

De overheidsverantwoordelijkheid in China

Zhao Chao

Sinds de invoering van de politiek van hervormingen en openheid heeft China zich ononderbroken in de richting van nieuwe bestuursvormingen begeven, dit met het doel om de overheidsverantwoordelijkheid te vervolledigen en verder aan te passen, het bewustzijn ervan te verhogen, de mogelijke toepassingen ervan te vergroten, en om het controlesysteem verder te perfectioneren. De institutionele verbeteringen en ook de praktische gang van zaken er rond getuigen van duidelijke vorderingen die men in het kader van dit project al heeft geboekt.

Voor de strijd tegen het SRAS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*, vertaald: ernstige acute ademhalingsziekte) wordt geacht een nieuw tijdperk aan te kondigen voor de integrale ontwikkeling van het systeem van overheidsverantwoordelijkheid. Aan de ene kant werd een reeks van wetten en reglementen ontwikkeld om de verantwoordelijkheden preciezer vast te leggen, die door de regering en haar leden op zich moeten worden genomen, en van de andere kant worden steeds meer hoge functionarissen verantwoordelijk gesteld voor hun slecht gedrag. Bijvoorbeeld door hun inefficiënt optreden bij het bieden van hulp aan de slachtoffers van rampen aan te klagen.

In dit artikel willen we eerst nuances aanbrengen bij het concept van overheidsverantwoordelijkheid door op dat punt een westerse theorie te introduceren. Daarna zullen we de kenmerken van de overheidsverantwoordelijkheid in China behandelen door te vertrekken van drie categorieën van verantwoordelijkheid. Ten slotte proberen we om de belangrijkste problemen aan te stippen die bij de verbetering van de overheidsverantwoordelijkheid een rol hebben gespeeld en zullen we ingaan op de uitdagingen die de regering in de toekomst nog te wachten staat.

Een verantwoordelijke regering moet van "goed bestuur" de hoeksteen van haar beleid maken om tot een goede dienstverlening te komen. Een goede dienstverlening ten aanzien van de volksmassa en het verhogen van het levenspeil van het volk zijn de essentiële opdrachten van een socialistisch land.

Kortom, wat we via ons onderzoek willen ontdekken dat zijn de antwoorden op de volgende vragen: wat is de evolutie van de overheidsverantwoordelijkheid in China? In welke mate zou dit mechanisme op de regering kunnen inwerken?

Het concept van overheidsverantwoordelijkheid in de ogen van het Westen en van de Chinezen

De theorie van de overheidsverantwoordelijkheid werd in China voor het eerst in de jaren 1990 ingevoerd en na 2003 op systematische wijze versterkt, terwijl voordien op dit vlak de spontane praktijken onder invloed van het traditionele morele denken gangbaar waren geweest. Ook bestaan er nuances in wat de westerlingen en de Chinezen onder dit concept van overheidsverantwoordelijkheid verstaan. De verduidelijking van deze nuances ten aanzien van dit concept kan ons helpen om de karakteristieken van de Chinese overheidsverantwoordelijkheid te verduidelijken.

De definitie van de verantwoordelijkheid vanuit het gezichtspunt van de politieke wetenschap

Wat betekent de term "verantwoordelijkheid" – in het Engels "accountability"? In de politieke wetenschappen gaat het hier om de erkenning en het nemen van specifieke verantwoordelijkheden voor

een rol die door een actor wordt gespeeld en voor het bestaan van sancties die bij het niet nakomen van verplichtingen worden opgelegd.

Volgens de *International Encyclopedia of Political Science* betekent overheidsverantwoordelijkheid de mogelijkheid van de burger, de sociale actoren en andere actoren van de Staat om de ambtenaren en overheidsdienaren voor hun daden binnen de perken van hun officiële functies verantwoordelijk te stellen.

Rekening houdend met de definitie van overheidsverantwoordelijkheid kunnen we opmerken dat er drie belangrijke componenten bestaan. Ten eerste is er de erkenning van de verantwoordelijkheid. De regering of een lid van de regering erkent de eigen verantwoordelijkheid en de rol die ze hierbij speelt. Ten tweede is er de controle op de gedragingen. De controle instanties beschikken over informatie over de gedragingen van de regering en haar ambtenaren. Ten derde is er de invoering van regels voor goed gedrag. Het betreft hier vooral instellingen die instaan voor het bestraffen van slecht gedrag, hetgeen essentieel neerkomt op twee soorten van institutionele mechanismen (zie Lily Tsai, *International Encyclopedia of Political Science*, 2008). Het eerste betreft democratische mechanismen met betrekking tot het vastleggen van verantwoordelijkheden zoals die bij instellingen als de openbaar hoorzitting, de verkiezingen en het administratief beslechten van geschillen van toepassing zijn; het tweede mechanisme betreft de bureaucratistische mechanismen van verantwoordelijkheden vastleggen, zoals dat bij een audit en het beoordelen van de prestaties van de regering en haar leden gebeurt.

Op basis van deze inhoudelijke definitie van overheidsverantwoordelijkheid kunnen we hier een poging ondernemen om binnen een theoretisch raamwerk het geval van China te bestuderen.

Kort overzicht van de evolutie van de overheidsverantwoordelijkheid in China

In vroegere tijden kende China reeds een beloningssysteem: er werden ten aanzien van de mandarijnen sancties opgelegd. Dat kan men in zekere zin als het embryo van de overheidsverantwoordelijkheid beschouwen. De verantwoordelijkheid van de betreffende mandarijnen werd op basis van de traditionele ideologie en de moraliteit van de “trouwbetuiging aan de soeverein” vastgesteld.

Na de stichting van de Volksrepubliek China stipuleerde de grondwet van 1954 dat de leden van de Nationale Volksvergadering van China het recht hebben om de leden van de Staatsraad en die van de ministeries te ondervragen en deze ondervraagde overheidsorganen hebben dan de plicht om op die vragen een antwoord te geven.

Vanaf de invoering in 1978 van de politieke hervormingen en van de openheid werd het dragen van verantwoordelijkheid zeer zwaar benadrukt. Men kan dan al het instellen van enkele vervolgingen tegen van verantwoordelijke functionarissen noteren. Maar die vervolgingen van verantwoordelijk gestelde ambtenaren zijn dan nog niet institutioneel vastgelegd.

De reactie van de Chinese regering op de SRAS werd in 2003 nochtans door institutioneel disciplinaire maatregelen behoorlijk begeleid. Meer dan een duizendtal bestuurders werden gestraft omdat ze hadden gefaald bij het voorkomen of het indammen van de epidemie. Sindsdien zijn de burgers, de media en de sociale actoren (de burgermaatschappij) een steeds belangrijkere rol gaan spelen bij het verantwoordelijk stellen van de overheidsfunctionarissen voor hun daden. In 2008 werden talloze ambtenaren verantwoordelijk gesteld voor een aantal ernstige ongevallen. De centrale en de lokale overheden hebben daarna maatregelen genomen voor het bepalen van de verantwoordelijkheid bij rampen.

Door de evolutie in de overheidsverantwoordelijkheid de revue te laten passeren, hebben we enkele kenmerken aangeduid waardoor de werkingsmechanismen van de overheidsverantwoordelijkheid naar voren treden.

De kenmerken van de overheidsverantwoordelijkheid in China

We vertrekken hier van het gegeven dat de regeringsambtenaren voor hun daden verantwoordelijk worden gesteld. Dan kunnen we drie categorieën van verantwoordelijkheid vastleggen: de officiële, de horizontale en de verticale verantwoordelijkheid.

We zullen nu pogen om onze analyse binnen het voornoemde kader verder uit te werken ten einde de resultaten van de overheidsverantwoordelijkheid in China aan een evaluatie te kunnen onderwerpen.

Officiële verantwoordelijkheid

De officiële verantwoordelijkheid betekent hier dat de hoogste ambtelijke instantie het gedrag van de ondergeschikte ambtelijke instantie bepaalt en dus ook instaat voor het goede gedrag van de ondergeschikte instantie. Dat geldt ook voor de verhoudingen tussen de centrale en de lokale overheden. Dit was de eerste vorm van verantwoordelijkheid die zich in China heeft ontwikkeld. Zelfs vandaag nog, met de opkomst en de ontwikkeling van andere vormen van verantwoordelijkheid, speelt de officiële verantwoordelijkheid een bepalende rol. Behalve de invloed van de reeds hierboven vermelde verantwoordelijkheid, speelt de centralisatie een zeer belangrijke rol met betrekking tot de officieel vastgestelde verantwoordelijkheid. Het is nu op dat domein waarop de Chinese onderzoekers die de overheidsverantwoordelijkheid bestuderen, zich hoofdzakelijk concentreren.

De toename van het grote aantal overheidsambtenaren dat door hun meerderen werd teruggefloten en gesanctioneerd, zou in zekere mate kunnen wijzen op het feit dat het bestraffen van verkeerd gedrag is toegenomen. In de jaren 1990 waren rampen die tot de vervanging van ambtenaren hebben geleid, nog altijd zeldzaam en bleef het aantal gesanctioneerde overheidsdienaren nog erg bescheiden. Maar

in 2009 werden al 7.036 ambtenaren van verschillende rang gesanctioneerd. We mogen derhalve stellen dat belangrijke ongevallen met dodelijke afloop veroorzaakt door achteloosheid inzake veiligheid, zoals ontploffingen in de mijnen, brand en voedselonveiligheid, de aanleiding vormen voor bestraffing van overheidsdienaren.

Dat gestegen aantal bestraffingen kan ons helpen om dit verschijnsel positief beter in kaart te brengen. Het is echter ook weer niet zo eenvoudig om altijd de werkelijkheid achter de verschijnselen op te sporen. Men zou ook de factoren die de werking van het mechanisme helpen aan het licht brengen, moeten onderkennen. Het lijkt ons dat de verandering van de criteria voor de bevordering van het kaderpersoneel een onderdeel van deze factoren uitmaakt. Hieruit kan dan blijken dat de verbetering van de controlemechanismen bij het toepassen van de regels van goed gedrag een rol hebben gespeeld. Op het einde van de jaren 1970, dat wil zeggen bij het begin van het doorvoeren van het beleid van hervorming en openheid, werden politieke trouwhartigheid en het bezit van adequate vaardigheden geacht de twee meest belangrijke criteria bij het beoordelen van de kaderfunctionarissen te zijn. In het midden van de jaren 1980 hechtte men echter al meer belang aan de arbeidsprestatie dan aan politieke trouwhartigheid. De concrete en meetbare criteria vervingen dus bij de beoordeling die van de subjectieve politieke attitudes.

Op het einde van de jaren 1980 werd de beoordeling op basis van arbeidsprestaties door de volgende indicatoren verder geconcretiseerd: de totale waarde van de industriële productie, het volume van de investeringen, het demografisch groeipercentage, het percentage van een voltooide en verplichte opleiding, enz. Aldus werden de beoordelingscriteria van de kaderfunctionarissen gestandaardiseerd en gesystematiseerd. In de jaren 1990 werd met het toegenomen belang van de economische ontwikkeling aan het Bruto Industrieel Product (BIP) een centrale plaats toegekend in de criteria voor de bevordering van de kaderfunctionarissen. In 2004 werd een nieuwe hervorming voor het beoordelen van het kaderpersoneel afgekondigd. Die legden bij de beoordeling de nadruk op de mening van het publiek. In 2009



President Hu-Jintao

preciseerde een nieuw reglement dat door de centrale autoriteiten werd afgekondigd, in nog sterkere mate het belang van de openbare mening bij de beoordeling.

Dit parcours dat in de hervorming van de beoordelingscriteria werd afgelegd, kan dienen om ons de richting aan te geven voor het bevorderen van goede gedragingen. Met deze reeks van hervormingen heeft de publieke opinie in principe meer en meer invloed op het overheidsbeleid en de functionarissen verworven. Dat zal deze laatste aansporen om hun verantwoordelijkheid ook op te nemen.

Horizontale verantwoordelijkheid

We spreken van horizontale verantwoordelijkheid om de organen die de werking van het systeem binnen de staatsbureaucratie bewaken, aan te duiden. Die organen functioneren horizontaal ten aanzien van de regering. Zoals dat bijvoorbeeld het geval is met de rekenkamer, de juridische organen, de wetgevende organen, het parket, enz. Het betreft hier inderdaad bureaucratische mechanismen voor controleren van de verantwoordelijkheid. Deze vorm van verantwoordelijkheid is pas na de vorming van de Chinese Volksrepubliek totstandgekomen en de rol ervan werd met name tijdens de afgelopen jaren versterkt.

We noemen hier het voorbeeld van de Chinese wetgever. Van de ene kant is deze bevoegd om het gedrag van de regering en haar leden te controleren. Van de andere kant is ze in staat om dit ook met aanwending van doelmatige middelen te doen. Volgens de grondwet is de Nationale Volksvergadering bevoegd om vragen te stellen, een enquête te houden en regeringsleden tot de orde te roepen, en ze mag het initiatief nemen om tot een vertrouwensstemming over te gaan en een motie van censuur in te dienen. In de praktijk constateren we dat het aantal door de afgevaardigden in de volksvergaderingen gestelde vragen een regelmatige stijging laat zien. Tijdens de laatste zitting van de Nationale Volksvergadering in het begin van 2010 heeft de Voorzitter van de Nationale Volksvergadering in het bijzonder de nadruk gelegd op de verbetering van de controlemechanismen ten einde zo de regering en haar leden beter te kunnen interpellieren.

De buiten de regering uitgevoerde bewaking door bureaucratische en andere instellingen is noodzakelijk. Ze dient als één van de belangrijke middelen voor het vestigen van het bewustzijnsgevoel en van de plichtsbetrachting bij de leden van de overheidsinstellingen. In het algemeen zullen de subjecten van de horizontale

verantwoordelijkheid evenwel eerder op het straffen dan op het belonen van het gedrag van de overheidsverantwoordelijken georiënteerd zijn.

De verticale verantwoordelijkheid

De maatschappelijke actoren, hier dus de burgers en de burgermaatschappij en de media, streven er naar om binnen de verticale verantwoordelijkheid de regeringsleden tot het opnemen van hun verantwoordelijkheid te bewegen (Guillermo O'Donnell: *Delegative Democracy* 1994). Het gaat hier inderdaad om de meest directe vorm van verantwoording aan de belanghebbenden zelf afleggen. Dit model toont immers aan dat de "belanghebbende" een "agent" of "uitvoerder" uitkiest bij de keuze van acties die aan de belangen van de "belanghebbende" tegemoetkomen (Terry Moe: *The New Economics of Organization* 1984). Parallel hiermede vertrouwen de sociale en burgeractoren in een gelijkaardige relatie hun belangen toe aan regeringsleden en deze laatsten zijn daarna verplicht verantwoording verschuldigd ten aanzien van de eersten.

De verticale verantwoordelijkheid werd tijdens de laatste twintig jaar in China goed ontwikkeld. Wat de ontwikkeling van de informatietechnologie betreft, verschaft het internet een efficiënt kanaal aan de burgers en de media om hun mening over de prestaties van de regeringsofficials in geval van opmerkelijke gebeurtenissen kenbaar te maken. Onder sterke sociale druk werden al regeringsfunctionarissen wegens slecht gedrag gestraft en werden talrijke administratieve beslissingen geannuleerd of veranderd. De burgers en de sociale actoren spelen in deze vorm van het afdwingen van verantwoording bij het bewaken van de regering en haar functionarissen zeker een eerste rol.

Een onmisbare factor in het functioneren van het mechanisme van verticale verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de communale verkiezingen. Waarom verkiezingen? Omdat dit een goede uitdrukking van het model "belanghebbende-uitvoerder" is. Waarom op communaal niveau?

De burgers kennen op gemeentelijk niveau het systeem van de directe verkiezing,



Premier Wen Jiabao

maar op het hogere politieke niveau, zoals de provincie en het centrale niveau, geldt het vertegenwoordigende systeem. Het lijkt ons dat de verkiezingen op gemeentelijk niveau theoretisch gezien van pertinente betekenis zijn voor het vormen van de verticale verantwoordelijkheid.

Vanaf de jaren 1990 werd een hervorming van de lokale verkiezingen ingevoerd. De gemeenten introduceerden elementen van concurrentie bij de verkiezingen. Zo werd bijvoorbeeld het aantal kandidaten voor de burgemeestersverkiezingen ingevoerd, zo werd het stellen van kandidaten relatief vrijer dan voordien gemaakt, zo werd er meer diversiteit ten aanzien van de kandidaten betracht, enz. Het introduceren van competitieve elementen bij de verkiezingen verschaft aan de burger meer vrijheid dan voorheen bij het kiezen van hun politieke vertegenwoordigers in de gemeenten. Op het einde van 2006 waren er tien provincies (China telt 31 provincies) met in totaal 2.168 gemeenten die competitieve of semi-competitieve verkiezingen hadden georganiseerd. Dat betekent beslist een grote vooruitgang bij het verbeteren van de controlemechanismen ten aanzien van het gedrag van politieke verantwoordelijken.

Tot besluit werden dus door invoering van competitieve verkiezingen de burgers in een steeds groter wordend aantal gemeenten in staat gesteld om hun belangen aan politieke vertegenwoordigers toe te vertrouwen. Van hen hoopt men dan dat die

hun verantwoordelijkheid naar behoren zullen weten te dragen.

Uitdagingen en perspectieven voor een verantwoordelijke overheid

Hoewel China veel inspanningen levert om zich meer dan vroeger in de richting van een versterking van de overheidsverantwoordelijkheid te bewegen, zijn er nochtans nog heel wat problemen die nog altijd om een oplossing vragen.

De Chinese media gebruiken vaak de term “vlaag van sancties” om aan te duiden dat vele overheidsverantwoordelijken in geval van grote ongevallen en natuurlijke catastrofes voor hun ondermaats optreden verantwoordelijk worden gesteld. Het straffen voor de overheidsverantwoordelijken vormt een middel om hen te verplichten hun plichten na te leven en hun verplichtingen na te komen.

De straffen zijn hier niet het einddoel. We kunnen zelfs meemaken dat afgezette officials hun functies na de “vlaag” weer opnemen of dat ze daarna op andere functies worden herbenoemd.

Door schijnstraffen op te leggen bereikt men uiteraard niet dat er ook een echte aanpassing van het gedrag zal gebeuren. Het is in feite nodig dat het mechanisme en de diversiteit van de instrumenten om de overheidsverantwoordelijkheid op te leggen verder worden verbeterd. Die moeten niet alleen de beloningen en de sancties ten

aanzien van gewenst en ongewenst gedrag institutionaliseren, maar ook het verantwoordelijkheidsgevoel versterken en verkeerd gedrag eventueel helpen voorkomen.

De civiele actoren hebben daarom behoefte aan diverse beïnvloedingskanalen voor het uitoefenen van hun supervisie over het gedrag van de regering en de andere overheidsverantwoordelijken.

Tot besluit

Het systeem van overheidsverantwoordelijkheid kan belangrijke effecten sorteren ten aanzien van andere domeinen, zoals dat van de politiek, de economie en het sociale.

Een verantwoordelijke regering moet voorts van “goed bestuur” de hoeksteen van haar beleid maken om tot een goede dienstverlening te komen. Een goede dienstverlening ten aanzien van de volksmassa en het verhogen van het levenspeil van het volk zijn de essentiële opdrachten van een socialistisch land.

Het is natuurlijk in deze richting dat China meer inspanningen zou moeten leveren.

(Vertaling: André Mommen)