

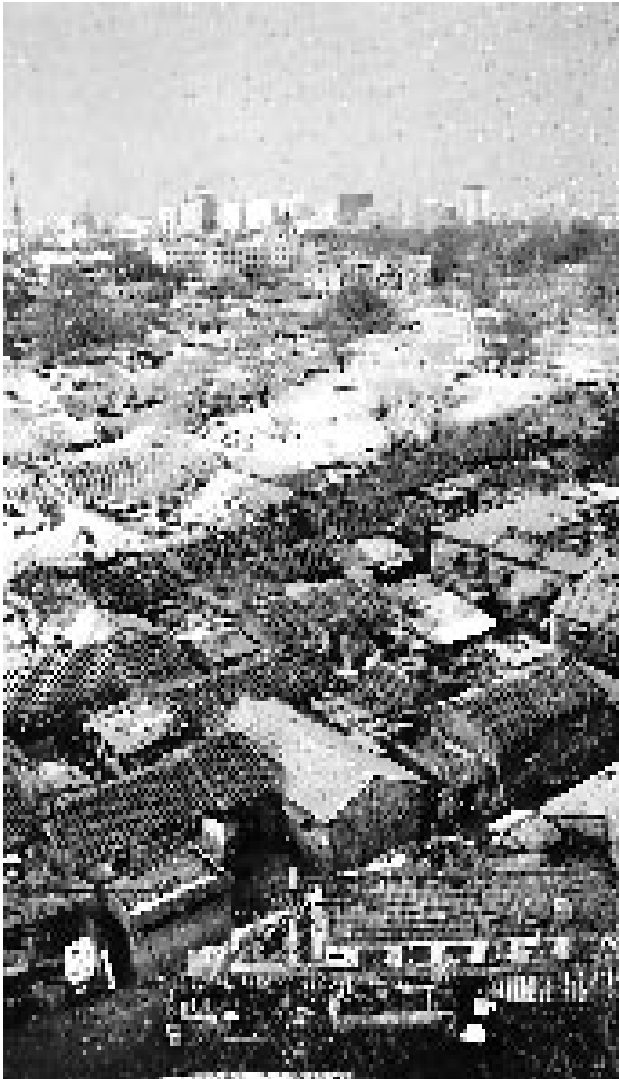
# Urban boligpolitik i Kina efter Mao – har implementeringen vist sig tilstrækkelig?

Marianne Ibler

Kina har de sidste årtier været præget af samfundsmæssige og politiske omvæltninger, hvilket især vedrører den urbane boligpolitik. Siden Maos regeringstid har Kinas boligpolitik fået en mere fremherskende rolle, hvilket skyldes stadige og voksende boligproblemer i kinesiske storbyer. Dårlige boligvilkår er blandt andet resultat af det stigende befolkningstal i storbyerne, som siden slutningen af 1970'erne har været udsat for en voldsom migration, hvorfor der er opstået behov for flere boliger og renovering af eksisterende boliger. I artikelen fokuseres på urbane boligproblemer. Det undersøges på et overordnet plan – uden at fokusere specifikt på boligreformerne efter 1979 – hvorledes boligproblemerne er blevet grebet an fra regeringens side. Formålet er at opnå et generelt billede af politiske omstændigheder omkring det urbane Kinas boligsituation igennem de sidste årtier. Endvidere belyses tiltag som regeringen har brugt til at løse boligproblemerne, belyst. Der anlægges en politologisk vinkel med baggrund i Søren Winters implementeringsteori, som indledningsvist gennemgås. Teksten er led i Østasiatisk Områdestudium på Aarhus Universitet. Den søger, med Kina som eksempel, at belyse, hvorledes et "globalt" arkitektonisk aspekt som boliger kan være del af komplekse politiske procedurer, hvorfor "gængse" æstetiske overvejelser ikke indgår i undersøgelsen.

**H**vor politiske beslutninger og implementering traditionelt set opfattes som en rationel og retfærdig handlingsproces, med andre ord som rationel implementering, så afviger Winter med sin teori. Denne går ud på, at implementeringen på grund af forskellige faktorer ikke er rationel og nødvendigvis retfærdig, men at "lovgivning og andre politiske beslutninger kun er papir".

Kernen i offentlig politik er, at love skal vedtages af regeringen, designes i ministerierne, og implementeres af medarbejdere på lokalt plan. Iværksættelsen og gennemførelsen af lovgivningen er dog ikke ligetil. I denne proces træffes nemlig en række vigtige politiske beslutninger, som ofte omformer lovgivningen, så det produkt, der afleveres til borgerne, afviger en del fra det forventede. Problemet er med andre ord, at det implementerede kan fremstå anderledes, end det oprindeligt var tænkt ud fra den politiske målsætning, hvilket kan resultere i andre effekter end forventet. Grundene til at der er implementeringsproblemer på det lokale plan, hvor implementeringen udføres, behøver dog ikke at skyldes den

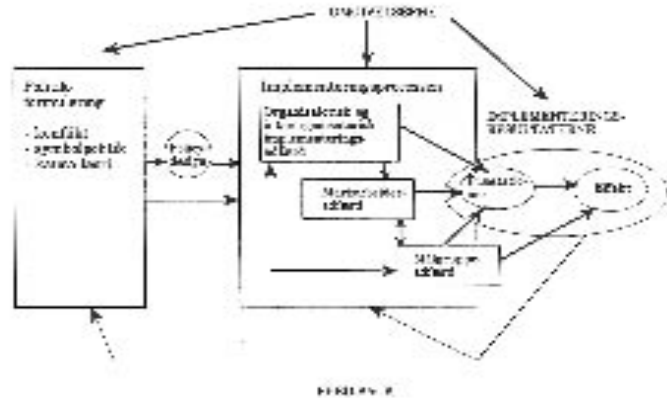


implementerende myndigheds skyld:

Det kan også skyldes, at de valgte midler, herunder instrumenter og implementeringsorganisation, er utilstrækkelige til at realisere de politiske mål

(Winter, p.20)

Ud fra Winters model (illustration, Søren Winter, p.59) ses det, at omgivelserne i et givent samfund spiller



en rolle både for formuleringen af en given lov, for implementeringsprocessen og for implementeringsresultaterne. Mere præcist starter implementeringsprocessen i politikformuleringen, med andre ord i forbindelse med vedtagelsen af en given lov. Den politiske beslutnings kombination af mål, midler eller instrumenter kaldes policy-design. Her fremgår de politiske intentioners mål for den givne lov og midlerne til at opnå implementeringen af denne.

Forløbets efterfølgende faser repræsenterer de faktiske omstændigheder under implementeringen. Her udføres den givne lov på regionalt-, amts- og kommunalplan. Implementeringen af loven modsvarer dog ofte – på disse planer – de, fra regeringens side, fastsatte mål, der er opstillet med den givne lov. Grunden til dette kan skyldes den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd. Det kan ikke mindst skyldes markarbejderadfærd, som de, der varetager implementeringen i de forskellige organisationer. Markarbejdernes adfærd kan feks. være påvirket af deres sociale og økonomiske baggrund, eller påvirket af, at de oplever en kløft mellem krav, der stilles fra lovgivningens, ledelsen og målgruppens side. Målgruppearadfærd kan ligeledes være præget af feks familiære eller økonomiske forandringer, der resulterer i, at de som målgruppe afviger fra det – på lovgivningstids-punktet – forventede.

Alt i alt påvirker målgruppearadfærd, markarbejderadfærd og den organisatoriske og interorganisatoriske implementeringsadfærd implementeringsprocessens præstationer. Præstationerne

er resultatet af implementeringen. Disse har på længere sigt en effekt, som ikke mindst kan være påvirket af målgruppeadfærden. Endelig vil der på grund af denne effekt fremkomme et feedback fra samfundets side, eksempelvis medie-omtale eller tilfredshed/utilfredshed i samfundet.

Næstfølgende skitseres den historiske kontekst, inden Winter igen inddrages i forbindelse med belysninger af de urbane boligproblemer og regeringens tiltag til løsningen af disse.

### Historisk kontekst

Før Mao kom til magten i 1949 havde Kina aldrig haft en effektiv bolig-politik. Hans regering blev derfor mødt med alvorlige urbane boligproblemer, – i form af bolig-mangel, og dårlige boligkår. Områder med slum var en del af byerne og der var hverken vand-tilførsel eller kloaktilførsel i boligerne.

Maos regering "overtog" således en boligsituation, der krævede handling. En overbevisning om at offentlig ejerskab ville være til samfundets bedste blev derfor et "nøgle-princip", som havde indflydelse på udviklingen af boligpolitikken mellem 1949 og 1978. Feks. blev bolig-tildelingen et administrativt planlægnings-anliggende, som var styret af staten (generelt: Zhang, Feuchtwang et al). – Eller, som det eksempelvis udtrykkes:

(...) by the mid-1950s, the parameters of urban housing policy had been established. Housing had become primarily the responsibility of the state, either directly through municipal government, or indirectly through the enterprise or institution.

(Feuchtwang et al, p.228)

De urbane boliger var således fortrinsvis offentligt ejet siden 1949 og dette år er derfor blevet betegnet som et vendepunkt for den kinesiske bolig-politik (Zang, p.19).

I Maos bolig-politik blev bebyggelser af ny boliger anses som et "u-produktivt" anliggende, og var derfor lavt prioriteret i forhold til regeringens øvrige investeringer. Samtidig hermed var der endvidere så godt som næsten ingen handel med private eller offentlige boliger før reform-starten i slutningen af 1970erne





(Chen,S., p.44).

Ved slutningen af 1970'erne frem til de tidlige 1980'ere så man således en ny vækst indenfor boligbyggeriet grundet nye reformer. Disse havde bl.a. som mål at styrke den økonomiske vækst v.h.a. en effektivisering af boligsektoren. Pudney & Limin taler sågar om et "bygge-boom", som karakteriserede et skift i den økonomiske politik; fra et regime, som betonedede produktiv investering og indskrænkede udbuddet af forbruger-goder, til et regime, som lagde mere vægt på forbrug og på "uproduktive investeringer". I det urbane Kina sås der f. eks. således en ti-dobbelt vækst i boligbebyggelsen fra midten af 1970'erne (Pudney & Limin p.1) og 1978 udgjorde f.eks. de uproduktive bolig-investeringer 7,8% af alle regeringens konstruktions-investeringer (Feuchtwang, S. et al. p.232). Disse investeringer skulle afhjælpe de voksende boligproblemer.

### **Urbane boligproblemer i Kina efter 1979**

Som tidligere nævnt var urbane boligbebyggelser, siden det kinesiske kommunistiske parti overtog magten i 1949 og frem til reformerne i slutningen af 1970'erne, fortrinsvis et offentligt anliggende, og blev anset som

"ikke-produktivt". Derfor blev de finansielt ikke støttet af regeringen, hvilket førte til stigende boligproblemer. Disse problemer beskrives i det følgende.

### **Boligmangel**

Nogle af de mest iøjnefaldende boligproblemer i Kina er de fysiske aspekter, – eksempelvis boligmangel. Boligmangel er først og fremmest et problem, der grundlæggende udspringer af skæve forhold mellem; antallet af boliger; boligernes størrelse i forhold til størrelsen af gennemsnitsfamilien; samt endelig, befolkningsantallet og -tilvæksten.

På grund af boligmangelen er der ofte urimeligt lange ventelister for at få tildelt en bolig, sågar kan der være tale om ventelister for livstid. Hjemløshed er således også et problem, og f. eks. levede 202,000 indbyggere i slum eller på gaderne i Shanghai på grund af boligmangel (Zhang, p.55–57). Boligmangelen er tydeligst, hvor migrationen fra land til by finder sted, hvilket oftest er tilfældet i de større industrielle områder i byerne. Særligt i en by som Shanghai manglede næsten halvdelen af nygifte par (1/2 million) i 1985 en egen lejlighed (Feuchtwang, S. et al, p.241).

Trods 1970–80'erne reformerne, der bl.a. fokuserede

på privatisering af boligsektoren, forblev den urbane boligmangel i Kina et problem. Dette skyldtes dels at huspriserne var for høje til at indbyggerne kunne købe dem. Det skyldtes også, at antallet af husstande voksede hurtigere end befolkningstilvæksten (Zhang, p.53).

Dels manglede der således et stort antal boliger, og dels var boligkårene dårlige. I 1987 manglede 49,98% af husstandene tilfredsstillende boliger (Zhang, p.55). Sidstnævnte betød eksempelvis, at en byfamilie skulle dele køkken, badeværelse eller toiletter med op til tolv andre husstande (Chen, S., p.47).

Der var endvidere i 1980'erne stadig mange boliger, som var utilstrækkelige, hvad angår sanitære forhold. Hvis eksempelvis alle byer i 1985 i Kina tages i betragtning, havde kun 38,7% boliger eget køkken, 69,8% eget toilet, 37,75% indlagt vand, og 88,5% var uden gas-installationer (Zhang, p.57).

#### Vedligeholdelse

De fleste urbane boligbebyggelser, bygget i 1950 og op til 1970'erne blev skabt med minimal finansiel støtte fra regeringens side. Det fik sine konsekvenser. De lave huslejer – som fastsatte af Maos regering – udgjorde mindre end 1% af byboernes årlige løn eller leveomkostninger, hvilket betød, at:

The low rents have failed to cover the costs of construction, depreciation, maintenance, and management, etc. that have been at least ten times as high.

(Chen, A., p.44)

Dette medvirkede til utilstrækkelige vedligeholdelses- og byggeforhold, problemer som også til en vis grad har været synlige efter reformerne i slutningen af 1970'erne. Af den grund har de især gennem de sidste årtier haft behov for reparationer og vedligeholdelse. Mange af disse boliger er i så dårlig stand, at de officielt er blevet defineret som farlige at bo i, da de enten er ødelagte eller strukturelt i fare for at falde sammen (Zhang, p.59).

#### Sociale aspekter

Et resultat af ovennævnte faktorer er, at mange beboere ofte er presset sammen i de enkelte boliger, – feks. fremgår det at 35 % af alle familier i de kinesiske byer



bor under sådanne forhold, og at 5–6 % af familierne ikke har nogen bolig overhovedet (Whyte & Parish, p.79).

At der ikke er meget boligplads pr. indbygger fremgår ikke mindst af, at den gennemsnitlige beboertæthed i byerne i 1992 var 1,91 person pr. rum, hvilket var om-

kring 2,55 gange mere end beboertætheden i England eller Japan, og 4,9 gange mere end den i USA. En beboertæthed på 1,5 eller mere anses for et seriøst tegn på at en bolig er overfyldt (Zhang, p.59)

Der kan også være andre indikationer på at boligsituationen ikke er tilfredsstillende. Disse kan være i form af, hvor boligerne er placeret og hvem der har adgang til dem. Der er forskel på de forskellige socialgruppers muligheder for at få bolig, ligesom der er forskel på lønninger og boligtilskud. Omfanget af disse tilskud varierer fra region til region og gives ikke til husejere. Boligstøtten er ikke logisk motiveret, da den beregnes ud fra huslejen, hvilket betyder, at de største boliger – som kun bedrestillede har råd til – også modtager mest i støtte. Omvendt modtager de, som bor i små boliger, mindst støtte.

Trods ny reformer, der opfordrer indbyggerne til at købe egen bolig, afgør arbejdet endnu idag oftest, hvor en familie skal bo og hvordan de skal bo. Placeringen af boligerne har de enkelte forbrugere derfor ikke indflydelse på, da den besluttet i lokalt regi af feks. lokale planlæggere eller arbejdsenheder (Zhang, p.64). Boligforholdene varierer for de enkelte familier alt efter social status:

The allocation of housing is subject to a points system which reflects the social status of an employee. (...) A hierarchical system of housing standards corresponds to a social hierarchy system. People in low social ranks cannot have access too housing of high standard. (Zhang, p.65)

Det kan fremme sociale forskelle blandt målgruppen, og ikke mindst blandt de ansatte i et givent firma.

Et andet problem er, at den bureaukratiske tildelelse af velfærdsboliger endvidere har stimuleret markarbejderne til at misbruge deres magt og indflydelse for at opnå boliger, som de ikke er berettiget til. Derudover har bolig-tildelingssystemet gjort den urbane arbejdskraft immobil. bla. ved dét, at målgruppen ikke vil flytte på grund af deres svært opnåede bolig (Chen, A., p.46).

I lyset af ovenfor beskrevne problemer, samt i lyset af byggesektorens rolle for økonomisk vækst, er det klart, at et politisk mål fra regeringens side må være at

bygge flere boliger og finansiere en del af udgifterne til vedligeholdelse af bevaringsværdige boliger. I forhold til Winters teori må disse mål derfor indgå i selve lovgivningen – politikformuleringen – og i dens policy-design.

Efterfølgende belyses regeringens problemer og mål, samt dens opfattelse af de ovenfor beskrevne boligproblemer. Samtidig kommer der ind på, hvilke mål og midler regeringen har fremvist for at løse boligproblemerne.

### **Regeringens svar på boligproblemerne i 1980–'90erne**

Med reformerne siden 1979 ændrede meget sig i Kina, blandt andet boligsituationen. Ændringerne skyldtes dels en ny fokusering på den økonomiske udvikling, hvilket bl.a. medførte privatisering indenfor boligsektoren. M.a.o. regeringen ønskede at gå fra et planøkonomisk system til et økonomisk system styret af markedskræfter.

Dels skyldtes ændringerne, at regeringen brugte flere penge på det sociale velfærd end de tidligere havde gjort. Det vil sige, at regeringen brugte flere ressourcer på at skabe flere boliger i byerne.

Ovennævnte præstationer var alle knyttet til en ny politik, som Deng Xiaoping og hans støtter fremførte. Derved satte de en stopper for mange års ignorering af boligsektorens rolle for økonomisk vækst og for minimale investeringer i den nationale byggesektor (generelt Chen, S. Mackerras, C. et al).

#### **Bolig-boom'et i 1980erne**

I 1982 udgjorde bolig-investeringerne derfor 25,4 % af alle regeringens konstruktions-investeringer (Feuchtwang, S. et al. p.232). Dermed var bolig-boom'et et af regeringens svar på nogle af de urbane boligproblemer:

The housing component of this policy switch was a response by the authorities to the prevailing low housing standards and to the problems raised by an anticipated growth in rural-urban migration.

(Pudney & Limin, p.1)

Dette boligboom gjaldt eksempelvis højhus-bebygninger. Alene i 1980 blev der bygget 400000 kvm. højhusbyggeri, og i Guangzhou blev et helt distrikt

omformet til højhus-område, men særligt efter 1983 blev der bygget mange højhuse til at huse målgruppen, – den urbane befolkning. I byer som f.eks. Beijing, Shanghai, Tianjin og Guangzhou dominerer højhuse derfor byernes skyline.

At højhusbebyggelsen blev populær skyldtes dels regeringens ønsker om at tilfredsstille målgruppens behov, men derudover skyldtes det ikke mindst forbedringer af konstruktionsteknologien og en bevidsthed om pladsmæssige fordele ved at koncentrere byboerne i højhuse (Wang, A.P. & Murie, A. p.125).

Endvidere blev der i 1980erne bygget nye såkaldte satellitbyer. Udviklingen af disse var en strategi fra regeringens side for at kontrollere befolknings- og bolig-tætheden i de centrale byområder.

Disse nye boligområder kan med Winters terminologi betegnes som implementerings-resultater, efter at regeringen forsøgte at respondere på en konflikt i omgivelserne. – En konflikt, da befolkningen i flere år tidligere havde haft dårlige boligkår.

#### Forbedringer af boligkårene i 1980erne

Et andet svar fra regeringens side var en forbedring af boligkårene. I 1981 udarbejdede den kinesiske regerings Stats Konstruktions Kommite ny standarder for urbane boligbebyggelser, som var tilpasset målgruppen, som blev opdelt i fire socialgrupper.

Grupperne bestod af: 1. Arbejdere i industrielle virksomheder og i nye og gamle industrielle områder. 2. Arbejdere i gamle industrielle virksomheder, samt offentligt ansatte på amtsplan. 3. Læger el. lignende, og regeringsledere på amts-guvernør niveau. 4. Højt kvalificerede og regeringsledere på ministerielt samt provinsielt og prefekturalt højere niveau. Alt afhængigt af, hvilken socialgruppe en familie tilhørte, fik de tildelt en bolig.

De ny bolig-standarder betød bl.a. at boligernes etagehøjder blev formindsket til fordel for flere kvadratmeter i boligerne. Intensionen med denne lovgivning var, at kontrollere bebyggelsen af store lejligheder og mangfoldiggøre antallet af boliger. Endvidere betød de ny boligstandarder, at installationer såsom elektricitet og vand blev indlagt i alle de ny boliger (Wang, A.P. &

	1985	1986	1987	1988	1989
Average total space per head (m <sup>2</sup> )	9.97	11.85	11.47	11.99	13.51
Average living space per head (m <sup>2</sup> ) <sup>a</sup>	7.45	8.04	8.47	8.79	9.19
Number of rooms per head	0.45	0.42	0.42	0.42	0.43
Percentage of households which are ...					
homeless	1.50	0.69	0.45	0.38	0.43
living in "unconvenient" conditions <sup>b</sup>	8.71	7.60	7.55	7.77	7.65
crowded (under 4 m <sup>2</sup> per head)	13.54	10.2	7.92	6.71	5.72
4-6 m <sup>2</sup> per head	19.44	21.21	19.07	15.9	14.78
6-8 m <sup>2</sup> per head	22.65	21.57	22.22	21.14	19.41
over 8 m <sup>2</sup> per head	25.18	38.63	42.76	48.12	51.97

Year	Annual new (10,000)	Annual living expenses (10,000)	Living space (10,000 m <sup>2</sup> )	Salary/wage (10,000)	NRPS (million) (100 mil. m <sup>2</sup> )	NRPS (million) (100 mil. m <sup>2</sup> )
1957	6.16	223.00	ca	501	ca	ca
1964	5.70	220.68	ca	536	ca	ca
1973	ca	ca	2.6	515	0.18	ca
1979	ca	ca	2.7	668	0.55	ca
1981	ca	ca	3.9	767	0.92	ca
1981	6.78	436.84	4.1	772	0.88	ca
1982	7.06	471.00	4.4	788	1.18	ca
1983	7.68	516.91	4.6	876	1.15	0.15
1984	7.85	539.24	4.9	974	1.17	0.41
1985	8.48	572.20	5.2	1,148	1.5	0.65
1986	9.12	598.36	5.0	1,229	1.2	1.12
1987	9.74	651.50	5.1	1,229	1.2	1.35
1988	9.74	1,110.96	5.5	1,377	1.28	1.58
1989	8.67	1,210.95	5.6	1,365	0.92	0.75
1990	8.42	1,275.29	5.7	1,340	0.75	0.65
1991	12.68	1,457.31	5.9	1,370	1.1	0.88
1992	14.73	1,652.72	7.1	1,711	1.41	0.84
1993	22.15	2,115.81	7.5	2,371	1.66	0.98
1994	28.77	2,872.34	7.8	2,628	1.72	1.25

Murie, A., p.123–124).

Som det fremgår af tabel 1 (illustration, Pudney, S. & Limin, W., p.2) ses der i perioden 1985–1989 væsentlige forbedringer. Dels viser tabellen, at der var færre hjemløse og færre som boede i utilfredsstillende kår og dels var antallet af kvadratmeter pr. person klart højere. Hvis tabel 1 sammenlignes med tabel 2 (illustration, Chen, A. p.45) fremstår dog en klar forskel i antallet af kvadratmeter pr. person i f.eks. 1985 og 1989, hvilket kan give grund til eftertanke.

Begge tabeller skal nok tages med forbehold, da de stammer fra Kinas officielle årsbøger. F. eks. kan der



være udeladt særlige grupper i befolkningen såsom immigranterne og de midlertidige urbane arbejdere, hvorfor tabellerne fremstår forskellige.

Vigtigt er dog at bemærke, at der på grund af boligernes få kvadratmeter pr.person efter midten af 1980'erne ikke blev bygget lejligheder, som var mindre end 45 kvm., hvis ikke det drejede sig om feks. dele- eller sovesale. (Wang, A.P. & Murie, A. p.124).

Alt i alt er ovennævnte forbedringer i lyset af Winters implementeringsmodel udtryk for regeringens tiltag for at udbedre konflikten omkring den utilstrækkelige bolig-situation.

### Decentralisering og privatisering

Som resultat af reformerne gav regeringen i stor udstrækning også magt til de lokale myndigheder til at kontrollere den urbane udvikling. Deng Xiao Pings policy kaldet "arbejde-ansvar" ("job-responsibility") formindskede således både regeringens ansvar og dens magt.

As an indicator of this decentralisation, the central government's share of housing investments fell from 90 percent to 16 percent after 1978.

(World Bank report No. 9222-CHA, 1991)

Regeringen foretog således en radikal decentralisering af besparelses- og investerings-beslutningerne, og aflastede på den måde en stor del af sit ansvar for den bolig-mæssige udvikling. Endvidere faldt den centrale regerings andel i bolig konstruktions-udgifterne fra 1979 til 1988 således fra at have været over 90 % til at blive 16 % (Chen, A. p.47).

Med andre ord skiftede regeringen fra at have haft en central plan-økonomi til at have en økonomi, hvor den enkelte kunne tage initiativer og handle mere frit.

Udover at de lokale myndigheder fik ansvar og magt, søgte regeringen nemlig at styrke private entreprenørers rolle indenfor boligsektoren. Der var ved at ske et skift mod en mere markedsorienteret politik. Udover at regeringen decentraliserede og brugte flere penge på de tidligere betegnede "u-produktive investeringer", var der i 1980-'90erne ved at ske en væsentlig ændring i regeringens politik. Regeringen indførte nemlig en privatisering af boligsektoren (Mackerras, C. et al, p.189).

Privatiseringen af boligsektoren – særligt det urbane boligsektor – har været deklareret som et af de



vigtigste mål i de kinesiske økonomiske reformer.

Derudover hævdede regeringen i 1994, at målet med privatisering var at ændre velfærdssystemet til et markedssystem (Tolley, G.S., p.1). Som det eksempelvis formuleres var regeringens hensigter med markedssystemet:

It believed that the solution to the housing problems was to introduce a price mechanism.

(Zhang, p.131)

Privatiseringen i boligsektoren udmøntede sig på flere måder. Dels i form af salg af offentlig bolig-bebyggelser (velfærdsboliger), i form af ønsker om at der blev sat en stopper for statens tildeling af velfærdsboliger, i form af oprettelser af kompagniskaber mellem stat og arbejdsenheder og markarbejdere, som havde med boligtildeling at gøre (Zhang, p.134).

Med ovennævnte kan Winters terminologi bruges til at udlede, at de politiske præstationer, som blev implementeret for at afhjælpe bolig-problemerne, var øget privatisering og decentralisering.

### **Diskussion af boligpolitikens rings-proces og resultater**

### **implemente-**

Ud fra det gennemgåede ses, at et mål fra regeringens side siden de sene 1970'ere har været at bygge flere og bedre boliger. Bag dette mål ligger endvidere et overordnet ønske om dels løsning af boligproblemerne og dels økonomisk vækst. Midlerne til at løse boligproblemerne har været flere: For det første er der bygget flere boliger. For det andet er magten og de beslutningstagende instanser blevet decentraliseret. For det tredje er der blevet åbnet op for privatisering.

Implementeringen af regeringens policy-design har dog ikke vist sig tilfredsstillende i forhold til målgruppens behov. Dette fordi den urbane bolig mangel i Kina, trods reformerne og trods boliger bygget i den private boligsektorer, forblevet et problem langt ind i 1990'erne. Det skyldtes blandt andet, at antallet af husstande i byerne voksede hurtigere end befolkningstilvæksten. Efter som den urbane befolkning (målgruppen) voksede i kraft af migrationen fra land til by, så – for at bruge Winters ord – afveg målgruppens adfærd mere end det fra regeringens side var forventet. Dette har indtil nu haft

konsekvenser i form af illegale og faldefærdige boligbebyggelser – op til næsten 27 millioner kvm. – som er udlejet til migranter, og som regeringen planlægger at rive ned.

Det er således ikke det eksisterende befolkningsantal i Kina, som vækker den største bekymring, hvad angår bolig mangelen, snarere er det den stadig voksende befolkning. På grund af denne blev der i Kina i 1998 bygget omkring 350 millioner kvm. urbane boligbebyggelser. Med Winters terminologi er de realiserede boligbebyggelser således nogle af resultaterne i implementerings-processen.

De realiserede bebyggelser kan være en opfølgning på Verdensbankens indikationer, fra 1992 hvor der blev fremsat indikative mål for boligbebyggelse fra 1990 til år 2000. De realiserede bebyggelser overstiger dog Verdensbankens fremsatte mål for 1998, som er 239,464 kvm. Dette kan formentlig skyldes, at de pågældende bebyggelser ikke kun er statsfinansierede men også er resultat af private investeringer.

Vigtigt er dog, at regeringens andel af boligbebyggelses udgifter under alle omstændigheder er steget og antallet af kvadratmeter pr. person i de enkelte boliger er blevet større (Chen, Aimin p.56). Dette aspekt viser nogle konkrete resultater af implementeringsprocessen, som dog er betinget af de enkelte implementerende instanser, der ikke fungerer helt efter planerne. Mange lokale autoriteter og arbejdsenheder har nemlig brudt med de nationale regulativer. Størrelsen på en leders bolig er således blevet større og ledernes boligstandarder bedre (Wang, A.P. & Murie, A., 1999). Sådanne forhold skaber logisk set flere sociale uligheder, da ansatte indenfor feks. den offentlige administration har bedre muligheder for at profitere på deres magt.

Hvad angår privatiseringen af boligmarkedet ser den ifølge Lateline News ikke ud til at være optimal. Dette fordi mange familier fortsat bor i billige – eller gratis – velfærdsboliger, som de har fået tildelt af deres arbejdsenhed og at de derfor ikke er villige til at købe bolig. Dette kan skyldes, at en stor del af Kinas indbyggere voksede op i 1970'erne og forventede, at staten sørgede for bla. bolig, indkomst, pension, uddannelse. I lyset af Winters implementeringsmodel kan det der-

for formodes, at målgruppen endnu ikke er parat til – regeringens opfordring til – at de selv skal købe bolig.

Da der videre er høje priser på byggegrunde i byerne og dårlige forhold hvad angår banklån til huskøb, er regeringens ønske om effektiv privatisering særlig problematisk. Som det ifølge Lateline News også er blevet udtrykt af den kinesiske vice-minister for bygge ministeriet Ye Rutang, så er overgangen fra at staten tildeler velfærdsboliger til et system med et "virkeligt ejendomsmarked" stadig i sin begyndelse. Dette kan også skyldes, at befolkningen er urolig over den økonomiske krise og over risikoen for arbejdsløshed.

Et problem i den sammenhæng er også, at huspriserne er steget urimelig højt. Ofte er priserne i den private boligsektor så høje, at almindelige byborgere ikke kan betale en privat bolig. Eksempelvis er hus-

bejdere kan profitere på deres stilling og foretrække egne interesser frem for målgruppens interesser. Et sådant problem er forårsaget af decentraliseringen af de beslutningstagende instanser ligesåvel som oprettelserne af kompagniskaber mellem stat og arbejdsenheder og markarbejdere.

### Afslutning

Opsummerende skal det nævnes, at implementeringen af boligpolitikken i Kina siden 1979 på nuværende tidspunkt ser ud til at have både gode og mindre gode resultater. De gode resultater er først og fremmest at der er bygget flere boliger med statens støtte, end det under Maos tid var tilfældet. Dette kan anses som et første skridt på vejen til at give den urbane befolkning tiltrængt hjælp. Ligeså kan privatiseringen anses som et godt resultat, da den stimulerer til en mere effektiv boligsektor. Som et mindre godt resultat har privatiseringen dog samtidig resulteret i højere land- og boligpriser, hvilket ikke har styrket befolkningen til at

prisen ifølge The Industrial and Commercial Bank of China i 1999 6 gange højere end den gennemsnitlige husholdningsindkomst, hvilket gør naturligvisat boligmarkedet forståeligt nok ikke vokser som ønsket.

I lyset af ovennævnte har regeringens politik således "ramt forkert" overfor målgruppen. Den fejlslagne politik kan dels skyldes dels private investorers udnyttelse af boligsituationen. Med andre ord privatiseringen har resulteret i så høje priser, at flertallet af befolkningen ikke har råd til at købe en bolig, hvilket ellers var et af målene i regeringens policy-design.

Dels kan den skyldes utilstrækkeligt samarbejde mellem de implementerende instanser og bankverdenen, samt deres mulige forskellige interesser.

At implementeringen af målsætningerne ikke har vist sig tilfredsstillende kan også skyldes målgruppens rævn. Det kan også skyldes den inter-organisatoriske implementeringsforstand, at de enkelte markar-



Marianne Ibler, arkitekt, Ph.D.stud.  
Adjunkt, Arkitektur og Design  
Aalborg Universitet

købe egen bolig. Ikke mindst er der også manglende interesse for at købe egen bolig, så længe der ikke er fordelagtige lånemuligheder og så længe det stadig er muligt at beholde en velfærdsbolig. Målgruppens adfærd har derved afvejet i forhold til forventet fra regeringens side. Hvad angår decentraliseringen af statens beslutningstagende enheder har den som et mindre godt resultat og mod forventet til tider ført til de implementerende myndigheders magtmisbrug, istedet for at den er kommet målgruppen til fordel. I lyset af Winters implementeringsteori har implementeringsprocessen således vist sig ganske problematisk. Den kinesiske urbane boligsituation – og boligpolitik – er dermed stadig et problematisk område, som udgør en udfordring for Kinas ny politiske system.

## Litteratur

- Chen, A. (1998) China's Urban Housing Market Development: problems and prospects, *Journal of Contemporary China*, Vol. 7 No. 17, 43–60.
- Chen, S. (1995) Municipal Leadership and Interest-Oriented Mass Participation: The Process of Housing Reform Plan in Shanghai, *The Journal of Contemporary China*, No. 10, efterår 1995, 45–65.
- Feuchtwang, S. et al. (1988) *Transforming China's economy in the eighties*, London.
- The World Bank (1992) *China Implementation Options for Urban Housing Reform*, Washington, D.C..
- Far Eastern Affairs (1996) China's Social and Demographic Policies, *Far Eastern Affairs*, No. 5, 44–55.
- Mackerras, C. & Taneja, P. & Young, G. (1994) *China Since 1978*, Melbourne.
- Macfarquhar, R (1993) *The Politics of China – The eras of Mao and Deng*, Cambridge
- Pudney S. & Limin, W. (1994) Housing and Housing Reform in Urban China: Efficiency, Distribution and the Implications for Social Security, *The Development Economics Research Programme*, No. 8, London.
- Tolley, G.S. (1991) *Urban Housing Reform in China – An economic Analysis*, Washington, D.C..
- Wang, J.C.F. (1999) *Contemporary Chinese Politics – An introduction*, New Jersey.
- Wang, Y.P. & Murie, A. (1999) *Housing policy and practice in China*, Wiltshire
- Whyte, M.K. & Parish, W.L. (1984) *Urban Life in Contemporary China*, Chicago
- Winter, S. (1994) *Implementering og effektivitet*, Herning
- World Bank Report No 9222 – CHA, (1991)
- Zhang, X. Q. (1998) *Privatisation: A study of Housing Policy in Urban China*, New York.
- <http://lateline.muzi.net>, Muzi lateline News: China