjande av social harmoni. Komplexa ämnen som reform av socialförsäkring och hälsosystemet, bostadsmarknaden och sysselsättning, adresserades i arbetsrapporten och i media, tillsammans med frågor om pensionssystem, äldreomsorg och familjeplanering. Bland dessa frågor är reform av socialförsäkringssystemet ett område där regeringen känner sig förpliktad att leverera. Pilotprojekt för pensionssystem har dessutom lanserats på landsbygden, liksom mobila pensionskonton för migrantarbetare som flyttar mellan provinser. Dessa åtgärder har lyfts fram som viktiga steg i ett pågående arbete för ett mer heltäckande socialt skydds nät.

De skenande bostadspriserna har upprört allmänheten och var ett av de akuta problem som diskuterades inför NPC. Över hälften av förslagen från NPC:s ledamöter rörde denna fråga. Sedan 2007 har huspriserna varit det högst rankade orosmomentet bland allmänheten i opinionsundersökningar. Genomsnittliga huspriser i 70 stora och medelstora städer steg enligt officiell statistik i februari med 10,7 procent på årsbasis, upp från 9,5 i januari och den snabbaste takten på 22 månader. En viktig orsak till den kraftiga prisstegringen på fastighetsmarknaden är att kinesiska konsumenter har mycket få sparalternativ. Många förlorade pengar i 2008 års kraftiga börsnedgång men anser att fastighetsinvesteringar fortfarande är relativt säkra. Risken är således stor att pengar på bankkonton kommer att flyttas till fastighetsinvesteringar om eller när inflationen tar fart och realsparräntan återigen blir negativ.

Ytterligare en omdiskuterad fråga detta år var arbetslösheten som, enligt Wens rapport, inte ska få överstiga 4,6 procent. År 2009 användes cirka 42 miljarder svenska kronor inkom till att stimulera sysselsättningen, en ökning med 59% från året innan. För 2010 satsar kinesiska regeringen cirka 43 miljarder på arbetsmarknadsåtgärder så som förbättrad arbetsförmedling, bättre samarbete

mellan provinserna vad det gäller flödet av migrantarbetare, fortsatta satsningar på nystartarföretag och yrkesutbildningar, samt uppmuntran till högutbildade att ta anställning i ekonomiskt utvecklade delar av landet. Wen Jiabao varnar emellertid i sin rapport om att de allvarliga strukturella problemen på den kinesiska arbetsmarknaden inte har försvunnit. Fler arbetstillfällen ska, enligt rapporten, skapas genom satsningar på små och medelstora företag, samt framtidssektorer som grön energi, biomedicin, IT och telekom.

### **Främjande av intellektuell, kulturell, innovativ potential**

I årets rapport gavs förhållandevis stor uppmärksamhet åt hur Kina kan förnyas och vitaliseras genom satsningar på vetenskap, utbildning, humankapitet och kulturella framsteg. Inom utbildningsområdet föreslogs för år 2010 åtskilliga reformer. Wen förklarade att det kinesiska folket måste befria sina sinnen, uppmuntras till experiment och systematiskt reformera skolor, kursplaner, undervisningsmetoder och utvärderingssystem. Samtidigt planerades för fortsatt utveckling av yrkesutbildningar för att höja arbetares färdigheter. Krafttagen för att reformera utbildningssektorn tyder på en insikt om att tidigare reformförsök har fallerat. Dagens system stävjar det innovativa och självständiga tänkande som krävs för att långsiktigt säkra Kinas egen kunskapspotential och lyfta landets näringsliv mot ökad värdetillväxt. Detta problem hänger även samman med den höga arbetslösheten bland nyutexaminerade, där en oförmåga till att kreativt skapa egna arbetsmöjligheter anses bidra stort till problemet.

Även kulturellt ska Kinas befolkning befria sina sinnen, öppna sig för tidsandan, höja nationens etiska nivå och skapa en avancerad kulturell kraft som driver den sociala utvecklingen framåt. Utan en avancerad kultur kan Kina inte verkligt moderniseras. Resonemanget i årets arbetsrapport om behovet av kulturell vigör och vitalitet i den kinesiska nationen är tämligen standardiserat och kan härledas till ett behov av att främja rättvisetänkande, dämna mot den snudd på ohämmade materialism som har vuxit fram, och eventuellt bädda för starkare påbud om farorna med ett fritt Internet. Den dimension av den kulturella frågan som är ny i regeringens arbetsrapport rör Kinas internationella kulturella påverkan. Globalt inflytande bygger lika mycket på mjuk makt och internationell kulturell framgång som på kommersiella framsteg, förklarade en delegat under pågående kongress.

### **Folkets regering**

Sista stycket av arbetsrapporten beskriver hur regeringen planerar att bli lyhörd, engagerad och transparent, i syfte att tillfredsställa medborgarnas behov. Även detta är en standardiserad text, men betoningen på interaktionen mellan regering och folk var i år starkare än tidigare. Sammanlänkad med

denna vision är frågan om korruption och maktmissbruk – ett ämne som har diskuterats hett under kongressen. Även detta år står antikorrupsionskampanjer högt på regeringens agenda, inte minst som korruption, enligt Wen Jiabao, direkt undergräver kommunistpartiets legitimitet och grepp om makten. Förbluffande rättframma inlägg med stark kritik har tolererats i media, möjligen eftersom den ilska och frustration som genereras av missförhållanden i de lägre byråkratiska lagren är avsevärd och på något vis behöver kanaliseras.

Missförhållanden lokalt är också en stor anledning till att Peking i NPC-tider attraherar många så kallade petitionärer – personer med klagomål de inte får gehör för lokalt. Ofta anses just de lokala myndigheterna utgöra själva problemet. Den kinesiska traditionen att ta sig till huvudstaden för att få framföra sin bön om hjälp direkt till de rättrådiga makthavarna har sitt ursprung långt tillbaka i tiden. Regeringens önskan om att rensa Peking inför NPC tycks emellertid detta år ha varit starkare än tidigare, eftersom samtliga petitionärer tycks ha hållits borta från huvudstaden. Möjligen kan detta härledas till det allt större internationella medieintresse som kongressen har fått, och rädslan för att regeringen ska framställas i dålig dager.

## Övriga frågor

### *Anti-splittism, anti-separatism, återförening av moderlandet*

I annex i slutet av regeringens arbetsrapport behandlas frågorna Taiwan, Hong Kong, Tibet, Xinjiang samt nationell enighet och solidaritet. Ekonomisk utveckling av etniska minoritetsområden förklaras vara nyckeln till bättre relationer mellan etniska grupper. Media presenterade intervjuer med Xinjians partisekreterare, samt med den av Kina utsedde Panchen Lama som även är NPC-delegat. Stödet för att utveckla etnisk solidaritet var enligt media enhälligt.

Hong Kong och Macao framhölls av Wen som framgångsrika exempel på ”ett land, två system” – det system som eftersträvas också för Taiwan. 2009 års historiska avstamp för utökat samarbete, utbyte och en normalisering av sudsrelationerna kommer att fortsätta, utlovade Wen, och antydde inga problem orsakade av amerikansk vapenförsäljning till Taiwan. Budskapet om fortsatt fredlig utveckling av relationerna över Taiwansundet och en återförening av moderlandet var emellertid om möjligt än starkare i detta års rapport.

### *Kinas nya diplomati*

Ytterligare ett annex i arbetsrapporten till NPC behandlar Kinas nya diplomati. Wen förklarade att Kina under 2009 deltog i internationellt samarbete, svarade aktivt mot behov beträffande den finansiella krisen och klimatförändringar, spelade en unik och konstruktiv roll i ett flertal multilaterala konferenser, upprätthöll och etablerade dialog och bilaterala

relationer av vikt, samt genomförde en allomfattande diplomati, inklusive i den kulturella sfären. Detta *Nya Kina* har lämnat skinande fotavtryck på den internationella scenen, främjat världsfred och skapat ett gott klimat för nationens egen modernisering, förklarade Wen. Denna diplomatiska *outreach*-verksamhet skulle dessutom fortsätta, liksom den kinesiska regeringens beredvillighet att arbeta tillsammans med det internationella samfundet för att ta itu med risker, dela utvecklingsmöjligheter och innovativt bidra till världsfred.

Den nya diplomatin – kombinationen av försvar av nationell suveränitet och utveckling med världsfred och världsutveckling – var också huvudtemat i en lång presskonferens av utrikesminister Yang Jiechi. År 2010 utropades av Yang till ett viktigt diplomatiskt år för Kina, då även den internationella finansiella krisen skulle tacklas och återhämtning av världsekonomin främjas. Yangs presskonferens tog formen av en slags utrikespolitisk arbetsrapport och är att betrakta som ett nytt inslag. Presskonferensen drog stor internationell publik och kan delvis ha tjänat syftet att svara mot omvärldens ökande intresse för utrikesfrågor kring NPC. Den tydliga kopplingen mellan Kinas och världens ekonomiska utveckling skulle också kunna tolkas som del i ett begynnande kinesiskt stormaktstänkande.

Yang poängterade även Kinas tillfredsställelse med omsvängningen i internationella relationer mot multipolaritet, multilateralism och större internationell demokrati. Relationen mellan Kina och USA lyftes fram som en fråga där Kina eftersöker samförstånd och gott samarbete. Även den jämförelsevis låga höjningen av militärbudgeten år 2010 – 7,5 procent, för första gången på 20 år under 10 procent – kan förstås som att man nu önskar råda bot på den mindre fredliga bild av Kina som existerar internationellt. Se Kina utan färgade glasögon, revidera bilden av ”tuffa Kina”, manade utrikesminister Yang under sin presskonferens. Kanske kan även den nyliga signeringen av Köpenhamnsavtalet härledas till behovet av att lansera en ny diplomati och projicera bilden av ett fredligt Kina.

## Omröstningen

Nationella Folkkongressen avslutades den 14 mars med omröstning om relevanta rapporter och lagförslag. Regeringens tre rapporter – Wens arbetsrapport, rapporten om ekonomisk och social utveckling, samt rapporten om central och lokal budget – röstades igenom med ett rungande ja, något som kan tolkas som stort stöd för Wen Jiabao. Rapporterna från NPC-ordföranden Wu Bangguo, Högsta Domstolen och Riksåklagarämbetet antogs även de med betryggande majoritet, men de två sista med aningen fler nej-röster – att betrakta som en missnöjesyttring beträffande bristen på åtgärder mot frågor som korruption.

Det enda lagförslaget för omröstning gällde en revidering av vallagen för NPC-delegater. Lagen, som antogs med stor majoritet, innebär i korthet att landsbygden härnäst får samma relativa representation i NPC som städerna. Detta kan betraktas som ett sätt för regeringen att adressera orättvisan mellan landsbygd och stad, samt att främja demokratikänslan inom partiet. Betydelsen av lagen är svår att bedöma då NPC-delegater i stor utsträckning har mest en symbolisk roll att fylla. Det faktum att den kinesiska regeringen ägnar stor tid åt formerna för det lagstiftande organet, visar emellertid på vikten som läggs vid att förmedla en bild av regeringens demokratiska strävan och insikt om de förändringar i samhället som pågår.

### Avslutande kommentarer

Att detta tycks bli ett komplicerat år för den kinesiska regeringen förefaller sannolikt. Såväl det inrikes som det utrikes trycket på den kinesiska regeringen har ökat, förklarade en dagstidning under pågående kongress. Uttalanden, publikfrieri, presskonferenser tyder på att den kinesiska regeringen ägnar mycket tid åt relationen till folket. Legitimitetsrelaterade frågor, synen på regeringen nationellt, samt hur Kina uppfattas internationellt fick stort utrymme vid årets Folkkongress. Världens snabbast växande stora ekonomi, med världens största valutareserv och handelsöverskott, kritiserar nu hårt för att undervärdera valutan *yuan*. EU och USA kräver ett slut på kinesisk subventionering av industrin och ökat marknadstillträde inom fler sektorer. De planer på subventioner till jordbruket som framkom under Folkkongressen kan bli en fråga som irriterar Kinas handelsrelationer med västvärlden.

Samtidigt har relationen mellan det fredliga internationella klimatets positiva påverkan på Kinas egen utveckling, och Kinas möjlighet till globalt inflytande baserat på fortsatt nationell utveckling, aldrig tidigare uttryckts så tydligt. Kina har tagit steget till global makt fullt ut på det ekonomiska planet, och kultur är nästa område som kommer att lanseras. Huruvida den större öppenhet för debatt som kändes av inför detta års Folkkongress och den ökade lyhörighet som regeringen visade allmänheten är betingad av ett kortsiktigt legitimitetsbehov – möjligen kopplat till partiets ledningsskifte om två år, eller snarare är del i en långsiktig process mot större transparens, är tidigt att sia om. Hårdare tag mot Internet-användare och petitionärer står i strid med det öppnare diskussionsklimatet inför och under detta års NPC. Kontexten kring 2011 års Folkkongress kan bli vägledande, inte minst för att en ny femårsplan då ska antas.