

## Analiza CSPA XVII:

# Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych potwierdza nadrzędną rolę Komunistycznej Partii Chin

**Alicja Bachulska**

### Podsumowanie

Tegoroczne obrady Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (chińskiego parlamentu) odbyły się w dniach 5–20 marca pod hasłem umacniania władzy Komunistycznej Partii Chin (KPCh) we wszystkich sferach chińskiego życia publicznego. Nadrzędna rola partii oraz osoby Xi Jinpinga została potwierdzona m.in. przez zniesienie limitu kadencji na stanowisku przewodniczącego i wiceprzewodniczącego ChRL. Xi Jinping został wybrany na drugą kadencję jako głowa państwa, a Wang Qishan (prawa ręka Xi z jego pierwszej kadencji) został wiceprzewodniczącym ChRL. Większość wysokich stanowisk w rządzie została obsadzona ludźmi lojalnymi wobec Xi Jinpinga, co pogłębiło postępującą marginalizację obecnego premiera Li Keqiang. Co więcej, doszło do szerokich zmian organizacyjnych mających na celu usprawnienie funkcjonowania chińskiego rządu. Powołano Państwową Komisję Nadzoru, czyli nowy organ, który pozwoli KPCh na rozszerzenie kampanii antykorupcyjnej również na pracowników państwowych niebędących członkami partii. Stworzono nowe ministerstwa (np. Ministerstwo Środowiska czy Ministerstwo Zasobów Naturalnych), których funkcje odzwierciedlają wewnętrzne potrzeby ChRL (walka z zanieczyszczeniem środowiska czy obawy związane ze złą jakością produktów żywnościowych). Nowe instytucje mają również działać na rzecz polepszenia chińskiego wizerunku poza granicami kraju (centralizacja mediów państwowych, w tym anglojęzycznych, a także powołanie Ministerstwa Kultury i Turystyki). Zmiany te odzwierciedlają zmieniającą się rolę ChRL na arenie międzynarodowej oraz rosnące wyzwania związane z coraz bardziej negatywnym odbiorem charakteru chińskiego zaangażowania poza granicami kraju.

Analiza Centrum Studiów  
Polska-Azja  
Nr 17  
18 kwietnia 2018



Centrum Studiów Polska-Azja

[www.polska-azja.pl](http://www.polska-azja.pl)

[info@polska-azja.pl](mailto:info@polska-azja.pl)

[fb.com/poland.asia](https://fb.com/poland.asia)

[twitter.com/cspa\\_org](https://twitter.com/cspa_org)

### **Czym jest Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych?**

Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych to organ polityczny Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL), którego funkcję można porównać do funkcji parlamentu. Jego obrady zwoływane są raz do roku na wiosnę. Tym razem sesje plenarne trwały 16 dni (5–20 marca). Wydarzenie odbywa się równolegle z tzw. Ludową Polityczną Konferencją Konsultatywną Chin, czyli instytucją o charakterze doradczym. W Chinach oba wydarzenia znane są pod nazwą *lianghui* (两会), czyli „dwóch spotkań”. W skład Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych wchodzi około 3 tys. delegatów, wybieranych w wyborach pośrednich co pięć lat. Reprezentują oni Komunistyczną Partię Chin (KPCh) oraz pomniejsze osiem partii demokratycznych, które w praktyce pełnią funkcję konsultacyjną. W obradach uczestniczą również niezależni członkowie reprezentujący m.in. środowiska biznesowe, akademickie i mniejszości etniczne. Do głównych funkcji Zgromadzenia należy m.in. zatwierdzanie planów rozwojowych, zmian prawnych i konstytucyjnych oraz powoływanie najważniejszych władz, jak np. przewodniczący ChRL.

### **Zniesienie kadencyjności przewodniczącego ChRL – ważne, lecz nie najważniejsze**

W tym roku do najbardziej medialnych ustaleń Zgromadzenia należało bez wątpienia zniesienie limitu kadencyjności przewodniczącego ChRL. Zmiana ta, zaproponowana pod koniec lutego 2018 r. przez Komitet Centralny KPCh, musiała zostać przegłosowana przez chiński parlament. Czysto ceremonialne głosowanie (2958 głosów za i jedynie dwa przeciw) potwierdziło status Xi Jinpinga jako najpotężniejszego chińskiego polityka od czasów Deng Xiaopinga. Zmiana zapisów konstytucji ChRL może pozwolić Xi na dożywotnie sprawowanie rządów. Jednak biorąc pod uwagę praktyczne przeszkody, które mogą stanąć na drodze Xi do jednowładztwa (np. pogorszenie stanu zdrowia, kryzys wewnątrz, powstanie nowych grup interesów i frakcji wewnątrz partii), scenariusz taki nie jest przesądzony.

Decyzja o zniesieniu limitu kadencji jest trudna do jednoznacznej interpretacji. Z jednej strony chińska narracja propagandowa wskazuje na potrzebę centralizacji władzy w obliczu wyzwań, które stoją przed państwem w najbliższym czasie. Rządowe media starają się przedstawiać decyzję jako zgodną z wolą szeroko pojętego „ogółu społeczeństwa” i wyraz jego solidarności. Zgodnie z tą narracją zniesienie kadencyjności pozwoli na utrzymanie stabilnego kierunku reform i osiągnięcie tzw. „dwóch celów na stulecie”, które stanowią kluczowy element chińskiej ideologii czasów Xi Jinpinga, znanej również pod nazwą „Chińskiego Snu”. Po pierwsze, do 2021 r. (stulecie KPCh) Chiny mają osiągnąć status „społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu”. Jest to równoznaczne z eliminacją ubóstwa oraz z rozwojem społeczeństwa opartego na miejskiej klasie średniej. Po drugie, do 2049 r. (stulecie ustanowienia ChRL) chińskie państwo ma zostać w pełni zmodernizowane i stać się

globalną potęgą. Osiągnięcie tych celów jest elementem mającym długofalowo pomóc KPCh w legitymizacji władzy. Jednakże ze względu na liczbę wewnętrznych problemów, z którymi boryka się kraj, osiągnięcie tych celów wymaga wielkiego nakładu energii i woli politycznej. Z tej perspektywy nadrzędna rola przewodniczącego ma być symbolicznym i praktycznym elementem zapewniającym jedność i prymat KPCh w chińskim systemie politycznym.

Z drugiej strony należy pamiętać, że ze względu na centralizację władzy w rękach jednostki (Xi Jinping obecnie piastuje trzy najważniejsze stanowiska w ChRL, tj. przewodniczącego państwa, sekretarza generalnego partii oraz przewodniczącego Centralnej Komisji Wojskowej) odpowiedzialność za potencjalne niepowodzenia będzie spoczywać prawie wyłącznie na nim. Przez ostatnie dekady chińskie władze najwyższego szczebla funkcjonowały zgodnie z zasadami tzw. „pokoju procesu sukcesji”. Mechanizm ten został ustanowiony przez Deng Xiaopinga w latach 80-tych XX wieku jako instrument przeciwdziałania jednowładztwu. Rządy Mao, a w szczególności trauma rewolucji kulturalnej, odcisnęły piętno na kilku pokoleniach Chińczyków. Deng był świadomy niebezpieczeństw wynikających z nadmiernej centralizacji władzy i zmienił konstytucję ChRL tak, aby przewodniczący państwa mógł obejmować stanowisko przez maksymalnie dekadę, czyli dwie pięcioletnie kadencje. System ten funkcjonował stosunkowo sprawnie za rządów zarówno Jiang Zemina, jak i Hu Jintao i przez wiele lat był rozumiany jako element, który pozwolił ChRL uniknąć losu ZSRR.

Wybór Xi na stanowisko sekretarza generalnego KPCh i przewodniczącego ChRL początkowo wydawał się wyborem niekontrowersyjnego kandydata w obliczu fragmentacji partii. Szybko okazało się jednak, że jest on politykiem o wielkich ambicjach i rozwiniętych zdolnościach przywódczych. Bezprecedensowa konsolidacja władzy, do której doszło w ciągu ostatnich pięciu lat, została dokonana w imię utrzymania stabilnego kierunku rozwoju. Jednocześnie odbyła się kosztem demontażu procesu pokojowej sukcesji oraz przy użyciu bezwzględnych metod walki z wewnątrzpartyjnymi oponentami Xi Jinpinga.

### **Państwowa Komisja Nadzoru jako narzędzie rozszerzające kompetencje KPCh**

Kwestia zmian organizacyjnych w chińskim rządzie nie przebiła się na pierwsze strony zagranicznych gazet. Media skupiły się na interpretowaniu zniesienia limitu kadencyjności i wpisaniu myśli Xi Jinpinga do preambuły konstytucji ChRL, jednocześnie nie przywiązując większej wagi do zmian w strukturze organów rządowych. Częściowo miało to prawdopodobnie związek z faktem, że ogłoszenie restrukturyzacji nie było równoznaczne z natychmiastowymi zmianami. Temat jednowładztwa Xi wydaje się dużo bardziej pobudzać wyobraźnię zachodnich odbiorców, dla których porównania do współczesnej wersji Mao są ciekawsze ze względu na element sensacyjności. Nadmierne skupienie się na kwestiach związanych bezpośrednio z Xi Jinpingiem poskutkowało marginalizacją innych tematów, które są równie ważne, a być może nawet ważniejsze od tematu zniesienia kadencyjności.

Jednym z głównych ustaleń tegorocznego Zgromadzenia było ustanowienie Państwowej Komisji Nadzoru, czyli nowego organu powołanego do nadzorowania pracy wszystkich pracowników sektora publicznego, a nie tylko członków KPCh. Jej status będzie nadrzędny w stosunku do pozycji Sądu Najwyższego. Słynna kampania antykorupcyjna Xi była w dużej mierze wymierzona w jego przeciwników politycznych, chociaż jednocześnie pomogła w realnej walce z korupcją. Należy jednak pamiętać, że w procesie pozbywania się konkurencji, Xi naraził się tak wielu grupom interesów, że prawdopodobnie nie może się już wycofać z poszerzania zasięgu kampanii. Do czasu rządów Xi w partii istniały niepisane zasady, że ewentualne czystki nie będą obejmować polityków należących do najwyższego szczebla chińskiej hierarchii partyjnej. Xi złamał te zasady, rozprawiając się z wpływowymi jednostkami, takimi jak Zhou Yonggang (były szef chińskiej bezpieki) czy Xu Caihou (były wiceprzewodniczący Centralnej Komisji Wojskowej). Xi może obawiać się, że ustąpienie ze stanowiska przy zachowaniu zasady pokojowej sukcesji poskutkowałoby podobnym potraktowaniem go przez jego licznych wrogów. W tym kontekście powołanie Państwowej Komisji Nadzoru jest niezbędnym krokiem, który pozwoli mu na rozszerzenie zasięgu kampanii antykorupcyjnej.

### Restrukturyzacja rządu

Podczas tegorocznego Zgromadzenia ogłoszono plan restrukturyzacyjny, którego głównym celem jest poradzenie sobie z dużą liczbą instytucji o pokrywających się funkcjach i obowiązkach. Ma to m.in. poskutkować usprawnieniem funkcjonowania rządu i lepszą koordynacją procesu wdrażania reform. Nadrzędnym celem jest jednak zapewnienie partyjnej kontroli nad aparatem rządowym. Chociaż specyfika systemu politycznego ChRL od jego powstania w 1949 r. jest oparta na nadrzędnej roli KPCh nad wszelkimi innymi formami organizacyjnymi państwa (ang. *Party-state*), od czasu przejęcia władzy przez Xi Jinpinga proces upartyjnienia organów państwa został pogłębiony. W okresie reform zapoczątkowanym za czasów Deng Xiaopinga doszło do częściowego rozdziału funkcji partii i państwa. To KPCh wyznaczała kierunek reform, a organy państwa wdrażały je w relatywnie merytoryczny sposób. Innymi słowy, technokratyczne rządy urzędników miały być motorem rozwoju gospodarczego, a partia miała kierować rozwojem politycznym. Od objęcia rządów przez Xi Jinpinga w 2012 r. ten podział zaczął się zacierać na korzyść KPCh. Ustalenia tegorocznego Zjazdu są tego potwierdzeniem. Część organów partyjnych będzie od teraz funkcjonować w ramach departamentów Rady Państwa ChRL. W praktyce oznacza to, że wiele ministerstw będzie bezpośrednio podlegać poleceniom wydawanym przez organy KPCh funkcjonujące w ramach ich struktur. Całkowita liczba ministerstw i komisji państwowych została zmniejszona z 34 do 26. Jest to już ósma odłona zmian organizacyjnych zapoczątkowanych w 1982 r. i prawdopodobnie jedna z największych, porównywalna do zmian z 1998 r. zainicjowanych przez inżyniera chińskiej transformacji gospodarczej Zhu Rongji. Do najważniejszych zmian tegorocznych zmian organizacyjnych należy: 1) powołanie nowych ministerstw, m.in. Ministerstwo Zasobów Naturalnych,

Ministerstwo Ekologii i Środowiska, Ministerstwo ds. Weteranów (ustanowione po ubiegłorocznych protestach weteranów domagających się większych praw socjalnych); 2) powołanie nowych instytucji koordynujących działania propagandowe KPCh zarówno na poziomie polityki wewnętrznej, jak i międzynarodowej; 3) zwiększenie roli członków KPCh najwyższego szczebla w kształtowaniu polityki zagranicznej kraju.

Funkcje nowych ministerstw odpowiadają najpilniejszym potrzebom chińskiego społeczeństwa w skali makro. Przykładowo różne obszary związane z ochroną środowiska były jak dotąd rozproszone między różnymi instytucjami rządowymi. Centralizacja obowiązków ma pomóc w sprawniejszej implementacji reform związanych z szeroko pojętymi sprawami środowiska naturalnego (zasoby wodne, powietrze, gleba itd.). Instytucje związane z finansami i gospodarką również zostały zrestrukturyzowane. Utrzymanie stabilnego tempa wzrostu przy jednoczesnej transformacji chińskiej gospodarki z nastawionej na eksport na skupioną na zaawansowanych technologiach i innowacji jest jednym z priorytetów rozwoju gospodarczego ChRL na najbliższe lata. Do największych zmian organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem chińskiej gospodarki i rynku finansowego jest m.in. połączenie Chińskiej Komisji Regulacyjnej ds. banków z Chińską Komisją Regulacyjną ds. ubezpieczeń. Tym samym stworzona została jedna instytucja odpowiedzialna za regulację zarówno sektora bankowego, jak i ubezpieczeń. Restrukturyzacja instytucji działających w ramach Rady Państwa ChRL ma w tym kontekście zmniejszyć ryzyko w sektorze finansowym, związane m.in. z bardzo wysokim poziomem długu publicznego.

Kolejnym aspektem zmian organizacyjnych jest rozwój instytucji, których praca zorientowana będzie na poprawę chińskiego wizerunku poza granicami kraju. Ogłoszono m.in. powstanie konglomeratu medialnego „Głos Chin” („Voice of China”), który połączy trzy państwowe instytucje medialne, tj. CCTV (Chinese Central Television), CRI (China Radio International) oraz CNR (China National Radio). Nowe Ministerstwo Kultury i Turystyki ma również funkcjonować jako narzędzie kreowania chińskiej *soft power*. Jednym z jego zadań ma być kształtowanie pozytywnego obrazu ChRL poza granicami kraju, w szczególności w obliczu narastających napięć związanych z percepcją chińskich działań na arenie międzynarodowej przez Zachód. Powołanie Agencji Współpracy ds. Pomocy Rozwojowej (International Development Cooperation Agency) także wpisuje się w nowy, bardziej proaktywny rodzaj chińskiego zaangażowania międzynarodowego. Instytucja ta będzie prawdopodobnie narzędziem dyplomatycznym służącym podkreśleniu chińskiego zaangażowania w zrównoważony rozwój, również w kontekście Inicjatywy Pasa i Szlaku.

Należy zwrócić również uwagę na proces nakładania się funkcji administracyjnych i politycznych w tworzeniu polityki zagranicznej ChRL. Proces ewolucji tzw. *small leading groups on foreign affairs* w Centralną Komisję Spraw Zagranicznych ukazuje formalizowanie się nowych struktur rządowych, w których członkowie KPCh wysokiego szczebla będą mieć większy wpływ na tworzenie polityki międzynarodowej ChRL. Komisja ta ma być pośrednikiem między chińskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych a kierownictwem KPCh.

W tym kontekście Wang Qishan jest znowu w centrum uwagi. Były sekretarz Centralnej Komisji Inspekcji i Dyscypliny ustąpił ze stanowiska podczas XIX zjazdu KPCh na jesieni 2017 r. w związku z osiągnięciem nieformalnego wieku emerytalnego funkcjonującego w partyjnych strukturach (68 lat). Nie przestał jednak uczestniczyć w spotkaniach Stałego Komitetu Biura Politycznego KPCh, chociaż bez prawa głosu. Podczas marcowego Zgromadzenia został wybrany na wiceprzewodniczącego ChRL. Historycznie stanowisko to było w dużej mierze ceremonialne, ale biorąc pod uwagę bliskie stosunki łączące Wanga z Xi, należy liczyć się z jego większą decyzyjnością. Spodziewana jest m.in. jego bardziej aktywna rola w kreowaniu chińskiej polityki zagranicznej. Wraz z Yang Jiechi (członek Biura Politycznego KPCh) i Wang Yi (radca państwowy i minister spraw zagranicznych), Wang Qishan będzie odpowiedzialny za kształt chińskiej dyplomacji w nadchodzącym czasie. Jest to szczególnie ważne w kontekście coraz bardziej napiętych relacji na linii Pekin–Waszyngton. Wang ma duże doświadczenie w kontaktach z Amerykanami, jako że przez kilka lat współtworzył tzw. chińsko-amerykański dialog strategiczno-ekonomiczny, czyli format współpracy zakładający regularne spotkania przedstawicieli USA i Chin oraz dyskusje na tematy polityczne i gospodarcze. Jako jeden z najbliższych współpracowników Xi Jinpinga Wang będzie w dużej mierze odpowiedzialny zarówno za sprawy wewnętrzne, jak i politykę zagraniczną ChRL.

### Wnioski

Ustalenia tegorocznego Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych wskazują, że w najbliższym czasie struktura rządowa i partyjna najwyższego szczebla w ChRL będzie stabilna. Konsolidacja władzy Xi pozwoliła mu na obsadzenie wszystkich kluczowych stanowisk swoimi bliskimi współpracownikami i sojusznikami. Charakter wydarzenia odzwierciedla zarówno wyzwania stojące przed ChRL w najbliższych latach, jak i korzystną z perspektywy Pekinu sytuację międzynarodową. ChRL będzie starać się wdrażać reformy wewnętrzne przy jednoczesnym rozszerzaniu wpływów poza granicami kraju. Do tego służyć będą m.in. nowo powstałe instytucje rządowe. Wszystkie te procesy będą odbywać się pod przewodnictwem KPCh, której nadrzędna rola została jednoznacznie potwierdzona podczas Zgromadzenia.

## **O autorze**

**Alicja Bachulska** - doktorantka w Szkole Nauk Społecznych Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, gdzie zajmuje się ewolucją polityki pamięci w ChRL. Skończyła studia licencjackie na londyńskiej School of Oriental and African Studies (SOAS) oraz magisterskie na Uniwersytecie Fudan w Szanghaju. Przez rok uczyła się również języka mandaryńskiego na Beijing Normal University. Do jej głównych zainteresowań badawczych należą chińska polityka zagraniczna, nacjonalizm oraz kwestie pamięci historycznej we współczesnych Chinach.

## **O CSPA**

Centrum Studiów Polska-Azja (CSPA) to czołowy polski think tank zajmujący się Azją Wschodnią i Południową. W skład naszego zespołu wchodzi specjaliści od krajów Azji dysponujący praktyczną wiedzą wyniesioną z wieloletnich doświadczeń pracy na rynkach dalekowschodnich, pobytu w Azji, znajomości miejscowych realiów, języków i kultur. Od 2008 roku zajmujemy się wszechstronnym rozpowszechnianiem wiedzy na temat Azji, zarówno przez przygotowywanie raportów i analiz dla instytucji prywatnych i państwowych, jak też organizację i udział w spotkaniach, prelekcjach, wykładach, szkoleniach, seminariach oraz aktywną współpracę z mediami polskimi i zagranicznymi.

## **About CSPA**

Poland-Asia Research Centre (CSPA) is a leading Polish think-tank working on Eastern and Southern Asia. We have assembled a team of experts on Asian countries, who possess practical knowledge coming from many years of experience working in Asian countries and whose expertise in the fields of local realities, languages and cultures shapes the current public debate on Asia in Poland. Since 2008 we have been engaged in comprehensive dissemination of knowledge about Asia. We prepare reports and analysis for private and government institutions, as well as organize meeting, speeches, lectures, trainings seminars and provide Polish and foreign media with latest comments on Asian affairs.