

Mniej państwa, więcej partii Milowy krok w procesie przebudowy ChRL

Jakub Jakóbowski, Michał Bogusz

Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych (OZPL) na corocznej sesji zwołanej w marcu br. zatwierdziło szereg zmian w strukturze i organizacji Centralnego Rządu Ludowego (zwanego też Radą Państwową ChRL, dalej: rządem centralnym) oraz nowelizacji do konstytucji ChRL, a także dokonało nominacji na kluczowe urzędy państwowe. Jest to ukoronowanie i formalne ugruntowanie trwającego od 2012 roku procesu przemian w chińskim systemie władzy. Mają one na celu zabezpieczenie dalszych rządów Komunistycznej Partii Chin (KPCh), utrzymanie stabilności wewnętrznej, a także przełamanie impasu w reformach gospodarczych i społecznych. Ogólny kierunek zmian to przesunięcie decyzyjności i kontroli nad pracami aparatu państwowego do organów KPCh, kosztem instytucji rządu centralnego i władz lokalnych. Dokonuje się to poprzez skupienie władzy w rękach sekretarza generalnego partii Xi Jinpinga, który w ostatnich latach za pomocą struktur KPCh dążył do zwiększenia dyscypliny w obrębie partii i biurokracji państwowej, koordynacji w polityce wewnętrznej i zagranicznej, a także do wznowienia procesu reform gospodarczych i społecznych. Zmiany w strukturze aparatu administracyjnego realizują centralistyczne dążenia Xi Jinpinga. Odnosi się to zarówno do działania rządu centralnego, a także wpływu Pekinu na funkcjonowanie rządów lokalnych. Zmiany te w sposób istotny wpłyną na funkcjonowanie państwa, a także na relacje międzynarodowe Chin.

Na gruncie chińskiego ustroju OZPL jest jedynym źródłem prawa i władzy w państwie, jednak w praktyce jego postanowienia odzwierciedlają decyzje podjęte wcześniej w najwyższych gremiach KPCh. Ostatnia sesja OZPL posłużyła do odzwierciedlenia wdrażanych przez Xi Jinpinga zmian w chińskim systemie władzy w nowej strukturze i składzie personalnym aparatu biurokratycznego. Zniesienie konstytucyjnego limitu dwóch kadencji otworzyły Xi Jinpingowi drogę do dalszego sprawowania funkcji przewodniczącego ChRL (funkcja państwowa) po 2023 roku. Mimo że źródłem jego władzy jest partyjna funkcja sekretarza generalnego KPCh, to umożliwienie mu *de facto* dożywotniego sprawowania funkcji przewodniczącego ChRL

ma charakter symboliczny, cementujący cały proces przemian strukturalnych. Zatwierdzono również oficjalne nominacje na kluczowe stanowiska urzędnicze, m.in. zastępcy przewodniczącego ChRL, premiera i jego zastępców, ministrów w rządzie centralnym itp. Nominacje odzwierciedlają decyzje personalne podjęte w czasie XIX Zjazdu KPCh z października 2017 roku, na którym awans w ramach KPCh otrzymali najbliżsi współpracownicy Xi Jinpinga.

Wyzwania dla rządu centralnego

Stojąc przed potrzebą gruntownych reform natury gospodarczej i społecznej, KPCh dysponuje ograniczonymi narzędziami ich wdrażania.

Silnie rozbudowany aparat biurokratyczny rządu centralnego liczył dotychczas 32 ministerstwa i kilkanaście instytucji w randze ministerstw. Brak jasnego rozdziału kompetencji i długi łańcuch decyzyjny powodują problemy z koordynacją, powstawanie sprzecznych regulacji i trudność w zachowaniu odpowiedniej sekwencji reform. Aparat biurokratyczny jest też areną zmagania konkurujących frakcji w KPCh, co uzależnia wdrażanie zmian od czynnika personalnego i otwiera pole do wewnętrznej obstrukcji.

Brak jasnego rozdziału kompetencji i długi łańcuch decyzyjny powodują problemy w kontynuowaniu reform.

Podstawowym wyzwaniem stojącym przed kierownictwem KPCh jest odzyskanie nadzoru nad centralnym aparatem państwowym.

Z punktu widzenia kierownictwa KPCh warunkiem niezbędnym do wdrażania reform jest uzyskanie kontroli nad ich implementacją na poziomie lokalnym (prowincji, powiatów, miast). W latach 80. XX wieku w Chinach wypracowano model, w którym Pekin wyznaczał ogólny kierunek działań, a władze lokalne uzyskały autonomię w ich implementacji odpowiadającej lokalnej specyfice. Przy wdrażaniu zmian sprzecznych z interesem lokalnych członków KPCh i grup interesu, zwłaszcza w takich dziedzinach jak rozwój gospodarczy, ochrona środowiska i proces urbanizacji, rząd centralny miał do tej pory ograniczone środki nacisku na lokalne struktury. Słabość rządu centralnego wynika także z faktu, że hierarchia państwowa jest drugorzędna wobec hierarchii partyjnej. W sytuacji, kiedy wielu ministrów i szefów agencji ma słabsze umocowanie w aparacie partyjnym niż działacze w terenie, ich zdolność do skutecznego egzekwowania decyzji rządu centralnego jest często iluzoryczna.

Natura zmian

Najnowsze zmiany instytucjonalne mają na celu rozwiązanie zarysowanych wyżej problemów poprzez skupienie władzy w rękach kierownictwa KPCh.

Eliminacja części „udzielnych księstw” w administracji centralnej i wyraźne rozgraniczenie kompetencji poszczególnych ministerstw i agencji ma zmniejszyć możliwości rywalizacji, a poprzez to spowolnić naturalny proces narastania napięcia wewnętrznych w obozie władzy. Zwiększenie bezpośredniej kontroli Komitetu Centralnego KPCh nad bieżącym działaniem aparatu państwowego poprzez odwzorowanie struktur KC w organizacji rządu centralnego ma pozwolić poszczególnym organom oraz mniej formalnym grupom z KC bezpośrednio wpływać na „przyporządkowane” im składowe rządu centralnego.

Zmiany personalne w zarządzie kluczowych ministerstw i instytucji centralnych mają umożliwić Xi Jinpingowi eliminację przeciwników politycznych ze struktur rządu oraz wprowadzenie zaufanych ludzi, zdolnych realizować jego agendę.

Podporządkowywanie struktur prowincjonalnych instytucjom centralnym, m.in. w zakresie finansowym i zwierzchności personalnej, ma dać ośrodkowi decyzyjnemu w KC KPCh skuteczne środki nacisku na działaczy w terenie.

Zmiany strukturalne i personalne wprowadzone na sesji OZPL skupiają się na obszarach zarządzania państwem uznanych przez KPCh za priorytetowe.

Walka z korupcją. Prowadzona od 2013 roku kampania antykorupcyjna jest głównym narzędziem dyscyplinowania członków KPCh na poziomie centralnym i lokalnym. Dotychczas działania te prowadzone były przez ciało partyjne – Centralną Komisję Dyscyplinarną KPCh, która w ostatnich latach poszerzyła zakres swoich działań i podporządkowywała sobie lokalne komisje na poziomie prowincji. W trakcie sesji OZPL powołana została nowa instytucja –

Narodowa Komisja Nadzoru o statusie prawnym równym sądom i prokuraturze. Powieliła ona strukturę i składem osobowym Centralną Komisję Dyscyplinarną KPCh, co ma zinstytucjonalizować dotychczasowe działania antykorupcyjne. Szefem nowego ciała jest Yang Xiaodu (zob. Aneks 1).

Polityka gospodarcza. Od marca br. polityką gospodarczą ChRL będzie zarządzał nowy wicepremier, Liu He (zob. Aneks 1), najbliższy doradca ekonomiczny Xi Jinpinga i członek Biura Politycznego KC KPCh. Jest on wiceprzewodniczącym Narodowej Komisji Rozwoju i Reform (główny organ planistyczny) oraz szefem Małej Grupy Kierowniczej ds. Gospodarki i Finansów KC – realnego ośrodka władzy gospodarczej w ChRL. Wprowadzone zmiany oznaczają dalszą marginalizację premiera Li Keqiang (tradycyjnie odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze) i skupienie kontroli nad gospodarką w rękach najbardziej zaufanego doradcy Xi Jinpinga.

System podatkowy. Nastąpi połączenie na poziomie prowincji i niższych szczebli urzędów skarbowych zbierających podatki lokalne i centralne. Celem jest przejęcie przez rząd centralny poboru podatków lokalnych. Pozwoli to Pekinowi nie tylko na zdobycie pełnej kontroli nad systemem podatkowym, ale też na ograniczenie nadużyć i procederu nakładania nielegalnych podatków przez lokalne struktury różnego szczebla, co jest jednym z głównych źródeł niezadowolonego społeczeństwa.

Ochrona środowiska naturalnego. Utworzono nowe Ministerstwo Środowiska Naturalnego, któremu przekazano szereg uprawnień dotyczących egzekwowania przepisów o ochronie środowiska i przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych (zob. Aneks 2). Na jego czele postawiono Li Ganjie, jednego z młodszych działaczy, lecz obdarzonego zaufaniem Xi Jinpinga (zob. Aneks 1). Ma to pozwolić Pekinowi przełamać opór lokalnych struktur, które upatrują w zaostrzonych normach środowiskowych przeszkodę w realizacji celów makroekonomicznych.

Urbanizacja i polityka rolna. Pekin dąży do przejęcia przez nowe organy centralne: Ministerstwo Zasobów Naturalnych, Ministerstwo Rolnictwa i Spraw Wiejskich oraz Administrację Lasów i Pastwisk (zob. Aneks 2), całościowej kontroli nad procesem urbanizacji i planowania przestrzennego, a także kwestią dysponowania ziemią na wsi. Nie jest jasne, czy Pekin zmierza do odbierania prerogatyw w tej dziedzinie władzom lokalnym, czy jest to raczej próba jedynie ujednoczenia zasad i eliminacji nadużyć.

Dalekosiężnym efektem rekonstrukcji będzie także istotna zmiana w relacjach rządu centralnego z władzami lokalnymi.

Sprzedaż prawa użytkowania gruntu na maksymalnie 50 lat stanowi jedno z głównych źródeł dochodów lokalnych władz i jest narzędziem realizacji celów makroekonomicznych. Wiąże się jednak z wysiedleniami chłopów, czemu towarzyszą nadużycia i defraudacje funduszy na odszkodowania.

Polityka zagraniczna. Awanse kluczowych dyplomatów w hierarchii partii podczas XIX Zjazdu KPCh i nowe nominacje z ostatniej sesji OZPL mają zbliżyć główny organ decyzyjny w polityce zagranicznej (Biuro Polityczne KPCh) i odpowiedzialne za jej wdrażanie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, skrócić proces decyzyjny, a także oddać relacje międzynarodowe w ręce zaufanych ludzi Xi Jinpinga. Awans Wang Qishana (zob. Aneks 1) na wiceprzewodniczącego ChRL interpretowany jest jako przekazanie nadzoru nad stosunkami z USA najbardziej zaufanemu współpracownikowi Xi Jinpinga. Drugą z kluczowych osób w relacjach z zagranicą jest Yang Jiechi, dyplomata awansowany do Biura Politycznego, szef biura wewnętrznej partyjnej Małej Grupy Kierowniczej ds. Polityki Zagranicznej KC. Wicepremier Liu He ma być częściowo odpowiedzialny za zagraniczną politykę ekonomiczną. Osobą nadzorującą wdrażanie polityki pozostaje Wang Yi, zasiadający w KC KPCh.

Konsekwencje w stosunkach bilateralnych

Centralizacja i instytucjonalne wzmocnienie roli KPCh przekładają się na postępującą degradację organów państwa do roli pomocniczej i fasadowej, także w relacjach międzynarodowych. Za kontakty międzyrządowe częściej odpowiadać będą osoby o istotnej pozycji w hierarchii KPCh, a przedstawiciele organów państwowych mogą odgrywać wyłącznie rolę łącznika z realnym ośrodkiem decyzyjnym. Z jednej strony zwiększy to decyzyjność aparatu, ale rów-

nocześnie spowoduje, że czas podejmowania decyzji może się wydłużyć. Dalekosiężnym efektem rekonstrukcji będzie także istotna zmiana w relacjach rządu centralnego z władzami lokalnymi, co wpłynie też na dotychczasową dużą samodzielność władz lokalnych w kontaktach z partnerami zagranicznymi, zwłaszcza w dziedzinie współpracy gospodarczej. Restrukturyzacja rządu wiąże się ze zmianą odpowiedzialników i punktów kontaktowych dla ministerstw i instytucji sektorowych (zob. Aneks 2).

ANEKS 1

Najważniejsze nominacje

Wang Qishan (ur. 1948), wiceprzewodniczący ChRL. Uważany za najbardziej zaufanego współpracownika Xi Jinpinga. W latach 2012–2017 szef Centralnej Komisji Dyscyplinarnej KPCh, odpowiedzialny za wdrożenie szeroko zakrojonej kampanii antykorupcyjnej. W latach 2012–2017 członek Biura Politycznego KPCh i jego Stałego Komitetu (tron kierownictwa partii). Ze względu na nieformalne reguły wiekowe nie zasiada już w Biurze Politycznym. Przecieki prasowe wskazują, że będzie odpowiedzialny za globalną politykę ChRL i stosunki z USA.

Liu He (ur. 1952), chiński ekonomista, absolwent Uniwersytetu Harvarda (1990). Uważany za najważniejszego doradcę ekonomicznego Xi Jinpinga i współautora agendy reform przedstawionej w 2013 roku. W 2017 roku awansowany do Biura Politycznego KPCh, mianowany szefem Małej Grupy Kierowniczej ds. Gospodarki i Finansów KC. W ostatnich latach konkurujący z premierem Li Keqiangiem o kontrolę nad sprawami gospodarczymi, w czasie sesji OZPL został podniesiony do rangi wicepremiera. Wiceszef głównej instytucji planistycznej – Narodowej Rady Rozwoju i Reform.

Yang Xiaodu (ur. 1953), dyrektor nowo utworzonej Narodowej Komisji Nadzoru. Członek Biura Politycznego KPCh, działający wcześniej w komórkach partyjnych w Szanghaju (gdzie współpracował z Xi Jinpingiem) i Tybecie. Od 2014 roku zastępca w Centralnej Komisji Dyscyplinarnej KPCh (kierowanej przez Wang Qishana).

Li Ganjie (ur. 1967), minister środowiska naturalnego, odpowiedzialny za implementację polityki w dziedzinie ochrony środowiska i walki ze skutkami zmian klimatycznych. Od maja 2017 roku przewodniczący komitetu partyjnego Ministerstwa Ochrony Środowiska. Członek KC KPCh od XIX Zjazdu (październik 2017). Od marca 2018 roku najmłodszy minister w historii ChRL. Karierę rozpoczął w Narodowej Administracji Bezpieczeństwa Nuklearnego (1991–1998), kończąc na kierowniczym stanowisku. W latach 2016–2017 wiceprzewodniczący komitetu partyjnego prowincji Hebei (otaczającej Pekin).

ANEKS 2

Restrukturyzacja ministerstw i agencji rządu centralnego

Zlikwidowane ministerstwa lub agencje poziomu ministerialnego:

Ministerstwo Rolnictwa: obowiązki rozdzielone pomiędzy Ministerstwo Zasobów Naturalnych, Ministerstwo Środowiska Naturalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Spraw Wiejskich, Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Zarządzania Sprawami Nadzwyczajnymi, Administrację Lasów i Pastwisk.

Ministerstwo Kultury: obowiązki w całości przejęte przez Ministerstwo Kultury i Turystyki.

Ministerstwo Ochrony Środowiska: obowiązki w całości przejęte przez Ministerstwo Środowiska Naturalnego.

Ministerstwo Ziemi i Zasobów: obowiązki rozdzielone między Ministerstwo Zasobów Naturalnych, Ministerstwo Środowiska Naturalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Spraw Wiejskich, Ministerstwo Zarządzania Sprawami Nadzwyczajnymi, Administrację Lasów i Pastwisk.

Ministerstwo Nadzoru: obowiązki w całości przejęte przez Państwową Komisję Nadzoru.

Narodowa Komisja Zdrowia i Planowania Rodziny: obowiązki rozdzielone między Narodową Komisję Zdrowia, Państwową Administrację Bezpieczeństwa Medycznego.

Ministerstwa i agencje poziomu ministerialnego, którym przekazano nowe kompetencje:

Ministerstwo Transportu: administrowanie kontrolą i nadzorem nad flotą rybacką.

Narodowe Biuro Audytowe: audyt najważniejszych projektów; nadzór nad budżetem centralnym, kontrola wpływów fiskalnych i wydatków; audyt odpowiedzialności budżetowej głównych kadr państwowych przedsiębiorstw; przejęcie roli Rady Nadzorującej Kluczowe Projekty Przedsiębiorstw Państwowych.

Ludowy Bank Chin: formułowanie projektów praw i regulacji oraz systemu ostrożnościowego sektorów bankowego i ubezpieczeniowego.

Nowe ministerstwa i agencje poziomu ministerialnego:

Ministerstwa Rolnictwa i Spraw Wiejskich: większość obowiązków Ministerstwa Rolnictwa; odpowiedzialność za wiejskie projekty inwestycyjne; wszechstronne projekty rozwoju rolnictwa, projekty rekultywacji ziem ornych, projekty melioracji ziem ornych.

Ministerstwo Kultury i Turystyki: obowiązki Ministerstwa Kultury, Narodowej Administracji Turystyki oraz Państwowej Administracji Prasy, Publikacji, Radia, Filmu i Telewizji (częściowo).

Ministerstwo Zarządzania Sprawami Nadzwyczajnymi: bezpieczeństwo pracy; koordynacja i niesienie pomocy na wypadek klęsk żywiołowych; zapobieganie pożarom lasów i pastwisk; nadzór nad służbami przeciwpożarowymi (włącznie z tymi w dyspozycji Armii Ludowo-Wyzwoleńczej), zapobieganie katastrofom geologicznym.

Ministerstwo Zasobów Naturalnych: większość obowiązków Ministerstwa Ziemi i Zasobów oraz Państwowej Administracji Oceanów; wszystkie obowiązki Narodowej Administracji Geodezji, Kartografii i Geoinformacji; administrowanie planowaniem przestrzennym terenów wiejskich i miejskich; administrowanie rejestrowaniem praw do zasobów wodnych, leśnych i pastwisk oraz uprawnienia kontrolne w tych dziedzinach.

Ministerstwo ds. Weteranów: dostarczanie pomocy weteranom; pomoc korpusowi oficerskiemu w przechodzeniu do prac cywilnych; przejęcie części obowiązków z: Departamentu Pracy Politycznej Centralnej Komisji Wojskowej i Departamentu Wsparcia Logistycznego Centralnej Komisji Wojskowej.

Ministerstwo Środowiska Naturalnego: część obowiązków Narodowej Administracji Bezpieczeństwa Nuklearnego; całość obowiązków Ministerstwa Ochrony Środowiska; odpowiedzialność za walkę ze skutkami zmian klimatycznych i redukcję emisji gazów cieplarnianych; nadzór nad zapobieganiem zanieczyszczenia wody i wód gruntowych; tworzenie stref ochrony wody; zarządzanie limitami emisji zanieczyszczeń; ochrona linii brzegowej i środowiska morskiego; ochrona środowiska w ramach projektu Przekierowania Wody Południe-Północ; nadzór i kierowanie kontrolą zanieczyszczeń pochodzących z produkcji rolnej.

Narodowa Komisja Zdrowia: część obowiązków Narodowej Komisji Zdrowia i Planowania Rodziny; wsparcie logistyczne dla Narodowego Komitetu Starości i Małej Grupy Kierowniczej Rady Państwowej ds. Reformy Medycyny i Systemu Opieki Zdrowotnej; implementacja Konwencji WHO dla ograniczenia zdrowotnych następstw palenia tytoniu; nadzór i zarządzanie bezpieczeństwem zdrowotnym pracy i ryzykiem zawodowym.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska
SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,
fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl