

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Jaakko Pohjolainen

**”MIELUUMMIN HARMONIAA KUIN SAMANLAISUUTTA”**

Huomioita Kiinan keskus- ja paikallishallinnon integroitumiseen vaikuttavista  
ympäristötekijöistä kontingenssitarkasteluna

Hallintotieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2010**

## SISÄLLYSLUETTELO

|  | <b>sivu</b> |
|--|-------------|
| <b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>  | 3           |
| <b>TIIVISTELMÄ</b>   | 5           |
| <b>1. JOHDANTO</b>   | 7           |
| 1.1. Tutkimusongelma   | 9           |
| 1.2. Tutkimusaineistot ja metodi   | 11          |
| <b>2. KONTINGENSSITEORIA ORGANISAATION ILMENTÄJÄNÄ</b>                       | 14          |
| 2.1. Kontingenssiteoria osana organisaatioteorioita                          | 14          |
| 2.2. Kontingenssiteorian määritelmä  | 16          |
| 2.3. Elävä kompositiomalli kontingenssiajattelussa                           | 20          |
| 2.4. Kontingenssiteorian mukaiset käsitteet                                  | 22          |
| 2.4.1. Konteksti   | 23          |
| 2.4.2. Differentiaatio   | 24          |
| 2.4.3. Integraatio   | 28          |
| 2.5. Integroitumisen tutkiminen Kiinan hallinnossa                           | 29          |
| <b>3. EMPIIRINEN TUTKIMUSKOHDDE: KIINAN KESKUS- JA<br/>PAIKALLISHALLINTO</b> | 31          |
| 3.1. Kiinan hallinto   | 31          |
| 3.2. Hallintopolitiikka  | 32          |
| 3.2.1. Yksipuoluejärjestelmä   | 33          |
| 3.2.2. Hallintopolitiikan tulevaisuudennäkymät                               | 35          |
| 3.3. Keskushallinto valtaa käyttävänä toimielimenä                           | 36          |
| 3.4. Paikallishallinto   | 38          |
| 3.5. Keskus- ja paikallishallinnon välisen suhteen keskeiset kysymykset      | 41          |
| 3.6.1. Keskus- ja paikallishallinnon integraatiotekijät                      | 45          |
| 3.6.2. Tarkasteluun valitut tekijät integraation näkökulmasta                | 47          |

|  |    |
|--|----|
| <b>4. INTEGRAATIOON VAIKUTTAVAT TEKIJÄT KIINAN HALLINNOSSA</b> | 49 |
| 4.1. Avoimuus  | 49 |
| 4.2. Yhteiskunnan vakaus                                       | 54 |
| 4.3. Autonomia   | 59 |
| 4.4. Kansalaisten huomioiminen                                 | 63 |
| 4.5. Yhteenvedo  | 66 |
| <b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>                                       | 71 |
| <b>LÄHDELUETTELO</b>   | 77 |

## KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

|  |    |
|--|----|
| Kuvio 1. Organisaatio- sekä johtamisteorioiden evoluutio Kastin & Rosenzweigin kuvaa mukailleen.                   | 16 |
| Kuvio 2. Neljä mallia organisaatioiden ympäristöistä.  | 27 |
| Kuvio 3. Elävä kompositio- malli organisaation ja ympäristön muodostamana systeeminä.                              | 21 |
| Kuvio 4. Kiinan keskushallinnon rakenne.   | 37 |
| Kuvio 5. Kiinan kokonaishallintojärjestelmä tarkasteltuna vertikaalisesti sekä horisontaalisesti                   | 43 |
| Kuvio 6. Tutkimukseen valittujen tekijöiden suhde toisiinsa.   | 48 |
| Kuvio 7. Tutkielmassa käsiteltyjen ympäristötekijöiden vaikutus keskus- ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen. | 72 |
| <br>   |    |
| Taulukko 1. Kiinan keskus- ja paikallishallinnon välisen integraation mahdolliset vahvistavat tekijät.             | 46 |
| Taulukko 2. Tutkimuksen oletetut ympäristötekijät, jotka vaikuttavat hallintotasojen suhteen kehittymiseen.        | 47 |



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

|                              |  |                      |
|------------------------------|--|----------------------|
| <b>Tekijä:</b>               | Jaakko Pohjolainen   |                      |
| <b>Pro gradu -tutkielma:</b> | ” Mieluummin harmoniaa kuin samanlaisuutta”:<br>Huomioita Kiinan keskus- ja paikallishallinnon integroitumiseen vaikuttavista ympäristötekijöistä kontingenssitarkasteluna |                      |
| <b>Tutkinto:</b>             | Hallintotieteiden maisteri   |                      |
| <b>Oppiaine:</b>             | Hallintotiede  |                      |
| <b>Valmistumisvuosi:</b>     | 2010   | <b>Sivumäärä: 84</b> |

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä tutkimuksessa on tavoitteena tutkia Kiinan keskus- ja paikallishallinnon välistä suhdetta kontingenssiteorian kautta tarkasteltuna. Huomio kiinnittyy ensisijaisesti löytämään empiriasta muutamia ympäristötekijöitä, jotka vahvistavat hallinnon kehittymistä suhteessa ympäristöönsä. Kiinassa vallassa oleva kommunistinen kansanpuolue joutuu ratkaisemaan hallintotavan, jolla Kiinan yhteiskunta pysyy yhtenäisenä ja samalla jatkuvan kehityksen kärjessä.

Tutkielmassa käytetään kontingenssiteoriaa sovellettuna ratkaisuna. Teorian lähtökohtana on, että jokaisen organisaation vuorovaikutus ympäristön kanssa on yksilöllistä ja aina tilanteesta riippuvaista. Tässä tutkielmassa keskitytään tutkimaan hallinnon kehittymistä integraation eli yhtenäisyyden kautta. Integraation avulla pyritään löytämään yhtenäisyyttä vahvistavia tekijöitä, joita Kiina tarvitsee strategisen suunnan säilyttämiseen. Tutkimusmetodinä käytetään dokumenttianalyysia ja havaintoja tehdään 27 hallintotieteellisestä artikkelista, joiden teemat käsittelevät pääosin 2000-luvun Kiinan hallinnon kehittymistä.

Empiirisestä aineistosta tehtyjen havaintojen pohjalta voidaan todeta, että keskus- ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen löytyy neljä tekijää, jotka vaikuttavat integraation kehittymiseen ympäristötekijöinä. Näistä tekijöistä autonomia, kansalaisten hyvinvointi ja yhteiskunnan vakaus vaikuttavat eniten integraation kehittymiseen. Avoimuuden lisääminen hallintotasojen välillä saattaa johtaa yhteistyötä enemmän eriyttävämpään suuntaan. Kiinalla on taipumusta ottaa käyttöönsä toimivia länsimaalaisia hallintoreformejä kiinalaisin erityispiirtein. Tulevaisuudessa Kiinan menestys riippuu puolueen uudistumiskyvystä sekä kansalaisten huomioimisesta.

Yhteiskunnan vakauden näkökulmasta paikallishallinnoilla ei ole koordinoitua toimintaa ja yhteistyötä keskenään. Tämän vuoksi yhteiskunnan vakaus ei nouse merkittäväksi tekijäksi ympäristötekijöiden joukossa. Kiina on huomionut kansalaistensa elinolosuhteita ja parantanut niitä huomattavasti, mutta resurssija paikallishallintojen riittävään toimintaan on niukasti. Tämä tekijä ei vaikuta hallintotasojen väliseen suhteeseen, mutta yhteiskunnan integroitumiseen sillä on vaikutusta. Avoimuuden merkitys tulee kasvamaan monella sektorilla hallinnossa, koska yhteistyö ulkomaiden kanssa tulee vaikuttamaan siihen. Tutkielman perusteella autonomialla on voimakkain vaikutus ympäristötekijöiden joukossa. Autonomian määrä paikallishallinnoissa on lisääntynyt vuosi vuodelta, mutta kehitystä on haitannut luottamuspula keskus- ja paikallishallinnon välillä.

---

**AVAINSANAT:** kontingenssiteoria, integraatio, Kiina, keskushallinto, paikallishallinto



## 1. JOHDANTO

Onko maailmassa toista valtiota, joka herättäisi niin paljon ristiriitaisia tunteita kuin Kiina? Viime vuosikymmenet tämä idän valtiovalta on noussut kaikkien tietoisuuteen avaamalla oviaan yhteiskuntaansa ja osoittaessaan halunsa olla mukana kehittyvien valtioiden joukossa. Kiina on hyötynyt suhteessa länsimaihin, investointien määrällä mitattuna, ollessaan tuotantokustannuksiltaan edullinen valtio. Tällainen kehityssuunta on saanut samalla kutsumanimen ”Kiina-ilmiö”. Toisaalta Kiina tarvitsee länsimaita kehittääkseen toimintatapojaan sekä parantaakseen kansalaistensa elinoloja ja kaikkea tätä tietotaitoa se ei voi luoda itse. Näiden lisäksi Kiina on pinta-alaltaan valtava ja asukasluvultaan se on maailman runsasväkisin maa (Ulkoasiainministeriö 2008).

Kommunistisen kansanpuolueen keskuskomitea on vuoden 2006 lokakuussa pidetyn kokouksensa jälkeen lausunut päämääräkseen ”harmonisen yhteiskunnan rakentamisen”. Tämä on tema, joka on toistunut jo pidemmän aikaa niin kiinalaisten poliitikkojen kuin virkamiestenkin puheissa. Harmonian asettaminen samanlaisuuden edelle pohjautuu filosofi Kongzin ajatukseen, jonka mukaan harmonia merkitsee erilaisuuden hyväksymistä sekä moninaisuutta. Toisaalta samanlaisuutta tavoittelemalla päädytään ainoastaan ideologisiin kiistoihin, oikean ja väärän sovittamattomaan konfliktiin. (Radio86 2009) Filosofi Kongzin sanonta sopii tämän työn otsikoksi, sillä empirian kautta pyritään löytämään niitä ympäristötekijöitä, joilla Kiinan yhteiskunta rakentuu harmoniseksi kokonaisuudeksi ja löytää mahdollisesti itselleen tien yhdeksi varteenotettavaksi toimijaksi muiden valtioiden rinnalla.

Kiinan kansantasavalta poikkeaa osittain länsimaisesta ajattelutavasta liittyen sen harjoittamaan talouspolitiikkaan, joka jäljittelee pitkälti länsimaalaista kapitalistista järjestelmää. Valtion olemassaolo ja säilyminen yhtenäisenä kansakuntana antaa myös toisen motiivin tutkia Kiinan käyttämää hallintojärjestelmää. Tarkoituksena on, että tämän tutkielman kautta Kiinan hallinnon erityisyys saa hieman lisähuomiota ja ymmärrystä myös länsimaalaisessa ajattelutavassa.



Yksinomaan kommunistisen puolueen hallitsema Kiina ei varmasti halua kokea samaa kohtaloa kuin Neuvostoliitto aikoinaan. Yksipuoluejärjestelmä saattaa ajaa puolueen valtaähkyn ruokkimaan korruptioon sekä huonoon hallintoon, joka lopulta ajaa paikallishallinnot tyytymättömyyden tilaan ja koko yhteiskunnan sekasortoon. Toisaalta onnistuessaan ylläpitämään järjestyksen sekä voimistamalla demokratisoitumista hallinnoimillaan alueillaan, tuskin mikään tulee kaatamaan kommunistisen kansanpuolueen ylikansallista valta-asemaa. (Jokinen 2008.)

Kiinassa demokratiaa tulkitaan eri tavalla verrattuna länsimaalaisiin valtiomuotoihin ja tästä johtuen perustuslain mukaan valta kuuluu kommunistiselle puolueelle. Vuoden 1989 tapahtumat Tiananmenin aukiolla Pekingissä horjuttivat hetkellisesti puolueen valta-asemaa, mutta se onnistui pysymään vallassa panostaessaan kaupunkilaisten elintason kohottamiseen, keskittämällä kaiken vallan puolueelle sekä päättämällä kukistaa kaikki vakautta vaarantavat tekijät jo alkuvaiheessa. Näiden tapahtumien jälkeen Kiinan kommunistinen puolue asetti vakauden ylläpitämisen ensisijaisten tavoitteidensa joukkoon. (Jakobson 2004: 9–10.)

Vakauden ylläpito on yksi niistä aihealueista, jota tämä tutkielma sivuaa. Kiinan yhteiskunta on kokonaisuus, jonka tutkiminen avaa uusia ovia kiinalaisen kulttuurin ymmärtämiseen ja samalla organisaatioiden toimintamalleihin. Tässä työssä Kiinan hallintoa tutkittaessa kontingenssiteoria voidaan mieltää kannattavaksi vaihtoehdoksi. Kontingenssin avulla voidaan tutkittavaa kohdetta tarkastella suhteessa ympäristöönsä. Oikeastaan ympäristön vaikutus organisaation toimivuuteen nähdään jopa kaikista ratkaisevimpana tekijänä. Tämän vuoksi sopeutuminen paikallisiin oloihin määrittelee lopullisen menestyksen.

Tässä työssä organisaatiota tarkastellaan muutaman olennaisen ympäristötekijän kautta, joiden uskotaan vaikuttavan hallintojärjestelmän kehittymiseen tulevaisuudessa. Jotta organisaatio toimii mahdollisimman tehokkaasti sosiaalisena järjestelmänä, tulee sen toiminnassa kiinnittää huomiota myös organisaatioviestintään. Tutkija Gerald M. Goldhaber (1981: 30,33) on painottanut, että organisaatioviestintä on dynaaminen prosessi, jonka kautta organisaatio keskustelee toimintaympäristön sekä sisäisten

osiensa kanssa. Prosessin avulla sanomia vaihdetaan keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevien jäsenten kanssa, jotta ympäristöstä löytyviin epävarmuustekijöihin onnistutaan vastaamaan.

Kiinan hallinnon reformeja tutkittaessa on tullut esille valtion poliittisen strategian nojautuvan pitkälle länsimaalaisten mallien käyttämiseen omine erityisehtoineen. Näihin lukeutuvat muun muassa hallinnon rakenteen monimutkaisuus talouteen liittyvissä käytännöissä verrattuna länsimaihin. Kiina on valmistautunut vastaanottamaan muissa maissa onnistuneita reformiajatuksia, mutta talouden kontrolloinnissa hallinto ei halua päästää irti vallastaan vaan säilyttää vahvan julkisen omistajuuden yhteiskunnassa. Talouden valvonnan lisäksi Christensen, Lisheng & Painter (2008) painottavat Kiinan todennäköisemmin omaksuvan sellaisia malleja, joissa painoarvo on kontrolloinnissa ja kurinpidossa. Tulevaisuudessa paineet keskitetyn vallan siirtämiselle aluehallinnoille kasvavat johtuen teknologisen ympäristön merkittävästä muuttumisesta. Kiinalaisten informaatiomäärän jatkuva kasvaminen muokkaa tavallisista kansalaisista tietoisia, joka kommunistisen puolueen tulee huomioida tehdessään hallinnon reformeja, mikäli se tahtoo pysyä vallassa.

### 1.1. Tutkimusongelma

Lähtökohtaisesti on monia eri vaihtoehtoja tutkia Kiinan hallinnon toimivuutta keskus- ja paikallishallinnon välisen suhteen kautta sekä toisaalta hallinnon muodostamaa suhdetta ympäristöönsä. Tässä tutkielmassa tutkimusongelma keskittyy kuitenkin selvittämään Kiinan sisäistä järjestystä valitun organisaationäkökulman kautta. Pinta-alaltaan ja väkimäärältään valtava Kiina onnistuu pitämään vallan keskitettynä yhdelle puolueelle. Erilaisia organisaatioteorioita tutkimalla voidaan todeta, että kontingenssiteoria tarjoaa yhden näkökulman tämän kaltaisen tutkimuksen suorittamiseen.

Tavoitteena tälle tutkimukselle voidaan pitää vastausten löytymistä niihin teemoihin, jotka pyrkivät selittämään niin Kiinan keskus- ja paikallishallinnon välistä integraatiota

vahvistavia tekijöitä kuin myös tuoda esille niitä ympäristötekijöitä, jotka selittävät hallinnon kehittymistä suhteessa ympäristöön. Hallintojärjestelmän yhdentymistä pidetään tässä tutkielmassa kiinnostavana aiheena, sillä tähän teemaan panostamalla Kiina löytää mahdollisesti tasapainon kansalaisten ja valtion välille. Integraation vaikuttavien tekijöiden tietoinen vahvistaminen hallinnon toiminnassa vie Kiinaa kohti uutta järjestelmää sekä demokraattisempaa aikakautta. Tästä johtuen nousee esille kaksi tutkimuskysymystä, joiden avulla pyritään löytämään vastauksia tutkimusongelmaan.

*• Onko tunnistettavissa tekijöitä, jotka vaikuttavat keskus- ja paikallishallinnon väliseen integraatioon olennaisesti?*

*• Mitkä ympäristötekijät vaikuttavat eniten hallintotasojen välisen suhteen kehittymiseen?*

Oletusarvoisesti voidaan päätellä, että Kiinan hallintotasoilla integroitumiseen tähtäävien toimintojen määrä tulee lisääntymään tulevaisuudessa. Näihin toimintoihin voidaan katsoa kuuluvan muun muassa autonomian lisääminen paikallishallinnon tasolla, avoimuuden lisääminen hallintotasojen kesken sekä investointien merkittävä lisääminen periferia-alueille.

Tutkimukselliset lähtökohdat muodostavat haasteen, johon etsitään vastauksia. Kiinan yhteiskunnan muuttuessa entistä avoimemmaksi, tulee sen huomioida muuttuvia seikkoja sisäisestä rakenteestaan kuin myös hallinnon suhdetta ympäristöön. Tämän tutkielman kontekstissa ympäristö ymmärretään laajemmassa merkityksessä Kiinan yhteiskunnasta sekä Kiinan toiminnasta osana kansainvälisiä järjestöjä ja yhteistyöelimiä.

Tämän lisäksi toisen tutkimuskysymyksen avulla pyritään kartoittamaan tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä ympäristötekijöitä, jotka luovat pohjaa keskus- ja paikallishallinnon välisen suhteen kehittymiselle. Ympäristötekijöillä tässä yhteydessä tarkoitetaan esimerkiksi keskeisimpiä länsimaita, jotka ovat tekemisissä Kiinan kanssa ulkopoliittisiin kysymyksiin liittyen. Yhteistyön syventäminen globaaleilla markkinoilla

luo paineita parantaa yhteiskunnallista vakautta Kiinassa sekä kohentaa reuna-alueiden elinoloja. Myös yleinen taloudellinen kehitys Kiinassa on omiaan vaikuttamaan ympäristötekijänä hallintotasojen väliseen suhteeseen. Valtion budjetin mahdollinen alijäämäisyys johtuen globaalista taantumasta asettaa Kiinassa alueita eriarvoiseen asemaan.

Kansalaisten aktiivisuuden lisääntyminen ja samalla omien oikeuksien vaatiminen on yksi tärkeimmistä ympäristötekijöistä, joka keskus- ja paikallishallinnon tulee huomioida kokonaisvaltaisesti. Valveutuneiden kiinalaisten mielipaha ja oikeuksien jatkuva laiminlyönti voivat sytyttää nopeasti levottomuuksia sekä pahimmassa tapauksessa verisiä mielenosoituksia, joista viimeisimmät tapahtuivat Kiinan reuna-alueella Xinjiangissa heinäkuussa 2009. (Helsingin Sanomat 14.7.2009.)

## 1.2. Tutkimusaineistot ja metodi

Yksi tapa tehdä laadullista tutkimusta on käyttää aineistolähtöistä analyysia. Tätä metodologiaa käyttämällä lähdetään liikkeelle puhtaalta pöydältä, jolloin tutkija ei aseta ennakoasettamuksia tai määritelmiä valitsemalleen aineistolle. Empiriaa kerätään laajasta aineistomäärästä, jolloin tärkeäksi huomioksi nousee aineiston eli korpuksen rajaaminen siten, että tutkimusote pysyy mielekkäänä ja järkevänä. Laadulliselle aineistolle tyypillinen ominaisuus on, ettei se lopu koskaan. (Eskola & Suoranta 2005: 19.)

Tässä tutkimuksessa empiirisen aineiston hankinta tapahtuu dokumenttianalyysia käyttäen. Aineisto koostuu pääosin 2000-luvun Kiinan hallintoa koskevien artikkeleiden hankkimisesta, koska tavoitteena on antaa mahdollisimman ajankohtainen kuvaus Kiinan yhteiskunnasta. Tutkimuksen empiirisessä osiossa käytetään sekä virallisia tieteellisiä dokumentteja että Kiinassa jo pitkään asuneiden henkilöiden muistelmia. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2007: 212) tuovat teoksessaan esille huomion, jonka mukaan laadullisessa tutkimuksessa ovat yleistyneet sellaiset tiedonkeruutavat, joissa toimijoiden kokemusten kautta pyritään ymmärtämään tutkittavaa kohdetta.

Artikkelianalyysin avulla tutkimusta varten on käyty läpi 27 artikkelia, jotka koostuvat pääosin kansainvälisistä julkishallinnon artikkeleista. Kansainvälisten artikkeleiden kautta saadaan empiriasta laadukkaampaa verrattuna suppeampaan kotimaisten artikkeleiden tarjontaan. Jotta tutkimustuloksista saadaan mahdollisimman ajankohtaista sekä luotettavaa, on valitun kohdemateriaalin aikajänne rajattu keskittyvän 2000-luvulla julkaistuihin artikkeleihin. Tästä kriteeristä poiketen aineistosta löytyy muutama 1990-luvun lopun artikkeli, joita tarkastellaan niiden tuottaman lisäarvon vuoksi. Suurin osa artikkeleista on peräisin yhdysvaltalaisista tutkimuslaitoksista ja niiden omista artikkelisarjoista.

Työn empiirisessä osassa artikkelit ovat suurimmaksi osaksi hallintotieteellisiä artikkeleita kansainvälisiltä tutkijoilta sekä kirjoittajilta, jotka käsittelevät Kiinan hallintopoliittisia reformeja tietyssä kontekstissa. Aineiston pohjalta on tarkoitus selvittää niitä ympäristötekijöitä, joita Kiinan hallinnossa esiintyy ja jotka ensisijaisesti vaikuttavat Kiinan keskus- ja paikallishallinnon väliseen integraatioon. Tämän lisäksi tutkimuksen empiria perustuu myös Kiinassa jo pitkään toimineiden virkamiesten kirjoitelmiin sekä Kiinan tutkimiseen erikoistuneiden tutkijoiden materiaaliin. Empiria pohjautuu seuraaviin artikkelisarjoihin: China Report, China Information, International Regional Science Review, China Leadership Monitor, Asian Affairs: An American Review, Center for Northeastern Asian Policy Studies, Modern China, Progress in Human Geography ja International Review of Administrative Sciences. Monipuolisen ja objektiivisen tutkimustuloksen takaamiseksi on tärkeää, että hallinnosta tehdyt arviot ovat tehty muualla kuin Kiinassa ja ulkopuolisen tahon toimesta.

Tutkimusmetodin valitseminen tälle aiheelle ei ollut haasteellista. Tutkimustyön lähtökohdat rajaavat metodin valinnan hyvin selvästi laadullisen tutkimuksen piiriin. Yhteiskunta tutkimuskohteena sekä sen tutkiminen määrällisesti voisi olla haasteellista ja empiirisen aineiston hankinta edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin esimerkiksi lomaketutkimuksen avulla lähes mahdotonta. Täten voidaan todeta, että tässä työssä käytetään laadullista tutkimusotetta. Edellä mainitulle tutkimusotteelle on tyypillistä kohteen havainnointi mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tämän lisäksi laadullisen

tutkimuksen kautta pyritään löytämään tai paljastamaan tosiasioita olemassa olevien väittämien sijaan. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007: 157.)

Laadullisessa tutkimusotteessa on mahdollista käyttää myös määrällistä analyysia, mikäli aineisto koostuu suuresta tekstimassasta, josta on tarkoitus etsiä tutkimuksen kannalta kiinnostavia tekijöitä. Tällaista analyysitapaa kutsutaan kvantifioimiseksi ja tähän työhön sitä voidaan soveltaa etsittäessä tietyillä kriteereillä ympäristötekijöitä, jotka vaikuttavat Kiinan keskus- ja paikallishallinnon suhteeseen. Laadullisen tutkimuksen avulla selvitetään yleensä tiettyä ilmiötä, mutta yhtä lailla voidaan myös antaa tiheä kuvaus tai kiinnostava käsitteellistys tietystä ilmiöstä. (Eskola & Suoranta 2005: 164–165.)

Demokratian yksi yleinen piirre on julkisten asiakirjojen saatavuus. Tämä on mittaamattoman arvokasta yhteiskunnan sosiologiselle tarkastelulle. Peruste on omiaan vahvistamaan valintaa laajan dokumenttianalyysin käytölle. Kiinassa voi huomata ajoittain julkisten asiakirjojen saatavuuden niukkuuden. Kiinan ollessa vuonna 2008 sijalla 72 kansainvälisessä korruptiovertailussa, jossa tarkastelussa oli yhteensä 180 valtiota. Edelliseen perustuen sekä tieteen objektiivisuuteen vedoten on tarpeellista käyttää empiirisessä aineistossa myös muuta kuin tieteellistä kirjallisuutta. (Silverman 2006: 176; Transparency International 2009.)

Tutkimustyön tekemisen kannalta on oleellista käsitellä aiempia tutkimuksia samasta aiheesta. Tämän avulla voidaan ymmärtää teoriaa syvemmin, koska näkemystä tutkimukseen voi peilata aiemman tutkimustyön kautta. Tutustumalla aiempiin tutkimuksiin avautuu samalla uusia näkökulmia valittuun aiheeseen sekä voidaan välttää virheellisiä tulkintoja, joihin muut tutkimukset ovat teoriaa käyttäessään päätyneet.

Aluehallinnon kehitys Kiinan yhteiskunnassa sekä erilaisten vaihtoehtojen löytäminen tutkimusaineistosta antaa mahdollisuuden länsimaille olla mukana tukemassa reformien käyttöönottamista Kiinan hallinnon kehittyessä tiettyyn pisteeseen. Tämä luo monia mahdollisuuksia hallinnon tutkimukselle liittyen Kiinan yhteiskuntaan myös jatkossa.

## 2. KONTINGENSSITEORIA ORGANISAATION ILMENTÄJÄNÄ

### 2.1. Kontingenssiteoria osana organisaatioteorioita

Keskeisimmät puitteet organisaatioteorioille ovat luoneet tiedemaailman merkittävimmät henkilöt Weber, Taylor sekä Barnard. Heidän elämäntyönsä ansiosta nykypäivään asti on jatkunut erilaisten organisaatioteorioiden sekä käytännön työn kehittyminen julkisella sektorilla. Näiden tieteellisten havaintojen kautta on myös organisaatio määritelty *laitteeksi*, joka ohjaa, muuttaa sekä kontrolloi ympäristöä niin sisäisesti kuin ulkoisestikin. (Harmon & Mayer 1992: 67–68.)

Weberin teoksesta *Maailmanuskonnot ja moderni länsimainen rationaalisuudesta* (1989: 96) löytyvän näkemyksen mukaan byrokraattinen herruus ei perustu uskontoihin tai traditioihin, vaan epäpersoonallisen siteen kautta yleisesti määritettyyn asialliseen virkavelvollisuuteen. Tähän liittyen muuan muassa henkilön virkavelvollisuus määräytyy rationaalisesti asetettujen normien mukaan, jolloin hänen tehtävästään tulee formaalisti oikein säädettyjen ja julkituotettujen sääntöjen legitiimi asema.

Edelliseen kappaleeseen viitaten Max Weber tuli tunnetuksi kehittäessään *byrokratian* mallin modernin yhteiskunnan vaatimiin tarpeisiin. Kast ja Rosenzweig (1985: 67) tuovat teoksessaan esille, että Weber oli merkittävä tutkija, jonka havainnot muodostivat vahvan pohjan modernille sosiologialle sekä muille tieteenaloille. Yksittäisen organisaation hallinnon kehittämisen lisäksi Weber oli kiinnostunut myös laajemmista taloudellisista sekä poliittisista yhteiskunnan rakenteista. Popularistisesti ajateltuna *byrokratia* ymmärretään usein tehottomaksi ja turhan raskaaksi järjestelmäksi, mutta sen alkuperäinen käyttötarkoitus osoittaa sen olevan tehokkain vaihtoehto monimutkaisille organisaatioille kuten suurille yrityksille ja julkisen sektorin laajoille kokonaisuuksille.

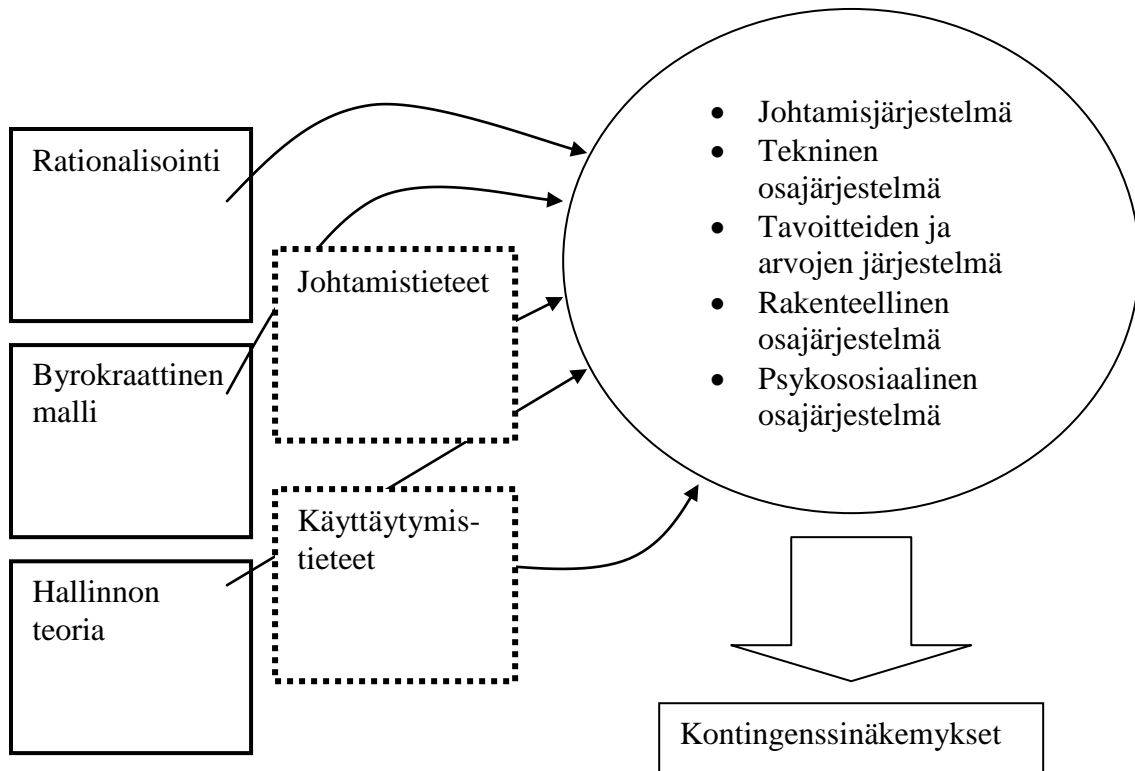
Fredrick W. Taylor (Harmon & Mayer 1992: 89, 92) omisti koko elämänsä tutkimukseen siitä, kuinka maailmassa tehtävän työn voisi tehdä entistä tehokkaammin.

Hänen kehittämiensä ideoiden mukaan rationalisoimalla työprosessia saadaan parhaiten parannettua työntekijöiden sekä johdon tehokkuutta. Taylorin mukaan hyvä organisaatio toimii siten, että parhaimmat kyvyt omaavat yksilöt ohjaavat niitä, joilta nämä kyvyt puuttuvat. Tämä ajatusmalli on pohjana organisaation rakenteelle, jossa vähemmistö työvoimasta ohjaa ja kehittää suurempaa osaa koskevan työvoiman tehtävät.

Organisaation sisäisen toiminnan tutkimisesta vastasi Chester Barnard 1900-luvun puolivälissä. Hän painotti organisaation järjestyksessä erityisesti epävirallisen toiminnan merkitystä virallisen rakenteen yhteydessä. Kuten jo aiemmin on tullut esille organisaation koostuessa ihmisistä, myös sen toiminnan ylläpitämiseksi tarvitaan inhimillisiä välineitä, jotka vahvistavat yhteisöllisyyttä ja rakentavat luottamusta. Ilman epävirallista rakennetta muodollista organisaatiota ei voida rakentaa. Barnardin ajatukset ovat tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä, sillä jokaisen yhteiskunnan luomat, samaa tarkoitusta varten perustetut organisaatiot rakentuvat mitä suurimmalla todennäköisyydellä varsin erilaisista lähtökohdista. (Barnard 2008: 95–96.)

Kastin ja Rosenzweigin (1985: 116) päätelmien mukaan kontingenssiteorian mallin kehittymisen myötä on pyritty rakentamaan laajaa näkemystä omaava teoria, joka selittäisi kaikkia organisaatioita. Heidän mukaansa jokaisen organisaation sisäiset osa-alueet sekä ympäristö ovat ainutlaatuisia ja tämä muodostaa perustan tietynlaisten organisaatioiden suunnittelulle ja johtamiselle. Näiden havaintojen pohjalta kontingenssiteorian näkemykset asettuvat (a) yleisten johtamisen sekä organisaation periaatteiden sekä (b) yksilöllisten organisaatioiden ja niiden tilanteiden selvittämisen välimaastoon.





Kuvio 1. Organisaatio- sekä johtamisteorioiden evoluutio Kastin & Rosenzweigin (1985: 118) kuvaa mukaillen.

Teorian syntymistä voidaan havainnollistaa edeltävän kuvion 1 avulla. Kuvan vasemmasta reunasta löytyvät organisaatio- ja johtamisteorioiden perinteiset näkökulmat. Näiden perinteisten näkökulmien kautta on muodostettu modifikaatiot: yleiset johtamistieteet sekä käyttäytymistieteet. Näiden vaiheiden kautta syntyi synteesi, joka sisälsi erilaisia osa-järjestelmiä (ympyrän kohdat) ja lopulta tieteiden evoluutio sai aikaan kontingenssinäkemyksen syntymisen.

## 2.2. Kontingenssiteorian määritelmä

Kontingenssin teoreettinen tarkastelu on saanut alkunsa yritysjohtajien tekemästä havainnosta: eri teollisuudenalojen ympäristöt omaavat tiettyjä taloudellisia sekä

teknisiä tuntomerkkejä, joista jokainen tarvitsee ainutlaatuisen ja kilpailukykyisen strategian. Tämän johtoajatuksen pohjalta tutkijat Paul R. Lawrence ja Jay W. Lorsch kehittivät kontingenssiteorian vuonna 1967, joka on näihin päiviin saakka ollut merkittävä osa organisaatioteorioiden historian kehityskulkua. Teoksessa *Organization and Environment* tutkijat Lawrence ja Lorsch (1967: 1–2) painottavat, että suurten organisaatioiden tutkimisessa keskitytään yleensä ainoastaan yhteen osa-alueeseen eikä nähdä tätä kokonaisuutena.

Teorian nimen taustalla on tilanteen mukainen ajattelu, jonka lopullisesta muodostamisesta vastasivat Lawrence ja Lorsch. Heidän päätelmänsä pohjautuvat kuitenkin samansuuntaisia ajatuksia antaneille tutkijoille kuten Burns & Stalker, joiden edeltävään teoriaan kontingenssiteoria pohjautuu. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että jokaisen organisaation vuorovaikutus ympäristön kanssa on yksilöllistä ja aina tilanteesta riippuvaista. Tämä määritelmä johtaa päätelmään, että organisaation on sopeuduttava vallitsevaan ympäristöön mahdollisimman hyvin selviytyäkseen olosuhteista. (Lawrence & Lorsch 1967: 187–191, 195–209.)

Tutkijat Lawrence ja Lorsch ovat paljon velkaa kontingenssiteorian kehittämisestä jo edellä mainituille Burnsille ja Stalkerille. He ovat esitelleet ensimmäisen kerran jo vuonna 1961 mallin kahdesta eri tavasta organisaation johtamiselle. Nämä ovat *mekanistinen* sekä *orgaaninen* malli. Mekanistinen malli soveltuu johtamiseen parhaiten organisaation vakaiden olojen vallitessa, kun puolestaan orgaanista tapaa voidaan käyttää ympäröivien olosuhteiden muuttuessa. Burns ja Stalker päätyivät tutkimuksissaan toteamukseen, ettei yhtä ja ainoaa tapaa johtaa organisaatiota ole olemassa, vaan vallitseva tilanne määrää lopulta sen, mikä on organisaatiolle parhaaksi. (Burns & Stalker 1971: 119–125.)

Kallion (1995: 32) mukaan kontingenssiteoria pohjautuu yhteensopivuuden käsitteen perustalle. Yhteensopivuudella hän tarkoittaa organisaatiossa tapahtuvaa asioiden ja tehtävien häiriötöntä ja sujuvaa etenemistä. Tämän lisäksi yhteensopivuutta parantaa hidastavan kitkan sekä esteiden poissaolo. Teorian kannalta ajateltuna mahdollisimman

pitkälle kehittynyt yhteensopivuus ympäristön tilannetekijöiden sekä organisaation rakenteen välillä lisää synergiaa.

Kiinan yhteiskunnan rakenteen tutkimiseen teoria soveltuu hyvin, sillä valtion toimintatavat eroavat länsimaisista käytännöistä oleellisesti. Mikäli tarkastellaan erilaisesta organisaatiokulttuurista peräisin olevaa systeemiä, tulee myös ottaa huomioon tarkasteluun käytettävä työkalu. Tämän asetelman vuoksi kontingenssi muokkautuu uudella tavalla, kun sitä käytetään Kiinan hallintorakenteen tarkastelussa.

Ilman kontingenssiteoriaa, organisaatiotutkimusta sekä organisaatioiden suunnittelua, aihetta olisi erittäin vaikea käsitellä tässä asiayhteydessä. Suomalaiset tutkijat Mälkiä ja Vartola (1993: 38–39) ovat julkaisseet raportin, jossa tutkimuksen kohteena olivat suomalaiset kunnat. Tutkimustulosten perusteella he havaitsivat, että huonostikin ympäristöönsä sopeutunut kunta selvisi hengissä ja mitä pienempi kunta oli kooltaan (asukasluvultaan mitattuna), sitä helpommin se omaksui käyttöönsä uuden toimintatavan.

Lex Donaldson (2001: 6–7) on tutkinut kontingenssiteorian merkitystä erityisesti sen aikaansaaman tehokkuuden kautta organisaatioissa. Tutkimalla tehokkuutta erilaisten osatekijöiden avulla saadaan selville organisaatiossa ilmenevät menestystekijät tai epäonnistumista edistävät toimet. Donaldson on muihin kontingenssiteoreettikkoihin verrattuna kriittisin sen tuoman edun suhteen. Hän painottaakin selvästi teoksessaan *The Contingency Theory of Organizations*, ettei ole olemassa yhtä organisaatioiden kontingenssiteoriaa, vaan monia teorioita, ja täten ei ole olemassa myöskään yhdistävää kaavaa näille monille teorioille.

Omien tutkimustensa pohjalta Donaldson (emt. 7–8) päätyi johtopäätökseen, että rakenteelliselle kontingenssiteorialle (*structural contingency theory*) voidaan todistaa olevan yhteisiä nimittäviä tekijöitä. Niitä ovat kontingenssin ja organisaatorakenteen välinen yhteys, organisaation rakenteen määrittäminen kontingenssin kautta sekä rakenteen sopivuus kontingenssissa, joka vaikuttaa suoritukseen.

Kontingenssiteoriaan voidaan myös liittää suoraan selvä yhteys organisaatioviestinnän merkityksestä. 1960-luvun lopulla tehdyt tutkimukset antavat selviä tuloksia siitä, ettei yksikään organisaatioteoria pysty selittämään organisaatiokäyttäytymistä. McGregorin (Goldhaber 1981: 43–44) kehittämä X- ja Y-teoria toimivat puhtaimmillaan ainoastaan tietynlaisissa, erityisissä olosuhteissa. Näistä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää X-teorian käyttämistä sotilasorganisaatiossa tai Y-teorian soveltamista tuotekehitysryhmässä ja nuorten ihmisten keskuudessa. Viitaten edellä esitettyyn kontingenssiteorian perustaan on myös organisaatioviestintään kehitetty vastaavanlainen malli. Tämän mukaan ei ole olemassa myöskään parasta mahdollista tapaa viestiä ja siksi viestintätapahtumaan vaikuttavat pääsääntöisesti sisäiset ja ulkoiset tekijät, joiden ilmeneminen on riippuvaista tilanteesta ja olosuhteista.

Kontingenssiteoriaa tarkasteltaessa tulee kuitenkin pitää mielessä, ettei se tarjoa mitään yleislääkettä organisaatioteorioiden joukkoon. Tämän mallin kehittyminen ei korvaa muita sitä edeltäviä teorioita, vaan antaa vastauksia organisaatioiden muokkauksessa kohti modernimpaan sekä avoimempaan suuntaan. Ihmisille lajityypillistä käyttäytymistä on tehdä jatkuvaa epävirallista vertailua erilaisten organisaatioiden välillä. Sen avulla ihmiset voivat havainnoida sekä ymmärtää paremmin monimutkaisia tapahtumia yhteiskunnassa. (Kts. Kast & Rosenzweig 1985: 558–559.)

Tämän tutkimuksen kannalta olisi kohtuutonta vertailla Kiinan hallintoa johonkin väestömäärältään suureen länsimaalaiseen hallintoon. Kiinan yhteiskuntajärjestelmä on jo rakenteeltaan ja hallintokulttuuriltaan täysin erilainen verrattuna muihin länsimaihin, joten yhtäläisyyksien löytyminen olisi voinut muodostua turhan raskaaksi tehtäväksi. Mielonen (2005: 108) muistuttaa, että Kiina on nykymuotoisen valtionsa aikana ottanut runsaasti länsimaisia vaikutteita oman kehityksensä pohjaksi. Mitään mallia ei ole otettu käyttöön sellaisenaan, vaan niitä on aina muokattu kiinalaiset tarpeet huomioiden.

Edellä mainittujen tutkijoiden lisäksi monimuotoisia organisaatioita on tutkinut Jay Galbraith (1973: 2–4). Omien sekä muiden tekemien empiiristen havaintojen pohjalta, hän nostaa esille kaksi tärkeää havaintoa: 1) ei ole olemassa vain yhtä parasta tapaa organisoida sekä 2) mikään organisointitapa ei ole tasapuolisesti tehokas. Galbraithin

keskeisimmät huomiot muihin tutkijoihin verrattuna ovat epävarmuustekijöiden sekä informaation huomioiminen organisoitumisessa.

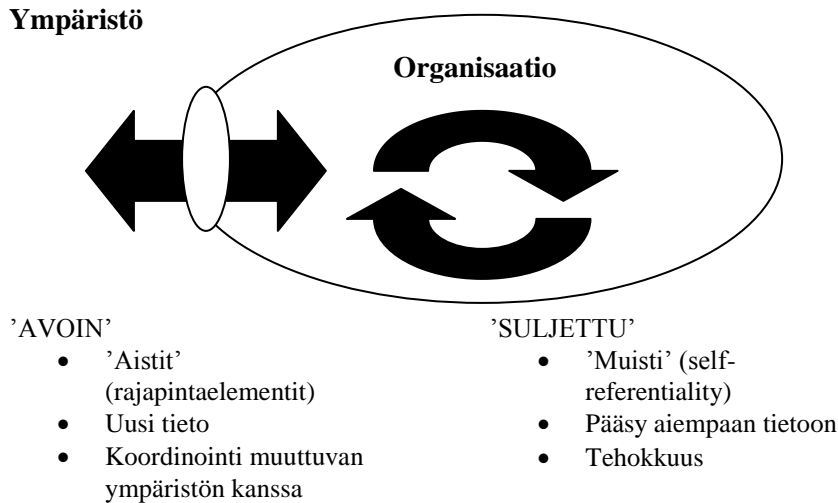
Tarkemmin määriteltynä Galbraith (emt. 4–5) tarkoittaa epävarmuustekijöillä sitä eroa organisaation hallitseman tiedon sekä tiedon, jota organisaatiolla ei ole hallussaan välillä. Mitä suurempia epävarmuustekijöitä organisaation toiminnoissa esiintyy, sitä enemmän informaatiota tulisi kulkea päätöksentekijöiden välillä, jotta asetettuihin tavoitteisiin päästäisiin. Tutkimuksen kannalta Galbraithin tekemät havainnot voidaan todentaa tutkimalla tiedonkulkua Kiinan keskus- ja paikallishallinnon välillä. Tämä lähtökohta antaa vahvan jalansijan paikallisille toimijoille, mikäli tulevaisuudessa keskushallinto menettää valtaansa ja samanaikaisesti paikallishallinnot uskaltavat käyttää tilaisuuden hyväkseen.

### 2.3. Elävä kompositiomalli kontingenssiajattelussa

Tutkimusasetelman vuoksi on huomionarvoista rajata muiden organisaatioteorioiden esittely koskemaan ainoastaan ympäristön muutoksia käsitteleviin organisaatioteorioihin. Sven-Erik Sjöstrand (1981: 65–68) käsittelee teoksessaan *Organisaatioteoriat* ympäristön sekä erityisympäristön muutokseen vaikuttavia teorioita. Hänen mukaansa organisaatioiden ympäristöt ovat moniselitteisiä ja subjektiivisesti tulkittuja kokonaisuuksia ja niistä tehdyt havainnot ovat ensisijaisen tärkeitä ympäristön funktioiden ymmärtämiseksi. Sjöstrand korostaa yhteiskunnan taloudellisen kehityksen merkitystä organisaatioiden toiminnalle sekä toiminnan muotoutumiselle.

Kontingenssiteoreettisen tarkastelun vertailukohdaksi on kehitetty *Elävä kompositio*-malli. Tämä kyseinen malli on tieteen kentällä suhteellisen tuore, sillä sen on laatinut Marjatta Maula 1990-luvun loppupuolella. Keskeinen huomio tämän mallin mukaan kohdistuu tehokkuuden ja luovuuden näkemiseen toisiaan täydentävinä tekijöinä. Elävien systemien teorian (Elävä kompositio) mukaan organisaatio voi uudistua

jatkuvasti ja tehokkaasti tulkitsemalla ympäristönsä tietoa ja hyödyntämällä samalla omaa jo olemassa olevaa tietoa. (Maula 2004: 266–267.)



Kuvio 3. Elävä kompositio- malli organisaation ja ympäristön muodostamana systeeminä. (Maula 2004: 266.)

Kuviossa 3 havainnointu Maulan kehittämä teoreettinen malli on tämän tutkimuksen kannalta oleellinen, sillä sen ominaispiirteissä on paljon samankaltaisuuksia verrattuna kontingenssiteoriaan. Elävä kompositio- malli keskittyy kuitenkin vain tiedon siirtymiseen organisaation ja sen ympäristön välillä, joten tämän teorian soveltaminen tähän tutkimukseen ei anna yhtä hyvää tutkimusasetelmaa kuin kontingenssiteoria..

Henry Mintzberg (1979: 219) keskittyy tutkimuksissaan organisaation rakenteisiin. Hänen vuonna 1979 julkaistussa teoksessaan *The Structuring of Organizations* huomio kiinnittyy kontingenssitekijöiden merkitykseen organisaation eri tasoilla. Aiempien kontingenssiteorian tutkimusten pohjalta hän päätyi kahteen hypoteesiin rakenteellisen tehokkuuden merkityksestä. Ensimmäisen oletuksen mukaan organisaation tehokas rakentaminen vaatii kontingenssitekijöiden sekä suunnitteluparametrien läheistä

sovittamista. Toisaalta tehokas rakentaminen vaatii myös organisaation sisäistä yhtenäisyyttä suunnitteluparametrien kesken.

Organisaatiorakenteen kannalta Mintzberg tutki neljää kontingenssitekijää, jotka ovat organisaation ikä ja koko, tekninen systeemi, ympäristö ja valta. Näiden tekijöiden merkitys vaihtelee suuresti organisaation eri tasoilla. Ikä ja koko ovat luonnollisesti merkittävä kontingenssitekijä kaikkialla organisaatiossa, mutta sen merkitys korostuu erityisesti keskitasolla. Tällä tasolla sijaitsevat työntekijät ovat pysyvämässä asemassa verrattuna ylemmän johtoportaahan henkilöihin ja heidän toimenkuvaansa kuuluvat olennaisesti muutosten aikaansaaminen strategian mukaan. Tällöin he huomioivat iän ja koon kaikessa toiminnassaan. On luonnollista, että tekninen systeemi vaikuttaa eniten organisaation operatiivisessa ytimessä eli käytännön tason tekijöillä. Käytännön tasolla toiminta on hyvin keskeisessä asemassa ja myös yhteydenpito ympäristön kanssa näkyy selvimmin tällä alueella. Organisaation ylin johto vastaa strategiasta ja täten ympäristön huomioiminen sekä ymmärtäminen ovat sille toiminnan ytimessä tärkeimmässä asemassa. Valta kontingenssitekijänä esiintyy kaikilla organisaation tasoilla, mutta sen vaikutusaste ei nouse valikoivan tekijän tasolle. (Mintzberg 1997: 296–297.)

#### 2.4. Kontingenssiteorian mukaiset käsitteet

Teoriana kontingenssi tarjoaa laaja-alaisen näkemyksen organisaatiosta ja sen selviytymisestä jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä. Lawrence ja Lorsch (1967: 8) ovat teoksessaan esitelleet teoriaansa kahden alakäsitteen avulla. Nämä ovat differentiaatio ja integraatio, jotka ovat Lawrencen ja Lorschin mukaan heidän tutkimuksiensa keskipisteenä.

Edellä mainittujen tutkijoiden (emt. 8–9) mukaan nämä kaksi käsitettä eivät ole heidän tutkimustensa pohjalta havainnoituja vaan niistä on käyty keskustelua monien organisaatioteoreetikkojen kesken lähestulkoon koko sen historian ajan. Lawrence ja Lorsch myöntävätkin avoimesti, että heidän kehittämiensä käsitteiden syntymistä edesauttoivat aiemmat tutkimukset aiheesta sekä kasvanut tiedon määrä

organisaatioiden toiminnasta. Seuraavaksi esitellään nämä kaksi käsitettä, sillä myöhemmin tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa tullaan käyttämään näitä selittävinä tekijöinä.

#### 2.4.1. Konteksti

Tutkimuksen konteksti rakentuu Kiinan hallinnon yhteyteen siten, että ensisijaisena tavoitteena on tutkia hallintotasoista keskus- ja paikallishallintojen välisen suhteen integroitumista vahvistavia tekijöitä. Tämän lisäksi kohteeksi valitusta empiriasta pyritään löytämään edellä mainittuja ympäristötekijöitä, joiden voidaan katsoa vaikuttavan hallinnon kehittymiseen tulevaisuudessa.

Empirian avulla pyritään löytämään ympäristötekijöitä, jotka tämän työn yhteydessä pyrkivät selittämään kansalaisten valvetumisen lisääntymistä, Kiinan suhdetta muihin valtioihin ja tämän kautta ilmenevää globaalia painetta liittyen tiettyihin teemoihin, taloudellisen tilanteen vaikuttaminen Kiinan periferia-alueisiin ja niiden investointeihin. Myös vakauden ylläpito koko yhteiskunnassa lukeutuu niihin ympäristötekijöihin, josta tutkimusta tehtäessä ollaan kiinnostuneita. Näitä teemoja pyritään kartoittamaan pääasiallisesti 2000-luvun hallintotieteellisistä artikkeleista liittyen Kiinan hallintoon. Aineistoanalyysia tehtäessä tulee kuitenkin huomioida myös muut mahdolliset ympäristötekijät, joita valitusta empiriasta mahdollisesti nousee esille.

Kontingenssiteoreettisen tarkastelun avulla pyritään löytämään sellaisia ympäristötekijöitä, jotka selittävät tämänhetkistä hallinnon tilaa suhteessa ympäristöönsä ja mahdollisuuksia ja uhkia tulevaisuutta ajatellen. Tälle tutkimustyölle valittu teoria soveltuu erityisesti sen joustavien piirteiden vuoksi.

Turun yliopistossa sijaitseva Itä-Aasian tutkimus- ja koulutuskeskus tekee tutkimusta liittyen Kiinan nykyyhistoriaan sekä yhteiskuntapolitiikkaan. Tutkimuskeskus on tehnyt laaja-alaista tutkimusta Tianjin- projektin myötä, jonka tarkoituksena on selvittää urbaania hallinnointia Kiinassa. Tässä projektissa erityisenä kiinnostuksen kohteena on



Tianjinin miljoonakaupunki ja sen käyttämät keinot julkispalvelujen tuottamiseksi kaupungin ja valtion yhteistyön avulla. Projekti on saanut rahoitusta myös Suomen Akatemialta vuosille 2007–2009. Tutkimuksen tuloksien avulla halutaan saada uutta konkreettista tietoa Kiinan keskus- ja paikallishallinnon muuttuvasta suhteesta. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä Kiinassa tällä hetkellä on kommunistisen puolueen kyky vastata uudistuspolitiikan tuomiin haasteisiin. (Itä-Aasian tutkimus- ja koulutuskeskus 2009.)

Itä-Aasian tutkimus- ja koulutuskeskuksen tutkimustyö painottuu pitkälti konkreettisiin projekteihin Kiinan yhteiskunnassa. Tutkimuskeskuksen tuottamien tulosten perusteella voidaan tässä tutkielmassa havainnoida paremmin keskushallinnon ja aluehallinnon välistä suhdetta. Erilaisten yksittäisten projektien kautta saadaan selvyyttä siihen, millä eri keinoilla hallinnointia Kiinassa hoidetaan.

#### 2.4.2. Differentiaatio

Suora suomennos differentiaatio-termille on eriytyminen. Tämän käsitteen merkitys nousi uuteen arvoonsa siinä vaiheessa, kun tutkijat Lawrence ja Lorsch (1967: 9) huomasivat aikaisempien organisaatioteoreetikkojen tekemät havainnot. Muun muassa jo klassikoiksi muodostuneet henkilöt kuten Fayol, Gulick, Mooney ja Urwick eivät olleet havainneet, että suuren organisaation segmentoitua pienempiin yksiköihin, voisi tämä vaikuttaa oleellisesti organisaation sisäiseen käyttäytymiseen. Differentiaatio-termiä käytettäessä Lawrence ja Lorsch ovat nimenomaan kiinnostuneita asenteiden ja käyttäytymisen eroavaisuuksista, eivätkä ainoastaan segmentoitumisen ja asiantuntijatiedon eroista.

Havainnointia tämän aiheen ympärillä on tehty kolmen eri tutkimussuunnan kautta. Näitä suuntia Lawrencen ja Lorschin (emt. 9–10) mukaan olivat 1) johtajien eroavaisuudet toiminnollisissa tehtävissä heidän suuntautuessa tiettyihin tavoitteisiin, 2) johtajien käyttämän ajan suuntautuminen organisaation eri osissa sekä 3) millaista ihmisten johtamista johtajat käyttävät eri organisaation osissa.

Differentiaatiota voidaan havainnollistaa organisaatioon sisältyvien erillisyyksiköiden toiminnan kautta. Yksiköt eroavat toisistaan niiden muodollisten rakenteiden eroavaisuuksien johdosta. On erittäin haasteellista mitata ja vertailla tuloksellisuutta kahden yksikön välillä, joista toinen on tarkasti määritellyn hyödykkeen tuottaja ja toinen yksikkö tuottaa asiantuntijuutta organisaation käyttöön. Myös yksilöiden käsitykset aikajänteestä eroavat suuresti toisistaan, riippuen tehtävänannosta sekä yksikön tehtävän luonteesta. Eriytymistä suhteessa muihin yksiköihin tapahtuu varsinkin käytettävän kielen suhteen. Ihmisten työskennellessä jatkuvasti samojen ongelmien parissa, muodostuu heille yhteinen kieli lyhenteineen, joka nopeuttaa huomattavasti informaation siirtämistä toiselle. Differentiaation kehittyessä liian pitkälle syntyy riski yksiköiden välisen yhteistyön heikentymiselle. Organisaation tavoitteen saavuttaminen saattaa hankaloitua, mikäli siihen sisältyviltä yksiköiltä puuttuu yhteinen kieli, toimintatavat ja rakenne. (Galbraith 1973: 91–93.)

Kiinan yhteiskunnan näkökulmasta differentiaatiolla on merkittävä roolinsa. Kommunistisen kansanpuolueen toteuttamat ruohonjuuritason poliittiset uudistukset varsinkin maaseudulla ovat kasvattaneet kiinalaisista entistä valveutuneimpia kansalaisia, jotka uskaltavat vaatia oikeuksiaan. Toisaalta korkean elintason saavuttaneet kiinalaiset eivät kannata mittavia poliittisia uudistuksia. He pelkäävät menettävänsä jo saavuttamansa edut ja lisäksi uhkana on kansallinen sisäpoliittinen kaaos, mikäli alhaisen koulutustason kansalaiset saavat enemmän päätösvaltaa. (Jakobson 2004: 33–34.)

Tässä työssä huomio keskittyy Kiinan yhteiskunnan hallinnon mahdollisuuksiin erilaiset ympäristötekijät huomioon ottaen. Suurin osa tieteessä saavutetuissa teorioissa ja reformeissa on syntynyt länsimaalaisten tutkijoiden toimesta. Omalta osaltaan tämä vaikuttaa siihen, että länsimaalaisten tutkijoiden kehittämät teoriat soveltuvat pääosin länsimaiseen kulttuuriin ja tässä tutkielmassa varsinkin hallintokulttuuriin. Mikäli differentioituminen etenee Kiinan hallinnon sisäisessä rakenteessa pitkälle, saattaa tämä asetelma vaikuttaa olennaisesti hallintojärjestelmän pysyvyyteen.

Lawrencen ja Lorschin (kts. Lawrence & Lorsch 1967: 187, 189) kehittämä malli kontingenssiteoria soveltuu tähän työhön, sillä sen mukaan organisaation menestymiseen vaikuttaa eniten sen mukautuminen mahdollisimman hyvin ympäristön vaatimuksiin sekä erityisesti selviytyminen siinä. Kontingenssiteorian kehittäneet tutkijat ovat selvästi saaneet vaikutteita Charles Darwinin evoluutioteoriasta, joka samalla luo teorialle poikkitieteellistä arvoa. Samaisen teorian mukaan organisaatiarakenteen vakaimmat osat ovat yleensä organisoituneempia kuin sen dynaamisemmat osat, jotka ovat vähemmän muodollisia toiminnoiltaan. Tässä tutkimuksessa käsitellään edellä mainitun teorian huomioita.

Organisaatioteorioita voidaan tarkastella kahdesta eri lähtökohdasta. Perinteisen tieteellisen näkökulman mukaan organisaatioteoria selittää organisaation olemassaolon syitä: käyttäytymistä ja olosuhteita missä se toimii tehokkaasti tai tehottomasti. Toisen lähtökohdan mukaan organisaatioteoria voi tarjota oppaan organisaation suunnittelulle. Nämä näkökulmat ovat Herbert A. Simonin (1997: 50–51) päätelmiä ja hän luokitteli kontingenssiteorian organisaation suunnittelutyökaluksi. Tässä työssä pääsääntöinen kiinnostuksen kohde on kontingenssiteorian tarkastelu sen suunnittelutyökalun ominaisuudessa.

Alun perin kontingenssiteoria on kehitetty yksityisen sektorin organisaatioita varten. Monikansallisten organisaatioiden toimiessa kaikilla mantereilla, tulee ajankohtaiseksi tarkastella yrityksen toimintatapoja erilaisissa ympäristöissä. Globaali kehitys hallintotieteissä on jo jonkin aikaa kulkenut kohti yksityisen sektorin toimintatapoja ja tästä on hyvä esimerkki NPM- ajattelun (New Public Management) omaksuminen hallinnossa. Tähän ajattelulle tyypillistä ovat tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen kaikessa toiminnassa. Asiaa voidaan soveltaa tekemällä enemmän samoilla resursseilla tai puolestaan säilyttää nykyinen palvelutaso käyttämällä vähemmän resursseja. (Frederickson 2007: 296–297.)

Tietyn organisaation suhdetta ympäristöönsä voidaan tulkita myös Henry Mintzbergin (1979: 286) laatimien perusmallien kautta. Niihin kuuluvat neljä vaihtoehtoa riippuen organisaation ulkopuolella vallitsevasta tilanteesta. Olosuhteet jakautuvat vakaisiin sekä

dynaamisiin olotiloihin ja organisaatiomalli yksinkertaisiin ja monimutkaisiin rakenteisiin. Mallia on havainnoitu kuvion 2 avulla.

|                       | <i>Vakaa</i>   | <i>Dynaaminen</i>  |
|-----------------------|--|--|
| <i>Monimutkainen</i>  | Hajautettu<br>Byrokraattinen<br>(taitojen<br>standardisointi)      | Hajautettu<br>Orgaaninen<br>(yhtenäinen<br>sopeutuminen) |
| <i>Yksinkertainen</i> | Keskitetty<br>Byrokraattinen<br>(työprosessien<br>standardisointi) | Keskitetty<br>Orgaaninen<br>(suora valvonta)             |

Kuvio 2. Neljä mallia organisaatioiden ympäristöistä. (Mintzberg 1979: 286.)

Vakaissa olosuhteissa toimivassa monimutkaisen rakenteen omaavassa organisaatiossa esiintyy yleensä hajautettua päätöksentekoa, mutta toiminta on pitkälle byrokraatoitunutta. Sen toiminnalle on tyypillistä menettelytapojen omaksuminen muodollisista harjoitusohjelmista. Organisaatorakenteeltaan yksinkertainen malli, joka toimii vakaissa olosuhteissa omaa keskitetyn päätöksentekojärjestelmän, mutta omaa myös edelliseen malliin verrattuna byrokraattisen toimintatavan. Selkeimpänä erona edeltävään on työprosessien standardisointi. Tällaista toimintatapaa esiintyy esimerkiksi valtio-omisteisissa tehtaissa. Dynaamisessa ympäristössä toimiva monimutkainen organisaatio harjoittaa yleensä hajautettua päätöksentekoa, mutta on toisaalta toimintatavoiltaan orgaaninen. Tässä mallissa keskushallinto joutuu luottamaan paikallisten johtajien näkemykseen nopeasti muuttuvassa ja arvaamattomassa ympäristössä. Kiinan keskushallinnossa on vallinnut pitkään malli, jossa dynaamisessa

ympäristössä toimii yksinkertainen organisaatorakenne. Tämä johtaa tiukkaan ja suoraan henkilökohtaiseen valvontaan keskushallinnosta aina paikallishallinnon alimmalle tasolle. (Emt. 1979: 286)

Tutkittaessa Kiinan hallinnon rakennetta kontingenssitarkastelun avulla, voidaan ottaa avuksi teoriaan sisältyvät alakäsitteet *differentiaatio* sekä *integraatio*. Näitä edellä mainittuja käsitteitä käyttämällä saadaan selvitettyä vahvan keskushallinnon suhdetta aluehallintoihin Kiinassa ja tämän lisäksi tavoitteena on löytää niitä ympäristötekijöitä, jotka vaikuttavat hallinnon kehittymiseen tulevaisuudessa. Tutkimustyön aikana nousee esille hallintotieteiden organisaatioteorioiden lähtökohtia, joihin lukeutuvat valtion ja kansalaisten välinen suhde, valtion tehtävän merkitys, vallan rajoittaminen sekä legitimitetin oikeutus valtiolle. (Ks. Salminen 2004: 19.)

#### 2.4.3. Integraatio

Integraatio muodostaa differentiaation rinnalla toisen tärkeän osatekijän, jonka merkitys on avainasemassa mietittäessä organisaation yhtenäisyyttä. Integraatiota voidaan pitää organisaation sisältä lähtevänä voimana, joka sitoo sen piiriin kuuluvat erilliset yksiköt toisiinsa. Teoksen *Organization and Environment* tutkijoiden määritelmän mukaan integraatio kertoo yhteistyön tilan laadusta, jota esiintyy organisaatioiden osastojen välillä. Integraatiota myös edellytetään, mikäli halutaan pyrkiä yhtenäisyyteen, jota ympäristö vaatii. (Kts. Lawrence & Lorsch 1967: 11.)

Organisaation kasvaessa luokittelutavasta riippuen erittäin suureksi, tulee integraation merkitykseen panostaa entistä enemmän huomiota. Koon ollessa riittävän suuri jakautuu organisaatio usein pienempiin osastoihin. Tämän tapahduttua esiintyy näissä osastoissa osittain edellä mainittua differentiaatiota. Integraation kautta pyritään löytämään yhtenäisyyttä vahvistavia tekijöitä, jotta organisaation yhteinen strateginen suunta saadaan säilytettyä.

Mikäli ylin johto haluaa reagoida jollakin tavoin integraation tasoon organisaatiossa, on sillä mahdollisuutena lisätä sopeuttavia rooleja omaavia johtajia organisaation eri tasoille. Näiden roolien perustaminen organisaatorakenteeseen auttaa ylintä johtoa valvontatyössä. Sopeuttavia rooleja voidaan nähdä olevan esimerkiksi johtotason apulaisjohtajilla tai osastopäälliköillä. Heidän tehtävänä on valvoa ja koordinoida annettuja tehtäviä, jotta resursseja on tarpeeksi oikeassa paikassa oikeaan aikaan. (Galbraith 1973: 93.)

## 2.5. Integroitumisen tutkiminen Kiinan hallinnossa

Tieteen historian aikana myös kontingenssiteoria on saanut eri tutkijoiden toimesta lähtökohdiltaan eriäviä sovelluksia. Yhdistävänä nimittäjänä näillä sovelluksilla on parhaimman organisoitumistavan löytäminen. Ympäristönäkökulman huomioiminen kontingenssitekijänä tarkoittaa sitä, että huomioidaan organisaation ulkopuoliset tekijät ja paineet, jotka vaikuttavat oleellisesti organisaation sisäiseen toimintaan sekä järjestäytymiseen. Tietyn organisaation omaksuman suunnitelman sekä rakenteellisen järjestyksen toimiminen ei välttämättä sovellu samassa tilanteessa ja ajankohdassa toiselle organisaatiolle. Tämän työn kannalta ollaan kiinnostuneita poliittis-taloudellisista tilanteista, joita ympäristö organisaation toiminnalle asettaa. Eri maiden hallitusten välillä saattaa olla suuriakin eroavaisuuksia, jotka määrittelevät tarkasti organisaatioiden käyttäytymistä sekä strategioiden laatimista. (Jaffee 2001: 243–244.)

Kiinan hallintoa tutkittaessa kontingenssitekijöiden avulla tulee myös huomioida organisaatiokulttuurin vaikutukset vallitsevaan järjestelmään. Kulttuuriin voidaan sisällyttää yhteinen arvopohja, uskomukset, olettamukset, normit ja havainnot, jotka ohjaavat yksilön toimintaan. Toisaalta organisaatiokulttuurin avulla voidaan selittää, kuinka organisaation jäsenet näkevät ja ymmärtävät käyttäytymisen organisaatiossa. Kuten J. Steven Ott (2007: 479–480) artikkelissaan (liittyen organisaatiokulttuurin ymmärtämiseen) toteaa: Vaatii suurta rohkeutta, mikäli haastaa organisaation valtavirran perusnäkökohdat. Tuntemalla Kiinan poliittisen historian sekä tapahtumat,

se henkilö tai taho, joka saa aloitettua seuraavan merkittävän uudistuksen hallinnon tasoilla, tulee nousemaan valta-asemaan Kiinan lähitulevaisuudessa.

Integroitumiseen vaikuttavia ympäristötekijöitä tutkitaan tässä työssä dokumenttianalyysin avulla. Olennaiseksi asiaksi nousee havainto, onko nämä vaikuttavimmat ympäristötekijät tunnistettavissa valitusta tutkimuskirjallisuudesta. Seuraavana haasteena voidaan pitää empiriasta mahdollisesti esiin nousevien ympäristötekijöiden vaikuttavuutta hallintotasojen välisessä suhteen kehittämisessä. On mahdollista, että tutkimustuloksia mitataan kahdella eri ulottuvuuden kautta.

Tutkimusaineistoa analysoidaan tässä työssä ei-numeerisesti, joten kannattavana ratkaisuna voidaan pitää jokaisen ympäristötekijän sijoittamista taulukkoon. Tekijöiden vaikutusta tarkastellaan empiiristen havaintojen pohjalta joko vahvan tai heikon vaikutuksen kannalta. Taulukon toisen ulottuvuuden muodostaa tekijöiden arvioiminen niiden eriyttävien tai yhtenäistävien ominaisuuksien osalta. Tämän jaottelun avulla voidaan havainnollistaa tutkielmassa empiriasta esiin tulleita tuloksia ja samalla arvioida niitä suhteessa toisiinsa.

### **3. EMPIIRINEN TUTKIMUSKOHDE: KIINAN KESKUS- JA PAIKALLISHALLINTO**

#### 3.1. Kiinan hallinto

Kiinassa valtionhallinnon organisaatio muodostuu valtioneuvostosta ja sen alaisuuteen kuuluvista ministeriöistä, virastoista ja toimistoista. Hallintokulttuuria leimaa vahva poliittisuus, mikä johtuu luonnollisesti siitä, että päätöksenteko- ja hallintoelimet ovat kommunistisen puolueen piirissä. Mielosen (2005: 107–108) mukaan hallinnossa tapahtuvien reformien taustalla ovat alun perin olleet talousuudistukset. Tämä on johtanut viimeisen vuosikymmenen aikana myös hallinnon toiminnan laadullisempaan kehitykseen. Keskitetystä hallintomuodosta ollaan vähitellen siirtymässä hajautetumpaan sekä väljemmän valvonnan suuntaan. Rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten myötä on kiinnitetty erityisesti huomiota virkamiesten palkkaukseen ammatillisten vaatimusten muodossa.

Mattlinin (2005: 244) mukaan yksipuoluevaltiot ovat nykypäivänä todella harvinaisia itsenäisten valtioiden joukossa. Useimmiten puolueen sisäinen ja ulkoinen paine yhdistettynä otolliseen ajankohtaan on ollut ratkaisevin tekijä näiden järjestelmien kaatumisessa tai vähittäisessä muutoksessa kohti monipuoluejärjestelmää. Kiinassa kommunistinen puolue on edelleen merkittävässä asemassa oleva organisaatio, jolla on jäseniä tänä päivänä enemmän kuin koskaan. Nämä seikat eivät kuitenkaan takaa, että tilanne olisi pysyvä olotila. Valtion avautuminen globaaleille markkinoille entisestään 2000-luvun aikana, ja sen seurauksena Kiinan ollessa osallinen syksyllä 2008 alkaneeseen finanssikriisiin, tuo se yhteiskuntaan konkreettisen esimerkin siitä, millä säännöillä globaalissa taloudessa pelataan.

Tulevaisuus asettaa Kiinan valtiolle suuren haasteen, sillä siitä ennustetaan tulevan 2030-luvulla maailman suurin talous, mikäli kehitys jatkuu samansuuntaisena. Kysymyksiä herättää varsinkin yhteiskuntajärjestelmän säilyminen mittavan taloudellisen kasvun säestämänä. Yhteiskunnan horjumista vahvistaa resurssien



epätasainen jakautuminen Kiinan sisällä sekä millaiseen liikkumavaraan valtio on valmistautunut poliittisella kentällä. Kommunistisen puolueen avainasema yhteiskunnan muutoksen johtamisessa on kiistaton, mutta mikäli se ei onnistu ratkaisemaan sille tyypillisiä ongelmia, niin tämä voi johtaa talouskasvun loppumiseen sekä yhteiskunnallisiin levottomuuksiin. (Asikainen & Vuori 2005: 9–10.)

### 3.2. Hallintopolitiikka

Ideologisesti tarkasteltuna Kiinan hallintopolitiikka seuraa marxismi-leninismiiä. Nykypäivänä tällaisen ideologisen mallin noudattaminen puhtaasti voi osoittautua haasteelliseksi, joten käytännössä tulkinta kommunismista on muuttunut. Kiinan yksi kuuluisimmista valtiomiehistä on puhemies Mao Zedong. Hänen ollessa suosionsa huipulla kulttuurivallankumouksen aikana vuosina 1966–76, häntä myös kritisoitiin ajattelutavastaan. Puhemies Maon seuraaja oli Deng Xiaoping, jolle kiinalaiset ovat antaneet lisänimen ”pääarkkitehti”. Deng Xiaopingin johtajakaudella Kiina avautui globaalisti ulkomaisille investoinneille ja hänen poliittisten sekä ideologisten uudistustensa myötä Kiina vaurastui ennennäkemättömällä tavalla. (Kauppinen 2005: 203, 205.)

Itä- ja Kaakkois-Aasian valtioiden kehittyminen taloudellisen ja teollisen uudistusprosessin kautta on saanut nimen *hanhiauramalli*. Kyseistä auraa vetää Japani, jota seuraavat Aasian ”pikkutiikerit” Hong Kong, Taiwan, Etelä-Korea ja Singapore. Hanhiauran perässä tulee seuraavana Kiina, jonka modernisaatio on saanut osansa tämän auramallin menestyksestä. Kulttuurivallankumouksen loppupuolella Kiina huomasi, että sen harjoittama varsin radikaali eristäytymisen linja muusta maailmasta on pysyvänä esteenä, mikäli se haluaa nousta suurvallaksi väestömäärällä ja sivilisaatiolla mitattuna. Modernisaatiopolitiikka saikin alkunsa juuri taloudellisista uudistuksista. Tämä hallintopolitiikan uusi suunta on oleellisesti uudistanut koko yhteiskunnan, vaikka hallinnollisia rakenteita on muutettu varsin hillitysti. Hanhiauramallin aikaansaama muutos on ollut Kiinalle mittava haaste, joka jatkuu

edelleen. Määräävä rooli auramallissa on muuttunut siten, että nykyisin Kiina vetää Aasian taloutta uuteen suuntaan. (Siika 1999: 1–5.)

Kiinalaiselle hallintopolitiikalle on tyypillistä, että muutos tapahtuu kahdella eri tasolla samanaikaisesti: teoreettisella ja käytännöllisellä. Teoreettinen muutos on puhtaasti ylhäältä ohjattua toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan ihmisten ajattelutapoihin ja täten muuttamaan vallitsevia käsityksiä valtion hoitamasta ”oikeasta” politiikasta. Käytännön tason muutos on hyvä esimerkki kiinalaisesta toimintatavasta. Teoreettisen muutoksen kautta tulevat uudet termit ja ajatukset nivELYvät vähitellen, ja joskus jopa sattumanvaraisesti, osaksi käytettävää kieltä ja ne nimetään uudelleen yleisesti hyväksytyllä tavalla. 2000-luvun alkupuolella toiminut presidentti Jiang Zemin muotoili marxismi-leninismiä omalla tavallaan ja nimitti sitä ”kolmen edustuksen periaatteeksi”. Näihin kolmeen periaatteeseen kuuluivat halu kehittää Kiinaan korkeaa teknologiaa, vahvistaa ihmisten kansallistunnetta sekä varmistaa kommunistisen puolueen valta-asema määrittelemällä se kiinalaisten enemmistön edustajaksi. Ajankohtaisia ja ideologisia muutoksia on tapahtunut kommunistisessa puolueessa sen hyväksyessä jäsenikseen yksityisyrittäjiä. Tämä osoittaa selvästi Kiinan erkanevan yhä kauemmaksi ihanteista, joita se vielä 1970-luvulle asti kannatti. (Kauppinen 2005: 215–216.)

### 3.2.1. Yksipuoluejärjestelmä

Käsiteltäessä valtioita, joissa on käytössä yksipuoluejärjestelmä, ei voida sivuuttaa totalitarismin käsitettä. Toisen maailmansodan jälkeen tätä käsitettä on käytetty Juha Vuoren (2005: 218–219) mukaan poliittisena lyömäaseena ei-haluttuja valtioita tai poliittisia järjestelmiä kohtaan. Vuori täsmentää, että Kiinaa käsittelevässä kirjallisuudessa valtion poliittisen järjestelmän analyysi jätetään usein toisarvoiseen asemaan ja keskitytään Kiinan viimeisten vuosikymmenten huikeaan taloudellisen kehityksen kauteen. Totalitarismin esiintyminen vakiintuneena hallintokäytäntönä ja sen hyväksyminen länsimaiden kansainvälisessä politiikassa voidaan olettaa johtuvan kahdesta eri syystä. Yksipuoluejärjestelmän toiminnalta ummistetaan silmät ja toivotaan sen muuttuvan demokraattiseksi vapaiden markkinoiden myötävaikutuksella. Toisena

syynä voidaan pitää harvinaista hallintojärjestelmää maailmassa ja täten sitä ei voida verrata muihin vallitseviin järjestelmiin.

Yksipuoluejärjestelmän sekä samalla tietyn tasoisen totalitarismin jatkuminen vallan keskiössä ei välttämättä ole Kiinan tulevaisuus. Erilaisten puoluejärjestelmien tutkimusten mukaan systeemin luhistumisen ja hajoamisen välillä on merkittävä ero. Tutkimustulosten mukaan on olemassa tapauksia, joissa vallassa olevat puolueet ovat säilyttäneet asemansa, vaikka ovat jo luhistuneet. Tähän ovat vaikuttaneet ensisijaisesti poliittisten ja taloudellisten reformien sisältö, ajoitus sekä vuorovaikutus. Yhteiskunnan taloudellisten reformien implementointi voi epäonnistua, mikäli samanaikaisesti ei tapahdu poliittisia reformeja. (Kalyvas 1999.) Muutos voi myös syntyä puolueen sisältä. Kommunistisen puolueen jäsenmäärän kasvaessa myös sen sisäinen rakenne saattaa muuttua. Uusia ideoita syntyy uudelta sukupolvelta, joka siirtyy vähitellen työelämään ja aloittaa urakehityksensä. On myös mahdollista puolueen muuttavan sisältä päin toimintaansa niin radikaalisti, että lopulta vain nimi on muisto vanhoista poliittisista näkemyksistä.

Kansainvälisille yhteisöille Kiina on tärkeä yhteistyökumppani ja osittain tästä syystä Kiinan yksipuoluejärjestelmä on saanut jatkaa ajamaansa politiikkaa. Läheinen yhteistyö länsimaiden kanssa ja jatkuvat kehitystoimenpiteet kohti demokraattisempaa ja avoimempaa yhteiskuntamallia ovat taanneet kommunistiselle kansanpuolueelle yksinomaisen valta-aseman Kiinassa. Tämä osoittaa samalla Kiinan käsityksen demokratiasta ja niistä toimenpiteistä, kuinka demokratiaa kehitetään. On vaikeaa arvioida, soveltuuko länsimainen käsitys demokraattisesta päätöksenteosta Kiinan yhteiskuntaan. On kuitenkin syytä muistaa, että toimimalla globaalisti erilaisissa kansainvälisissä yhteisöissä, Kiinan tulee arvostaa länsimaista arvomaailmaa, jotta poliittisilta jännitteiltä voidaan välttyä.

### 3.2.2. Hallintopolitiikan tulevaisuudennäkymät

Yhteiskunnallisesti tarkasteltuna Kiina on erittäin johtajakeskeinen maa. Valta keskittyy vain harvoille, joten korkea-arvoisimmalla kansanjohtajalla, tässä tapauksessa presidentillä, on merkittävä vaikutus maan tulevaisuuteen. Nykyisestä presidentistä Hu Jintaosta tiedettiin varsin vähän hänen noustessaan vallan huipulle vuonna 2002. Hänen edeltäjänsä Jiang Zemin tunnettiin kansan keskuudessa omahyväisenä johtajana, jonka valtakautta kuvastivat kuluttaminen sekä korruption lisääntyminen. Selkeänä erona nykyiseen presidenttiin, Jiang Zemin esiintyi mielellään julkisuudessa menestyneimpien liikemiesten keskuudessa. Presidentti Hu Jintao sekä pääministeri Wen Jiabao puolestaan ovat toistuvasti kuvauttaneet itsensä maanviljelijöiden sekä kaivostyöläisten kanssa. (Jakobson 2004: 11.)

Tulevaisuutta ajatellen nykyinen presidentti haluaa ajaa edeltäjistään poikkeavaa hallintopolitiikkaa. Presidentti Hu on toiminut ennen nousemistaan vallan huipulle monissa puolueen johtotehtävissä Kiinan köyhimmillä alueilla. Tämä on varmasti vaikuttanut hänen näkemyksiinsä ja myötämielisempään suhtautumiseensa maaseutuasukkaisiin ja heidän kovaan arkeensa. Presidentti Hun ryhtyttyä puoluejohtajaksi, on hän painottanut useaan otteeseen maaseutuolujen kohentamisen tärkeyttä. Myös pääministeri Wen on tukeutunut politiikassaan presidentin uudensuuntaisiin linjavalintoihin. He painottavat, että Kiinan tulee tulevaisuudessa tähdätä tasapuoliseen talouskehitykseen ja unohtaa yksinomaan sokean talouskasvun tavoittelu. Hu ja Wen ovat luonnehtineet omaa strategiaansa iskulauseella: ” Ihmisläheinen kestävä kehitys”. (Emt. 11.)

Kiinan hallintopolitiikan tulevaisuus on yksi niistä kysymyksistä, joihin monet tutkijat sekä länsimaiden valtionmiehet haluavat varmasti saada vastauksen. Lauri Paltemaa (2006: 15–16) on tarkastellut artikkelissaan Kiinan hallinnon tulevaisuutta kolmen eri skenaarion kautta. Hänen näkemyksensä mukaan tulevaisuuden Kiinan hallinto saattaa kulkea kohti autoritaarista tai kriisiskenaarion mallia tai näiden kombinaatiota. Autoritaarinen malli on hyvin pitkälle se malli, jota kommunistinen puolue tällä hetkellä ajaa. Kriisiskenaariossa muutoksen alkuunpanevana voimana on jokin sisäinen tai

ulkoinen kriisi, jonka seurauksena Kiina joutuisi poliittisen epävakauden tilanteeseen. Tässä tapauksessa mahdollisia kriisejä voisivat olla ekologisen tilanteen merkittävä huononeminen, Kiinan kansantasavallan provosoima sota tai kansainvälinen talouskriisi.

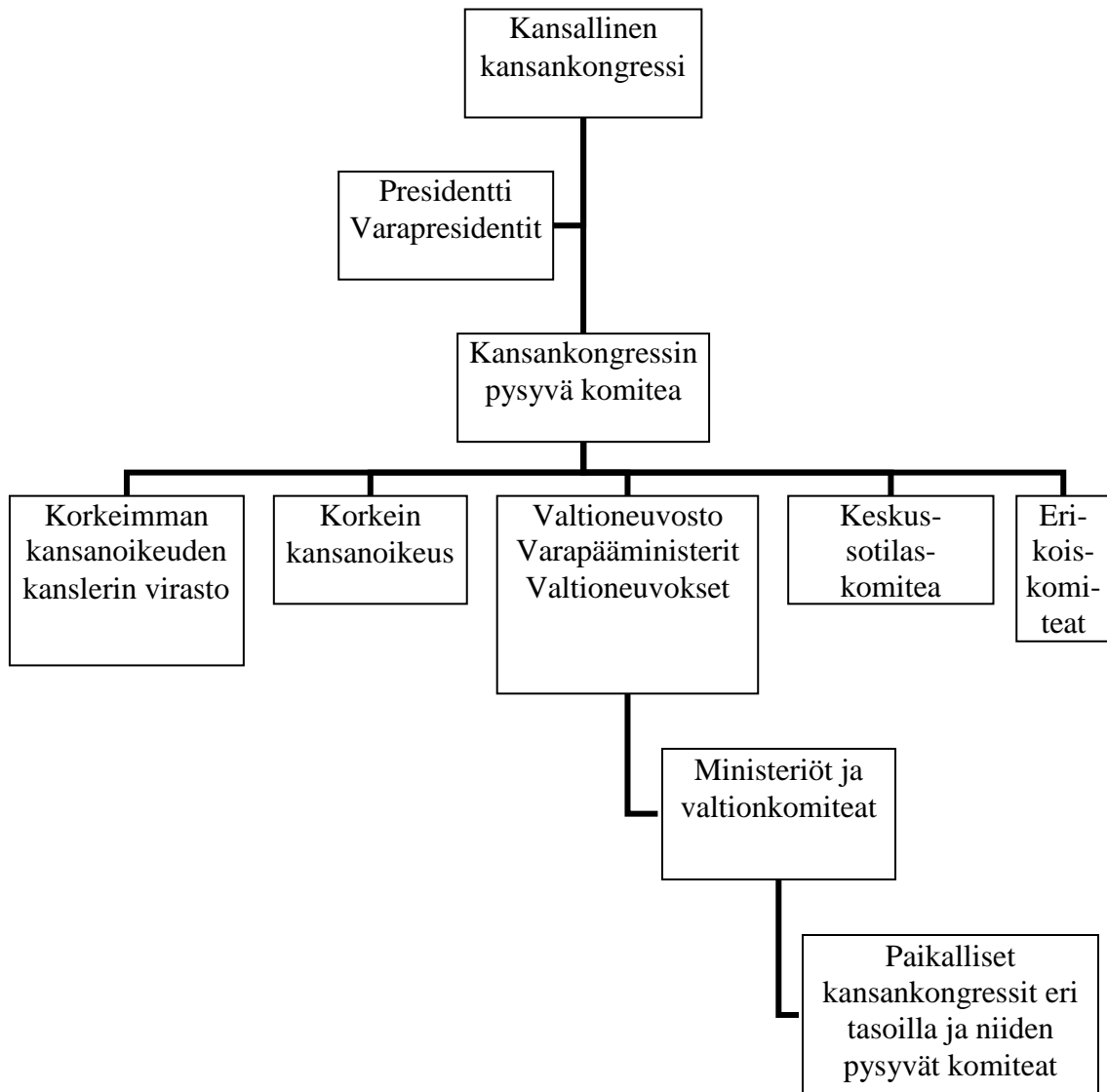
Tutkimuksen kannalta on oleellista tiedostaa ne vaihtoehdot, joita Kiinalla mahdollisesti on edessä. Edellä mainituista kriiseistä kaikki ovat varteenotettavia skenaarioita, sillä kansainvälisen kaupan tilanne on edelleen heikko, Kiina on suunnannut viime vuosina entistä enemmän resursseja armeijan vahvistamiseen ja maassa ilmenevät jatkuvat ympäristön laiminlyönnit alkavat vähitellen näkyä myös terveydellisissä tilastoissa.

### 3.3. Keskushallinto valtaa käyttävänä toimielimenä

Byrokraattiselta koostumukseltaan Kiinan keskushallinto näyttää olevan suhteellisen raskas, kuten kuvioista 4 ilmenee. Se koostuu kokonaisuudessaan yli tuhannesta eri osastosta ja elimestä, jotka ovat suorassa alaisuudessa kommunistisen puolueen komiteaan nähden. Hallintoelimien ydinjoukon muodostavat pääosasto ja neljä toiminnallisesti toisistaan eroavaa osastoa. Vastuualueet toiminnallisissa osastoissa ovat itse organisaatio, propaganda, puoluerintamatyö sekä kansainvälisen yhteistyön osastot. Näiden osastojen lisäksi keskushallinnon virallisen organisaatiokaavion mukaan siihen kuuluvat myös erillisiä komiteoita, jotka hoitavat niille osoitettua tiettyä tehtävää, kuten esimerkiksi ulkomaan asiat sekä finanssi- ja kansantalouteen liittyvät asiat. (Miller 2005.)

Kommunistisen puolueen lisäksi keskushallintoon kuuluvat myös kahdeksan demokraattista puoluetta. Nämä puolueet ovat perustettu ennen Kiinan kansantasavallan syntyä ja ne ovat saavuttaneet asemansa niiden tehdessä aikoinaan yhteistyötä kommunistien kanssa. Todellisuudessa demokraattisten puolueiden vaikutusvalta on olematon, joten niiden virallisen valta-aseman voidaan katsoa olevan muodollinen. Kommunistisen puolueen rooli maan johdossa on kiistaton, sillä se on kirjattu valtion perustuslakiin. Tämä kehitys on johtanut siihen, että puolue käyttää valta-asemaansa

kaikilla hallinnon tasoilla kuten valtion- ja paikallishallinnossa, armeijassa, järjestöissä kuin myös talouselämässä. Länsimaat ovat jatkuvasti vaatineet kommunistista puoluetta parantamaan ihmisoikeuksia sekä demokratiaa Kiinassa, sillä puolue on politiikallaan estänyt oppositiopuolueiden perustamisen sekä demokraattisten liikkeiden syntymisen. (Kauhanen 1999: 58.)



Kuvio 4. Kiinan keskushallinnon rakenne. (Kauhanen 1999: 58.)

Valtionhallinnon eri tasojen välisen suhteen tutkiminen Kiinassa saattaa muodostua haasteelliseksi tehtäväksi. Keskushallinto ei kannusta tutkimuksia, julkaisuja eikä avoimia tilaisuuksia, joissa aiheina ovat alueellisten identiteettien vahvistaminen nationalismiin sijaan. Sen sijaan kommunistisen puolueen vallan legitimeetti on rakennettu kiinalaisen kollektivismiin perustalle. Tämä asetelma antaa tutkijoille hieman viittauksia siitä politiikasta, jota keskushallinto tulevaisuudelta odottaa. Alueellista kehitystä tulee olla, mutta sen merkitys ei saa kasvaa yli keskushallinnon. (Nojonen 2007: 57.)

### 3.4. Paikallishallinto

On olemassa todisteita siitä, että nykyisin tunnetun paikallishallinnon historia ulottuu Qin-dynastiaan asti, joka ajoittuu vuosille 1644–1912. Tämä oli aikakausi jolloin paikallishallinto alkoi muodostua ja valtakunta jaettiin 36 käskynhaltijakuntaan. Samalla myös paikallishallinnon alin taso, joka länsimaissa tunnetaan piirikuntana (xian) vakiinnutti paikkansa. Ajan saatossa eri dynastioiden valta-aikoina paikallishallinnon yksiköiden määrä on muuttunut. Käytännössä tämä on tarkoittanut tasojen määrän kasvua. Verrattaessa 1700-luvun Kiinan paikallishallinnon virkamiesten määrää sen ajan suomalaisen hallintorakenteeseen, olisi tämä tarkoittanut virkamiesten lukumäärän olevan laskettavissa yhden käden sormilla. Tästä voidaan todeta, että jo tuohon aikaan oli valta keskittynyt hyvin pienelle virkamiesjoukolle. (Huotari & Seppälä 1999: 101–102, Fairbank & Goldman 2006: 24.)

Alueellinen hallinto Kiinassa muodostuu neliportaisesta järjestelmästä. Jokaisesta portaasta löytyy oma kansankongressi pysyvine komiteoineen ja tämän lisäksi keskushallintoa mukailevat elimet. Paikallisella tasolla Kiinassa hallinto on pitkälti samanlainen kuin keskushallinnon rakenne. Tarkemmin eriteltäessä paikallishallinto koostuu 23 maakunnasta<sup>1</sup>, viidestä autonomisesta alueesta, neljästä itsehallinnollisesta kaupungista sekä Hongkongin erityishallintoalueesta. Näiden alueiden johtajat ovat suoraan valtioneuvoston alaisia. Maakuntien johdossa toimivat kuvernöörit,

---

<sup>1</sup> Maakuntiin lasketaan kuuluvaksi myös Taiwan, joka on Kiinan keskushallinnolle niskuroiva maakunta eikä se ole maan keskushallinnon alainen.

autonomisia alueita johtavat puhemiehet ja keskushallinnon alaisuudessa olevia kaupunkeja johtavat pormestarit. (Kauhanen 1999: 62.)

Paikallishallinnon vallasta kertoo se, että edellä mainitut kansankongressit saavat säätää oman hallintoalueensa lakeja ja määräyksiä. Keskushallinto on kuitenkin tarkka paikallishallintojen toiminnasta ja tätä varten aluetasolle on sijoitettu kansanhallituksia, jotka ovat valtion paikallisia hallintoelimiä. Kiinan nousukauden myötä myös aluehallintojen merkitys taloudelliseen päätöksentekoon valtion tasolla on kasvanut. Paikallishallinto, aivan kuten koko Kiinan hallintorakenne, on todella monimutkainen järjestelmä. Se sisältää paljon nimikkeitä hierarkiassa ja erilaisia hallinnontasoja on monia. (Emt. 62–63.)

Tutkimusten mukaan Kiinan paikallishallinnon rakenteeseen on vuosien mittaan vaikuttanut enemmän valtion kuin markkinoiden toiminta. Tämä on omalta osaltaan luonut taloudellisen kasvun veturin, jossa paikallishallinto on ollut avainasemassa. Kokonaisvaltaiseen hallinnon uudistuspolitiikkaan on kuulunut päätöksenteon hajauttamista tukevia reformeja. Nämä uudistukset koskevat erityisesti markkinoita, hallintoa sekä taloutta, jotka ovat väistämättä johtaneet konflikteihin sekä jännitteisiin poliittisten tavoitteiden kanssa. Caulfieldin (2006) mukaan paikalliset viranomaiset tavoittelevat hyödyn maksimointia oman asemansa turvin, joka on johtanut seuraavanlaisen mallin muodostumiseen. Paikalliset virkamiehet antavat epäsymmetristä tietoa alueen tuotannon tuloksesta, monopoliaseman käyttäminen keskusjohdon antamalle alueelle, keskushallinnon valtuuttaman vallan käyttäminen määritellyllä alueella sekä koheesion puuttuminen keskushallinnon instituutioiden sekä paikallishallinnon välillä.

Kuten edeltävässä kappaleessa ilmenee, niin kiinalaisten moraalikäsitteet saattavat olla hyvinkin poikkeavia verrattuna länsimaissa totuttuihin ammattietiikan käytäntöihin. Tämän vuoksi virka-aseman hyödyntämistä omien etujen ajamiseksi ei nähdä merkittävänä rikkeenä. Luottamuksen syntyminen näiden kahden hallintotason osapuolen välille vaatii aidon ja vahvan siteen, jonka kehittämiseen vaaditaan pitkäjänteistä suunnittelua sekä toimenpiteitä. Keskushallinnon asema nyky-



yhteiskunnassa on suvereeni, joten paikallishallinnon kannattaa keskittyä yhteistyöhön valtataistelun sijaan. Poliittisen ilmapiirin ollessa oikea, kannattaa aluehallintojen virkakoneistojen käyttää tilaisuus hyväkseen.

### *Alueellinen eriarvoisuus Kiinan paikallishallinnossa*

Kiinan aluehallinnon reformeja on vahvasti leimannut itärannikon infrastruktuurin merkittävä kehittäminen verrattuna maan muihin aluehallintoihin. Näiden uudistusten myötä myös länsimaiset investoinnit oli helpompi ohjata itärannikon kaupunkeihin. Valtion jakaminen 1980-luvulla kolmeen eri kehitysvyöhykkeeseen ei saanut mediassa kovin suurta huomiota, sillä asiaa ei julkistettu suurelle yleisölle. Suunnitelmien mukaan läntiset maakunnat Kiinassa jäivät ilman investointeja, pois lukien ne toimenpiteet milloin maan keskiosien energia- ja raaka-ainevarantoja tarvittiin itärannikon tarpeisiin. Valtio perusteli politiikkansa sillä, että maan itäosan rikastumisen myötä myös Kiinan muut alueelliset osat hyötyisivät tästä kehityksestä. Tämä ei kuitenkaan ole tyydyttävä vastaus paikallishallinnossa työskenteleville puolueen kaadereille, joilla on suuri pelko modernisaation ajavan heidän alueidensa ohitse. (Siika 1999: 58.)

Valtion periferia-alueilla sijaitsevat maakunnat ja autonomiset alueet nousivat keskushallinnon mielenkiinnon kohteeksi kylmän sodan päättymisen, valtiorajojen avautumisen sekä muiden Kiinan hallinnollisten uudistusten myötä. Ennen tätä aikakautta periferia-alueet nähtiin poliittisessa mielessä ainoastaan köyhinä ja kaukaisina verrattuna itärannikon kasvaviin talouskeskuksiin. Kiinan pääväestöryhmän muodostavat han-kiinalaiset, joita on nykyään yli miljardi maailman väestöstä. Alueelliset eroavaisuudet han-kiinalaisilla voivat olla yhtä suuria kuin monikulttuurisessa Euroopassa. Vähemmistökansallisuuksille on perustettu kansantasavallan aikana autonomisia alueita riippuen väestömäärästä sekä asuinalueen laajuudesta. Keskushallinnon poliittisten päätösten mukaisesti periferia-alueista ei ole muodostunut tietyn vähemmistön edustamia alueita. Tähän on vaikuttanut han-kiinalaisten siirräminen näille alueille, jotta han-kulttuurin vahvistuminen lisääntyisi,

sotilaallinen ja hallinnollinen ote kehittyisi sekä luonnonvaroja voitaisiin hyödyntää tehokkaammin. (Luova 1999: 134–136.)

Vähemmistökansojen sekä han-kiinalaisten alueellinen integroituminen yhteiskuntaan on tuottanut Kiinalle ongelmia. Äärinationalistiset han-kiinalaiset sekä vähemmistökansat ovat ottaneet yhteen mellakoissa lähiaikoina. Tästä ovat esimerkkeinä Pekingin vuoden 2008 olympialaisten aiheuttamat mellakat Tiibetissä sekä kesän 2009 mellakat Xinjiangissa, jossa alkuperäisväestö uiguurit olivat selkkauksen toinen osapuoli.

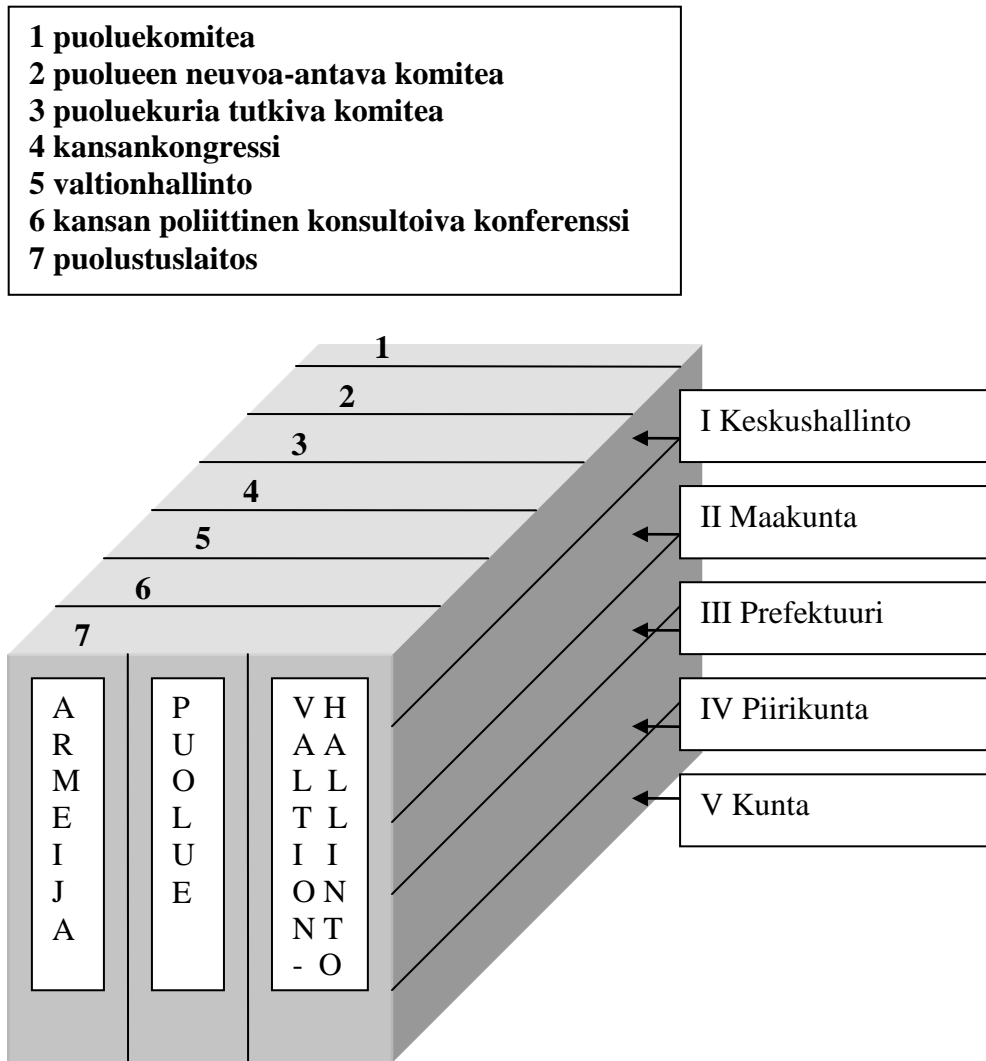
### 3.5. Keskus- ja paikallishallinnon välisen suhteen keskeiset kysymykset

Kiinan julkishallinnon rakennetta tarkasteltaessa tulee huomioida asia, joka vaikuttaa oleellisesti hallinnon rakenteeseen. Tämä on kiinalaisille tyypillinen konfutselainen ajattelutapa, jonka ilmentyminen heijastuu varsinkin yhteiskunnan selkeään ja hierarkkiseen rakentumiseen. Konfutselaiseen ajatusmaailmaan sisällytetään myös ajatus yksilön arvostuksesta ainoastaan osana jotakin suurempaa kokonaisuutta. Hyvänä esimerkkinä edellä mainitusta toimintamallista on kiinalaisen virkamiehen tuntema epämukavuus, mikäli hänellä ei ole tiedossa ulkomaalaisen vieraansa asema edustamassaan organisaatiossa sekä valtuudet käytännön toiminnassa. (Siika 1999: 40–41.) Eri hallintotasojen suhteita saattavat hiertää arvomaailmojen eroavaisuudet. Vahvojen paikallishallintojen ylemmät johtohenkilöt eivät välttämättä jaa samaa näkemystä hierarkiajärjestelmästä valtaosaväestön mukaan. Tiedottamismahdollisuuksien paraneminen Internetin leviämisen myötä avaa paikallisille toimijoille uusia mahdollisuuksia tuoda sanomaansa ja asemaansa esille kiinalaisessa yhteiskuntarakenteessa.

Hallinnon eri tasojen välisiä suhteita voidaan tuoda esille kuvion 5 avulla. Tämä ”Rubikin kuutio” havainnollistaa byrokratian jakautumista vertikaalisiin sekä horisontaalisiin tasoihin. Vertikaalisia hallintojärjestelmän tasoja ovat armeija, puolue ja valtionhallinto. Näistä kuitenkin puolue on johtavassa asemassa verrattuna muihin

kokonaisuuksiin. Vertikaaliset hallintotasot jakautuvat viiteen samanarvoiseen horisontaaliseen tasoon: keskus, maakunta, prefektuuri, piirikunta sekä kauppa. Järjestelmän viimeisen ulottuvuuden muodostaa jokaisen horisontaalisen tason jakautuminen seitsemään eri toimialaan. Nämä muodostavat erilaisia toiminnallisia organisaatioita horisontaalisella tasolla, jolloin kaikki hallintojärjestelmän perustan muodostavat vertikaaliset yksiköt ovat riittävästi edustettuina. (Emt. 40–43.)

Kiinan kokoisen yhteiskunnan hallinnon toteuttaminen ei välttämättä ole yksinkertaisesti ymmärrettävissä. Merkittävimpana syynä tähän voidaan pitää kommunistisen puolueen kokonaisvaltaista asemaa keskushallinnosta aina pieneen kylään asti. Vertaamalla Kiinaa edeltäviin kommunistisiin hallintojärjestelmiin on sillä kuitenkin paremmat edellytykset selviytyä johtuen puolueen massiivisesta tiedonkeruujärjestelmästä. Neuvostoliitossa keskushallinto eli täysin fiktiivisessä maailmassa, koska sen tiedossa olivat tuotantolukujen jatkuva parantuminen, vaikka todellisuudessa talous oli jo lähes romahtanut. Kommunistinen kansanpuolue on hyvin tiedostanut maaseudun tilan sekä laajalle levinneen korruption. Ongelmaksi muodostuvat valtion suuri koko ja nykyisin myös hallintojärjestelmän monimutkaisuus, jolloin Pekingistä on lähes mahdotonta kontrolloida kaikkea. Mitä kauempana hierarkkisesti ollaan keskushallinnosta, sitä suurempi houkutus paikallistason virkamiehellä on toimia omien etujensa mukaan. (Mattlin 2005: 260.)



Kuvio 5. Kiinan kokonaishallintojärjestelmä tarkasteltuna vertikaalisesti sekä horisontaalisesti (Siika 1999: 42.)

Keskus- ja paikallishallinnon välisen suhteen muutoksesta kertoo lähihistorian aikana tapahtunut keskitetyn päätösvallan hajauttaminen aluehallinnoille. Monilla aloilla hajautus on onnistunut tehokkaasti ja sen on myös tarkoitus jatkuu. Tästä ilmiöstä ovat esimerkkinä julkisen sektorin työntekijämäärän vähentäminen puoleen, byrokratian purkaminen toimintojen päällekkäisyyksiä purkamalla sekä tulosvastuun lisääminen. Alueellinen päätöksenteko on saanut tukea verouudistuksilla sekä saamalla keskushallinnolta osan verotuloista. Nämä uudistukset ovat tapahtuneet suhteellisen nopeassa aikataulussa ja samalla keskushallinto on menettänyt valtaansa hallita alueiden

kehityksen suuntaa ja vauhtia. Monilla alueilla on oikeus myös säätää paikallisia lakeja, joka edesauttaa kehitystä muun muassa uusien yhteistyökumppaneiden etsinnässä. (Kauhanen 1999: 64–65.)

Päätösvalan hajauttamisen lisäksi keskus- ja paikallishallinnon välisen suhteen paranemiseksi löytyy viitteitä kommunistisen puolueen pyrkimyksistä parantaa julkisten palvelujen järjestämistä Kiinassa. Puolueen sekä valtionjohdon kansallisten sekä paikallisten tahojen puolesta ollaan kiinnostuneita kehittämään entistä tehokkaampi, teknokraattisempi sekä vakaampi yhteiskunta autoritäärisen yksipuoluejärjestelmän hallintaan. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä parantamalla hallinnon toimivuutta sekä kansalaisten ja alemman tason virastojen välistä suhdetta. (Foster 2006) Puolueen osoittaessa kansalaisille kyvykkyytensä uudistua tarvittaessa sekä välittävänä heistä, antaa tämä politiikka hallintojärjestelmälle hieman lisää aikaa ennen mahdollista muutosta. Vakauden ylläpito yhteiskunnassa onnistuu tarvittaessa kommunistiselta puolueelta, mutta keinot sen toteuttamiseen jakavat varmasti monien mielipiteitä.

Kiinan vaalilain mukaan paikallishallintojen kansankongressit (vrt. aluehallinnon eduskunta) tulee valita suora vaalitapaa käyttäen. Aiempina vuosina vaalilain voimassaolosta ei ole ollut hyötyä eikä demokraattisten oikeuksien leviämistä aluehallinnoille ole tapahtunut, sillä ehdokkaiden nimeämisprosessia on vahvasti dominoinut valtionhallinnon ylemmän asteen auktoriteetit. Tämän lisäksi myös vallassa olevat kansankongressit ovat olleet toimeettomia kumileimasimia, jotka eivät ole puuttuneet asiaan. Vuodesta 2003 lähtien tilanteessa on tapahtunut kehitystä. Vaalilakiin sisältyvän säännöksen mukaan myös ehdolle voi asettua kuka tahansa vaalikelpoinen ehdokas, mikäli 10 vaalikelpoista henkilöä allekirjoittavat adressin kyseisen henkilön ehdokkuudesta. Vaaliuudistuksen myötä koko vaaliprosessi on muodostunut hieman avoimemmaksi, josta selviää merkkejä ovat kampanjoinnissa ehdokkaiden hyödyntäessä Internetiä, kampanjalehtisiä sekä mainoksia. (Fewsmith 2004.)

Tässä tutkielmassa keskus- ja paikallishallinnon välisellä suhteella tarkoitetaan kommunistisen kansanpuolueen sekä maakunnan tason hallintoa. Edeltä löytyvän kokonaishallintojärjestelmän mukaan keskushallinnosta seuraava hallinnontaso on

maakunta, joten myös tässä mielessä kyseisen suhteen tutkiminen on luonnollista. Maakuntatasoa voidaan pitää myös riittävän laajana tutkimuskohteena niin väestömäärällä kuin myös alueen laajuudella mitattuna. Tutkimustekniset seikat huomioon ottaen empiirisen aineiston kerääminen saattaisi osoittautua haastavaksi muilta alemmilta hallinnon tasoilta.

### 3.6.1. Keskus- ja paikallishallinnon integraatiotekijät

Tutkimustehtävän mukaisesti tässä työssä pyritään löytämään niitä tekijöitä, jotka oleellisesti vaikuttavat Kiinan keskus- ja paikallishallinnon väliseen integraatioon positiivisessa merkityksessä. Integraatioon vaikuttavina tekijöinä voidaan pitää *investointien* lisäämistä, *byrokratian* vähentämistä, *avoimuuden* lisäämistä, *päätöksenteon* hajauttamista sekä *autonomian* lisäämistä. Näitä taulukosta 1 havainnoituja tekijöitä voidaan pitää olettamuksina integraatioon vaikuttaviksi tekijöiksi ja ottamalla nämä tekijät huomioon Kiinan keskushallinto avaa mahdollisesti tien kohti entistä vahvempaa hallintorakennetta.

Taulukko 1. Kiinan keskus- ja paikallishallinnon välisen integraation mahdolliset vahvistavat tekijät.

| <b>Integraatioon vaikuttavat tekijät</b> | <b>Perustelut</b>  |
|--|--|
| Investointien lisääminen                 | Investointien lisääminen periferia-alueille on osoitus paikallishallinnoille aluepoliittisista uudistuksista.                          |
| Byrokratian vähentäminen                 | Kiinan hallintorakenne näyttää olevan suhteellisen raskas, joten päällekkäisten toimintojen karsiminen saattaa olla tarpeellista.      |
| Avoimuuden lisääminen                    | Avoimuuden huomioiminen kaikilla hallintoasteilla parantaa legitimitettä ja kansalaisten luottamusta järjestelmää kohtaan.             |
| Päätöksenteon hajauttaminen              | Päätöksenteon hajauttamisella aluehallinnolle saadaan mahdollisesti tehokkuutta hallintoon.  |
| Autonomian lisääminen                    | Aluehallintojen saadessa mahdollisuuden paikallislakien säätämiseksi, edesauttaa tämä hallinnon sopeuttamista paikallisoloihin nähden. |

Toinen tutkimuskysymys keskittyy teemaan hallintotasojen välisen suhteen kehittyminen ympäristötekijöiden kautta. Tutkimustyötä varten valitusta empiriasta etsitään viitteitä niistä ympäristötekijöistä, jotka vaikuttavat hallinnon kehittymiseen suhteessa ympäristöönsä. Näihin taulukosta 2 löytyviin ympäristötekijöihin voidaan olettaa kuuluvaksi *ulkomaasuhteet*, yhteiskunnan *vakauden ylläpitäminen*, *taloudellinen kehitys* ja *kansalaisten huomioiminen* kokonaisvaltaisesti. Mikäli Kiinan keskus- ja paikallishallinto haluavat tulevaisuudessa jatkaa valta-asemassaan tulee näiden instituutioiden huomioida toiminnassaan läheiset välit ulkomaihin, joka osaltaan edesauttaa taloudellisen kehityksen jatkumista. Yhteiskunnan vaurastuessa muun muassa ulkomaisten investointien kautta ja mikäli tämä pääoma jaetaan mahdollisimman oikeudenmukaisesti eri alueille vaikuttaa tämä osaltaan vakauden ylläpitoon. Kansalaisten huomioiminen ja vakauden ylläpitäminen liittyvät läheisesti

toisiinsa, joten kansalaisten tarpeiden hyväksyminen ja niiden parantaminen vaikuttavat ihmisten käsitykseen hallinnosta ja sen oikeudenmukaisuuteen.

Taulukko 2. Tutkimuksen oletetut ympäristötekijät, jotka vaikuttavat hallintotasojen suhteen kehittymiseen.

| Hallintotasojen suhteeseen vaikuttavat ympäristötekijät | Perustelut  |
|---|---|
| Ulkomaasuhteet  | Kiinan halukkuus olla osana kansainvälisiä järjestöjä edellyttää hyviä suhteita ulkomaihin.       |
| Vakauden ylläpitäminen                                  | Yhteiskunnan vakauden ylläpitäminen on tae rauhalle sekä yhteiskunnan normaalille kehittymiselle. |
| Taloudellinen kehitys                                   | Taloudellinen kehitys luo vaurautta, joka kohdennettuna oikein luo kansalaisille tyytyväisyyttä.  |
| Kansalaisten huomioiminen                               | Kansalaisten tietoisuus tulee lisääntymään ja samalla vaatimus omille oikeuksille.                |

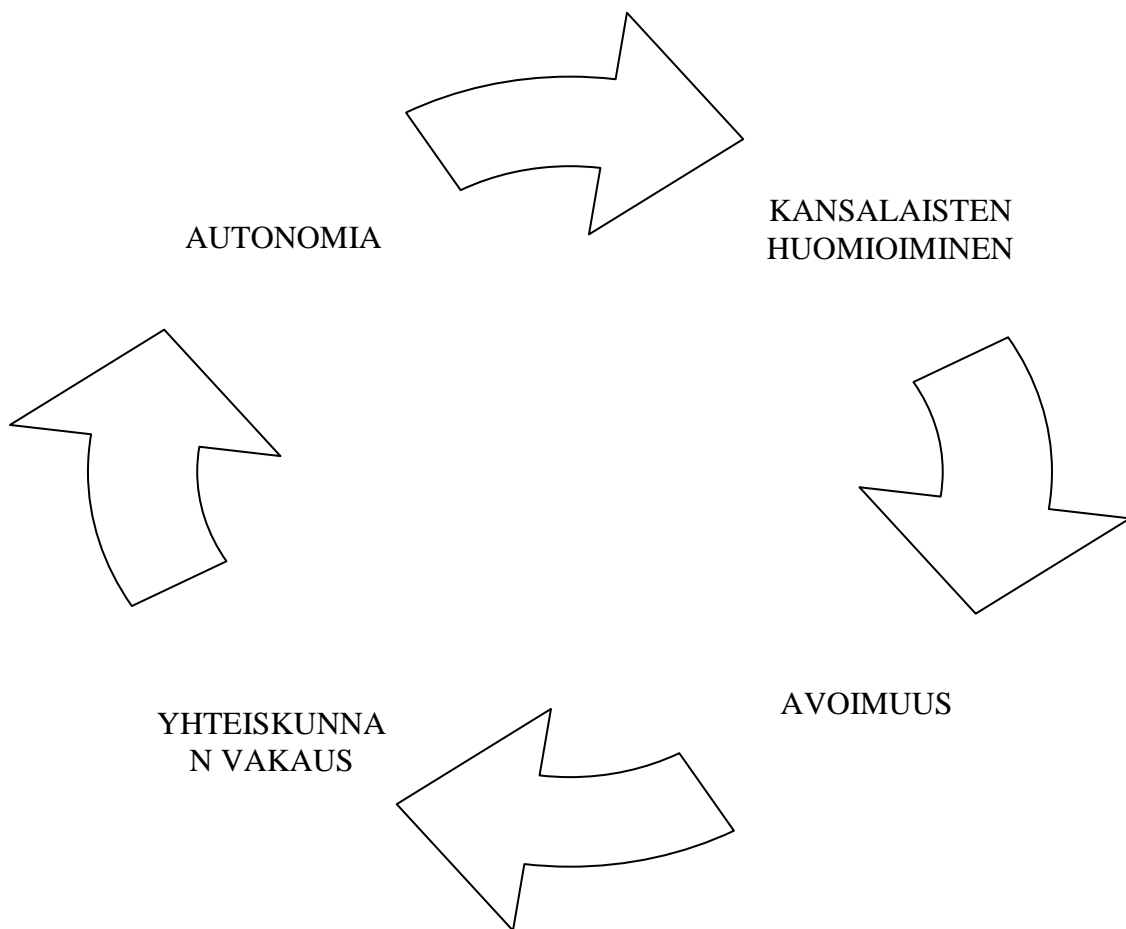
### 3.6.2. Tarkasteluun valitut tekijät integraation näkökulmasta

Kuten edellä käy ilmi, integraatioon sekä hallintotasojen väliseen suhteeseen vaikuttavia ympäristötekijöitä on monia, joten tutkimuksen laadullisiin kriteereihin vedoten tässä keskitytään ainoastaan neljään tutkimuksen kannalta keskeisimpään tekijään. Nämä ovat *avoimuus, autonomia, yhteiskunnan vakaus ja kansalaisten huomioiminen*. Valittujen tekijöiden kautta empiriasta etsitään viitteitä, jotka mahdollisesti selittävät näiden teemojen merkitystä integraation vahvistumiseen ja hallintotasojen välisen suhteen kehittymiseen.

Avoimuus on tärkeä tekijä, sillä koko hallintojärjestelmän keskittyessä sen asteittaiseen lisäämiseen, edesauttaa se kansalaisten luottamusta vallitsevaa hallintorakennetta kohtaan. Autonomian lisäämisellä saadaan mahdollisesti aikaan tehokkuutta hallintoon



sekä kehitettyä syvempää vuorovaikutussuhdetta paikallis- ja keskushallinnon välille. Kansalaisten huomioiminen kaikilla hallinnontasoilla vaikuttaa se positiivisesti yhteiskunnan vakauteen ja vallitseviin olosuhteisiin, jolloin muun muassa talous toimii normaalisti ja luo valtiolle vaurautta ja hyvinvointia monella eri tasolla. Kiinan keskus- ja paikallishallintoa tarkasteltaessa kokonaisuutena voidaan todeta, että tähän tutkimukseen valituilla tekijöillä on suora yhteys toisiinsa järjestelmän säilyvyyden kannalta. Asiaa voidaan demonstroida kuvion 6 avulla.



Kuvio 6. Tutkimukseen valittujen tekijöiden suhde toisiinsa.

#### 4. INTEGRAATIOON VAIKUTTAVAT TEKIJÄT KIINAN HALLINNOSSA

Empirian rakentaminen tätä tutkimustyötä varten asetti jo alusta lähtien oman haasteensa. Tutkimuskysymysten tavoitteena on ollut etsiä Kiinan hallinnosta mahdollisia tekijöitä, jotka vaikuttavat kahden eri hallintotason väliseen suhteeseen ja rajata nämä tekijät muutamaa keskeiseen ja tutkia niiden merkitystä valittujen artikkeleiden pohjalta. Seuraavaksi käydään läpi tutkimukseen valitut neljä ympäristötekijää, joihin on etsitty viitteitä empiriasta. Tulosten osalta haastetta syntyi muutamasta artikkelista poimituista havainnoista, joiden kontribuutio soveltui useampaan tekijään.

##### 4.1. Avoimuus

Kiinan keskushallinnon uudistumiseen on viimeisen kahden vuosikymmenen aikana vaikuttanut erityisesti yhteiskunnan markkinoituminen sekä taloudellinen integroituminen muun maailman kanssa. Hallinnon uudistustyössä reformiajatukset ovat levinneet helpommin kuin rakenteelliset reformit. Tämän lisäksi on huomattu yhteenlinkittymistä reformi-ideoissa sekä niiden implementoinnissa. Yhteistyötä tekevät ulkomaat sekä tietyt kansainväliset organisaatiot kuten OECD, Maailmanpankki, IMF ja EU ovat tuoneet oman vaikutuksensa reformien levittämisessä ja niiden käyttöönotossa. Kiina on saavuttanut hallinnossaan merkittävää edistystä edellä mainittujen organisaatioiden kautta. Teknisenä ratkaisuna hallintoon on luotu rakenteellinen muoto ja ohjaamiskäytäntö, joka on lisännyt tehokkuutta. (Christensen ym. 2008.)

Avoimuuden lisäämiseksi hallinnossa Kiinan tulisi luottaa julkiseen arviointiin, jonka kautta syntyisi mahdollisuus määrittää kansan reaktioita yhteiskunnassa tapahtuviin asioihin. Shen'n (2005) artikkelissa esiintyvien tutkimustulosten pohjalta kiinalaiset luottavat oman valtionsa instituutioihin varsin vahvasti. Shen kuitenkin painottaa artikkelissaan lähdekritiikkiä liittyen tutkimustuloksiin. Kiinassa voi edelleenkin saada rangaistuksen, mikäli julkisesti arvostelee puolueen tai hallituksen toimintaa. Tämä tekijä vaikuttaa jo omalta osaltaan avoimuuteen merkittävästi.

Omille naapurivaltioilleen Kiina tarjoaa suurimmissa määrin taloudellisia, kulttuurisia ja poliittisia mahdollisuuksia. Siitä huolimatta Kiinan uusi status maailmanpolitiikassa herättää pelkoa ja epävarmuutta eliittiryhmien keskuudessa. Ennen Deng Xiaopingin aikakautta 1950–1970-luvuilla Kiina koettiin kommunistisena uhkana, jolle oli tyypillistä aseelliset selkkaukset rajanaapureidensa kanssa. Presidentti Deng painotti politiikassaan rajanaapureiden kosiskelua kaupankäyntiin Kiinan markkinoille. Taloudellisen voiman kasvun myötä Kiina on muodostanut uuden asenteen poliittisiin suhteisiin. Tämän linjan mukaan Kiina on sivistyneempi ja itsevarmempi toimija kansainvälisessä politiikassa, joka pyrkii vähempiin selkkauksiin. (Jakobson 2005.)

Kiinan hallinnossa käyttöön otettu avoimen oven politiikka on osaltaan luonut konfliktin keskus- ja paikallishallinnon välille sekä samalla rannikon ja sisämaan maakuntien välille. Tähän on vaikuttanut erityisesti taloudellisen vallan hajauttaminen, jolloin samassa yhteydessä näillä alueilla on ollut taipumusta myös päätösvalan ja hallinnon paikallistumisen lisääntymiselle. Kiinassa vallan hajauttaminen maakuntatasolle on tavoite keskus- ja paikallishallinnolle. Tärkein kysymys hajauttamisprosessin jälkeen onkin: Mikä on keskushallinnon ja puolueen rooli paikallishallintojen saadessa lisää valtaa? Tämän tason hallintoreformi on pitkä prosessi, jossa osapuolten tulee neuvotella haluamistaan eduista. Kyseisissä neuvotteluissa keskushallinnon rooli olisi vallan hajauttamisen eri osapuolten konfliktien ratkaisu siten, että samalla edistetään näiden yhteistyötä. Prosessin aloittaminen vaatii keskus- ja paikallishallintojen tahtoa ja kykyä, jolloin lopputuloksena voidaan odottaa vallan hajauttamisen mekanismeja tapahtuvaksi. (Li 2002.)

Valtion rajatessa markkinoiden toimintaa Kiinassa, on tällä endogeenista vaikutusta muutokselle ja kehitykselle. Hallituksen toiminta päättää myös toimintakentän ja olosuhteet markkinoilla, joka puolestaan vaikuttaa eksogeenisesti talouteen. Tätä toimintaa harjoittaa hallitus, joka käyttää valtaansa instituutioiden yläpuolella optimoidun suunnittelun avulla. Keskushallinto ja hallitus ovat syvästi mukana evolutiivisen prosessin kautta institutionaalisessa muutoksessa. Tässä kehityksessä keskushallinnolla on ajoittain merkittävä rooli, mutta se on kuitenkin vain yksi osatekijä

muiden joukossa. Kilpailukykyinen hallitus on tämän kehityksen takana. (Herrman-Pillath & Xingyuan 2004.)

Wong´n ja Chan´n (2002) mukaan talouden reformit ovat tuoneet tiettyjä vapauksia valtionyhtiöille, mutta tästä huolimatta puolue on vahvasti läsnä kaikkialla toiminnassa ja tämä näkyy varsinkin hallinnon viitekehityksessä. Artikkelin pohjalta kävi ilmi, että Kiinan oppineiden mukaan heidän yhteiskuntansa on menossa kohti korporativismia ja tästä edistyksestä yritykset ovat hyvä esimerkki. On kyseenalaista, että Kiina kehittyisi kohti demokratiaa sen prosessin pohjalta, mitä korporatistit ovat mieltä. Poliittiset reformit sekä avoimuuden lisääminen ovat valtuuttaneet sosiaaliset ryhmät toimimaan, mutta ongelma tulee vastaan siinä, etteivät nämä ryhmät ole nykypäivän Kiinassa minkäänlaisessa neuvottelusuhteessa puolueeseen ja valtioon. Demokratisoitumiseen vaikuttavat monet tekijät, mutta ensisijaisen tärkeässä roolissa on valtion positiivinen asenne ideologiaa kohtaan. Puolueen ja valtion ylivoimainen ote yhteiskunnasta tarkoittaa sitä, että asialle elintärkeän alkusykäyksen tulee tapahtua näiden tahojen puolesta. (Wong & Chan 2002.)

Kiinassa vaalit eivät ole enää vain poliittista näytelmää, sillä tarve vaaleille on tärkeä. Ylemmät valtionmiehet ovat huolissaan Kiinan poliittisesta legitimitetistä, koska käytössä on yksipuoluejärjestelmä. On epätodennäköistä, että lähivuosina poliittinen järjestelmä muuttuisi monipuoluejärjestelmäksi, mutta merkittävämpi muutos saattaakin tulla kommunistisen puolueen sisältä päin kilpailuhenkisen kansankongressin vaalien kautta. Sisäiset vaalit ovat usein poliittisen manipuloinnin kohteena ylimpien johtajien toimesta. Edellä mainittuihin vaaleihin tehtävien uudistusten kautta voidaan edesauttaa Kiinaa kohti läpinäkyvämpää, kilpailukykyisempää sekä edustavampaa hallintojärjestelmää. Kiinan historiallisen muutoksen tiellä valinnasta vaaleihin on vielä monta estettä, mutta eniten tähän kehityssuuntaan vaikuttavat poliittinen orientoituminen, julkiset mielipiteet sekä poliittiset valinnat johtajien toimesta tässä nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. (Li 2008.)

Korruptio on suuri huolenaihe, koska henkilökohtaiset suhteet ovat kaikki kaikessa Kiinassa. Tämä vaikutus näkyy varsinkin vaaleissa. Institutionalisoitujen sääntöjen

perinne on tehnyt korruptiosta sellaisen, ettei se ole levinnyt laajalle niin kuin yleensä kehitysmaissa. Kiina julisti vuonna 2008 perustavansa viisi ´superministeriötä´, joiden avulla halutaan jatkaa taloudellista kehitystä tasaisella pohjalla sekä parantaa hallinnon tehokkuutta ja lisätä hyvän hallinnon osuutta. Uusien ministeriöiden avulla pyritään korruption vähentämiseen ja aseman väärinkäyttöön paikallishallinnoissa. Tämän lisäksi ministeriöt keskittävät valtaansa kontrolloidakseen politiikkaa ja parantaakseen säätelyä. (Davis 2009.)

Nykyinen presidentti Hu Jintao ottaa edeltäjistään eriävän roolin pyrkimällä tunnistamaan sekä purkamaan katastrofit ennen niiden syntymistä. Hu on valmis keskustelemaan haasteista ja tämän vuoksi hänen poliittinen linjansa eroaa edeltäjistään, jotka yleensä osoittivat ainoastaan omia saavutuksiaan aitojen ongelmien sijaan. Poliittisten reformien lomassa ihmetystä herättää Hu´n hallinto, joka kontrolloi mediaa ja on samalla tiukentanut otettaan siihen. Presidentti Hu´lla ei ole kiinnostusta lehdistönvapauteen, joka aiheuttaa haasteita siinä suhteessa, että Kiinan media kaupallistuu kovaa vauhtia. (Li 2005.) Artikkelin pohjalta voidaan todeta, ettei presidentti Hu aja poliittisessa agendassaan avoimuuden lisäämistä siinä kontekstissa, miten sen länsimaissa ymmärretään.

Hyvä esimerkki paikallishallinnosta alun perin lähtevästä reformista ja sen leviämisestä keskushallintoon sekä muihin paikallishallintoihin on palvelutakuujärjestelmä. Tämä järjestelmä on luotu Kiinan hallinnon olosuhteisiin, mutta se on saanut runsaasti vaikutteita Iso-Britannian käyttämästä NPM-mallista. Järjestelmän pohjimmaisena ideana on informaation saatavuus asiakkaalle ja virkamiesten huomion keskittäminen palvelun laadun standardeihin. Pekingissä keskushallinto huomasi järjestelmän mahdollisuudet korruption vähentämiselle ja epätasa-arvoisten käytäntöjen poistamiseen. Tämän reformin kautta Kiinan hallinnossa otettiin askel avoimemman hallinnon suuntaan, jolloin tavallinen kansalainen nähtiin julkispalveluiden asiakkaina. Keskushallinnon asenne tätä uudistusta kohtaan on kuitenkin varovainen, sillä järjestelmän täydellisellä implementoinnilla saattaisi olla merkittäviä vaikutuksia keskushallinnon omaan avoimuuteen. (Foster 2006.)

Palvelutakuujärjestelmän käyttöönottoon liittyen voidaan huomata keskushallinnon asenne hyvän hallinnon reformeja kohtaan. NPM- mallista vaikutteita saanut palvelutakuujärjestelmä on toiminnan kautta osoittanut toimivuutensa paremman hallinnon lisäämiseksi. Keskushallinto asettaa kuitenkin epäilyksensä uudistusta kohtaan, sillä onnistuneen implementoinnin kautta palvelutakuujärjestelmä saattaa läpäistä koko Kiinan hallinnon.

Paikallishallintojen toiminnasta puuttuva läpinäkyvyys sekä tilapäisten maksujen periminen työläisväestöltä suututtaa kansalaisia. Valtion sekä maakuntien verotus on pitkälti muodollista, mutta paikallishallintojen maksuille ei ole selkeitä rajoja ja niistä puuttuvat tuloksellisuus. Tämä on saanut aikaan kyynisyyttä ja epäluottamusta paikallisia virkamiehiä kohtaan. Kiinan perustuslain mukaan kyliä tulisi hallinnoida omien paikallisten vaalien kautta valittujen henkilöiden toimesta autonomisesti. Läpinäkyvyyden ja tuloksellisuuden parantamisessa tämä saattaisi muodostua avaintekijäksi poliittisiin reformeihin liittyen. (Yep 2002.)

Ehkä merkittävin syy siihen, miksi keskushallintoa pidetään luotettavampana kuin paikallishallintoa johtuu vapaan median puutteesta. Länsimaissa poliittiset skandaalit käsitellään eri medioiden välityksellä, kun puolestaan Kiinassa keskushallinto ajaa jatkuvaa propaganda-kampanjaa valtamedioiden kautta. Näissä yleensä kerrotaan epäuskollisista paikallistahoista, jotka ovat epälojaaleja maan keskusjohdolle. Omasta toiminnastaan keskushallinto puolestaan kertoo kaunisteltuja lupauksia keskusjohtajilta. (Li 2004.)

Kommunistisen puolueen perintö on pitkälti riippuvainen talouden kehityksestä. Pysyvästi heikentynyt taloustilanne saattaisi johtaa lopulta delegitimaatioon, jolloin puolueen lopullinen väistyminen raivaisi tietä demokraattisille reformeille. Toinen mahdollisuus on puolueen oma havainnointi talouskasvun edellytyksistä ja siihen liittyvistä poliittisista reformeista, joihin sisältyy demokratian lisääntymistä. (Khan 2005.)

Paikallis- ja keskushallintojen suhteesta avoimuuteen osoittaa Saichín ja Yangín (2003) artikkelissa esiintyvä huomio poliittisista innovaatioista verrattuna taloudellisiin innovaatioihin. Poliittisia innovaatioita pidetään riskialteimpina, mutta silti niiden keskuudessa esiintyy kilpailua. Paikkakunnat saavat kansallista huomiota esitellessään jotakin merkittävää uudistusta. Tällä saattaa olla myös vaikutusta tunnustuksen sekä hyötyjen saamiseen korkeammilta tahoilta. Uudistushankkeen onnistuessa paikallisjohtajat ylenevät nopeasti urallaan, mutta epäonnistuessaan uramahdollisuudet ovat mennyttä.

#### 4.2. Yhteiskunnan vakaus

Sosialistisen markkinatalouden käynnistyminen alkoi vähitellen vuonna 1993 presidentti Dengín toimesta. Rakenteen muutoksen junan lähdettyä rullaamaan, oli sen vauhtia melko vaikea pysäyttää. Sisäinen vastustus oli ilmeisen vähäistä, sillä ympäristötekijät olivat yleisesti vahvempia. Kiinan markkinoiden avautuminen ulkomaailmalle synnytti ulkoista painetta kansainvälisiltä organisaatioilta sekä Kiinan vahvoilta yksityisen sektorin tahoilta. Muihin OECD-maihin verrattuna Kiinan hallinnon rakenteelle oli tyypillistä talouteen liittyvissä asioissa vahva julkisen omistajuuden rooli yhteiskunnassa ja tästä vallasta Kiinan hallinto ei ollut valmis luopumaan. Tulevaisuutta ajatellen Kiinassa johtajuus tulee jatkumaan reformimaisena, jolloin globaalit talousvoimat sekä teknologian muutos tulee vaikuttamaan niihin. Nykypäivänä käytössä olevalla hallintojärjestelmällä, Kiina tulee omaksumaan malleja, joissa painoarvo on kontrolloinnissa ja kurinpidossa, jolloin autonomian sallimille malleille ei välttämättä ole sijaa. (Christensen ym. 2008.)

Kiinalaiset ovat hyötynet ennätysellisestä talouden kasvusta, jota on jatkunut viimeiset kaksi vuosikymmentä. Tämä on vaikuttanut yleiseen elintasoon, joka on parantunut merkittävästi. Huiman talouskasvun mukana tulee myös useita haasteita kuten tuloerojen kasvua, eroavaisuuksia kaupunkialueiden sekä maaseudun välillä, heikkoa tai olematonta sosiaaliturvaa. Poliittisesti tarkasteltuna talouskasvun mahdollisen heikkenemisen vaikutukset näkyvät Kiinan tasapainossa, sillä esimerkiksi

töiden loppuminen saa aikaan mielenosoituksia ja protesteja. Yhteiskunnan tasapainottamiseksi Kiinan hallituksen tulisi saada aikaan reformeja muun muassa sosiaaliturvajärjestelmään. (Hu 2005.)

Kiinalaisten luottamuksen lujuuteen vaikuttaa 25 vuotta kestänyt talouden kasvu, josta kommunistinen kansanpuolue on ollut vastuussa ja on hoitanut sitä omalla tavallaan. Huolimatta Kiinan yhdenlapsenpolitiikasta sen väkiluku kasvaa 15–20 miljoonaa joka vuosi pitkälle tulevaisuuteen. Tästä johtuen valtion talouden reformien tulee jatkua entistä tehokkaampina sekä tuottavimpina. (Shen 2005.)

Yhteiskunnalliseen vakauteen Kiinassa vaikuttaa osaltaan myös Taiwanin kriisi, joka Euroopasta nähtynä tulisi ratkaista molempia osapuolia, Kiinaa ja Taiwania, tyydyttävällä tavalla. Kiinaa huolestuttaa Taiwanin tilanteessa varsinkin sen mahdollisuudet luovuttaa omia alueitaan muiden maiden käyttöön autonomisen vallan saavutettuaan. Kiina ei halua muiden suurvaltojen sotilaallisia joukkoja näin lähellä sen emämaata. Vuonna 2005 kommunistinen kansanpuolue asetti voimaan lain, jonka mukaan hallituksella on valtuudet tehdä tarvittavat toimenpiteet, mikäli Taiwan yrittää irrottautua Kiinasta. On olemassa monia syitä, miksei tilanne ole vielä kärjistynyt pahemmaksi. Näitä ovat muun muassa taloudellinen integraatio Kiinan ja Taiwanin välillä, Taiwanin ennalta arvaamaton politiikka, sosiaalinen muutos Kiinan sisällä sekä Kiinan ja Yhdysvaltojen suhteiden kasvava merkitys. (Jakobson 2005.)

Taiwanin ja Kiinan välinen tilanne on haastava kaikista näkökulmista katsoen. Artikkeleissa esiintyvään tietoon perustuen on mahdollista, ettei tilanteeseen ole ratkaisua ellei toinen osapuoli anna myönnytyksiä. Yhteiskunnan vakauteen liittyvissä kysymyksissä Kiina ei haluaisi sotilaallista uhkaa, joka olisi olemassa, jos Taiwan saisi täydelliset autonomiset oikeudet itselleen. Tiivis taloudellinen yhteistyö on vaikuttanut huomattavasti tilanteen stabiilisuteen, jolloin viimeisenä vaihtoehtona saattaa olla ulkopuolisen kansainvälisen tahon ratkaisumallin käyttäminen.

Kiinalaiset näkevät Taiwanin tilanteen ennen kaikkea arvovaltakysymyksenä. Mikäli Taiwanille annetaan periksi tässä asiassa, niin kansalaisten silmissä asia nähdään



'kasvojen menettämisenä' Pekingissä. Mitä enemmän Kiinasta tulee pluralistinen yhteiskunta, sitä enemmän paikallisista vaalipiireistä saattaa nousta vaatimuksia keskushallinnolle ratkaista Taiwanin kysymys. Kiinan naapurivaltiot ovat huolissaan siitä vaikuttaako tämä konflikti alueen vakauteen. Paljon riippuu Kiinan politiikasta, mutta suuri merkitys on myös Washingtonin asenteessa Aasiaa kohtaan. Kiina pyrkii lyhyellä tähtämellä globaaliin vastuuseen, kunhan sen kansalliset intressit eivät ole uhattuna. Kommunistinen puolueen tarvitsee legitimisoida valtaansa korostamalla nationalismiin merkitystä sekä yhdentymistä. (Jakobson 2005.)

Sosiaalisia ongelmia esiintyy enemmän maaseudulla kuin kaupungeissa. Tästä huolimatta rikollisuusaste on maaseudulla alhainen verrattuna muihin kehitysmaihin, sillä Kiinan valtava maaseutuyhteiskunta tarjoaa turvallisen, rauhallisen ja nautittavan elämisen ympäristön väestön enemmistölle. (Shaw 2006.)

Huolimatta siitä, että Kiinan maaseudulla esiintyy kasvavaa jännitteisyyttä, niin on olemassa muutama syy sille mikä vaimentaa maaseudun levottomuuksia. Maaseutu on huonosti organisoitu, eikä ole olemassa kunnollista yhteisöjen välistä koordinaointia. Levottomuuksien leviämisestä kaupunkeihin ei ole esiintynyt ennustavia merkkejä. Maaseudun asukkaiden elinolosuhteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten 20 vuoden aikana, jolloin työläisillä ei ole suoria vaatimuksia hallintojärjestelmän legitimitetille. (Yep 2002.)

Inhimilliset epävarmuustekijät näyttelevät isossa roolissa tulevaisuuden Kiinan kehityksessä ja yhteiskunnan vakaudessa. Kiinan hallitus on huomannut viimeisimmän kehityksen mallin puutteet, joka keskittyi pääasiassa talouden kehitykseen ja on nyt omaksunut uuden näkökulman kuinka tehdä Kiinaan enemmän humanitaarista sekä koordinoitua kehitystä. (Hu 2005.)

Tulevaisuudessa on mahdollista, että Kiina imitoi ulkomaisia hallinnonreformieja vaihtelevalla asteella. Tämän suuntaista kehitystä edesauttavat vahvat poliittiset johtajat, joiden pyrkimyksenä on viedä Kiina kohti kansainvälisellä tasolla merkittäviä järjestöjä. Samalla reformien omaksuminen ulkomailta saattaa osoittautua köydenvetokisaksi eri

hallintotasojen välillä, johtuen huonosti koordinoidusta suunnitelmasta uusien käytäntöjen omaksumisessa. Vuoden 1998 reformeissa ensisijaisena tarkoituksena oli hallituksen roolin vähentäminen hallinnossa, mutta samalla investointien myöntäminen markkinaprosesseihin ja täten hallitus samalla sääтели aktiivisesti markkinoita. Kiina omaksui uuden mallin ulkomailta, mutta paljon nopeammassa aikataulussa verrattuna länsimaiden vastaavaan tilanteeseen. (Christensen ym. 2008.)

Wong´n ja Chan´n (2002) mukaan Kiinan demokratisoitumisprosessissa oleellisemmaksi tekijäksi nousee kysymys: Millainen suhde syntyy puolueen, valtion ja yhteiskunnan välille, sillä demokratisoituminen tulee tapahtumaan tavalla tai toisella.

Kiinan tulevien reformien tulee painottua finanssiohjelmiin ja taloudelliseen järjestelmään. Tasapainoisen suhteen löytäminen valtion ja yritysten sekä keskus- ja paikallishallinnon välille liittyen esimerkiksi verotukseen ja perustuslakiin on ensimmäisten prioriteettien joukossa. Kiinan keskushallinnon tulisi pitää hallussaan makrotaloudellinen kontrolli sekä spatiaaliset tasapainottavat mekanismit. Tuotantotekijöiden liikkumista valtion sisällä tulisi lisätä keskushallinnon toimesta. (Zhao & Zhang 1999.)

Kommunistinen kansanpuolue ei ole halukas muuttamaan monopoliasemaansa poliittisessa järjestelmässä kohti monipuoluejärjestelmää. Aika ajoin Kiinan ylemmän tason johtajat peräänkuuluttavat, että valtion ja puolueen suhde tulisi eriyttää ja poliittiseen osallistumiseen tulisi kannustaa julkisia sekä sosiaalisia ryhmiä. Lopulta näiden pyrkimysten taustalla on ainoastaan ollut puolueen valta-aseman elävöittäminen ja lujittaminen, kuin nykyisen puoluejärjestelmän tarkistaminen. (Li 2008.) Puolue haluaa tehdä politiikassaan selvän eron muiden maiden kommunistisiin puolueisiin sekä yksipuoluejärjestelmiin. Se on luonut neljän tekijän mallin, jolla se välttää muun muassa Neuvostoliiton kohtalon. Nämä tekijät ovat talouden laajeneminen, puolueen hierarkian kehittäminen, merkittävät panostukset koulutukseen, valtionyhtiöiden yksityistämisen prosessien hidastaminen sekä sosiaaliturvan rakentaminen johtuen vallitsevasta sosiaalisesta epätasa-arvoisuudesta. Länsimaissa on turvauduttu ajatukseen, jossa talouskasvun myötä kasvava keskiluokka saisi otteen yhteiskunnasta ja

ryhtyisi ajamaan länsityylisen demokratian mallia. Tällä ajatuksella on kuitenkin haasteensa, sillä keskiluokka on riippuvainen valtion resursseista. (Davis 2009.)

Presidentti Hu ajaa politiikassaan strategista muutosta uudella kiinalaisella johtajuudella. Hän on jo tähän mennessä tehnyt merkittäviä saavutuksia Kiinan kehittämiseen, kuten luopuminen rannikkoalueiden kehittämisestä sisäalueiden kustannuksella sekä BKT:n kasvattaminen siten, ettei huomioitaisi lainkaan työllistymistä, ympäristöä sekä sosiaalisia asioita. Hu painottaa alueellisten talouksien kehittämistä, sosiaalista harmoniaa sekä poliittista institutionalisoitumista. (Li 2005.)

Kiinan johtajille on tullut selväksi, että mikäli politiikan suuntaa ei muuteta, niin riskinä on yhteiskunnan joutuminen sosiaalisen vallankumouksen partaalle. Tätä vallankumousta johtaisivat maanviljelijät, siirtotyöläiset sekä työttömät kaupunkilaiset. Kukaan ei tiedä onnistuuko presidentti Hu hänen uudella poliittisella strategiallaan, mutta fakta on Kiinan johdon olevan tietoinen näistä ongelmista ja se myös pyrkii tekemään niille jotakin. Tämä toiminta antaa jatkoaikaa yksipuoluejärjestelmälle. (Li 2005.)

NPM- ajattelusta innostunut hallinto saattaa saada käyttöönsä parempia työkaluja, joka hyödyttää niin kansalaisia kuin valtiotakin. Samalla se antaa hallinnon korkeille virkamiehille valmiuksia muodostaa tulevaisuudessa kunnollinen valtio-yhteiskuntasuhde. (Foster 2006.)

Kiinan yhteiskunnan integroivat voimat ovat olleet viimeisten 50 vuoden aikana voimakkaampia kuin koskaan aiemmin. Vahvaa integraatiota on perusteltu nationalismilla sekä ulkomailta tulevan aggressiivisen paineen vastustaminen, politiikan, talouden, kulttuurin sekä sosialistisen valtion keskittäminen, karismaattisen johtajan olemassaolo sekä homogeenisen kansan esiintyminen kiinalaisten keskuudessa. Nykypäivänä Kiinassa ei ole integroivaa ideologiaa, jolla olisi koheesiota. Kiinan saavutettua alueellisen mahdin Aasiassa, tulisi kommunistisen puolueen löytää uusia saavutuksia legitimoidakseen oman valtansa. Passiivinen tai aktiivinen vastarinta

aluehallinnoilta keskushallintoa kohtaan saattaa johtaa vakavaan poliittiseen epävakauteen. (Kazuko 2002.)

Yhteiskunnan vakauteen vaikuttaa myös byrokraattinen toiminta, jota paikallishallinnot käyttävät hyväkseen. Tämä on seurausta keskus- ja paikallishallintojen ideoiden ja järjestelmien yhteentörmäyksistä, joihin Kiinan hallinnon tulisi puuttua ensisijassa. Tilanteen kehittyessä liian pitkälle heijastuvat vaikutukset suoraan taloudelliseen kehitykseen, sosiaaliseen tasapainoon sekä reformeista saadun hyödyn rajoituksiin. (Caulfield 2006.)

Vuonna 2007 Kiinan valtioneuvoston tiedotusvirasto julkisti hallituksen kannanoton Kiinan poliittisen puolueen järjestelmästä. Kyseisestä kannanotosta käy ilmi, että johtajuus Kiinassa perustuu kommunistisen puolueen yksinvaltaan, joka on perustettu Kiinassa ja sitä on kehitetty koko sen historian ajan. Se luo samalla perustan Kiinan poliittiselle järjestelmälle, joka sopeutuu parhaiten Kiinassa vallitseviin olosuhteisiin. (China Report 2008.)

#### 4.3. Autonomia

Selviä viitteitä autonomian lisäämisestä julkishallinnossa löytyy 1990-luvulta, jolloin Kiinassa kehitettiin hallinnollista järjestelmää tulevaa markkinataloutta varten. Perimmäinen tarkoitus oli eriyttää hallituksen toiminta kaikilla tasoilla valtionyhtiöissä, jolloin samanaikaisesti tapahtui fuusioitumista ja hajauttamisia. (Christensen ym. 2008.) Samanaikaisesti aloitettiin kampanja yhteiskunnan rakentamisesta, jonka tarkoituksena oli luoda uusi urbaani hallintojärjestelmä. Tuohon aikaan Kiinassa oli jo käytössä maaseudun itsehallintojärjestelmä, joten vastaava järjestelmä haluttiin luoda myös kaupunkialueille ja ottaa se käyttöön mahdollisimman nopeasti. Järjestelmä tulee olemaan tärkeässä roolissa muokatessaan sosiaalipoliittista elämää kansalaisten keskuudessa. (Chen, Lu & Yang 2007.)

Kiinan autonomisen vallan avaintekijänä on pidetty taloudellisen vallan hajauttamista paikallishallinnoille. Tämä sai alkunsa ´avoimen oven´ politiikalla aluksi neljän talouden erikoisalueen kautta, jotka syntyivät 1980-luvulla. Kiina osoitti samalla, että se kykenee pitämään yllä taloudellista kasvua sekä tuotannon parantuvuutta. ´Avoimen oven´ politiikka oli merkittävä edistysaskel, sillä tämän jälkeen myös muut rannikkokaupungit sekä sisämaan kaupungit alkoivat toteuttaa reformeja. Sosiaalisen markkinatalouteen siirryttäessä myös valtionyhtiöille on annettu enemmän taloudellista päätösvaltaa ja suurin osa niistä on aloittanut tien kohti yksityistämistä. (Li 2002.)

Kiinan alueet ovat ennen olleet käytännössä katsoen eristettyjä, sosiaalisia ja maantieteellisiä yksiköitä, joiden resursseja on säädelty keskushallinnon toimesta. Ilman kattavaa taloutta ja pääoman turvaamaa valtaa paikallishallintojen rooli oli minimoitu ja vaikutusvalta supistettu. Taloudellisten hajauttamisreformilla on ollut myös negatiivisia sivuvaikutuksia. Paikallishallinnoilla on ollut tapana hyväksikäyttää heille valtuutettuja oikeuksia, jotta he suojelesivat itseään ja maksimoisivat oman etunsa. Vaikka paikallishallintojen autonomian tasoa on jatkuvasti nostettu, niin silti he ovat olleet tyytymättömiä heille suotuun autonomiaan. Keskushallinto on kuitenkin ottanut melkoisen riskin antaessaan reformien yhteydessä näin merkittävän roolin paikallishallinnoille. (Zhao & Zhang 1999.) Hallituksen politiikkaa, joka suosi rannikkoalueita, on syytetty alueellisten eroavaisuuksien kasvusta sekä konflikteista. Tutkijoiden mukaan resursseja olisi pitänyt osoittaa enemmän köyhimpien sisäalueiden kehittämiseen, jotta alueellinen eriarvoisuus vähenisi. (Wei 1999.)

Epävakaa alueellinen kehittyminen on johtanut siihen, että on epärealistista uskoa kaikkien paikallishallintojen pystyvän tarjoamaan riittävän hyviä julkisia palveluita. Tällaisessa tilanteessa vaaditaan tehokkaan keskushallinnon toimintaa sekä tukea kansainvälisiltä organisaatioilta, jotka auttavat taloudellisten järjestelyiden toteuttamisessa. (Yep 2002.)

Riippumatta edellä esitetystä kritiikistä näyttäytyy keskushallinto kiinalaisten silmissä perimmäisenä auktoriteetin lähteenä sekä viimeisenä oikeuden puolustajana symbolisessa mielessä. Kaikki Kiinan hallinnonasteet ovat saaneet reformien myötä

merkittäviä omia etuuksia ja tämä on omalta osaltaan saanut aikaan yhteiskunnallista jännitettä sekä korruptiota, joka on vaikuttanut kansalaisten ja auktoriteettien väleihin. (Shen 2005.) Li'n (2004) mukaan kiinalaiset uskovat, että keskushallinto ei usein ole tietoinen mitä paikallishallinnoissa tapahtuu. On mahdollista, että paikallishallinnot eivät kerro koko totuutta toiminnastaan ylempiin hallintotasoihin. Tästä ovat vastuussa paikalliset virkamiehet, mutta kansalaiset samalla kyseenalaistavat keskushallinnon kyvyn kerätä tietoa epälojaalien työntekijöidensä kautta.

Tällä hetkellä paikallishallintojen tärkeimmät vastuualueet liittyvät koulutukseen, terveydenhuoltoon, maatalouteen sekä sosiaalihuoltomaksuihin. Nämä sektorit laajenevat kaikista nopeinten. Caulfield'n (2006) mukaan autoritaarisessa sosialistisessa järjestelmässä valtio ja markkinat eivät ole vaikuttaneet kovinkaan merkittävästi huomattavaan talouskasvuun. Tästä nousukaudesta kunnia kuuluu paikallishallinnoille, joiden rationaalinen käytös hyödyn maksimoimisessa paikallisilta toimijoilta oli avainasemassa.

Vuonna 1956 Mao Tsetung huomasi Neuvostoliitolla esiintyvän ongelmia keskittyneessä hallintojärjestelmässä ja samalla keskus- ja paikallishallinnon väliset ristiriidat. Tästä Mao päätteli, että Kiinan yhteiskunnassa paikallishallinnoille tulisi taata enemmän valtaa ja autonomiaa. Mao käynnisti ohjelman, joka kesti 1957–1970- välisen ajanjakson. Ohjelman tavoitteena oli ratkaista keskus-paikallishallinnon välisen suhteen optimointi raskaan hallinnon ja taloudellisen taakan keventämisellä paikallishallintojen tasolle. Deng Xiaoping laajensi ohjelman suunnitelmaa siten, että resursseja ja päätöksentekovaltaa tulisi siirtää myös paikallisille yrityksille ja samalla paikallishallinnoille luotiin vapauksia ajaa omia poliittisia ohjelmiaan, jotta he voisivat kehittää alueitaan houkutellessaan lisää investointeja ja tuotannon määrää. (Raman 2006.)

Politiikan erottaminen yrityksissä on nykypäivän Kiinassa tyhjä lupaus. Puolue ei saisi puuttua yrityksen johtamiseen, tuotantoon tai muihin taloudellisiin näkökohtiin. Näissä asiakohdissa tulisi huomioida yrityksen autonomiset oikeudet toimintaan. Tästä huolimatta puolue pysyttelee lähettyvillä ja sekaantuu asioihin erilaisia vaikutuskanavia

käyttämällä. Niin kauan kuin kommunistinen puolue on samanlaisessa valta-asemassa kuin nykyisin, niin yritysten taloudellinen vapaus ei ole taattu. Autonomia tulee varmasti kehittymään tulevaisuudessa, sillä jo nyt tiettyihin sosiaalisiin asioihin puuttuminen on vähentynyt ja muutamat tällaiset organisaatiot ovat jo saavuttaneet tietyn autonomian asteen. (Wong & Chan 2002.)

Puhemies Maon valtakauden jälkeisessä yhteiskunnassa on noussut esiin kaksi merkittävää koulukuntaa: *korporatismi* sekä *kansalaisyhteiskunta*. Korporatismiin koulukunnan edustajien mukaan puolue on menettänyt otettaan valtioon sekä yhtiöihin ja täten kiinalaiset yritykset eivät ole enää alisteisia puolue-valtio- akselille. Tämä merkitsee samalla parempaa neuvotteluetua suhteessa valtioon. Kansalaisyhteiskunnan kannattajien mukaan luomalla itsenäisiä ja autonomisia sosiaalisia ryhmittymiä Kiinaan on tämä samalla ensimmäinen askel demokratisoitumisessa. (Wong & Chan 2002.)

Autonomiseen kehitykseen tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan muun muassa keskus- ja paikallishallintojen väliset ristiriidat, kilpailuhenki sekä yhteenotot niin poliittisissa kuin myös taloudellisissa asioissa ja nämä tulevat lisääntymään entisestään. On mahdollista, että keskushallinnon valta-asema kaikilla sektoreilla tulee vähentymään, mutta tämä saattaa johtaa hajautettuihin markkinoihin ja samalla voidaan unohtaa Kiinan valtion yhteiset sisäiset markkinat. (Kazuko 2002.) Tähän ristiriitaan liittyy läheisesti Taiwanin kriisi, jonka taustalta löytyy myös muun maailman asenne itsenäiseksi pyrkivää saarivaltiota kohtaan. Kiinaan virallisesti sisältyvällä Taiwanilla on oma poliittinen järjestelmä, raha ja oma armeija, mutta silti sitä ei noteerata kansainvälisissä organisaatioissa eikä se täten saa kutsua valtioiden välisiin tapaamisiin. (Jakobson 2005.)

Yhtenä esimerkkinä autonomian aseman heikkenemisestä paikallishallinnoissa kertoo keskushallinnon mahdollisuus vähentää merkittävästi maaseudun hallinnon henkilöstömäärää, jottei ylimitoitusta pääse tapahtumaan. Tämä toimenpide liittyy hallinnollisiin reformeihin ja vaikka Maon jälkeisellä aikakaudella paikallishallinnoille on annettu vapaammat kädet toiminnalle, niin silti ne eivät ole onnistuneet estämään byrokratian määrän paisumista viimeisten 20 vuoden aikana. (Yep 2002.)

#### 4.4. Kansalaisten huomioiminen

Hallintotasojen väliseen suhteen kehittymiseen vaikuttaa lopulta kansalaisten huomioiminen ja heidän yleinen mielipide hallintoreformia kohtaan. Hallintojärjestelmään tulevat uudistukset joutuvat aina käymään läpi kulttuurisen sekä institutionaalisen tekijöiden joukon ennen kuin se voidaan implementoida Kiinassa. Tämä koskee varsinkin ulkomailta vaikutteita saaneita reformeja, joita tullaan tulevaisuudessa näkemään Kiinassa entistä enemmän. (Christensen ym. 2008) Kommunistinen puolue on onnistunut luotsaamaan Kiinaa modernisaatiovaiheen läpi viimeisen 25 vuoden aikana. Tästä huolimatta puolue tulee kohtaamaan valtavia haasteita kuten kasvava eriarvoisuus, sosiaalinen epäoikeudenmukaisuus, korruptio, despotismi ja nepotismi. (Jakobson 2005.)

Kiinan keskushallinto uskoo pitkällä tähtäimellä, että taloudellisten kannustimien merkittävä lisääminen parantaa periferia-alueiden olosuhteita. On kuitenkin syytä muistaa, että suurin osa ihmisistä haluaa ainoastaan hyvän taloudellisen tilan itselleen ja lapsilleen. Keskushallinto pitää tälle ajattelumallille perimmäisenä ideana sitä, että taloudellisen kukoistuksen myötä vähemmistöt Kiinassa eivät ole niin herkkiä kapinoimaan eivätkä samalla tue separatistien toimintaa periferia-alueilla. (Davis 2009.)

Presidentti Deng'in valtakaudella kansalaisten huomiointi ilmeni aluepolitiikan kehittämisstrategiassa, jossa painottuivat varsinkin tekijät tehokkuus, erikoistuminen ja alueiden aloitekyky. Markkinaohjautuvassa taloudessa ristiriitoja syntyy erilaisten alueiden kesken, sillä osa periferia-alueista omistaa huomattavasti enemmän resursseja verrattuna muihin alueisiin eikä heillä ole kiinnostusta jakaa tätä. Tästä muodostuu keskushallinnolle haaste, jossa pitää löytää oikea tasapaino tasa-arvoisuudelle sekä mahdollisuuksien tasa-arvoisuudelle. (Raman 2006.)

Kiinan väestöstä 75 % asuu maaseudulla, joten elinolosuhteisiin tulisi näillä alueilla kiinnittää erityistä huomiota. Maaseudun elinolosuhteiden parantamiseen Kiina on vastannut hallinnollisten sekä taloudellisten reformien kautta, mutta toisaalta valtio on antanut vähälukuisesti resursseja paikallishallintojen käyttöön, jotta hallinto olisi



paikallistasoilla riittävänä tehokasta. Kansalaiset ovatkin osoittaneet mieltään maaseudulla lähinnä liittyen maanomistussuhteen väärinkäyttöön sekä väestönkasvun rajoittamiseen. Maaseudun tasapainon säilyttämiseksi tarvitaan myös hallinnointitavan muutosta. Ratkaisuihin voidaan päästä parhaiten antamalla työläisten itse päättää ongelmistaan. Keskushallinnon tulee luoda ympäristö, jossa näin voi tapahtua. Tähän vaikuttaa muun muassa liikkumisen salliminen kaupunkien ja maaseudun välillä. Liikkumisen vapauttamisella olisi suuria muutoksia epätasa-arvoisuuden poistamisessa. (Yep 2002.)

Köyhyyden vähentämiseen löytyy monia keinoja. Hu (2005) tuo artikkelissaan esille, että Kiinan tapauksessa seuraavilla toimenpiteillä voitaisiin saada aikaan köyhyyden vähentämistä: köyhyysrajan tarkastaminen, maaseudun köyhyyden tunnistaminen ja tähän puuttuminen, luoda mahdollisuuksia tarjoamalla uusia työpaikkoja köyhimmille asukkaille, antaa tilaisuus köyhimpien kansalaisten osallistumiseen demokraattisiin instituutioihin ja antaa mahdollisuus heidän tehdä aloitteita. Ei pidä myöskään unohtaa ihmisiin tehtäviä investointeja eli parantaa köyhien taitoja.

Demokratiaan perustuva politiikka ja kansalaisyhteiskunta ovat erillisiä kokonaisuuksia, joista toinen on aina lähtökohtana toiselle. Kansalaisyhteiskunnan kehittyminen vaatii, että demokraattinen hallintojärjestelmä on valmis. Kansalaisyhteiskunnan puolestapuhujat väittävät, ettei nykyisellä Kiinan yhteiskunnalla ole vielä valmiuksia kansalaisyhteiskunnan malliin. Suurimpina syinä tähän lienevät yhteiskunnan kehittymättömyys ja epäkypsyys johtuen hallintojärjestelmän epädemokraattisuudesta ja autoritaarisesta systeemistä. On mahdollista, että edellä kuvattu olotila tulee säilymään Kiinassa niin pitkään, kuin poliittinen erimielisyys on rajoitettua. (Wong & Chan 2002.)

Vuonna 2004 presidentti Hu julkisti ohjelman puolueen hallinnon suorituskyvystä. Tähän sisältyi enemmän keskittymistä julkisiin palveluihin taloudellisen tehokkuuden sijaan. Hallinnon suorituskyvyn parantamiseksi Hu on lähiaikoina nimittänyt virkoihin sellaisia henkilöitä, joilla on samansuuntaisia ajatuksia. Poliittista uudistusta on lähdetty rakentamaan nuorison kautta, joten monet virat ovat myönnetty nuorisjärjestön parissa toimiville henkilöille, joten heidän edetessä urallaan alkaa samalla näkyä Hu'n

poliittiset linjaukset. Tämä on samalla myös merkittävä rakenteellinen muutos hallinnossa, sillä presidenttien Deng´n ja Jiang´n aikakaudella teknokraateilla oli hallussaan tärkeimmät virat Kiinan hallinnossa. Nykyinen presidentti on kiinnostunut muunlaisesta johtajakokemuksesta ja ainoastaan aika näyttää mihin tämä kehitys vie. (Li 2005.) Kommunistisen puolueen sekä hallituksen ylempien johtajien keskittyessä julkispalveluiden parempaan tuottamiseen paikallisella sekä keskushallinnon tasolla, tulee varmasti vaikuttamaan kansalaisten yleiseen mielipiteeseen hallitusta kohtaan. (Foster 2006.)

Kiinan maakunnista kerätyn datan mukaan vuosina 1999–2001 saatiin selville muutamia kehitysehdotuksia, joita kansalaiset ehdottivat paremman hallinnon saavuttamiseksi. Maaseudun väestön mielestä keskushallinnon tulisi tarkastella työläisten asemaa yhteiskunnassa ja tästä he saisivat parhaimman kuvan tulemalla tapaamaan heitä. Tämä voidaan toteuttaa parhaiten tarkastuskäynnillä, josta ei tiedotettaisi etukäteen. Kerätyn datan mukaan keskushallinnolle ehdotettiin myös riippumattomien tutkintatoimistojen perustamista paikallistasoille, jotka raportoisivat suoraan keskushallinnolle. (Li 2004.)

Merkittävin poliittinen reformi, joka vaikuttaa kansalaisten huomioimiseen hallinnossa, on ajatus avoimesta suosittelu- ja valintajärjestelmästä vaalitapaan liittyen. Tämän järjestelmän mukaan poliittisille paikoille suodaan mahdollisuus myös ulkopuolisten ja yksityisen sektorin ehdokkaiden läpipääsulle. Mahdollisuudet kasvavat tämän järjestelmän myötä myös uusille yksilöille, jotka voivat nousta esiin vaikka he eivät olisikaan nykyisten puoluejohtajien suosiossa. Ideaalitulanteessa järjestelmä osoittaa, ketkä kandidaateista saavuttavat kansan luottamuksen. On ymmärrettävää, että tämä järjestelmä mahdollistaa myös hyvien puoluejäsenten ulosjäämisen ja samalla huolestuneisuutta kasvavasta korruptiosta, joka olisi seurausta puolueen sisäisistä paikoista. (Saich & Yang 2003.)

#### 4.5. Yhteenveto

Tätä tutkielmaa varten on empiriasta etsitty viitteitä neljästä eri ympäristötekijästä, joiden uskotaan vaikuttavan Kiinan keskus- ja paikallishallinnon väliseen integraatioon nykypäivänä sekä tulevaisuudessa. Valitut ympäristötekijät ovat *avoimuus*, *yhteiskunnan vakaus*, *autonomia* sekä *kansalaisten huomioiminen*. Empiriasta löytyi runsaasti viitteitä valittuihin tekijöihin ja monet näistä soveltuvat useamman tekijän yhteyteen. Seuraavaksi tarkastellaan havainnoitujen ympäristötekijöiden vaikutusta keskus- ja paikallishallinnon integraatioon.

Avoimuuteen liittyen Kiinan yhteiskuntaa on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana leimannut yhteiskunnan markkinoituminen sekä vahva taloudellinen integroituminen ulkomaiden kanssa. Kiinalla on myös monia mahdollisuuksia lisätä avoimuutta muun muassa ottamalla politiikassaan enemmän huomioon kansalaisten yleinen mielipide käsiteltäviin asioihin. Hallintoreformien yhteydessä käyttöön otettu avoimen oven politiikka on osaltaan vaikuttanut konfliktiin, joka on syntynyt keskus- ja paikallishallinnon sekä rannikko- ja sisäalueiden välille. Taloudellisen vallan hajauttamisen yhteydessä paikallishallinnot ovat saaneet lisää päätösvaltaa, jolloin on noussut kysymyksiä keskushallinnon ja kommunistisen puolueen tulevaisuuden roolista. On epätodennäköistä, että Kiina olisi lähitulevaisuudessa menossa kohti monipuoluejärjestelmää. Muutos voidaan saavuttaa myös puolueen uudistetun sisäisen järjestyksen kautta. Läpinäkyvämmän, kilpailukykyisemmän ja edustavamman hallintojärjestelmän kautta Kiina voi uudistua myös yksipuoluejärjestelmän tukemana. (Christensen ym. 2008; Shen 2005; Li 2002; Li 2008.)

Kiinan hallinnossa on myös otettu askel kohti avoimempaa järjestelmää, kun paikallishallinnossa käytössä ollut palvelutakuujärjestelmä levisi ensin keskushallintoon ja tämän jälkeen myös muihin paikallishallintoihin. Keskushallintoa pidetään paikallishallintoa luotettavampana hallinnonasteena mihin saattaa oleellisesti vaikuttaa kontrolloitu media, jota keskushallinto voi käyttää oman sanomansa levittämiseen. Työväestö kokee paikallistasolla myös vääryyttä paikallisten virkamiesten toimesta muun muassa väärin perustein kerättyjä maksuja vastaan. Mikäli verrataan

paikallishallinnoissa taloudellisten ja poliittisten innovaatioiden välisiä eroja, niin poliittiset innovaatiot ovat suosittumia, vaikka ovatkin riskialttiimpia kuin taloudelliset innovaatiot. Poliittisten uudistusten kautta alueet saavat tarvitsemaansa huomiota ja mahdollisesti paikalliset johtajat nostetta uralleen. (Foster 2006; Li 2004; Yep 2002; Saich & Young 2003.)

Tässä työssä on tullut selvästi esille avoimuuteen liittyen taloudellisen vallan lisääntyminen paikallishallinnoissa ja samalla päätöksentekovallan kasvaminen. Tämä on luonut hallintoreformien yhteydessä konflikteja, koska keskus- ja paikallishallinnon valtasuhde tulevaisuudessa on epävarmalla pohjalla. Erilaisten julkisten palveluiden käyttöönotto sekä kehittäminen vaikuttavat myös avoimemman hallinnon käyttöönottoon ja näille on tyypillistä toiminnan alkaminen paikallishallinnon tasolta. Yksi merkittävimmistä kehityskohteista keskus- ja paikallishallinnon väliseen avoimuuteen liittyen on median vapauttaminen. Tämä on edelleen tarkasti kontrolloituna keskushallinnon alaisuudessa, jolloin läpinäkyvästä ja avoimesta tiedottamisesta ei voida saada varmuutta.

Yhteiskunnan vakauteen liittyvissä asioissa Kiinan johtamistapa tulee jatkumaan reformimaisena. Mikäli Kiina tulee omaksumaan malleja ulkomailta, niin näissä painottuvat ensisijaisesti kurinpito ja kontrolli, joten näillä näkymin autonomisilla malleilla ei ole tulevaisuutta Kiinassa. Vakauden horjumiseen suurimmat riskit lienevät Taiwanin kriisissä sekä maaseudun väestön kohtelussa. Taiwanin kriisin puhkeamiselle esteenä ovat kuitenkin molempien osapuolten syvä yhteistyö taloudellisissa asioissa sekä kansainvälisten suhteiden menettämisen pelko. Maaseudun väestön poliittiselle toiminnalle ei ole perusteita, koska aktiivisen toiminnan koordinaatioaste on alhainen. Kommunistisella puolueella ei ole halukkuutta luopua monopoliasemastaan poliittisessa valtajärjestelmässä. Aika ajoin nousee esiin Kiinan ylempien johtajien lausuntoja, joissa painotetaan valtion ja puolueen suhteen eriyttämistä. Samassa yhteydessä mainitaan myös julkisten ja sosiaalisten ryhmien mukaan ottaminen Kiinan poliittiseen toimintaan. (Yep 2002; Jakobson 2005; Christensen ym. 2008; Li 2008.)

Kiinan lähitulevaisuuden haasteena voidaan pitää sosiaalisen vallankumouksen riskiä, mikäli Kiina ei vaihda politiikkansa suuntaa. Toisena tekijänä liittyen yhteiskunnan vakauteen on integroivan ideologian puuttuminen nykypäivän Kiinasta. Alueellisen mahdin saavutettuaan tulisi kommunistisen puolueen löytää uusia keinoja perustellakseen käyttämänsä vallan merkityksen kansalle. Muussa tapauksessa on mahdollista, että passiivinen tai aktiivinen vastarinta, joka lähtee paikallishallinnoista johtaa vakavaan poliittiseen epävakauteen. (Kazuko 2002; Li 2005.)

Empirian havaintojen pohjalta voidaan todeta, että Kiinan yhteiskunnallisen vakauden ylläpitämiseksi Kiinan tulisi keskittyä ensisijaisesti maaseudun väestön huomioimiseen politiikassaan sekä puolueen perusteet yksipuoluejärjestelmän ylläpidolle. Taiwanin kriisissä molemmilla osapuolilla, ulkomaat mukaan lukien, on niin pitkälle edennyttä taloudellista yhteistyötä, joten suurimmat haasteet tulevat Kiinan päämantereen sisäosista. Mikäli puolue toiminta tulee organisoitumaan ja samanaikaisesti maaseudun väestö ryhtyy vaatimaan oikeuksia itselleen, on keskushallinnolla ja kommunistisella puolueella edessään historiansa yksi merkittävimmistä haasteista. Pitää myös muistaa kommunistisen puolueen mahdollinen sisältä päin lähtevä muutos, joka voi edesauttaa poliittista toimintaa paikallishallintojen tasolla.

Autonomisen toiminnan juuret Kiinassa ulottuvat 1980-luvulla, jolloin muutamat suuret rannikkokaupungit saivat enemmän taloudellista päätösvaltaa ja samalla tietyn autonomian asteen. Vallan hajauttamisen onnistuttua halutulla tavalla myös muut rannikkokaupungit ja lopulta sisämaan kaupungit saivat lisää autonomista valtaa. Kiinan alueet olivat ennen eristettyjä, sosiaalisia ja maantieteellisiä yksiköitä, joiden toimintaa keskushallinto sääтели. Autonomisen ajan jälkeen paikallishallinnot osittain hyväksikäyttivät heille suotua valtaa omien etujensa ajamiseksi. Paikallishallintojen toiminnassa autonomisen vallan suhteen on myös omat haasteensa. Tietyillä alueilla julkiset palvelut ovat huonosti tuotettuja, jolloin paikallishallinnon tulee tukeutua keskushallinnon toimintaan. Kansalaisten mielipidettä kysyttäessä keskushallinto näyttää olevan luotettavampi taho kuin paikallishallinto. Tähän voidaan osasyynä pitää paikallisten virkamiesten korruptoitunutta toimintaa hallinnossa. (Zhao & Zhang 1999; Li 2002; Yep 2002; Shen 2005.)

Kiinan paikallishallintojen autonomisen aseman laajenemisen seuraukset näyttivät tulevan yllätyksenä myös keskushallinnolle. Historian aikana tarkassa kontrollissa pidetyt paikallishallinnot käyttivät saavuttamaansa etua rohkeasti, joka osaltaan vaikutti keskus- ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen. Autonominen asema toi vapauden lisäksi myös paljon lisää vastuuta, johon kaikki periferia-alueet eivät olleet sopeutuneet. Tämän seurauksena oli edessä tukeutuminen keskushallinnon apuun ja myös kansainvälisten järjestöjen konsultointiin taloudellisissa kysymyksissä. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että muutokseen Kiinan yhteiskunnassa tulee vaikuttamaan autonomian asteen laajentuminen paikallishallinnoissa, jolloin myös poliittinen toiminta aktivoituu paikallisella tasolla.

Kansalaisten huomioiminen kuuluu oleellisena osana hallintoreformeja käyttöönotettaessa. Varsinkin ulkomailta omaksutut Kiinan olosuhteisiin mukautetut uudistukset joutuvat käymään läpi institutionaalisen sekä kulttuuristen tekijöiden joukon ennen varsinaista implementointia. Kommunistinen puolue on onnistunut luotsaamaan Kiinan modernisaatiovaihetta viimeiset 25 vuotta, mutta seuraavina haasteina puoluetta odottavat kasvava eriarvoisuus, sosiaalinen epäoikeudenmukaisuus, korruptio, despotismi ja nepotismi. Kansalaisista valtaosa asuu maaseudulla, joten heidän huomioimiseksi olisi tärkeää kehittää hallinnointitapaa paikallishallinnoissa sekä samalla osoittaa tarpeeksi resursseja tälle toiminnalle. Kiinassa on tapahtunut selvää edistystä kansalaisten huomioimisessa, sillä nykyinen presidentti Hu Jintao on jo vuonna 2004 linjannut, että politiikassa tulee painottumaan julkisten palveluiden parantaminen taloudellisen tehokkuuden sijaan. Myös vaalitapajärjestelmässä tapahtuneet muutokset kertovat Kiinan uudesta asenteesta kansalaisiaan kohtaan. Tässä järjestelmässä keskeisimpänä uudistuksena on ulkopuolisten ja yksityisen sektorin ehdokkaiden osallistuminen vaaleihin ilman nykyisten puoluejohtajien suostumusta. (Yep 2002; Saich & Yang 2003; Jakobson 2005; Foster 2006; Christensen ym. 2008.)

Integraation näkökulmasta Kiinan nykyinen presidentti Hu Jintao on valinnut poliittisessa mielessä oikean suunnan. Paine kansalaisten huomioimiselle tulee pääasiassa maaseudun väestön puolelta, jotka muodostavat 75 % osuuden koko väestöstä. Hu'n asettaessa julkisten palveluiden parantamisen taloudellisen tehokkuuden

edelle antaa varmasti maaseudun väestölle toivon paremmasta tulevaisuudesta. Kiina on jo saavuttanut valta-aseman Aasian maiden keskuudessa, joten kommunistisen puolueen tulee seuraavaksi kehittää uusia keinoja vallan pitämiseksi yhdellä puolueella. Yhteiskunnan muokkautuessa kohti avoimempaa linjaa, on hyvä keino keskushallinnolta kiinnittää enemmän huomiota kansalaisiin ja heidän tarpeisiinsa.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa huomio on kiinnittynyt keskus- ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen sekä muutamaankin ympäristötekijään, joiden kautta tätä suhdetta on tarkasteltu. Teoreettisena viitekehyksenä toimii kontingenssiteoria, joka on alun perin luotu taloustieteellisistä lähtökohdista. Yhteiskuntajärjestelmältään Kiina on poikkeuksellinen verrattuna länsimaalaisiin valtioihin, joten tämä antaa hyvän perusteen käyttää poikkitieteellistä teoriaa hallintotieteellisessä tutkimuksessa.

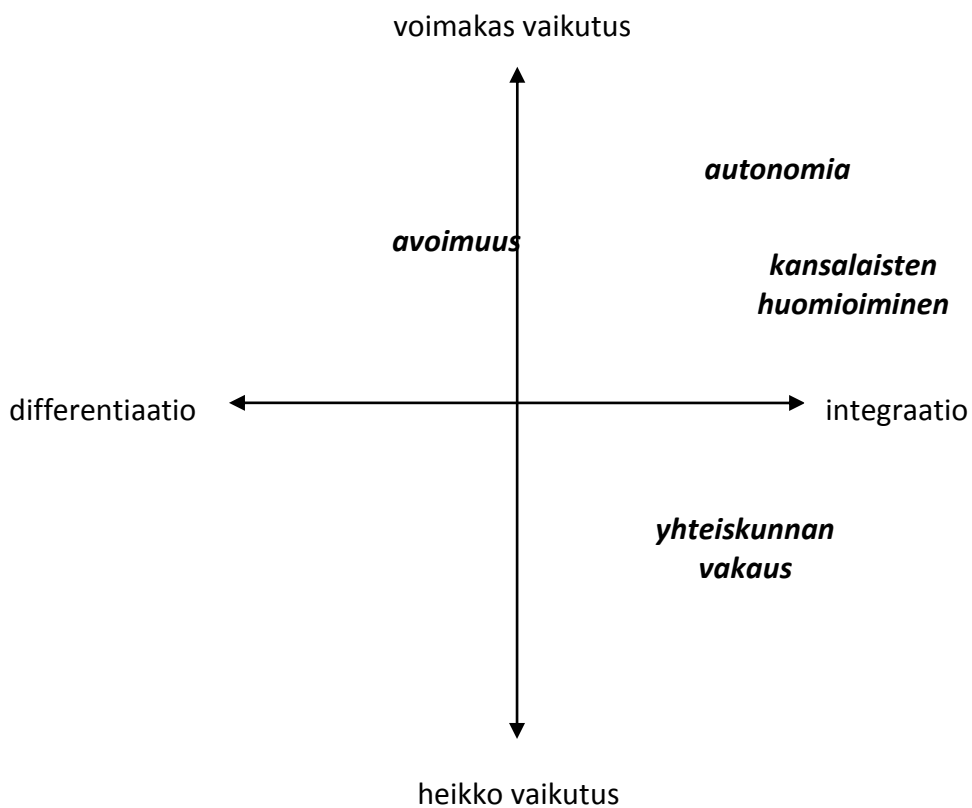
Kiinan hallintoon liittyvä tutkimusongelma jaettiin kahdeksi kysymykseksi, joihin etsittiin vastauksia empiirisestä aineistosta teoreettisen viitekehyksen kautta. Tutkimuksen kannalta oltiin kiinnostuneita niistä tekijöistä, jotka vaikuttivat keskus- ja paikallishallinnon väliseen integraatioon olennaisesti. Edellä mainittuun suhteeseen vaikuttavia tekijöitä on runsas määrä, joten lopulta huomio kiinnittyi neljään ympäristötekijään. Nämä olivat *avoimuus*, *yhteiskunnan vakaus*, *autonomia* ja *kansalaisten huomioiminen*. Lopulta päädyttiin pohtimaan näiden tekijöiden vaikutusta hallintotasojen välisen suhteen kehittymiseen.

Keskus- ja paikallishallinnon suhteen kehittyminen vaatii erityisesti integraation syventymistä tiettyjen ympäristötekijöiden suhteen. Tätä työtä varten tutkittiin neljää ympäristötekijää, joiden uskotaan vaikuttavan oleellisesti hallintotasojen suhteen kehittymiseen. Kuten kontingenssiteorian kehittäneet tutkijat toteavat, integraatiota voidaan pitää organisaation sisältä lähtevänä voimana, joka sitoo sen piiriin kuuluvat erilliset yksiköt toisiinsa. Kommunistinen puolue ei voi laiminlyödä paikallishallintojen merkitystä tulevaisuudessa, mikäli se haluaa säilyttää valta-aseman valtion johdossa. (Kts. Lawrence & Lorsch 1967:11.)

Kuten kuviosta 9 ilmenee tutkielmassa käsitellyistä ympäristötekijöistä kolme vaikuttaa varsin selvästi integraation kehittymiseen hallintotasojen välillä. Empiriasta nousseiden havaintojen pohjalta voidaan todeta, että *autonomia*, *kansalaisten huomioiminen* ja *yhteiskunnan vakaus* ovat selvästi integraation vahvistumiseen vaikuttavia ympäristötekijöitä. Tämän lisäksi tutkimustuloksien merkitystä arvioitiin myös



voimakkaan ja heikon vaikutuksen suhteen. Avoimuus on edelleen ristiriitaisia tunteita herättävä tekijä hallintotasojen välisessä suhteessa. Sen vaikutus on voimakas, mikäli molempien hallintotasojen toiminnasta tulisi täysin avointa. Tähän ympäristötekijään liittyen molemmat hallintotasot haluavat säilyttää tietyn asioiden julkisuuden tason. Keskushallinto pitää mediaa tiukassa otteessaan ja paikallishallinto ei perustele tiettyjä maksuja, joita se kansalaisilta perii.



Kuvio 9. Tutkielmassa käsiteltyjen ympäristötekijöiden vaikutus keskus- ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen.

Avoimuus ympäristötekijänä vaikuttaa keskus- ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen ensisijaisesti yhteiskunnan markkinoitumisen sekä globaalin taloudellisen integraation

välityksellä. Itse hallintoon Kiina on ottanut runsaasti vaikutteita ulkomailta pääasiassa reformiajatusten kautta, mutta rakenteellisten reformien leviäminen ei ole onnistunut yhtä hyvin. Kommunistisen kansanpuolueen vahva läsnäolo kaikkialla valtion toiminnassa vaikuttaa myös osaltaan avoimuuteen ja demokratian kehittymiseen Kiinassa. Aidon avoimuuden saavuttaminen tarkoittaisi demokratian lisäämistä, joka näillä näkymin ei kuulu valtion tärkeimpiin tavoitteisiin. (Wong & Chan 2002; Christensen ym. 2008.)

Verrattaessa keskus- ja paikallishallinnon avoimuutta esille nousevat kaksi lähtökohtaa. Paikallishallinnoilta puuttuu läpinäkyvyys omasta toiminnastaan, joka on johtanut muun muassa tilapäisten maksujen perimiseen kansalaisilta ilman oikeutettuja perusteita. Toisaalta keskushallinnon luotettavuuteen vaikuttaa oleellisesti valtamedioiden kontrolli, jonka antaa keskushallinnolle mahdollisuuden virheellisen imagon luomiseen omasta toiminnastaan paikallishallintojen kustannuksella. (Yep 2002; Li 2004.)

Avoimuuden merkitys hallintotasojen välillä tulee kasvamaan, sillä Kiinan syventäessä yhteistyötä ulkomaiden kanssa myös paineet hallinnon läpinäkyvyydelle ja avoimuudelle kasvavat. Empiiristen tulosten perusteella täytyy todeta, että keskushallinto on ottanut askeleen oikeaan suuntaan muuttaessaan virkamieskoneiston henkilöstörakennetta.

Yhteiskunnan vakaus ympäristötekijänä on mahdollisesti vaikuttanut hallintotasojen väliseen suhteeseen sosialistisen markkinatalousjärjestelmän implementoinnin myötä sekä niiden ulkomaalaisten hallintojärjestelmien omaksuminen, joissa painoarvo on kontrolloinnissa ja kurinpidossa. Markkinatalousjärjestelmän vähittäinen käyttöönotto vuonna 1993 ei muodostanut suurta vastustusta sisäisesti, joten ajanjakso tälle järjestelmälle oli oikea. Kiinalaiset ovat hyötäneet ennätyksellisestä talouskasvusta viimeisten kahden vuosikymmenen ajan, mutta samanaikaisesti yhteiskuntaan muodostuu haasteita kuten tuloerojen kasvu, elinolosuhteiden eroavaisuudet kaupunkien ja maaseudun välillä sekä heikko sosiaaliturva. (Hu 2005; Christensen ym. 2008.)

Keskushallinnon mittava etu yhteiskunnan vakauten liittyvissä ympäristötekijöissä on maaseutu ja sen huonosti organisoitu rakenne. Kiinan valtaväestöstä suurin osa asuu maaseudulla, mutta levottomuudet liittyen huonoihin elinolosuhteisiin eivät pääse leviämään kaupunkeihin, koska ei ole olemassa eri yhteisöjen välistä kunnollista koordinoitua. Viimeisten 20 vuoden aikana maaseudun olosuhteet ovat myös merkittävästi parantuneet, joten tämä vaikuttaa myös vaimentavasti maaseudulla kasvavaan jännittyneisyyteen. Kiina on osoittanut kiinnostuneisuutensa kansainvälisellä tasolla olevista järjestöistä, joten se on vuoden 1998 reformien myötä pyrkinyt hallituksen roolin vähentämiseen hallinnossa ja samalla myöntänyt investointeja markkinaprosesseihin. (Yep 2002; Christensen 2008.)

Tutkielmaan valituista ympäristötekijöistä yhteiskunnan vakauden säilyttäminen ei ole niin merkittävässä asemassa hallintotasojen välisen suhteen kehittymisessä. Paineet levottomuuksien leviämisestä paikallishallinnoista kehittyneille alueille ovat pienet, sillä organisoitumisen taso maaseudulla on matala. Tämä vaikuttaa koordinoitua toimintaan sekä yhteistyöhön paikallishallintojen välillä. Taiwanin kriisin jokaisella osapuolella on taloudellinen ulottuvuus mukana kiistassa, joten tämä prosessi ratkaistaan mahdollisesti diplomaattisesti tai tilanne jatkuu *status quo* -asetelmassa vielä pitkään.

Paikallishallintojen autonomisten oikeuksien parantuminen hallinnossa on kehittynyt merkittävästi verrattuna edeltävään aikaan, jolloin Kiinan alueet ovat käytännössä katsoen olleet eristettyjä yksiköitä, joita keskushallinto ohjasi ja sääteli. Autonomian tasoa on jatkuvasti nostettu, mutta tästäkin huolimatta saavutettuun tasoon ollaan tyytymättömiä. Epävakaa alueellinen kehittyminen on saanut tietyillä alueilla aikaan julkisten palvelujen huonon tason. Näissä tilanteissa tulee turvautua keskushallinnon toimintaan. Autonomian asteen syventämiseen keskus- ja paikallishallinnon välisessä suhteessa vaikuttaa myös paikallishallintojen oma toiminta ja siitä totuudenmukainen raportointi keskushallinnolle. (Zhao & Zhang 1999; Yep 2002; Li 2004.)

Puhemies Maon vuosina 1957–1970 käynnissä olleen ohjelman tavoitteena oli optimoida keskus-paikallishallinnon välinen suhde. Tähän pyrittiin raskaan hallinnon ja

taloudellisen taakan keventämisellä paikallishallintojen tasolle. Ohjelmaan sisältyi myös päätöksenteon lisääminen paikallisille yrityksille sekä poliittisten ohjelmien luominen paikallishallinnoille aluekehittämisen näkökulmasta. (Raman 2006.) Keskus- ja paikallishallinnon välisen autonomian kehittymiseen tulee vaikuttamaan ristiriidat, kilpailuhenkisyys sekä yhteenotot liittyen poliittisiin ja taloudellisiin kysymyksiin. Kazuko (2002) pitää mahdollisena, että keskushallinnon valta-asema tulee vähentymään tulevaisuudessa kaikilla sektoreilla. Tämän skenaarion toteutuessa on vaarana, että Kiinan sisälle syntyvät hajautetut markkinat, jonka seuraukset kaupankäynnille voivat olla merkittäviä.

Empiiristen havaintojen pohjalta näyttää siltä, että autonomialla ympäristötekijänä on voimakkain vaikutus tähän tutkielmaan valittujen tekijöiden joukosta. Puhemies Maon käynnistämä ohjelma autonomian lisäämiselle paikallishallinnon tasolle oli selvä osoitus hallintotasojen suhteen parantamiseksi. Nykypäivään asti tähän ympäristötekijään liittyvää kehitystä on hidastanut luottamuspulla keskus- ja paikallishallinnon välillä.

Hallinnollisten ja taloudellisten reformien kautta on pyritty parantamaan maaseudun kansalaisten elinolosuhteita, mutta edelleen löytyy todisteita siitä, että valtio antaa vähälukuisesti resursseja paikallishallinnoille. Tämä vaikuttaa oleellisesti paikallistason hallinnon tehokkuuteen. Kiinan tulisi myös lisätä resursseja köyhyyden vastaisessa taistelussa. Toimenpiteitä köyhyyden torjumiseen on monia, mutta tärkeimpinä niistä voidaan pitää *köyhyysrajan tarkistamista* ja *työpaikkojen tarjoaminen köyhimmille asukkaille*. (Yep 2002; Hu 2005.)

Vaikka Kiina on oleellisesti parantanut maaseudun elinolosuhteita, niin kansalaisten huomioimisen kannalta ongelma liittyy vähäisiin resursseihin, joita paikallishallinto saa käyttöönsä. Ympäristötekijänä kansalaisten huomioimisella ei ole voimakasta vaikutusta hallintotasojen väliseen suhteeseen, mutta yhteiskunnan integroitumiseen sillä on selvää vaikutusta.

Kansalaisyhteiskunnan kehittyminen Kiinassa vaatii toimivaa demokraattista hallintojärjestelmää. Tämän mallin puolestapuhujat ovat sitä mieltä, ettei nykypäivän Kiinalla ole valmiuksia kansalaisyhteiskuntaa varten. Kansalaisia huomioivaa poliittista uudistusta on lähdetty rakentamaan nuorison kautta. Presidentti Hu on tietoisesti rekrytoinut keskushallintoon nuoria virkamiehiä, jolloin kattavilla uudistuksilla on entistä paremmat mahdollisuudet toteutua. (Wong & Chan 2002; Li 2005.)

Tämän tutkielman empiriasta nousi esille myös muutamia kehitysehdotuksia, joita keskushallinto voisi toteuttaa kansalaisten huomioimiseksi. Maaseudun väestön mielestä keskushallinnon virkamiesten tulisi ottaa toiminnassaan paremmin huomioon työläisten asema yhteiskunnassa. Kansalaisten mielestä paikallishallinnot vääristelevät työläisten elinolosuhteita keskushallintoon päin. Tämän lisäksi keskushallinnon tulisi uudistaa vaalitapajärjestelmä Kiinassa. Avoimen suosittelu- ja valintajärjestelmän kautta myös muut kuin puoluejohtajien suosiossa olevat ehdokkaat voivat tulla valituiksi. Tämä järjestelmä osoittaa ideaalitalanteessa, ketkä vaalien kandidaateista saavuttavat aidon kansan luottamuksen. (Saich & Yang 2003; Li 2004.)

Demokraattisen hallintojärjestelmän luominen Kiinaan ei välttämättä ole mahdoton ajatus. Tätä tutkielmaa tehdessä on noussut esille useaan otteeseen Kiinan taipumus tehdä asioita länsimaalaisilla käytännöillä kiinalaisin erityispiirtein. Nykyisen presidentin poliittisen linjan mukaan Kiinaa luotsaa keskushallinnossa nuoret virkamiehet, jotka ajan kuluessa tulevat etenemään kohti merkittäviä virkoja hallinnossa. Mahdollisena skenaariona voidaan pitää kommunistisen puolueen vallan jatkumista ainoana puolueena, mutta sisäiseltä rakenteeltaan muuttuneena. Tähän voidaan päästä antamalla kansalaisille enemmän suoraa vaikutusvaltaa päättää hallinnossa toimivista virkamiehistä sekä poliitikoista.

**LÄHDELUETTELO**

- Asikainen, Raisa & Juha Vuori (2005). *Kiinan yhteiskunta muutoksessa*. Tampere: Tammer-Paino.
- Barnard, Chester (2008). *Informal Organizations and Their Relation to Formal Organizations*. Teoksessa: *Classics of Public Administration*, 93–96. Toim. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Boston: Thomson Higher Education.
- Burns, Tom & G.M. Stalker (1971). *The Management of Innovation*. London: Tavistock Publications Limited.
- Caulfield, Janice L. (2006). *Local Government Reform in China: a Rational Actor Perspective*. *International Review of Administrative Sciences* 2006; 72; 253.
- Chen, Jie, Chunlong Lu & Yiyin Yang (2007). *Popular Support for Grassroots Self-Government in Urban China: Findings from a Beijing Survey*. *Modern China* 33: 4, 505–528.
- China Report (2008). *White Paper on China's Political Party System*. *China Report* 44: 2, 199–212.
- Christensen, Tom, Dong Lisheng & Martin Painter (2008). *Administrative reform in China's central government: How much 'learning from the West'?* *International Review of Administrative Sciences* 2008; 74, 351.
- Davis, Elizabeth Van Wie (2009). *Governance in China in 2010*. *Asian Affairs: An American Review* 35: 4, 195–211.
- Donaldson, Lex (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

- Eskola, Jari & Juha Suoranta (2005). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Fairbank, John King & Merle Goldman (2006). *China: a new history*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Fewsmith, Joseph (2004). Pressures for Expanding Local-Level Democracy. *China Leadership Monitor* No. 12. Saatavissa 11.8.2009: [http:// www. hoover.org/ publications/clm/issues/2903971.html](http://www.hoover.org/publications/clm/issues/2903971.html).
- Foster, Kenneth W. (2006). Improving Municipal Governance in China: Yantai's Pathbreaking Experiment in Administrative Reform. *Modern China* 2006; 32; 221–250.
- Frederickson, H. George (2007). Toward a New Public Administration. In: *Classics of Public Administration*, 296–307. Eds. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Boston: Thomson Higher Education.
- Galbraith, Jay (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Goldhaber, Gerald M. (1981). *Organisaatioviestintä*. Espoo: Amer-yhtymä Oy Weilin+Göös kirjapaino.
- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer (1992). *Organization Theory for Public Administration*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Helsingin Sanomat (2009). Saatavissa 3.9.2009: <http://www.hs.fi/arkisto/artikkeli/Kiinan+poliisi+ampui++kaksi+uiguuria++Urumqissa+Xinjiangissa/HS20090714SI2UL01baf>.

- Herrman-Pillath, Carsten & Feng Xingyuan (2004). Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and The Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality. *China Information* 18: 3, 373–428.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hu, Angang (2005). Overview of Chinese Society Today: The “Three Insecurities” and Their Implications for China’s Future. Teoksessa: *China’s Transforming Society and Foreign Policy*, 7–28. Toim. Angang Hu, Linda Jakobson & Mingming Shen. Espoo: Otamedia Oy.
- Huotari, Tauno-Olavi & Pertti Seppälä (1999). *Kiinan kulttuuri*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Itä-Aasian tutkimus- ja koulutuskeskus (2009). Tianjin-projekti: Urbaani hallinnointi Kiinassa. Saatavissa 24.5.2009: <http://aasia.utu.fi/tutkimus/tianjin/>.
- Jaffee, David (2001). *Organization Theory: Tension and Change*. Singapore: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Jakobson, Linda (2004). Selvitys Kiinan yhteiskunnallisesta ja talouspoliittisesta kehityksestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 23/2004. Helsinki: Edita Oyj.
- Jakobson, Linda (2005). China’s Foreign Policy in Transition: Taiwan’s Unresolved Status will Continue to Affect China’s International Role. Teoksessa: *China’s Transforming Society and Foreign Policy*, 45–63. Toim. Angang Hu, Linda Jakobson & Mingming Shen. Espoo: Otamedia Oy.
- Jokinen, Christian (2008). Kiinan vähemmistökansat nousivat kapinaan. *Ulkopolitiikka* 2/2008.



- Kallio, Olavi (1995). *Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Kauhanen, Tuula (1999). *Kiinan markkinat: haasteita ja mahdollisuuksia*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Kauppinen, Marko (2005). Ajattelusta teoriaan – ideologinen muutos Kiinassa 1990-luvulla. Teoksessa: *Kiinan yhteiskunta muutoksessa*, 203–216. Toim. Raisa Asikainen & Juha Vuori. Tampere: Tammer-Paino.
- Kalyvas, Stathis N. (1999). The Decay and Breakdown of Communist One-Party Systems. *Annual Review of Political Science* 1999, 2: 323–343.
- Kast, Fremont E. & James E. Rosenzweig (1985). *Organization and Management: A Systems and Contingent Approach*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Kazuko, Mori (2002). Integrative and Disruptive Forces in Contemporary China. *China Report* 38: 3, 385–396.
- Khan, Waheed A. (2005). Role of Ideas in the Survival of the Chinese Communist Party. *China Report* 41: 2, 131–148.
- Klavina-Kontkanen, Agnese (2009). *Kiinan maaraportti*. Saatavissa 8.8.2009: <http://www.finpro.fi/NR/rdonlyres/206300FA-F93E-450F-A1D5-7E9BC050D4B7/12339/FinproChinacountryreport150509aklfin1.pdf>.
- Lawrence, Paul R. & Jay W. Lorsch (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Homewood: Richard D. Irwin, Inc.
- Lawrence, Paul R. & Jay W. Lorsch (1969). *Developing organizations: diagnosis and action*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

- Li, Cheng (2005). Hu's Policy Shift and the Tuanpai's Coming-of-Age. *China Leadership Monitor* No. 15.
- Li, Cheng (2008). From Selection to Election?: Experiments in the Recruitment of Chinese Political Elites. *China Leadership Monitor* No. 26, 1–14.
- Li, Lianjiang (2004). Political Trust in Rural China. *Modern China* 30: 2, 228–258.
- Li, Pang-kwong (2002). China's Special Economic Areas: Provincial Competition and Institutional Change. *China Report* 38:2, 215–229.
- Luova, Outi (1999). Kiinan reuna-alueet 1990-luvulla: Taloudellista ja poliittista tasapainoilua Kiinan ja Aasian muuttuessa. Teoksessa: *Kiinan modernisaatio*, 134–175. Toim. Marita Siika. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Mattlin, Mikael (2005). Yksipuoluejärjestelmän sisäänrakennettu jähmeys ja muutoksen ongelma. Teoksessa: *Kiinan yhteiskunta muutoksessa*, 244–263. Toim. Raisa Asikainen & Juha Vuori. Tampere: Tammer-Paino.
- Maula, Marjatta (2004). Elävä organisaatio ja liiketoimintaekosysteemi: Kompleksisten systeemien kaksi tulkintaa. Teoksessa: *Yksilö, kulttuuri, innovaatioympäristö: Avauksia aluekehityksen näkymättömään dynamiikkaan*, 256–267. Toim. Markku Sotarauta & Kati-Jasmin Kosonen. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy- Juvenes Print.
- Mielonen, Eevamaria (2005). "Lainmukainen hallinto" – Kiinan valtionhallinnon harppaus kohti oikeusvaltiota? Teoksessa: *Kiinan yhteiskunta muutoksessa*, 107–129. Toim. Raisa Asikainen & Juha Vuori. Tampere: Tammer-Paino.
- Miller, Lyman (2005). Hu Jintao and the Central Party Apparatus. *China Leadership Monitor* No. 15. Saatavissa 7.2.2009: [http://media.hoover.org/documents/clm\\_15\\_lm.pdf](http://media.hoover.org/documents/clm_15_lm.pdf).

- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc.
- Mälkiä, Matti & Juha Vartola (1993). *Nuorisotoimesta vapaa-aikatoimeen: Kunnallisen nuorisotoimen hallinnollisten rakenteiden muutos ja muutosprosessin toteutus vapaakuntakokeilun alkuvuosina*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Nojonen, Matti (2007). *Guanxi: The Third Chinese Arm*. Helsinki: HSE Print.
- Ott, J. Steven (2007). *Understanding Organizational Culture*. In: *Classics of Public Administration*, 479–485. Eds. Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde. Boston: Thomson Higher Education.
- Paltemaa, Lauri (2006). *Kohti demokratiaa? Kiinan poliittisen kehityksen kolme skenaariota*. *Futura* 25: 3, 6–16.
- Radio86 (2009). *Saatavissa 17.9.2009*: <http://www.radio86.fi/kaikkea-kiinasta/opiskele-kiinaa/kiinalaiset-sanonnat/7035/he-er-b-tong-mieluummin-harmoniaa-kuin-samanlaisuutta>.
- Raman, G. Venkat (2006). *Decentralisation as a Developmental Strategy in China: A Development Model for Developing Countries*. *China Report* 42: 4, 369–384.
- Saich, Tony & Xuedong Yang (2003). *Township Elections in China: Extending Democracy or Institutional Innovation*. *China Report* 39: 4, 477–497.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Shaw, Victor N. (2006). *China Under Reform: Social Problems in Rural Areas*. *China Report* 42: 4, 341–368.

- Shen, Mingming (2005). China: A Changing Society in the Eyes of Chinese. Teoksessa: China's Transforming Society and Foreign Policy, 29–44. Toim. Angang Hu, Linda Jakobson & Mingming Shen. Espoo: Otamedia Oy.
- Siika, Marita (1999). Kiinan modernisaatio. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Silverman, David (2006). Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction. Oxford: The Alden Press.
- Simon, Herbert A. (1997). Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York: The Free Press.
- Sjöstrand, Sven-Erik (1981). Organisaatioteoria. Espoo: Amer-yhtymä Oy Weilin+Göös kirjapaino.
- Transparency International (2009). Annual Report 2008. Saatavissa 29.9.2009: [http://www.transparency.org/about\\_us/annual/annual\\_reports](http://www.transparency.org/about_us/annual/annual_reports).
- Ulkoasiainministeriö (2008). Maat ja alueet: Kiina. Saatavissa 29.10.2008: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=17227&culture=fi-FI&contentla>.
- Vuori, Juha (2005). Puolueen turvallisuus kansallisena turvallisuutena: Falun Gongin uhka Kiinan kansantasavallalle. Teoksessa: Kiinan yhteiskunta muutoksessa, 217–243. Toim. Raisa Asikainen & Juha Vuori. Tampere: Tammer-Paino.
- Wei, Yehua Dennis (1999). Regional inequality in China. Progress in Human Geography 23: 1, 49–59.
- Wong, Yiu-chung & Che-po Chan (2002). Corporatism, Civil Society and Democratisation in the People's Republic of China. China Report 38: 2, 233–257.

Yep, Ray (2002). *Maintaining Stability in Rural China: Challenges and Responses*. Center for Northeastern Asian Policy Studies The Brookings Institution. Saatavissa 24.11.2009: [http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/2002\\_yep.pdf](http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/2002_yep.pdf).

Zhao, X. B. & L. Zhang (1999). Decentralization Reforms and Regionalism in China: A review. *International Regional Science Review* 22: 3, 251–281.