

Partistatens fotsoldater eller egenrådige markedsaktører?

Den kinesiske partistatens eierskapsstyring av SOEer

Tehmina Sarwar*,

MA i statsvitenskap fra UiO, seniorrådgiver i Forsvaret

To motstridende hovedsyn på forholdet mellom kinesiske myndigheter og statseide foretak (SOEer) gjør seg gjeldende. Et perspektiv er at SOEene er partistatens fotsoldater, det vil si myndighetenes verktøy. Et annet syn er at kinesiske statsselskaper snarere enn å være partistatens underbruk, i mange henseende har overtaket i relasjonen. Selskapene nyter stor handlefrihet i sin daglige drift og opptrer som kommersielle aktører. I denne artikkelen blir det empiriske og teoretiske grunnlaget for begge posisjonene fremlagt og analysert. Kinesiske oljeselskaper brukes som eksempelcase. Dernest foreslås en alternativ innfallsvinkel som inkluderer elementer fra begge hovedposisjonene. Konklusjonen er at SOEene i sin daglige drift langt på vei opptrer som profitmaksimerende aktører, men at partistaten har mekanismer til rådighet for å få SOEene til å etterleve statlig politikk, hvorav de viktigste er hjemmehørende i Kommunistpartiet. Under Xi Jinpings ledelse forskyves styrkeforholdet mellom SOEene og partistaten i økende grad i retning partistaten.

Nøkkelord: Kina • Statseide selskaper • Partistaten • Eierskapsstyring

There are two main views on the relationship between Chinese state-owned enterprises (SOEs) and the party-state. One perception is that the SOEs are foot soldiers, i.e. tools of the government. A different perspective is that SOEs are powerful and autonomous agents of their own. According to this view the SOEs behave in much of the same way as private enterprises. In this paper the foundation for each of these positions is outlined. Thereafter, a third perspective, which includes elements from the two main positions, is proposed. The conclusion is that the SOEs operate as profit-seeking actors in their day to day activities, but Beijing disposes control mechanisms that ensure that the enterprises carry out state policies. The main sources of control are to be found in the CCP. Under Xi Jinping the party-state is increasingly getting the upper hand in its relationship with the SOEs.

*Korrespondanse: Tehmina Sarwar, MA i statsvitenskap fra UiO, seniorrådgiver i Forsvaret.
Email: tehmina.sarwar@gmail.com

©2016 Tehmina Sarwar. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Tehmina Sarwar (2016). «Partistatens fotsoldater eller egenrådige markedsaktører? Den kinesiske partistatens eierskapsstyring av SOEer». *Internasjonal Politikk*, 74, 1: 1–24. <http://dx.doi.org/10.17585/isp.v74.331>

Keywords: China • State Owned Enterprises • Party-state • corporate governance

Innledning

Statseide selskaper (SOEer¹) står for om lag 1/3 av Kinas BNP, og brorparten av landets utenlandske direkteinvesteringer (Reve, Kristoffersen & Bekkevold 2012: 178). Spørsmålet som søkes besvart i denne artikkelen er hvordan forholdet mellom SOEene og kinesiske myndigheter fortoner seg. Blant Kina-observatører eksisterer det forenklet sett to hovedsyn. Et syn er at SOEene er partistatens fotsoldater. De er Beijings verktøy og langt fra uavhengige kommersielle enheter, sies det. For eksempel advarer Shaun Rein (2010) i det amerikanske forretnings- og finans Tidsskriftet *Forbes* mot investeringer i kinesiske statseide selskaper fordi de er å anse som politiske redskaper for myndighetene. Et annet perspektiv er at kinesiske statsselskaper snarere enn å være partistatens underbruk, i mange henseende har overtaket i relasjonen. Selskapene nyter stor handlefrihet i sin daglige drift, opptrer som kommersielle aktører og trosser myndighetenes vilje når det er i deres egeninteresse.

I det videre vil disse to hovedposisjonene omtales som China INC og fragmentert autoritetsperspektivet. Begrepene er hentet fra Taylor (2012) som bruker dem til å kategorisere to toneangivende syn på forholdet mellom kinesiske oljeselskaper og myndigheter. I denne artikkelen brukes termene i en videre forstand: for å skille mellom to oppfatninger av forholdet mellom SOEer generelt og partistaten. Jeg vil redegjøre for det teoretiske og empiriske grunnlaget for posisjonene og vurdere dem opp mot hverandre. På bakgrunn av dette, samt teoretiske bidrag fra Brødsgaard (2012a) og Tunsjø (2013), vil jeg dernest presentere en tredje innfallsvinkel til forholdet mellom partistat og SOEer som inkluderer elementer fra begge hovedperspektivene.

Ifølge Naughton og Tsai (2015: 4) er det typisk de største kinesiske statsfirmaene som forårsaker frykt for Kinas voksende økonomiske makt. Noen av de aller største finnes innenfor energisektoren. I herværende artikkel vil de tre oljeselskapene China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China National Petroleum Corporation (CNPC) og Sinopec, samt deres datterselskaper, anvendes som eksempler på hvor omfangsrik styringen av kinesiske SOEer er, hvilke drivkrefter som ligger bak denne styringen og hvorvidt selskapene underkaster seg myndighetenes vilje. Svarene på disse spørsmålene gir en pekepinn på hvorvidt Kinas statsselskaper er redskaper for partistaten eller uavhengige aktører som drives på markedsmessig grunnlag. Hvis partistaten driver mikrostyring av SOEene og sistnevnte konsekvent lystrer førstnevnte, er det en klar indikasjon på at Kinas statseide selskaper er partistatens trofaste tjenere. Hvis derimot selskapene og partistaten følger sammenfallende eller til dels motstridende interesser, og myndighetene kun i begrenset grad styrer selskapenes virksomhet, vil det være feil å betrakte dem i et slikt lys. Sagt med samfunnsøkonomiske termer er artikkelens formål å undersøke om prinsipalen (partistaten) og agenten (SOEene) marsjerer i takt eller utakt (Jensen & Meckling 1976).

¹SOE er en forkortelse for state-owned enterprise.

Kildegrunnlaget for artikkelen er intervjuer i tillegg til forskningsrapporter, avisartikler og bøker. Kvalitative intervjuer i form av samtaler med eksperter, det vil si mennesker med dybdekunnskap om fenomenet som studeres, er anvendt (Andersen 2006: 281). Intervjuene gir merverdi til studien, fordi intervjuobjektene besitter innsikt som ikke nødvendigvis er skriftliggjort eller allment tilgjengelig. De fleste intervjuene er foretatt i Hong Kong og Singapore der noen av verdens fremste uavhengige Kina-kjennere befinner seg. En av informantene, Yu Hong, er endog kineser på gjesteforskeropphold i Singapore. Andre er fastboende i Singapore og Hong Kong, men reiser til fastlands-Kina og har forbindelser der som gir dem innblikk i artikkelens tematikk.

Når det gjelder teoretisk ambisjonsnivå har artikkelen teoretisk fortolkende så vel som hypotesetestende innslag (Andersen 1997: 68, 82–83). Teorien brukes som fortolkende rammeverk og samtidig utprøves hypotesene om at SOEer er henholdsvis fotsoldater og autonome profittssøkende enheter. Metodisk er oljeselskapene valgt som eksempelcase fordi de utgjør et såkalt strategisk case av «most likely»-typen: det vil si et case hvor en tese bør stemme, hvis ikke blir den vesentlig svekket (Gerring 2007: 232; Andersen 1997: 86). Tanken er at en analyse av oljeselskapene vil kunne si noe om den større gruppen av foretak de tilhører – nemlig SOEer. Beijing regner oljesektoren som fundamentalt viktig for Kinas politiske og økonomiske stabilitet, og studier av landets politiske topper avslører at mange har eller har hatt bakgrunn fra denne bransjen (Downs 2008: 132). Det impliserer at hvis fotsoldatessen stemmer, bør den i alle fall gjelde for oljeselskapene.

Problemstillingen som tas opp til drøfting berører norske interesser. SOEer er partnere for norsk næringsliv i Kina, er aktive globalt og flere av dem investerer i Norge. Det gjør det presserende å forstå mekanismene som driver det kinesiske statskapitalistiske systemet. Innsikt i den kinesiske partistatens virkemåte og dets eierrelaterte ambisjoner, vil gjøre det lettere for norske private og offentlige aktører å forholde seg til Kinas interesser som aksjonær. Dessuten er energisektoren av spesiell interesse for norske aktører. Mer generelt kan kunnskap bryte ned misforståelser og unødvendig mystifisering. Kinesiske myndigheter har vært varsomme med å eksponere sin rolle i internasjonal forretningsvirksomhet, og manglende åpenhet gir grobunn for mistenkeliggjøring. Spesielt i den amerikanske offentligheten er man tilbøyelige til å fremstille kinesiske SOEer som konkurransevridende aktører med en skjult agenda. I *US-China Economic and Security Review Commission* sin rapport fra 2011 forfektes det at staten er på vei tilbake i den kinesiske økonomien etter flere tiår med markedsliberalisering, og denne trenden fremstilles som urovekkende. Et innblikk i hvordan SOEene faktisk fungerer kan derfor være nyttig, og i tillegg fortelle oss noe om utviklingen i Kina de siste tiårene.

SOEer i det statskapitalistiske Kina

Det er gode grunner til å betrakte det kinesiske økonomiske systemet som statskapitalistisk. Land som Brasil, Russland og til og med Frankrike vurderes å ha noen av de samme statskapitalistiske trekkene som Kina. Kinesisk statskapitalisme

kjennetegnes blant annet av at en stor del av økonomien primært opererer under markedsbetingelser, men staten kontrollerer finansvesenet, oppretter fritt selskaper og er hovedaksjonær i mange av dem (Haley & Haley 2013: 5; Naughton & Tsai 2015: 3, 15–19).

Om lag 114 000 statsforetak er registrert i Kina (Batson 2012: 33). De fleste av statsforetakene er eid av lokalmyndigheter, og er under oppsyn av lokale SASAC-kontorer. SASAC er en forkortelse for State Owned Assets and Administration Commission og er et statlig organ med ansvar for å forvalte statens eierskap i SOEene. Fokuset i denne artikkelen er kun på de sentralt eide SOEene, mer spesifikt de 110 selskapene som per 2015 er under det sentrale SASAC-kontorets oppsyn. Når datterselskaper inkluderes, er det tale om rundt 10 000 foretak (OECD 2009: 8). I så henseende bør de 110 SASAC-selskapene egentlig betraktes som forretnings-konsern- eller konglomerater. Mange av foretakene er børsnoterte, men de synes å ha til felles at den kinesiske staten kontrollerer brorparten av aksjene i moderselskapene og at moderselskapet er hovedaksjonær i datterselskapene (se for eksempel Taylor 2012: 79; Yu 2014: 7).

Siden tidlig på 1980-tallet har reform av SOEene gjennomgått tre faser. Den første fasen med reform av SOEer var preget av en gradvis desentralisering av makt fra staten til selskapene, som da fikk større kontroll over sitt daglige virke. Foretaksledelsen fikk større beslutningsmyndighet, og selskapene fikk gradvis beholde mer av opptjent avkastning (Naughton 2006: 312; Hong & Nong 2013: 3).

I andre reformfase, fra begynnelsen av 1990-tallet, ble det tatt initiativ til å restrukturere og redusere størrelsen på den statlige økonomien. En selskapslov som ble innført i 1994 nedfeller at SOEer skal omgjøres til aksjeselskaper og at styret, utpekt av aksjonærene, er den suverene autoritet i selskapene (Naughton 2006: 314–315). Statens interesser som aksjonær er tenkt ivaretatt gjennom styret. Ifølge Naughton (2006: 315) gir en slik styringsstruktur selskapene større autonomi, idet den daglige ledelsen i SOEene da formelt sett kun står ansvarlig overfor styret, og ikke behøver å forholde seg til instruksjoner fra ulike myndighetsetater. Selskapsstrukturen bereder dessuten grunnen for avpolitisering og profittmaksimering, fordi ulike typer aksjonærer i et aksjeselskap har høyest mulig avkastning som eneste fell-lesinteresse. Med andre ord skal selskapsloven bidra til at kinesiske SOEer driftes som kommersielle selskaper flest, i overensstemmelse med moderne styringsprinsipper. I 1997 ble «grip de store, la de små gå»-politikken vedtatt. Politikken innebar at staten skulle konsentrere kontrollen om de største sentrale selskapene og gjøre dem konkurransedyktige. «Å la de små gå» betydde at lokalmyndighetene ble gitt fullmakt til å restrukturere, privatisere eller nedlegge lokale foretak. Resultatet var en massiv nedbygging av statssektoren (Naughton 2006: 301).

I tredje reformfase, fra tidlig på 2000-tallet, har hovedtrenden vært at de store SOEene er blitt enda større og mer aktive globalt. Antallet kinesiske SOEer på listen over de 500 største² selskapene i verden mer enn fordoblet seg fra 26 i 2008 til 66 i 2012 (Chen 2013: 8). Det er indikasjoner på at flere sammenslåinger av SOEer er

²Målt i omsetning.

i vente, og at antallet sentraleide SOEer over tid vil bli redusert til 40 globalt konkurransedyktige megaselskaper (The Bull Asia 2015). I 2006 besluttet kinesiske myndigheter at statseide foretak skal ha en absolutt dominans innen åtte strategiske sektorer: forsvar, elektrisitet, olje og petrokjemikalier, kull, telekommunikasjon, luftfart og shipping (Batson 2012: 31). Sektorer er definert som strategiske av to grunner. For det første er de viktige for nasjonal sikkerhet. Nasjonal sikkerhet forstås da i vid forstand som sosial og politisk stabilitet, ekstern sikkerhet og utenriksrelasjoner. For det andre er de definert som strategiske fordi de er viktige bidragsyttere til andre sektorens lønnsomhet og konkurransekraft (Xu 2012: 2–3). I tillegg til strategiske industrier, har myndighetene identifisert åtte nøkkelbransjer hvor statsforetak skal ha en sterk tilstedeværelse: utstørsproduksjon, bilproduksjon, elektronikk, bygg, stål, ikke-jernholdige metaller, kjemikalier og vitenskapelig forskning (Batson 2012: 31).

China INC

Det konvensjonelle synet på kinesiske SOEer er at de er myndighetenes armer: Gjennom en aggressiv oppkjøps- og investeringsstrategi utenlands sikrer de Kinas økonomiske og politiske interesser (se f.eks. Chen 2013). I henhold til et slikt syn er kinesiske oljeselskaper først og fremst opptatt av å sikre Kina energiforsyning. Dette synet reflekteres i toneangivende amerikanske aviser som New York Times (2013): «Chinese companies do not have to answer to shareholders, pay dividends or even generate profits. They are tools of Beijing's foreign policy of securing a supply of energy for its increasingly prosperous and energy hungry population». De som målbærer synet om at kinesiske SOEer er partistatens lakeier har en tendens til å hvile på en bestemt teoretisk forståelse av den kinesiske staten, hvor dens styringsevne sammenfaller med dens styringsvilje. Taylor (2012: 72) kaller modellen China INC, og den forfekter at staten i Kina er sterk, enhetlig og monolittisk – kontrollert av en mektig politisk elite. Nyanser av dette synet gjenfinnes i mye av faglitteraturen om politikkutforming i Kina etter 1949. Et av de ledende synene på politikkutforming i folkerepublikken har vært at det politiske lederskapets preferanser avgjør hvordan problemer løses (Lieberthal 1992: 10–11). Dette forutsetter at toppledelsen har enorm makt over systemet, og evner å identifisere utfordringer og få gjennomslag for sin politikk. Forestillingen om partistaten som en handlingsdyktig kraft, gjenspeiles i synet på dens styring av økonomien: «The administrative command system has remained powerful and effective, and state intervention has been extensive and commonplace in post-Mao policy and performance» (Guo 2013: 275).

Flere av de som sogner til tesen om at SOEer er fotsoldater, erkjenner at det har vokst frem mektige SOEer med høy fortjeneste. Ifølge dem skyldes imidlertid dette proteksjonisme og favorisering, ikke at selskapene har hatt markedsorienterte ambisjoner (se for eksempel *China Economic Review* 2015). Blant privilegiene SOEer nyter godt av er billig eller gratis tilgang til land og råvarer, subsidierte lån og gunstige skattevilkår (Haley & Haley 2013; Brødsgaard 2013a: 8). Taylor (2012: 85) gir uttrykk for dette synet når hun målbærer at kinesiske selskapers fortjeneste skyldes monopolfordeler snarere enn godt utviklede markedsstrategier.

Duanjie Chen (2013) er blant dem som argumenterer for at kinesiske statsselskaper, i motsetning til for eksempel canadiske eller norske selskaper, ikke opererer etter normale kommersielle kjøreregler. I stedet er de verktøy for kinesiske myndigheters industripolitikk, hvis mål er en hensynsløs ekspansjon for å oppnå globalt økonomisk herredømme. Han bruker CNOOC som eksempel, og viser til hvordan bedriften sprang ut av et statlig byråkrati og ble en internasjonalt anerkjent oljeproducent som «nå religiøst tjener kinesiske statsinteresser» (Chen 2013: 3). Jonathan Holslag (2013 [intervju]) går ikke like langt, men mener statsselskaper tidvis blir brukt som utenrikspolitiske verktøy av kinesiske myndigheter, eksempelvis i Sør-Kinahavet for å befeste Kinas territorialkrav. Phillip Andrews-Speed og Ronald Dannreuther fremholdt under en boklansering i 2011 at kinesiske myndigheter ønsker å oppnå energi-, industri-, sysselsettings-, finans- og utenrikspolitiske mål gjennom oljeselskapenes investeringer utenlands.

Tanken er altså at selv om det formelt sett er etablert et skille mellom styre og ledelse i kinesiske SOEer, fortsetter innblanding fra statsetater og partiinstitusjoner å påvirke forretningsoperasjonene. Dette er også tilfellet for børsnoterte selskaper, fordi staten er majoritetsaksjonær og minoritetsaksjonærenes interesser ikke er effektivt beskyttet (Tomasic & Andrews 2007). Argumentet er at kinesiske myndigheter opprettholder tett kontroll ikke bare over moderselskapene, men også deres børsnoterte datterselskaper gjennom å være majoritetsaksjonær. Det faktum at styret i børsnoterte datterselskaper gjerne består av ledere som også har lederposisjoner i moderselskapet, underbygger dette synet (Jia & Tomasic 2010: 68; Taylor 2012: 86).

De som argumenterer i retning av at SOEene er partistatens tjenere, synes å ha til felles at de peker på tre kontrollmekanismer. For det første er partistaten i kraft av å være tilbyder av investeringsgodkjennelser, subsidier, billig kreditt og andre goder i stand til å avgjøre selskapenes økonomiske skjebne. Tilgang til subsidier brukes som gulrot og pisk, og selv om investeringskontrollregimet er løst opp, må fremdeles storinvesteringer godkjennes i Beijing av den nasjonale reform- og utviklingskommisjonen (NDRC) (Eversheds International 2014). Det er naturlig å anta at partistaten forventer lojalitet som gjenytelse for å ha ytet selskapene velvilje og privilegier. Ikke minst forventer kinesiske myndigheter at SOEene ivaretar politiske og sosiale målsetninger. Dette kan dreie seg om å sikre høy sysselsetting, bidra i regionale utviklingsprosjekter, skaffe høyteknologitilgang, subsidiere SOEer som har finansielle problemer og sikre nasjonal dominans innenfor kritisk infrastruktur (Lihong 2013: 7; Yu 2012: 7; Hong & Nong 2013: 217; Chen 2013: 7; Liu 2009: 548). Holslag (2013 [intervju]) viser til at myndighetene kan sanksjonere selskaper økonomisk hvis de ikke opptrer i henhold til policy-retningslinjer fastsatt av NDRC. Til gjengjeld blir de belønnet når de følger den fastsatte politikken. For eksempel kan energiselskapene bli tilgodesett med større finansielle midler dersom de skaffer til veie teknologi som kan brukes til olje- og gassutvinning i Sør-Kinahavet.

For det andre utpeker og roterer partistaten ledelsen, herunder styremedlemmene, i SOEene. Gjennom det som kalles nomenklaturasystemet kontrollerer Kommunistpartiet tilsetninger og forfremmelser i alle høytstående stillinger, innenfor så vel parti og stat som SOEer (Brødsgaard 2013a: 4). I praksis er det tale om to

jobbtittellister. Den ene listen inkluderer lederstillinger og tilhørende navn på personer som utpekes direkte av Kommunistpartiets organisasjonsavdeling, herunder lederne i de viktigste 53 (av 110) SASAC-selskapene. Den andre er en liste over de posisjoner som andre organer enn Kommunistpartiets organisasjonsavdeling kan utpeke, men som krever partiets godkjenning (Brødsgaard 2012a: 633). Dette gjelder trolig for resten av de 110 selskapene under SASACs overoppsyn. Rotasjon av toppledere er et kontrollinstrument som inngår i nomenklatursystemet, og innebærer at toppledere flyttes fra en stilling til en annen. McGregor (2010: 84) mener at selskapsdirektørene blir behandlet som byråkrater som kan flyttes rundt etter partistatens forgodtbefinnende. Ifølge Guo (2013: 271) bidrar tilsettingssystemet til at selskapsledelsen blir mer opptatt av å dyrke gode relasjoner til sine overordnede enn å prestere og forbedre selskapets produktivitet.

Roteringen av toppledere kan skje på flere måter, men det vanligste er at statselskapene brukes som rekrutteringsbase til politiske stillinger. En femtedel av Kinas 260 guvernører og viseguvernører i provinsene har tidligere arbeidet i en av Kinas store statselskaper (Brødsgaard 2013b: 3). Også på sentralt nivå overføres ledere mellom selskapsstillinger og myndighetsposisjoner. Zhou Yongkang, som nå soner en livstidsdom for korrupsjon, var for eksempel direktør i CNPC i mange år før han fikk prominente stillinger i Beijing. Omrokking av toppledere i selskaper mellom forekommer også. I mai 2015 ble toppsjefene i Kinas tre oljeselskaper byttet ut. Blant annet ble Wang Yiin, som inntil nylig ledet CNOOC, innsatt som leder av CNPC (Caixin 2015). De senere årene har myndighetene også foretatt utskiftninger innenfor telekommunikasjons- og luftfartssektoren. Taylor (2012: 88) antyder at omrokkingene er et resultat av at myndighetene forsøker å forhindre for sterk konkurranse mellom selskapene, og vil minne dem om at partistaten besitter den ultimate kontrollen.

For det tredje eksisterer det partikomiteer i alle SOEer som ivaretar KKP's interesser. Det er gjerne et sammenfall mellom personene som sitter i styret, utgjør den daglige ledelsen og er medlemmer av partikomiteen i statseide foretak (McNally 2002: 105 og Chan 2009: 49–50). Alle SOEer har en partikomite, og dets medlemmer har topposisjoner i styre og ledelse i selskapet. Chan (2009: 50) hevder at partikomiteene er de sentrale beslutningsenhetene i SOEene, og at de tar nesten samtlige vesentlige beslutninger knyttet til ledelse, personell, nøkkelprosjekter og finans i selskapet. Partikomiteene fungerer således som de facto styrer, hvilket tas til inntekt for at det er KKP som forvalter SOEene.

Tilhengere av fotsoldattesen mener SOEene ikke først og fremst responderer på markedskrefter, men på toppstyrt politikk. For eksempel skriver Cardenal og Araújo (2013: 255–256) at statsforetakenes hovedanliggende er å gjennomføre vedtatt politikk, selv om det går utover fortjenesten. I et slikt perspektiv er oljeselskapenes hovedoppgave å garantere for Kinas energisikkerhet og sørge for en stabil oljetilførsel til landets befolkning for å forhindre sosial uro. Dette kan gå på bekostning av selskapenes profitt. For eksempel er prisen for raffinert olje regulert i Kina. Dette sørger for et stabilt marked, men gjør at Sinopec, som er den største produsenten av raffinert olje i Kina, taper økonomisk når råoljeprisene stiger (Taylor 2012: 82–83).

Taylor (2014: 10) mener Kinas oljeselskaper har en strategisk snarere enn markedsmessig tilnærming til energisikkerhet. Oppfatningen er at kinesiske oljeselskaper på grunn av føringer fra Beijing, er villig til å satse på hjemlig oljeproduksjon for å redusere oljeimportbehovet og å foreta risikable utenlandsinvesteringer for å sikre andeler i utenlandske oljefelt. Dette til tross for at de da må betale en høy pris for oljen – noe som indikerer at andre motiver enn økonomisk vinning er styrende for oljeselskapenes virksomhet. Et eksempel på at de nasjonale energiselskapene føyer seg for partistatens krav, er byggingen av vest–øst-rørledningsprosjektet som leverer naturgass fra Xinjiang til Shanghai. I tillegg til ønsket om å utnytte naturgassreserver i Xinjiang, er rørledningen en del av Beijings «Gå vest»-kampanje som har som formål å utvikle Kinas vestlige provinser. Til tross for at PetroChina³ opprinnelig motsatte seg prosjektet av lønnsomhetshensyn, så det seg til slutt nødt til å delta (Yu 2014 [intervju]; Taylor 2012: 83).

Fragmentert autoritet

Selv om det synes å være et mindre utbredt syn, finnes de som forfekter at SOEene snarere enn å være partistatens undersåtter, er mektige og autonome aktører med høy grad av beslutningsmyndighet (Kong 2006; Houser 2008; Xiao'ou 2015; Downs 2008, 2010). I henhold til dette synet er SOEene drevet av kommersielle snarere enn politiske incentiver. De er profittbegjærlige og opptrer i mange henseende som private selskaper (Naughton & Tsai 2015: 2). Faktisk anses de som mektige interessegrupper i kinesisk politikk som former politikken innen sine felt, og utgjør en policy-utfordring for kinesiske sentralmyndigheter (se for eksempel Zhou 2009). I Skillings (1971: 24) klassiske verk om interessegrupper i kommunistiske samfunn, defineres en interessegruppe som «An aggregate of persons who possess certain common characteristics and share certain attitudes on public issues, and who adopt distinct positions on these issues and make definite claims on those in authority».

De som betrakter kinesiske SOEer som interessegrupper, mener de har utviklet standpunkter som er distinkte fra andre grupper og at de fremsetter koordinerte og klare krav overfor det politiske lederskapet (Brødsgaard 2012a: 642). Disse er tilbøyelige til å bruke den fragmenterte autoritetsmodellen (FA-modellen) til å analysere kinesisk politikk og økonomi. FA-modellen ble utviklet for å forstå økonomisk beslutningstaking- og implementering i kjølvannet av markedsreformer og desentralisering i Kina fra slutten av 1970-tallet (Lieberthal 1992: 2, 6, 12; Guo 2013: 18–19). Mer konkret ble teorien utformet av Lieberthal og Oksenberg på 1980-tallet, og den anfører at det er dragkampen i byråkratiet som langt på vei avgjør politiske utfall i Kina (Taylor 2014: 2). Ifølge FA-modellen er autoriteten under det politiske toppsjiktet i Kina blitt fragmentert. Årsaken er blant annet at aktører som fremsetter ideer som blir avvist ikke lenger blir sanksjonert, hvilket oppmuntrer flere til å argumentere for sine forslag. I tillegg er bruken av ideologi som kontrollinstrument redusert, og personalledelsesansvar blitt desentralisert (Lieberthal 1992: 9).

³Ett av CNPCs datterselskaper.

Når det gjelder SOEene, har flere av dem blitt børsnotert utenlands og de opererer derfor under globale markedsbetingelser. I så henseende representerer også disse krefter som har en fragmenterende innvirkning på det sentraliserte maktsystemet (Brødsgaard 2012a: 643). Den samlede konsekvensen av fragmenteringen er at statlige aktører i mindre utstrekning enn før disiplinert responderer på instruksjoner fra høyere nivå (Lieberthal 1992: 9). Den desentraliserte beslutningsautoriteten og den fragmenterte strukturen som angivelig karakteriserer det kinesiske politiske systemet, forårsaker ifølge FA-modellen konflikt og konkurranse mellom ulike grupper med forskjellige interesser, noe som i neste instans hindrer effektiv politikimplementering (Taylor 2014: 2). I motsetning til China INC, som forfekter at den politiske strukturen er toppstyrt og hierarkisk, påstår FA-modellen at det statlige byråkratiet begrenser politikerne og deres handlingsrom. Selv om forskningen som ligger til grunn for FA-modellen ikke hevder den kinesiske toppledelsen er hjelpeløs, betraktes de økonomiske beslutnings- og implementeringsprosessene som mindre koherente enn før, og kinesiske sentralmyndigheters styringsevne dermed som relativt svekket (Lieberthal 1992: 10).

Innenfor den institusjonelle konteksten FA-modellen skisserer, er oljeselskapene mektige interessegrupper med forholdsmessig stor innflytelse på politiske prosesser. Det kinesiske myndighetsapparatet regnes som for dysfunksjonelt til å utforme en koordinert og effektiv energipolitikk (Yeo 2009). I henhold til FA-modellen er derfor ikke kinesisk energipolitikk toppstyrt, men utformet av kinesiske energiselskaper nedenfra. Forskeren Erica Downs (2010: 76) målbærer et slikt syn. Hennes overordnede argument er at policy-utforming i Kina har blitt mer pulverisert, hvilket reflekteres i et økt antall interessegrupper. Flere stemmer blir hørt, flere interessegruppers krav må balanseres og beslutningsprosessene blir langdryge. Resultatet er blant annet en maktforskyvning fra staten til oljeselskapene (Downs 2010: 137). Downs er ikke alene om å forfekte et slikt perspektiv (se for eksempel Houser 2008; Liu 2009: 685; Jiang & Sinton 2011: 8, 25–27; Bo 2010: 19).

Downs (2008) peker på fire konkrete faktorer som har bidratt til å svekke partistatens innflytelse over oljeselskapene. For det første retter hun oppmerksomheten mot selskapenes relative styrke vis-à-vis energibyråkratiet i Beijing. Beijings autoritet over energisektoren er blitt fragmentert, og noen av etatene som er satt til å styre selskapene er underbemannede, underfinansierte og politisk svakere enn energiforetakene. Det eksisterer intet koordinerende energidepartement (Downs 2008: 128–129).

Statlige organers svake posisjon sammenlignet med noen av de store SOEene, var også et tema i min samtale med forskeren Yu Hong (2014 [intervju]). SASAC er det primære statlige reguleringsorganet overfor SOEene og representerer også statens eierskap. I tillegg godkjenner SASAC salg av aksjer og fusjoner, samt foreslår ledere til flere av selskapene. Man skulle tro at kombinasjonen av eierskap og reguleringsmyndighet gir stor innflytelse, men det er mye som tilsier at SASAC har begrenset innflytelse over de største SOEene (Tong og Yanjie 2012: ii, 7; Yu 2014 [intervju]). Yu (2014 [intervju]) mener SASAC tar ansvar for høytstående personelltilsetninger og den overordnede politikken til SOEene, men at etaten ikke har den nødvendige

politiske autoriteten og ressursene til å intervensere i den daglige driften av selskapene. SASAC stipulerer en generell utviklingsplan, men SOEene står fritt til å implementere den slik de vil. Det kan faktisk hevdes at opprettelsen av SASAC og avskaffelsen av industridepartementene som SOEene har sprunget ut av, har styrket selskapenes posisjon. Mens SOEene tidligere måtte forholde seg til tallrike etater, er de nå bare nødt til å forholde seg til SASAC. Det begrenser innblandingen fra statlige departementer i SOEenes daglige virke (Hong og Nong 2013: 277). Den kanskje viktigste enkeltfaktoren som begrenser SASACs autoritet, er at etaten har lik eller lavere byråkratisk rang enn flere av SOEene den skal forvalte. Topplederen i SASAC er rangert på viseministernivå (Yu 2014 [intervju]; McGaughy 2013). Til sammenligning er de administrative direktørene i selskapene som er underlagt SASACs tilsyn rangert på viseminister- eller ministernivå (Brødsgaard 2013b: 1). Å være rangert som minister eller viseminister gir flere fordeler, slik som tilgang til informasjon, kontakter, nettverk, materielle privilegier og en gunstig pensjonsalder (Burns 2014 [intervju]). I tillegg har flere av selskapsdirektørene politiske verv i sentralkomiteen og andre politiske organer (Brødsgaard 2013b), hvilket ifølge Yu (2014 [intervju]) styrker deres posisjon vis-à-vis SASAC og gjør dem vanskeligere å kontrollere.

Den andre faktoren Downs (2008: 125) fremhever er at børsnoteringen av datterselskaper på internasjonale børser styrker SOEenes autonomi i forhold til partistaten. De internasjonale børsnoteringene eksponerer selskapene for påvirkning fra andre institusjoner enn partistaten. Foruten børsene selv, har aktører som det amerikanske Kredittilsynet, internasjonale revisjonsfirmaer og uavhengige styrerepresentanter innflytelse. Det finnes eksempler på at utenlandske investorer har påvirket selskapenes investeringsbeslutninger og virksomhet. Ifølge Downs (2008: 125) har aksjonærer som er uavhengige av den kinesiske partistaten tvunget CNOOC Ltd til å foreta handlinger som strider mot det og moderselskapets interesser. I USA og Hong Kong er det regelverk som pålegger selskaper å inkludere minoritetsaksjonærer i visse beslutninger. PetroChina var for eksempel nødt til å søke godkjenning fra sine mindretallsaksjonærer for å kunne inngå en joint venture med moderselskapet, CNPC. For å få denne godkjenningen måtte PetroChina skrinlegge prosjekter i en rekke land (Taylor 2012: 82).

For det tredje har Kinas voksende energibehov, kombinert med den store avkastningen SOEene har opptjent under oljeboomårene, økt oljeselskapenes verdi for Beijing (Downs 2008: 126). Selv om det er vanskelig å avgjøre hvordan og i hvilken grad økonomisk styrke omgjøres til politisk innflytelse, er det ingen tvil om at selskapenes bidrag til Kinas økonomiske vekst og energisikkerhet gjør selskapene viktige for Beijing – og at dette potensielt kan gi økt politisk påvirkningskraft. Huang Jing (2014 [intervju]) fremfører et slikt argument når han bemerker at kinesisk energipolitikk avgjøres av energibehovet, og siden det er energiselskapene som oppfyller Kinas energibehov, får de en tungtveiende rolle i utformingen av landets energipolitikk.

Et fjerde moment Downs (2008: 126) betoner, er internasjonaliseringen av toppledelsen i selskapene. Ettersom antall ledere som har studert og arbeidet utenlands øker, blir selskapene mer autonome og i stand til å øve innflytelse på

partistaten. Det skyldes at de har en etterspurt spisskompetanse som er mangelvare i kinesisk industri og partistat – hvilket styrker deres posisjon vis-à-vis partistaten.

Downs (2008: 130–132) anskueliggjør at oljeselskapene fremmer selskapsinteresser på bekostning av nasjonale interesser: Oljeselskapene har tidvis redusert produksjonen av raffinert olje for å presse myndighetene til å heve utsalgsprisen. Det finnes også tilfeller hvor oljeselskaper har påvirket investeringsprosjekter til sin egen fordel. Et eksempel er utviklingen av den tidligere nevnte vest–øst rørledningen som PetroChina motsatte seg. Prosjektet ble riktignok gjennomført til tross for PetroChinas motstand, men selskapet klarte å påvirke utformingen av prosjektet til egen fordel. Tilsvarende har motstanden fra kinesiske oljeselskaper ofte blitt angitt som årsak til at kinesiske myndigheter aldri har opprettet noe energidepartement – selskapene ønsker ikke noe mektig mellomledd mellom seg selv og den politiske ledelsen (Downs 2010: 77–78). I tillegg skaper oljeselskapenes oppkjøp av oljefeltandeler utenlands diplomatiske utfordringer og politisk strid på hjemmebane i Beijing. Eksempelvis har oljeselskapenes jakt på investeringsmuligheter i Iran pågått til tross for motstand fra Det kinesiske utenriksdepartementet (Downs 2010: 78).

Downs (2010: 78) avviser at kinesiske oljeselskapers globale ekspansjon er et politisk diktert prosjekt, da hun mener et slikt perspektiv understår markedsincentiver som drivkrefter for selskapenes utenlandsinvesteringer. Oljeselskapene konkurrerer rutinemessig om markeder og prosjekter, og fungerer sjelden som en enhetlig aktør – slik et entydig partiverktøy ville gjort. Ifølge Downs (2010: 78–79) søker kinesiske oljeselskaper, i likhet med andre oljeselskaper, utvinnings- og produksjonsandeler utenlands primært for å diversifisere og ekspandere sine olje- og gassreserver, slik at de blant annet kan erstatte det de har ferdigutvunnet. Oljeselskapene investerer også utenlands for å kompensere for finansielle tap forbundet med pristaket på raffinert olje i Kina. I tillegg søker de etter utvinnings- og utviklingsmuligheter utenlands for å bli internasjonalt konkurransedyktige selskaper. Gjennom oversjøiske investeringer tilegner selskapene seg relevant prosjektledelseskompetanse og teknisk ekspertise fra erfarne internasjonale oljeselskaper (Downs 2010: 80).

Når det gjelder det politisk vedtatte målet om energisikkerhet, vedkjenner Downs (2010: 78) at kinesiske oljeselskaper også investerer utenlands for å ivareta det kinesiske lederskapets ønske om energisikkerhet. Dette betyr imidlertid ikke at all oljen som kinesiske oljeselskaper utvinner utenlands blir sendt til Kina, slik New York Times (2013) gir inntrykk av. Det aller meste av oljen kineserne utvinner utenlands blir solgt på det internasjonale markedet til høystbydende – for å sikre best mulig inntjening (Huang 2014 [intervju], Holslag 2013 [intervju]).

En nærmere vurdering av posisjonene

Partistaten strammer grepet

Etter denne gjennomgangen av de to motstridende synene på forholdet mellom partistaten og kinesiske SOEer, er spørsmålet selvfølgelig hvem som har rett. Hvorvidt en mener kinesiske SOEer er selvstendige, markedsorienterte aktører eller

partistatens fotsoldater avhenger av hva slags syn en har på den kinesiske partistaten. Det er kun mulig å vurdere styrkeforholdet mellom SOEene og partistaten dersom en først har en oppfatning om partistatens styringsvilje- og evne. Dette har også konsekvenser for hvorvidt en mener det er rimelig å betrakte SOEer som interessegrupper eller ei. I henhold til China INC modellen kan SOEer strengt tatt ikke forstås som en eller flere interessegrupper, da selskapene vurderes å være underlagt partistatens kontroll. Partistaten vil verken tillate den form for pluralisme som kjennetegner interessegruppedepolitikk eller at interesseartikulering omgjøres til klart definerte interessegrupper (Brødsgaard 2012a: 642). I den grad selskapene likevel blir interessegrupper, vil tilhengere av China INC perspektivet sannsynligvis mene at partistaten er i stand til å tøyte dem. Tilhengere av FA-modellen er mer tilbøyelige til å hevde at det eksisterer en splittelse mellom interessegrupper basert på økonomiske interesser og andre grupperinger som vektlegger ideologi og politikk. Dette gjenspeiles i at de hyppig tar i bruk interessegruppebegrepet i sin diskurs.

Mye tyder på at FA-modellen en stund gav en betimelig beskrivelse av sentralstatens styringsevne og -vilje, særlig i løpet av tiåret med liberalisering og desentralisering etter at reformperioden begynte i 1978. Dette tiåret var kjennetegnet av et skifte vekk fra sentral kommandokontroll til desentraliserte maktstrukturer og tautrekning mellom etater, og FA-modellen gir et tilbørlig bilde av mange av de institusjonelle ordningene og prosessene på den tiden (Taylor 2012: 73; Taylor 2014: 55). Men selv om modellen gir en innsiktsfull beskrivelse av embetsverkets autoritet i denne perioden, er det mulig den underkjenner at det faktisk var partistaten selv som var primus motor bak mange av reformene som fant sted (Hamrin & Zhou 1995: xxvii). Beijings slagkraft kom til syne tidlig på 1990-tallet, da Tiananmen-protestene og Sovjetunionens kollaps utløste tilløp til sentralisering og maktkonsolidering (Yang 2004: 4). Like fullt benyttes FA-modellen i samtiden for å beskrive det kinesiske regimet (Mertha 2008; Guo 2013: 18–19; Taylor 2012: 73). Oksenberg (2002: 200–201), som var med på å utvikle teorien i sin opprinnelige form, innrømmer imidlertid at den er statisk og ikke evner å forklare endringene som inntraff på 1990-tallet.

Slik jeg vurderer det er FA-modellen i økende grad i ferd med å miste forklaringskraft: Pendelen svinger i partistatens favør. Beijing har som nevnt bevisst valgt å styrke grepet om strategisk viktige sektorer i økonomien, og latt de mindre viktige selskapene fare. Politisk autoritet er forsøkt gjenoppbygget og resentralisert for å motvirke de fragmenterende og desentraliserende kreftene som FA-modellen beskriver (Yang & Naughton 2010: 7). Det er mulig å argumentere for at det politiske toppsjiktet i Beijing gjennom ulike kontroll- og tilsynsmekanismer er i stand til å utøve betydelig toppstyrt autoritet overfor byråkratiet så vel som SOEene.

Ifølge FA-modellen er det kinesiske byråkratiet fragmentert, og policy- og beslutningsprosessene er oppsplittede og preget av forsøk på konsensusbygging. FA-modellens største svakhet når det kommer til å forklare dagens Kina er imidlertid at den neglisjerer KKP som et viktig styringsnivå i det kinesiske beslutningssystemet (Brødsgaard & Yongnian 2004). Den vidtrekkende, og ifølge Brødsgaard (2012b: 131–132) revitaliserte, makten til Kommunistpartiet blir av flere forskere fremholdt

som vesentlig for å forstå politikktutforming i dagens Kina (Pearson 2007; Shambaugh 2008). KKP's kontroll- og innflytelseskanaler må derfor tas i betraktning, og partiet har mekanismer, inkludert nomenklaturaordningen, for å disiplinere byråkratiet. Gjennom nomenklaturasystemet avhjelpest trolig noe av den fragmenteringen, dragkampen og handlingslammelsen FA-modellen skisserer i det kinesiske byråkratiet, fordi KKP gjennom systemet kontrollerer tilsettingen av toppbyråkrater og ministre. Etter mitt skjønn medvirker dette til at byråkratiet går mer i takt enn det ellers ville gjort.

Under Xi Jinpings ledelse har forsøkene på å samle makt akselerert, og det kan virke som det kinesiske styret beveger seg fra kollektivt til enhetlig sentralisert lederskap (Huang 2015; Nathan 2015; Dingli 2014). Dette skjer i en slik hastighet at enkelte nå mener Xi er den mektigste lederen siden Mao (Fenby 2015). Xi er øverste leder for militæret, staten og KKP, i tillegg til å lede en rekke viktige komiteer, slik som den nasjonale sikkerhetskommisjonen og ledergruppen for reform. Også innenfor det økonomiske domenet pågår en maktsentralisering. For eksempel forsøker Beijing å strømlinjeforme lokalmyndighetenes investeringspolitikk overfor utenlandske investorer, slik at landet får en samstemt investeringspolitikk (Economist Intelligence Unit 2015).

Antikorrupsjonskampanjen som Xi lanserte da han overtok som president i 2012 bidrar til å befeste Kommunistpartiets makt. Fra sin spede begynnelse har antikorrupsjonskampanjen fokusert på SOEer. Fra 2014 til midten av 2015 har over 100 lederskikkelser fra statsselskaper blitt siktet for korrupsjon (Anderlini 2015). Antikorrupsjonskampanjen har skutt fart på samme tid som en rekke reformforslag overfor SOEene har blitt lansert, og kan etter mitt syn forstås på to måter. For det første kan kampanjen tolkes som et signal om at Beijing mener SOEene har blitt for egenrådige og ønsker å tøyle dem. Muligens ønsker myndighetene å tilkjennegi overfor så vel toppledere som mellomledere i kinesiske SOEer at foretakene skal være konkurransedyktige, snarere enn en skattkiste som korrupte partifolk kan sko seg på. Kanskje ønsker de også å signalisere at kun næringslivsledere som underkaster seg vedtatt politikk vil kunne oppnå høyere posisjoner i selskap eller politikk. Samlet sett kan således antikorrupsjonskampen øke presset på SOEene slik at de etterlever statlig politikk og gjennomfører reformer. Her bør det innskytes at selv om antikorrupsjonskampanjen øker reformpresset på selskapene, er det sannsynlig at foretakene vil kvie seg for å gjennomføre flere endringer enn det som er absolutt nødvendig. Det må også understrekes at de foreslåtte reformene ikke tar sikte på å svekke SOEene økonomisk, men snarere å gjøre dem mer levedyktige (Yu 2014 [intervju]; Hubbard 2015).

En annen tolkning av antikorrupsjonskampanjen er at dens primære formål er å fjerne Xi Jinpings politiske utfordrere og motstandere, det vil si at den er ledd i en fraksjonskamp i KKP. Avsettelsen av Jiang Jemin, som ledet SASAC, kan eksempelvis bunne i et ønske om svekke CNPCs makt fordi selskapet var en del av Zhou Yonkangs maktbase (Hornby 2015). Zhou Yongkang var en av Bo Xilais mektigste støttespillere, og Xi Jinping har ønsket å svekke Bos nettverk fordi han utfordret Xis stilling (se for eksempel South China Morning Post 2015). Min vurdering er at begge forståelsene av antikorrupsjonskampanjen sannsynligvis er

gyldige. Det eksisterer både et motiv om å disiplinere SOEene og å fjerne politiske motstandere. I begge tilfeller bidrar antikorrupsjonskampanjen til å styrke partistaten vis-à-vis SOEene. Den kjente energiforskeren Andrews-Speed (2014 [intervju]) fastslår at dette også gjelder oljeselskapene. Han mener trenden lenge var at disse styrket seg på bekostning av partistaten, men at dette har snudd med antikorrupsjonskampanjen, og at selskapene ikke lenger er «overly powerful».

Slik FA-modellen bør kritiseres for å underkjenne partistatens nåværende styringsevne, er det grunn til å klandre China INC for å fremstille partistaten som monolittisk. Selv om det kinesiske politiske systemet i økende grad er sentralisert og kontrollert av KKP, er ikke denne makten absolutt slik China INC antyder. Partistaten er verken allmektig eller enhetlig. De store kinesiske forretningskonglomeratene har bidratt til en fragmentering av policyutformingsprosesser i Kina, og en viss maktspredning. Selv om nomenklaturasystemet er et viktig kontrollverktøy for å tøyse selskapene, er det ikke et fullkomment ett. Personelltilsetting- og avsettelser har sin begrensning som kontroll- og styringsmekanisme. KKP kan fjerne illojale enkeltpersoner fra posisjoner, men hele kapitalistiske nettverk er vanskelig å rive opp fra roten (Bardhan 2012: 83).

Integrert fragmentering

FA-modellen undervurderer ikke bare partistatens styrke vis-à-vis næringslivet, men også dens evne til å inkorporere næringslivet i partistaten. Den økonomiske eliten i Kina er nemlig langt på vei integrert i den politiske eliten (Dickson 2008; Brødsgaard 2013b). Årsaken er blant annet at flere næringslivsledere er representert i politiske organer som KKP's sentralkomiteé og Folkets politiske råd (CPPCC). Forretningsfolk fikk for første gang innpass i Sentralkomiteen i 2002, og om lag 14 forretningsgrupper er nå representert der (Brødsgaard 2012a: 640). Det er imidlertid nomenklaturaordningen som først og fremst bidrar til å forklare hvordan økonomisk og politisk makt sammenveves i Kina: som toppleder i et statsforetak tjener en gode penger og etablerer et kontaktnettverk i næringslivet. Når en senere eller parallelt trer inn i en politisk maktposisjon, blir en også en del av den politiske eliten. Som en del av den politiske eliten kan man ikke i like stor grad berike seg selv, men mang en politiker har benyttet sin posisjon til å åpne økonomiske dører for venner og familie (Burns 2014 [intervju]; FT Reporters 2012). Nomenklaturaordningen skaper samlet sett en vinnvinn situasjon for forretningsfolk og politikere – og grobunn for korrupsjon. Dette er bakgrunnen for at Burns (2014 [intervju]) mener nomenklaturasystemet ikke først og fremst er en kontrollmekanisme, men en mekanisme som gir folk muligheter.

Selv om de ikke kaprer statens politikk, er det ikke dermed sagt at kinesiske SOEer ikke gir uttrykk for egne interesser eller motarbeider statlig politikk som ikke gagnar dem (Yu 2014 [intervju]). Tidvis forfekter de særinteresser, slik som lavere skatter og mindre ansvar for å yte sosiale velferdstjenester til sine ansatte (Burns 2014 [intervju]). De kan handle på måter som ikke er til fellesskapets beste. Det er eksempler på at SOEer er involvert i korrupsjon, risikabel gjeldsoppbygging og eiendomsspekulasjon som forsterker boligbobletendensene i Kina (Tong & Yanjie 2012: 9–10; Klein 2015). Det er imidlertid verdt å merke seg at uenighet mellom SOEene og partistaten

ikke blir luftet åpent i offentligheten, i stedet blir den normalt formidlet av selskapsdirektørene gjennom institusjoner som SASAC, sentralkomiteen, Folkets politiske råd eller personlige kontakter (Burns [intervju] 2014). Som Yu (2014 [intervju]) uttrykker: Ingen direktør vil våge å utfordre statlig politikk i offentligheten, selv om de vil nøle med å gjennomføre den av finansielle grunner. Dersom en direktør i vesentlig grad utfordrer KKPps makt, risikerer han oppsigelse.

Når partistaten og næringslivet er prisgitt hverandres velvilje, og politikere og næringslivsledere innehar hverandres posisjoner, motvirkes fragmenteringstendenser. Det bidrar til en hybridsituasjon som Brødsgaard (2012a: 643–645) kaller integrert fragmentering – termen beskriver kombinasjonen av integrering og fragmentering i det kinesiske systemet. Næringslivsledere integreres inn i et fragmentert system, og når de aksepterer å bli overført fra godt betalte selskapsstillinger til mindre lukrative politisk-administrative stillinger, er det en indikasjon på vellykket integrasjon.

Kort oppsummert vurderer jeg at nomenklaturasystemet bidrar til kontroll og eliteintegrasjon på fire måter. For det første sørger systemet for at kun partiløje personer blir utnevnt til selskapsdirektører. For det andre: siden partiet har kontroll med deres videre karriere forblir lederne lojale også etter at de er tilsatt. Et tredje moment er at roteringen mellom forretningsposisjoner og partistatsposisjoner bidrar til at et interessefellesskap dannes mellom statsselskapene og partistaten. Når en selskapsdirektør har hatt eller i fremtiden skal inn i en politisk-administrativ stilling, blir det mindre sannsynlig at partistaten og selskapene handler i strid med hverandres interesser. For det fjerde, når politikerne får erfaringsbasert kjennskap til hvordan selskapene fungerer ved å ha ledet dem, blir det enklere for dem å kontrollere dem.

Et tredje syn på forholdet mellom partistat og SOEer

Som et alternativ til både China INC og FA-perspektivet foreslår jeg en slags mellomposisjon som mer passende for å forklare partistatens styringsevne overfor SOEene. En slik mellomposisjon postulerer ikke en forenklet beskrivelse av partistaten og beskriver den verken som enhetlig og monolittisk, eller som fragmentert og styringsudyktig. Denne innfallsvinkelen sammenfaller langt på vei med Brødsgaards (2012a: 643) tese om integrert fragmentering.

I sitt daglige virke har bedriftene betydelig beslutningsmyndighet, da Beijing verken ønsker eller evner å kontrollere all forretningsdriften. Myndighetene erkjenner sannsynligvis at selskapene selv er best stilt til å ta daglige forretningsavgjørelser innen sin egen bransje. Det er i tillegg sannsynlig at partistaten begrenser sin innblanding fordi den har interesse av at kinesiske selskaper fremstår som mest mulig autonome. CNOOCs mislykkede oppkjøpsforsøk overfor UNOCAL viser hvor skadelig det er for kinesiske interesser at selskapene utad fremstår som fotsoldater (Bloomberg Business 2005). Det er likevel grunn til å tro at viktige beslutningsprosesser som berører SOEene skjer etter en hierarkisk logikk, og at Beijing siden 1990 gradvis har styrket sin evne til å utøve politisk autoritet. Og det er i partiet, gjennom partikomiteer og personellkontroll – snarere enn i statens primære kontrollinstitusjon SASAC – at den viktigste kilden til politisk styring finnes. I kraft av å være majoritetsaksjonær har partistaten mulighet til å avgjøre sammensetning av

styrene i SOEene. Nomenklaturaordningen og partigruppene forsterker kontrollen med selskapsledelsen, og bidrar til å sammenveve den kinesiske politiske og økonomiske eliten. De samme mekanismene som Kommunistpartiet anvender for å kontrollere SOEene bruker den dessuten overfor staten, hvilket i stor utstrekning sikrer at parti og stat går i takt når SOEene skal styres. Maktkonsolideringen under Xi Jinping styrker etter min oppfatning relevansen av et slikt perspektiv for å forstå den kinesiske partistatens makt vis-à-vis SOEene.

Selv om jeg vurderer det dithen at partistaten til syvende og sist – og i økende grad – har overtaket på SOEene, anser jeg ikke selskapene som et underbruk av partistaten. Staten og SOEene har som regel så sterk gjensidighet i sin relasjon at det er mer nærliggende å betrakte sistnevnte som førstnevntes allierte heller enn vasall. I praksis bærer kinesiske SOEer preg av å opptre både som fotsoldater og kommersielle aktører. Dette er forenlig med Burns (2014 [intervju]) poeng om at SOEer både har som formål å være lønnsomme og fremme statlig politikk, og Holslags (2013 [intervju]) syn når han forteller at det *både* hender SOEer blir benyttet som statlige redskaper, og at de opptrer helt autonomt uten hensyntaken til Beijing. Holslag (2013) [intervju] utdyper at selskapene kan opptre som eventyrere og ta dårlige avgjørelser som skader Kinas rykte, og fremholder gruve drift i Kongo som et eksempel. Han påpeker videre at det ikke nødvendigvis får noen dramatiske konsekvenser for ledelsen i SOEene når de opptrer på en kritikkverdig måte. Dette reflekterer etter min mening at selskapene er blitt en selvstendig maktfaktor.

Tunnsjø (2013) har gjennomført en studie av kinesisk energipolitikk som korresponderer med denne generelle forståelsen av SOEer. Der hvor China INC og FA-perspektivet maler med bred kost og anfører at oljeselskapene enten er drevet av strategiske energisikkerhetshensyn eller profittmaksimerende motiver, viser Tunnsjø at kinesisk energipolitikk kombinerer profitt- og energisikkerhetshensyn. Han utmeisler et teoretisk rammeverk som han kaller gardering. Gardering er et sett av strategier Beijing har utformet for å sikre seg mot trusler, samt redusere og håndtere risiko i energimarkedet. Siden kineserne har vært i tvil om en markedsstrategi eller en strategisk tilnærming best tjener deres interesser, har de valgt å ta hensyn til både Kinas behov for forsyningssikkerhet og oljeselskapenes profittmotiver. En av flere garderingsstrategier er diversifisering av energikilder og mulige transportruter (Tunnsjø 2013: 33).

Oljeselskapene er involvert i planlegging og implementering av de økonomiske femårsplanene, og forsøker å utforme energipolitikken i tråd med sine interesser (Tunnsjø 2013: 227). Myndighetene har like fullt det siste ordet, og setter mange av rammebetingelsene gjennom lovgiving, prisfastsettelse, utbyttepolitikk, skattelegging og tildeling av utvinningsrettigheter. De vil ikke tillate næringslivsinteresser å få forrang foran energisikkerhet – fordi dette berører Kinas økonomiske vekst, KKPs legitimitet og landets stabilitet. Hos kinesiske myndigheter eksisterer det for eksempel en idé om at de i krisetider, som i en krigssituasjon hvor det oppstår oljemangel, vil kunne beordre oljeselskaper til å sende olje til Kina – selv om dette er ulønnsomt for selskapene (Tunnsjø 2013: 227).

En ny reformbølge?

Som jeg allerede har vært inne på tar ikke bebudede SOE-reformer mål av seg å svekke SOEene, snarere å effektivisere dem. Dette bekreftes av det 20 sider lange reformnotatet som ble lansert av regjeringsrådet og KPPs sentralkomiteé i september 2015, og som danner rammeverket for videre SOE-reformer (CCTV America 2015; Hubbard 2015). Retningslinjene tar til orde for å børsnotere og delprivatisere flere selskaper, samt dyrke frem kreative og internasjonalt konkurransedyktige foretak (Xinhuanet 2015). Hensikten er verken nødvendigvis å styrke eller avgi kontroll over SOEene per se, men å gjøre dem mer kompetente og finansielt robuste. Større innslag av private investeringer i SOEene betyr for eksempel ikke at minoritetsaksjonærer vil få utøve kontroll over selskapene (Zheng 2014: 15). Reformretningslinjene angir at mer profesjonell daglig ledelse vil ansettes i selskapene. Dette er i tråd med hvordan kinesiske byråkrater tilsettes, hvor meritter spiller en viktigere rolle enn tidligere (Jarrett og Huihan 2009; Burns 2006: 39–40). I tillegg forespeiles det at SOEene vil bli inndelt i to kategorier. Den ene kategorien selskaper vil være kommersielt orienterte og ha som siktemål å maksimere fortjeneste og stimulere økonomien, mens den andre vil være tilbyder av offentlige velferdstjenester (Xinhuanet 2015). Dette vil trolig medføre at partistaten mer eksplisitt definerer hensikten med statlig eierskap og derigjennom imøtegå kritikken om at SOEer opererer under et konfliktfylt og uklart mandat (Hubbard 2015).

Hvordan vil reformene innvirke på partistatens styring av SOEene? Vil de skape mer distanse eller nærhet mellom partistaten og selskapene? På sentralkomiteens nevnte plenumsmøte i 2013 ble det varslet flere reformer som omhandler eierstyring av SOEer (Naughton 2014a: 4). Resolusjonen fra møtet gjør det klart at staten skal være en betydelig kapitaleier, men at det i større grad skal skilles mellom eierskap og kontroll av stateide selskaper. I reformretningslinjene fra september 2015, fastslås det endog at det er et mål å gjøre SOEene til fullt ut uavhengige markedsaktører (Xinhuanet 2015). Myndighetene har foreslått flere måter å oppnå dette på. Et alternativ er å opprette investeringselskaper som forvalter kapitalen i SOEene (Naughton 2014b: 7). I tillegg er det varslet at selskapsstyrene skal få større selvstendig beslutningsmyndighet, samt at selskapsdirektører skal skjermes fra statsbyråkratisk innblanding og i stedet underlegges bedre tilsyn (Xinhuanet 2015). Selv om statsbyråkratiet skulle distansere seg fra styring av SOEene, blir imidlertid ikke foretakene avsondret fra KKP. Ordet parti dukker opp 69 ganger i reformnotatet fra september, og det anbefales at styrelederne i SOEene også bekler stillingene som formenn i partikomiteene. Partikomiteene er fremdeles tiltenkt en sentral rolle i utvelgelsen av selskapenes toppledelse (Hubbard 2015).

Tross ambisjonene, vil det sannsynligvis ta tid før et klarere skille mellom eierskap og kontroll realiseres. Dette skyldes til dels motstand fra aktører som SASAC, men særlig at både partistaten og SOEene vil forhindre at deres interesser blir skadelidende i en slik reformprosess. Dersom partistaten virkelig vil distansere seg fra statsselskapene, må det for eksempel innebære at sistnevntes tilgang til billige innsatsmidler innskrenkes og at de får samme konkurransebetingelser

som privat sektor. Reformtiltakene åpner riktignok for større deltakelse fra private selskaper i kinesisk økonomi, og SOEene forventes således å møte tøffere konkurranse. Markedet ventes dessuten å få større spillerom i fastsettelsen av priser på varer og tjenester (Ren 2015). Slike reformer vil imidlertid trolig ikke ramme oljeselskapene i stor grad, da oljesektoren regnes som for viktig til å bli overlatt helt til markedet. Dette er spesielt tilfelle i dagens situasjon, hvor oljeprisfallet skaper vansker for kinesiske oljeselskaper. Mens oljebransjen var svært lukrativ før 2014, har oljesektoren i ettertid erfart at investeringene kaster mindre av seg (Spegele 2015). Oljeselskapene er derfor i større grad enn på lenge avhengig av å pleie gode relasjoner til partistaten for å bli tilgodesett finansielt – hvilket forsterker bildet av en maktforskyvning i retning partistaten.

Konklusjon

Denne artikkelen gir grunnlag for å slutte at både FA- og China INC modellen overforenkler en sammensatt virkelighet. En totalvurdering av samspillet mellom kinesiske SOEer og myndigheter viser at foretakene verken er rendyrkede fotsoldater eller uavhengige, kommersielle aktører. Grunnen til at de store SOEene ikke er fotsoldater er at partistatens makt ikke er altomfattende, slik China INC modellen gir inntrykk av. Fra å være enheter i et planøkonomisk system, har selskapene i takt med markedsreformene i Kina i økende grad blitt kommersialiserte aktører som opererer etter markedsprinsipper. Tidvis opptrer de som interessegrupper som forsøker å forme myndighetenes politikk slik at den passer deres egne interesser. Det er endog eksempler på at de utfordrer partistatens politikk.

Det er flere logiske brister i argumentasjonen til dem som likevel forfekter at SOEene er rene partistatlige redskaper. På den ene siden mener de at SOEene ikke er autonome aktører. På den annen side kritiserer de gjerne SOEene for å skade Kinas økonomi (se f.eks. *The Economist* 2013; Hong & Nong 2013: 173). Det kritikerne imidlertid ikke innser er at samfunnsskadelig virksomhet sannsynligvis skjer på tvers av, og ikke i tråd med, partistatens ønsker og interesser. Samfunnsdestruktiv praksis er som regel et utslag av at foretakene opptrer egenrådige profittsøkende – og ikke underdanig lar seg tøyse av partistaten. Chen (2013) og andre gjør seg dessuten skyldig i en feilslutning når de hevder at partikontroll med toppledelsen i SOEene gjør selskapsdirektørene mer opptatt av å tjene partistaten og egen karriere enn å oppnå økonomisk effektivitet. For det første vurderes og forfremmes ikke næringslivsledere kun i henhold til utvist partiloyalitet, men også etter hvilke økonomiske prestasjoner og meritter de kan vise til (Cao m.fl. 2011; Burns 2014 [intervju]; Downs 2008: 123–124; Taylor 2012: 89). Reformretningslinjene som fremlagt i september 2015 påpeker som nevnt viktigheten av å tilsette profesjonell selskapsledelse. For det andre antyder denne forestillingen at partistatens målsetninger står i motstrid til økonomiske effektivitetshensyn. Partistatens overordnede mål for SOEene de siste 15 årene har vært å gjøre dem større og sterkere, slik at de raskere kan ekspandere globalt og således tilegne seg høyteknologi,

naturressurser og en større del av verdikjeden. Den kinesiske partistaten ønsker som andre aksjonærer at selskapene den eier skal være lønnsomme. Generelt er det ingen motstrid mellom dette og selskapenes egne markedsorienterte ønsker og mål (se f.eks. Andrews-Speed & Dannreuther 2011: 87).

Det bringer oss over til årsaken til at SOEene heller ikke er selvstendige profittsøkende enheter: De er simpelthen ikke ment å være det. Faktisk ville det vært forunderlig om SOEene kun hadde hatt profitt for øye, gitt at de i bred forstand er etablert for å ivareta offentlighetens interesser (Hong & Nong 2013: 203). Det foreligger en forventning om at SOEene ivaretar nasjonale interesser og påser at statlig politikk gjennomføres. Som bærere av et sosialt ansvar pålegges de for eksempel å sørge for offentlig infrastruktur selv om investeringene ikke kaster noe særlig av seg. Spørsmålet er så om partistaten evner å få SOEene til å opptre slik den vil. Åpenbart ikke alltid, slik flere eksempler i denne artikkelen illustrerer. Partistaten er imidlertid ikke helt fragmentert og maktesløs i møte med selskapene. Jeg våger å påstå at i spørsmål knyttet til vern av politisk og sosial stabilitet, har partistaten både vilje og evne til å styre SOEene. Årsaken til dette er de institusjonelle ordningene i Kommunistpartiet – ikke staten – og som jeg har vist har partiet i stadig større grad konsolidert makt de siste 20 årene. I stedet for å betrakte partistaten og SOEene som henholdsvis hersker og undersåtter, er det derfor nærliggende å anse dem som allierte. Summa summarum kan man dermed slutte at SOEene i sin daglige drift langt på vei opptre som profittmaksimerende aktører med høy grad av selvstendig beslutningsmyndighet, men at de kan bli underlagt politiske og strategiske føringer. Partistaten har mekanismer, dog ufullkomne, til rådighet for å få SOEene til å etterleve disse føringene, hvorav de viktigste er hjemmehørende i KKP.

Denne generelle betraktningen kan illustreres ved å se på oljeselskapene. Kinesiske myndigheter er uinteressert i den daglige driften av oljeselskapene og oppmuntrer dem til å bli internasjonalt konkurransedyktige firmaer. Videre har oljeselskapene spesialisert kunnskap om energipolitikk som gjør dem egnet til å rådgi det kinesiske lederskapet og selv ta konkrete investeringsbeslutninger. Likevel er det mye som peker i retning av at Beijing er den sentrale aktøren når det gjelder utmeisling av oljeselskapenes overordnede strategiske retning. I sum gir dette grunnlag for å hevde at innflytelsen er toveis, men styrkeforholdet har beveget seg i partistatens favør. I så henseende kan forholdet mellom de nasjonale oljeselskapene og myndighetene best beskrives som «samarbeid rettet av hierarki», hvor de nasjonale oljeselskapene påvirker oljeindustriutviklingen, men i bunn og grunn er en del av et hierarkisk system hvor myndighetene har toppstyrt makt (Taylor 2012: 75).

Siden oljeselskapene er brukt som eksempel i denne artikkelen, er det viktig å minne om at casestudier har begrenset generaliserbarhet. Oljesektorens særegne natur gjør at funn fra oljesektorstudier ikke nødvendigvis har overføringsverdi til andre sektorer. Oljeindustrien har en særposisjon i Kina på grunn av sin strategisk viktige rolle. Huang Jing (2014 [intervju]) minner om dette når han poengterer at energipolitikk ikke bare er et økonomisk anliggende, men vel så mye et innenriks- og utenrikspolitisk ett. Hsueh (2011) og Pearsons (2015) forskning gir grunnlag for å

slutte at strategiske sektorer har nærere bånd til partistaten enn ikke-strategiske sektorer. Hvilket bringer oss til en tilleggskonklusjon: SOEer er ikke like – bildet er nyansert og mangfoldig. Denne artikkelen handler om de 110 sentralt eide SOEene, dette er Kinas største og mektigste selskaper, og mange av dem er regnet som strategisk viktige. Både media og academia har en tendens til å fokusere på disse 110 foretakene i omtalen av kinesiske SOEer. Det er imidlertid viktig å være klar over at de fleste kinesiske SOEer er kontrollert av lokale myndigheter, og 48% har en virksomhet som ikke er definert som strategisk (McMahon 2014). Den kinesiske partistaten har ikke bare en mer aktiv eierskapsutøvelse i strategiske enn ikke-strategiske selskaper, det er også forskjeller innad i industrisektorer: Blant oljeselskapene er for eksempel CNOOC den mest kommersielt orienterte (Kong 2010: 14 og Taylor 2012: 76). Med andre ord: Hvis SOEene virkelig hadde vært fotsoldater for kinesiske myndigheter, er det å forvente at man ville gjenfunnet noen av disse soldatene i en strategisk viktig sektor som oljeindustrien. Når jeg i denne artikkelen har modifisert denne forståelsen av kinesiske oljeselskaper, svekkes den generelle tesen om at kinesiske SOEer *en masse* er myndighetenes fotsoldater.

Helt til slutt er det grunn til å mane til nøkternhet i analysen av Kinas statskapitalistiske system. Det er maktpåliggende å forstå forbindelseslinjene og mekanismene som styrer forholdet mellom stat og marked i Kina, men det er ingen grunn å fremstille tette bånd mellom selskapsledelse og politiske myndigheter som noe spesielt unikt for Kina. Satt på spissen kan en si at forskjellen mellom USA og Kina er at i Kina er det politikerne som har overtaket, snarere enn næringslivet. For som Ha-Joon Chang (2010: 255) skriver: «By flexing their economic muscle, the managerial classes have gained enormous influence over the political sphere, including the supposedly centre-left parties such as Britain's New Labour and America's Democratic Party. Especially in the US, many private sector CEOs end up running government departments (...)». I det hele tatt synes det viktig ikke å mystifisere det kinesiske systemet mer enn nødvendig. Fra en del av litteraturen kan det virke som om SOEer i Kina er spesielt problematiske og oppsiktsvekkende fordi de ikke ivaretar landets interesser, men snevre særinteresser. Da kan det være nyttig å minne om at næringslivsinteresser og nasjonale interesser generelt, både i Kina og i resten av verden ofte er i konflikt. Det som tjener et selskap økonomisk, være det seg et privat eller statseid selskap, er ikke alltid et gode for nasjonen som sådan. Chang (2008: 106–107) har dessuten vist hvordan private selskaper ikke er fri fra hovedproblemene som hefter ved de statlige. Ikke bare statlige, men også private selskaper benytter seg av politisk lobbyvirksomhet fremfor produktivitetsvekst for å overleve i markedskonkurransen. Det er også grunn til å presisere at SOEer ikke er et unikt fenomen for såkalt kommuniststyrte land som Kina, slik karikerte virkelighetsframstillinger vil ha det til. I de fleste kapitalistiske land eier – og opererer gjerne også – staten en del av økonomien gjennom SOEer. Statlige oljeselskaper er for eksempel et globalt fenomen, og spiller en stadig mer dominerende rolle i det internasjonale energimarkedet (Lindeberg 2008; Pirog 2007; Tracy, Tordo & Arfaa 2011; Marcel 2005).

Litteratur

- Anderlini, Jamil (2015) «China corruption purge snares 115 SOE 'tigers'», *Financial Times* 18.05.2015.
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein (2006) «Aktiv informantintervjuing», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22 (3): 278–298.
- Bardhan, Pranab (2012) *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*. Princeton: Princeton University Press.
- Batson, Andrew (2012) «Lazy monopolists or sinister octopi?», *China Economic Quarterly*, 16 (4): 29–33.
- Bloomberg Business* (2015) «Why China's Unocal Bid Ran out of Gas». 03.08.2005.
- Bo, Zhiye (2010) «China's New National Energy Commission: Policy Implications», *EAI Background Brief*, No. 504.
- Brødsgaard, Kjeld Erik & Zheng Yongnian (red.) (2004) *Bringing the Party back in. How China is governed*. Singapore: Marshall Cavendish International.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (2012a) «Politics and Business Group Formation in China: The Party in Control?», *The China Quarterly*, 211 (3): 624–648.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (2012b) «Book Review: David Shambaugh, China's Communist Party; Frank N. Pieke, The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China; Zheng Yongnian: The Chinese Communist Party as Organizational Emperor», *Copenhagen Journal of Asian Studies*, 30 (1): 131–134.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (2013a) «State-Owned National Champions Dominate China's Nomenklatura Capitalism», *EAI Background Brief*, No. 857.
- Brødsgaard, Kjeld Erik (2013b) «State-Owned Enterprises and Elite Circulation in China», *EAI Background Brief*, No. 858.
- Burns, John (2014) *Intervju*. Professor ved det samfunnsvitenskapelige fakultet, University of Hong Kong. 20.mars.
- Burns, John (2006) «The Chinese Communist Party's nomenklatura system as a leadership selection mechanism: an evaluation» i Kjeld Erik Brødsgaard & Zheng Yongnian (red.) *The Chinese Communist Party in Reform*. New York: Routledge (33–59).
- Caixin Online (2015) «New Faces, New Reforms for Big Oil in China». 14.05.2015. Tilgjengelig på <http://english.caixin.com/2015-05-14/100809088.html> Lesedato 10.06.2015
- Cardenal, Juan Pablo & Araujo Herberto (2013) *China's Silent Army. The Pioneers, Traders and Fixers Who Are Remaking the World in Beijing's Image*. New York: Crown Publisher.
- Cao, Jerry et al. (2011) Political Promotion, «CEO Incentives, and the Relationship between Pay and Performance». *Social Science Research Network*. Tilgjengelig på <http://www.insead.edu/facultyresearch/areas/finance/activities/documents/ceopaypoliticalpromotionandperformance.pdf> Lesedato 01.12.2015.
- CCTV America* (2015) «China launches latest guidelines to deepen to reform». 14.09.2015. Tilgjengelig på <http://www.cctv-america.com/2015/09/14/china-launches-latest-guidelines-to-deepen-soe-reforms>
- Chan, Hon (2009) «Politics over Markets: Integrating State-Owned Enterprises into Chinese Socialist Market», *Public Administration and Development*, 29 (1): 43–54.
- Chang, Ha-Joon (2008) *Bad Samaritans. The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York: Bloomsbury Press.
- Chang, Ha-Joon (2010) *Things they do not tell you about capitalism*. New York: Bloomsbury Press.
- Chen, Duanjie (2013) «China's State-Owned Enterprises. How Much Do We Know? From CNOOC to Its Siblings», *The School of Public Policy Research Papers*, 6 (19): 1–26.
- China Economic Review (2015) «Beijing's latest round of SOE reforms on track to bolster China's corporate colossi», Tilgjengelig på <http://www.chinaeconomicreview.com/beijings-latest-round-soe-reforms-track-bolster-chinas-corporate-colossi>. Lesedato 01.12.2015
- Dickson, Bruce (2008) *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dingli, Shen (2014) «With Xi's new power is collective leadership over?» *East Asia Forum* Tilgjengelig på: <http://www.eastasiaforum.org/2014/10/19/with-xis-new-power-is-collective-leadership-over/> Lesedato 04.01.2016.
- Downs, Erica (2008) «Business Interest Groups in Chinese Politics: The Case of the Oil Companies» i Cheng Li (red.) *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington: Brookings Institution Press (121–141).
- Downs, Erica (2010) «Who's afraid of China's Oil Companies?», I Carlos Pascua & Jonathan Elkind (red.) *Energy Security. Economics, Politics, Strategies, and Implications*. Washington: Brookings Institution Press (73–102).

- Economist Intelligence Unit (2015) «Government to clean up preferential investment policies». Tilgjengelig på <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1173011501&Country=China&topic=Economy&subtopic=Forecast> Lesedato 01.06.2015.
- Eversheds International (2014) «Chinese Outbound Investments Made Easier under New NDRC Measures». Tilgjengelig på: <http://www.eversheds.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/global/china/chinese-outbound-Investments240614> Lesedato 02.01.2015.
- Fenby, Jonathan (2015) «What the West should know about Xi Jinping, China's most powerful leader since Mao.» *New Statesman*. 23.06.2015.
- FT Reporters (2012) «The family fortunes of Beijing's new few.» *Financial Times*. 10.07.2012.
- Gerring, John (2007) «Is There a (Viable) Crucial Case Method?», *Comparative Politics Studies*, 40 (3): 231–253.
- Guo, Sujuan (2013) *Chinese Politics and Government. Power, ideology, and organization*. Routledge: London.
- Haley, Usha & T. Haley George (2013) *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamrin, Carol Lee & Suisheng Zhao (1995). «Core Issues in Understanding the Decision Process» i Carol Lee Hamrin og Suisheng Zhao (red.) *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*. New York: M.E. Sharpe (xxi–xlviii)
- Hong, Sheng & Nong Zhao (2013) *China's state-owned enterprises. Nature, Performance and Reform*. Singapore: World Scientific Publishing Ltd.
- Holslag, Jonathan (2013) *Intervju*. Forsker ved Free University i Brussel. 25.09.
- Hornby, Lucy (2015) «CNPC forced to sell businesses as China's crackdown widens.» *Financial Times*. 14.09.2015.
- Houser, Trevor (2008) «The Roots of Chinese Oil Investment Abroad», *Asia Policy*, 5 (januar): 141–166.
- Hsueh, Roselyn (2011) *China's Regulatory State, A new strategy of globalization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Huang, Jing (2014) *Intervju*. Professor ved National University of Singapore. 25.03.
- Huang, Cary (2015): «The Roots of Chinese Oil Investment Abroad.» *South China Morning Post*. 30.12.2015.
- Hubbard, Paul (2015) «China's state-owned enterprises will remain Party animals.» *Business Spectator*. 30.10.2015.
- Jarret, Kenneth & Lie Huihan (2009) «Understanding China's Changing Civil Service.» *China Business Review*. 01.07.2009.
- Jensen, Michael & Meckling William (1976) «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305–360.
- Jia, Xinting & Tomasic Roman (2010) *Corporate Governance and Resource Security in China*. New York: Routledge.
- Jiang, Jiang & Sinton Jonathan (2011) *Overseas Investments by Chinese National Oil Companies: Assessing the Drivers and Impacts*. Paris: OECD/IEA.
- Klein, Matthew (2015) «Digging into China's Debt.» *Financial Times* 02.02.2015.
- Kong, Bo (2010) *China's International Petroleum Policy*. Santa Barbara: Praeger Security International.
- Kong, B (2006) «Institutional Insecurity», *China Security*, 3: 64–88.
- Lieberthal, Kenneth & Oksenberg Michel (1988) *Policy Making in China. Leaders, Structures and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Lieberthal, Kenneth (1992) «Introduction: the fragmented authoritarianism model and its limitations» i Kenneth G. Lieberthal & David Lampton (red.) *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press (1–32).
- Lindeberg, Anne (2008) «Frykter statlige oljeselskaper.» *Dagens Næringsliv*. 21.11.2008.
- Liu, Yunhua (2009) «A comparison of China's State-Owned Enterprises and Their Counterparts in the United States: Performance and Regulatory Policy», *Public Administration Review*, 69: 46–52.
- Marcel, Valerie (2005) «The nationals are coming», *The World Today*, 65 (10): 21–22.
- McGaughy, Michael (2013). «One Of Global Capital Market's Most Powerful People Lost His Position». 01.09.2013. Tilgjengelig på <http://michaelmcgaughy.blogspot.no/2013/09/change-in-one-of-global-capital-markets.html> Lesedato 15.12.2015.
- McGregor, Richard (2010) *The Party: The Secret World of China's Communist Rulers*. London: Penguin.
- McMahon, Dinny (2014) «How big are China's state owned firms?» *Wall Street Journal*. 03.12.2014. Tilgjengelig på <http://blogs.wsj.com/briefly/2014/12/03/how-big-are-chinas-state-owned-firms/> Lesedato 01.06.2015.
- McNally, Christopher (2002) «Strange Bedfellows: Communist Party Institutions and New Governance Mechanisms in Chinese State Holding Corporations», *Business and Politics*, 4 (1): 91–115.

- Mertha, Andrew (2008) *China's Water Warriors*. Ithaca og New York: Cornell University Press.
- Nathan, Andrew (2015) «China in 2016». *The ChinaFile Conversation*. 22.12.2015. Tilgjengelig på <https://www.chinafile.com/conversation/china-2016> Lesedato: 04.01.16.
- Naughton, Barry (2006) *The Chinese Economy. Transitions and Growth*. Massachusetts: MIT press books.
- Naughton, Barry & Dali L. Yang (2010) «Holding China Together. Introduction» i Naughton, Barry & Dali L. Yang (red.) *Holding China Together. Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*. Cambridge: Cambridge University Press (1–29).
- Naughton, Barry (2014a) «After the Third Plenum: Economic Reform Revival Moves toward Implementation», *China Leadership Monitor*, 43: 1–14.
- Naughton, Barry (2014b) «Deepening Reform. The Organization and the Emerging Strategy», *China Leadership Monitor*, 44: 1–14.
- Naughton, Barry & Kellee Tsai (2015) «State Capitalism and the Chinese Economic Miracle» i Kellee Tsai & Barry Naughton (red.) *State Capitalism, Institutional Adaption, and the Chinese Miracle*. Cambridge: Cambridge University Press (1–27).
- New York Times* (2013) «China Is Reaping Biggest Benefit of Iraq Oil Boom» 02.06.2013.
- OECD (2009) «Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets». Tilgjengelig på <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42095493.pdf>. Lesedato 10.12.2015.
- Oksenberg, Michael (2002) «Chinese Political System: Challenges of the Twenty-First Century» i Jonathan Unger (red.) *The Nature of Chinese Politics. From Mao to Jiang*. Armonk: M.E. Sharpe (193–208).
- Pearson, Margaret (2007) «Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State», *Public Administration Review*, 67 (4): 718–730.
- Pearson, Margaret (2015) «State-Owned Business and Party-State Regulation in China's Modern Political Economy» i Barry Naughton & Kellee S. Tsai (red.). *State Capitalism, Institutional Adaption and the Chinese Miracle*. Cambridge: Cambridge University Press (27–56).
- Pirog, Robert (2007) «The role of national oil companies in the international oil market». CRS report for Congress. Tilgjengelig på <http://fas.org/sgp/crs/misc/RL34137.pdf>. Lesedato 15.12.2015
- Rein, Shaun (2010) «How to Invest in China.» *Forbes*. 20.07.2010.
- Ren, Daniel (2015) «Beijing to end price controls for most products.» *South China Morning Post*. 08.05.2015.
- Reve, Torger, Henning Kristoffersen & Jo Inge Bekkvold (2012) «Internasjonaliseringen av Kinas næringsliv», i Henning Kristoffersen & Jo Inge Bekkvold (red.) *Kinas økonomi*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag (170–188).
- Ruijin, Zhou (2009) «Cut Ties that Bind China to Special Interests.» *Caijing Magazine*. 29.10.2009.
- Shambaugh, David (2008) *China's Communist Party: Atrophy and Adaption*. Washington: Woodrow Wilson Centre Press.
- Skilling, Gordon (1971) «Groups in Soviet politics: some hypotheses» i Gordon Skilling & Franklyn Griffith (red.) *Interest Groups in Soviet Politics*. Princeton: Princeton University Press (19–46).
- Speed, Phillip Andrews & Ronald Dannreuther (2011) *China, oil and global politics*. Boklansering. London: Chatham House. 06.07.2011.
- Speed, Phillip Andrews & Ronald Dannreuther (2011) *China, oil and global politics*. New York: Routledge.
- Speed, Phillip Andrews Speed (2014) *Intervju. Forsker ved National University of Singapore*. 25.03.
- Spegele, Brian (2015) «Chinese Oil Companies Brace for Turbulent Second Half.» *Wall Street Journal*. 26.08.15.
- South China Morning Post* (2015) «Disgraced officials Zhou Yongkang and Bo Xilai formed 'clique' to challenge leaders: state media» 15.01.2015.
- Taylor, Monique (2012) «China's oil industry: Corporate governance with Chinese Characteristics» i Xu Yi-chong (red.) *The Political Economy of State-owned Enterprises in China and India*. New York: Palgrave Macmillan (69–93).
- Taylor, Monique (2014) *The Chinese State, Oil and Energy Security*. New York: Palgrave Macmillan.
- The Bull Asia* (2015) «China merges two metal giants amid SOE reform» 09.12.2015.
- The Economist* (2013) «Perverse advantage» 27.04.2013.
- Tomasic, Roman & Andrews Neil (2007) «Minority Shareholder protection in China's Top 100 Listed companies», *Australian Journal of Asian Law*, 9 (1): 88–119.
- Tong, Sarah & Huang Yanjie (2012) «China's State-Owned Enterprises In The Post-Crisis Era: Development and Dilemma», *EAI Background Brief*, No. 694.
- Tracy, Brandon, Silvana Tordo & Noora Arfaa (2011) *National Oil Companies and Value Creation*. Washington: World Bank Publications.

- Tunsjø, Øystein (2013) *Security and Profit in China's Energy Policy. Hedging against Risk*. New York: Colombia University Press.
- «U.S.-China Economic and Security Review Commission.» (2011) Report to Congress. Tilgjengelig på http://www.uscc.gov/annual_report/2011/annual_report_full_11.pdf. Lesedato 05.11.2012
- Wang, Lihong (2013) «The Fallacy of Board System in the Chinese listed sector», *EAI Background Brief*, No. 799.
- Xiao'ou, Zhu (2014) «Demystifying the Role of Chinese Commercial Actors in Shaping China's Foreign Assistance: The Case of Post-war Sri Lanka». *Stability. International Journal of Security and Development*. Tilgjengelig på <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.fo/> Lesedato 15.06.2015.
- Xinhuanet* (2015) «China Focus: China issues guideline to deepen SOE reforms». 13.09.2015 Tilgjengelig på http://news.xinhuanet.com/english/2015-09/13/c_134620127.htm Lesedato 09.12.2015.
- Xu, Yi-chong (2012) «The Political Economy of State-owned Enterprises in China and India» i Xu Yi-chong (red.) *The Political Economy of State-owned Enterprises in China and India*. New York: Palgrave Macmillan (1–18).
- Yang, Dali (2004) *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of State Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.
- Yeo, Yukung (2009) «Remaking the Chinese State and the Nature of Economic Governance? The Early Appraisal of the 2008 'Super Ministry Reform'», *Journal of Contemporary China*, 18 (62): 729–743.
- Yu, Hong (2014). *Intervju*. Forsker ved East Asia Institute i Singapore. 24.03.
- Yu, Hong (2012) «State-Owned Enterprises in China: Regional Competition and Challenges», *EAI Background Brief*, No. 746.
- Yu, Zheng (2014) China's State-Owned Enterprise Mixed Ownership Reform. *EAI Background brief*, No. 958.