

# Introduktion

## Dansk Kina-politik – fra spørgsmål om eksport og danske arbejdspladser til ny verdensorden

Camilla T.N. Sørensen, adjunkt, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, cs@ifs.ku.dk

Jørgen Delman, professor i Kinastudier,  
Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier (ToRS),  
Københavns Universitet, jorgen.delman@hum.ku.dk

»Riget i Midten« er tilbage på den globale scene som en økonomisk og politisk stormagt, og vi andre må i stigende grad forholde os til den nye verdensorden, der tegner sig som følge af den ændrede magtbalance – på godt og ondt« (Citat fra Carsten Damsgaard, Danmarks ambassadør i Kina, *Jyllandsposten*, 2016).

Dette temanummer analyserer og diskuterer udviklingen i dansk Kina-politik i de senere år. Fokus er på den danske dimension i Danmark-Kina-relationen set i en historisk kontekst og med kritiske vurderinger af, hvad Danmark får ud af den store satsning på Kina, og af de muligheder og udfordringer, som Danmark står overfor i videreudviklingen af relationen til Kina.

### Målsætninger og rammebetingelser for dansk Kina-politik

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har til formål at fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier. I forhold til Kina har afvejningen mellem disse tre overordnede målsætninger ændret sig de senere år særligt som reaktion på ændrede betingelser og krav både nationalt og globalt. Det værdimæssige grundlag for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik og dermed

også for dansk Kina-politik udgøres af et sæt af liberale og egalitære værdier som f.eks. demokrati, menneskerettigheder, frihandel samt økonomisk, social og bæredygtig udvikling. I den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, særligt siden 1989, har dansk værdifremme stået centralt, men i relationen til Kina sættes denne i stigende grad på prøve, særligt da danske interesser taler for et stærkt, nærmest betingelsesløst, engagement og samarbejde med Kina.

Pragmatismen råder for indeværende i den danske Kina-politik, men den er under stigende pres. Det skyldes især den skærpede kurs, som de kinesiske ledere fører indenrigs-politisk, og særligt over for systemkritikere, samt det faktum, at Kina, med Præsident Xi Jinping i spidsen, er begyndt internationalt at agere mere selvstændigt og aktivt og i stigende grad udfordrer USA – Danmarks tætte allierede. Dette skærper det overordnede dilemma i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. Sørensen i dette temanummer). Ligeledes sættes den førte politik under pres af en fortsat usikkerhed om den kommercielle og særligt den offentlige værdi eller afkast af den

store satsning på Kina (jf. Delman hhv. Bech i dette temanummer). Det er centralt i forhold til legitimeringen af den intense danske indsats i Kina, herunder ressourcetilbruget, når nu dansk Kina-politik – særligt siden 2008 med indgåelsen af et »omfattende strategiske partnerskab« med Kina – er indrettet efter bedst muligt at fremme danske økonomiske og kommercielle interesser i forhold til Kina.

At dansk Kina-politik har et økonomisk og kommercielt fokus er ikke nyt – det har været tilfældet i de seneste 350 år (jf. Thøgersen i dette temanummer). Specielt fra 1970'erne og fremefter har der kontinuerligt været et stærkt fokus på at forhindre, at økonomiske og kommercielle relationer skulle blive begrænset eller sættes helt over styr i forhold til de muligheder, som den galoperende økonomiske udvikling i Kina tilbød. Men særligt de seneste 20 år har skiftende danske regeringer samtidigt skulle håndtere vanskelige politiske spørgsmål i relationen til Kina, særligt foranlediget af menneskerettighedsproblematikken. Danmark har samtidig været bundet op på sine internationale forpligtelser og alliancer, ikke mindst til USA.

Skiftende danske regeringer har derfor løbende måttet træffe svære strategiske valg i forhold til Kina, hvor allerede Danmarks meget tidlige anerkendelse af Folkerepublikken Kina i begyndelsen af 1950 var det første vigtige strategiske valg, der blev truffet i forhold til Danmarks relation til »det nye Kina«. Som følge heraf er den danske Kina-politik blevet revurderet flere gange og blev det også efter den voldelige militære nedkæmpelse af civile demonstrationer i nogle af Kinas storbyer i juni 1989 (ofte kaldet »massakren på Den Himmelske Freds Plads«).

I 1997 indledte Danmark en kritisk dialog med den kinesiske ledelse om menneskerettigheder, som også blev fulgt op med etableringen af en række konkrete samarbejder med kinesiske myndigheder om menneskerettig-

hedsrelaterede emner og projekter, herunder også med inddragelse af adskillige danske institutioner f.eks. Institut for Menneskerettigheder og Red Barnet. Dette er med visse »pauser«, bl.a. som følge af den Kina-kritisk resolution, som Danmark i 1997 fremsatte i FN's Menneskerettighedskomité (jf. Thøgersen hhv. Sørensen i dette temanummer) fastholdt siden. Dog er den kritiske dialog og generelt dialogen med kineserne om menneskerettighedsrelaterede spørgsmål de seneste år også delvist lagt over til EU (jf. Sørensen i dette temanummer).

Danmark er ikke alene i forhold til at stå med et dilemma i politikken over for Kina. Hvis der ses bort fra USA, er der ingen lande, som i dag mødes officielt med Dalai Lama. EU-landene synes enige om, at det er EU, der i stigende grad skal tage sig af den kritiske dialog. Hvad der adskiller dansk-Kina politik fra de fleste andre EU-landes, er det meget bevidste valg fra 2008 om at engagere sig fuldt ud med Kina og søge at skabe forandringer i Kina – også på menneskerettighedsområdet – på den lange bane ved at indgå i langsigtede og konkrete samarbejder og projekter på alle niveauer med kinesiske partnere, mens den kritiske dialog i stigende grad også varetages af »tredjepartsaktører« som eksempelvis Ombudsmanden (jf. Bering Liisberg og Ougaard i dette temanummer), Institut for Menneskerettigheder eller virksomheder gennem Corporate Social Responsibility (jf. Buhmann i dette temanummer). Ligeledes gøres der en indsats for at øge mængden af kinesiske investeringer og antallet af kinesiske indvandrere til Danmark. Der er således i dag mange flere kinesiske studerende og forskere i Danmark, som på sigt kan bidrage både til Kinas og Danmarks udvikling og til at styrke den bilaterale relation (jf. Thunø og Thøgersen i dette temanummer). Kontakterne og interaktionerne på lavere niveau – mellem danske kommuner/regioner og kinesiske provinser/byer – intensiveres også i disse år (jf. Delman i dette temanummer).

Især myndighedssamarbejdet har stået centralt i den danske Kina-politik siden 2008, hvor argumentet i forhold til »værdifremmesøjlen« i den danske politik er, at et styrket samarbejde med Kina på mange niveauer og områder, som yderligere åbner for »eksporten« af danske løsninger og modeller, er den mest hensigtsmæssige måde at formidle menneskerettighederne i Kina. Rationalet er, at forbedringer i menneskerettighedssituationen i Kina kun vil ske som følge af pres og krav internt i Kina over lang tid, og derfor må Danmark også engagere sig med Kina på den lange bane.

### **Det kinesiske politiske system – kontinuitet og forandring**

Hvem er det danske politikere, diplomater og forretningsfolk forhandler og samarbejder med i Kina? Efter magtovertagelsen i 1949 opbyggede Kommunistpartiet, som i dag har 85 mio. medlemmer, efter sovjetisk forbillede et parallelt parti- og regeringsapparat, som blev reproduceret på alle administrative niveauer. Dette er mere eller mindre uændret i dag. Det vil sige, at styringen af Kina fortsat er bygget op som et dobbelthierarki, hvor Kommunistpartiet reelt har den øverste magt på alle niveauer og fastlægger den overordnede ideologiske og politiske styring, mens både regering og statsapparatet, men også ofte Kommunistpartiet selv, udfører den udstukne politik.<sup>1</sup> Langt de fleste topfolk i statsapparatet er samtidig højtstående partimedlemmer, enten nationalt eller lokalt. Derfor kan det kinesiske system kaldes et parti-statssystem.

Derudover blev der fra starten oprettet en række masseorganisationer, som f.eks. fagforeninger, kvindeforbund og ungdomsforbund, der havde til formål at nedbryde skellet til og mobilisere den brede befolkning. Disse er fortsat underlagt partiet og har fastholdt deres rådgivende funktioner. Ved at etablere partikomiteer på alle arbejdspladser og mødesteder og i landsbyerne gennemsyrrer partiet hele samfundet, og nye væsentlige dyna-

mikker, aktører og bevægelser i det kinesiske samfund søges hurtigt indordnet under partiet.

For at gøre det muligt at regere det komplekse kinesiske politiske system er der udviklet en lang række uformelle institutioner og koordinerende mekanismer. Særlig vigtige er de såkaldte små ledergrupper. På nationalt niveau eksisterer de for alle væsentlige indenrigs- og udenrigspolitiske spørgsmål, og de vigtigste ledes af et medlem af Politbureauets Stående Komité. Det er reelt i disse små ledergrupper, som også findes på lavere niveauer, at de vigtigste ledere fra parti, regering og indimellem også militæret samles, diskuterer og tager beslutninger.

Systemet betegnes ofte som »fragmenteret autoritært«. Det er et topstyret system, men den politiske og økonomiske politik og implementeringen heraf præges af debat og intern konkurrence. Forhandling samt netværks- og konsensuskøbelse blandt de øverste ledere er derfor afgørende for, at konkurrencen bliver produktiv og sikrer fornuftige udfald. Det er samtidig et yderst professionelt drevet og institutionaliseret politisk system, der fremmer udviklingen af meget erfarne, kompetente og forhandlingsdrevne ledere, som først gennemgår en lang karrierevej med poster i forskellige provinser og statsejede virksomheder. Den kollektive ledelsesform begrænser til gengæld betydningen af lederens personlige baggrund og karisma.

Partiets rolle i og kontrol med samfundet er imidlertid under stort pres i disse år. I takt med markedsreformerne, decentralisering og sociale reformer, hvor borgerne oplever mindre og mindre statskontrol i dagligdagen, er eksterne interessenter i det civile samfund blevet mere politikdrivende, ikke mindst i kraft af brugen af sociale medier.

Parti-statssystemets kompleksitet og uigen-nemsi gthed har i kombination med de man-

ge års økonomiske vækst givet korrupsionen gode vilkår. Højtstående parti-, regerings- og militærfolk og deres familier har haft mange muligheder for at berige sig. Dette giver anledning til stor utilfredshed i den kinesiske befolkning. Bekæmpelse af korrupsion samt genopbygning af partiets moral og loyalitet over for det kinesiske folk er derfor en vigtig del af den nuværende leder Xi Jinpings kampagne for at genvinde befolkningens opbakning til og tro på partiet (jf. Bering Liisberg og Ougaard i dette temanummer).

### **Danmarks »omfattende strategiske partnerskab« med Kina – afkast og fremtidspektiver**

Anders Fogh regeringen satsede kraftigt på at intensivere og udvikle kontakterne til og samarbejdet med Kina og indgik i 2008 ovennævnte »omfattende strategisk partnerskab« med Kina, som i 2012 blev fulgt op af en vækstmarksstrategi under Helle Thorning-Schmidt-regeringen (jf. Sørensen hhv. Petersen i dette temanummer). Denne satsning fulgte efter en voldsom vækst i den dansk-kinesiske samhandel og i danske investeringer i Kina (jf. Thøgersen i dette temanummer). Der har været »slinger i valsen«, særligt da Lars Løkke Rasmussen trådte til i 2009 og valgte at mødes officielt med den tibetanske eksilleder Dalai Lama (jf. Sørensen i dette temanummer), men generelt har skiftende danske regeringer siden indgåelsen af det »omfattende strategiske partnerskab« i 2008 haft fokus på at udfylde og udbygge partnerskabet ved hjælp af en mere systematisk og strategisk tilgang i den danske Kina-politik. Kombineret med et stigende antal ministerbesøg i Kina er myndighedssamarbejdet blevet centralt heri. I årene umiddelbart før 2008 var der i gennemsnit 3-4 ministerbesøg i Kina om året, mens der var 12 i 2010, 12 i 2012, 8 i 2013, og 14 i 2014. Hertil kommer kinesisk statsbesøg i Danmark i 2012 og dansk statsbesøg i Kina i 2014, besøg af folketingsudvalg, Ombudsmanden o. lign. samt en lang række kinesiske højniveaubesøg til Danmark

i samme periode. I alt er der siden 2008 indgået 40-50 nye samarbejdsaftaler (MoUs) mellem danske og kinesiske myndigheder, og der gøres nu en yderligere indsats for at få de mere end 40 involverede kinesiske partnere til samlet at bakke op om et forpligtende arbejdsprogram, så de mange MoUs og nye til kan føres ud i livet.<sup>2</sup> Carsten Damsgaard, Danmarks ambassadør i Kina, forventer således, at den næste fase i det dansk-kinesiske samarbejde vil blive forseglet på statsministerniveau senere i 2016 i form af en fælles handlingsplan, som skal omfatte mere end 60 konkrete samarbejdsprogrammer frem mod 2020 (Jyllandsposten, 2016).

Dette afspejler en udvidelse af samarbejdsfladerne i både dybden og bredden. I starten var fokus mest på tekniske områder som f.eks. miljø, fødevarer, forskning og energi, hvilket fortsat er væsentlige områder, men der er også udviklet et samarbejde på en række nye områder som f.eks. sundhed/velfærd, uddannelse, innovation og kultur. Samarbejde på alle disse områder, som er tæt knyttet op til den danske samfundsmodel, involverer ideelt også fremme af danske ideer og værdier.

Satsningen har givet afkast. Danmarks samarbejdsrelationer til Kina har som nævnt aldrig tidligere været så omfattende og vidtrækkende. Inden for EU hører Danmark i dag til blandt de absolut mest Kina-orienterede økonomier og blandt de EU-lande, der har den største eksport til og den største investeringsvolumen i Kina per indbygger. Samtidig har en række af de største danske virksomheder en massiv tilstedeværelse og en stor produktion i Kina, som går til både det kinesiske og det globale marked, f.eks. Novo Nordisk, LEGO og Bestseller.

Omstillingen i Kinas økonomi i disse år, som har fokus på at øge det indenlandske forbrug og skabe bæredygtige og innovative løsninger, indeholder nye muligheder for danske virksomheder og generelt for varetagelse af

danske økonomiske og kommercielle interesser i Kina, men det stiller også nye krav til fleksibiliteten i den danske Kina-politik, herunder særligt til koordineringen og samarbejdet mellem danske myndigheder, centralt og lokalt, danske firmaer og erhvervs- og samsfundsorganisationer. Myndighedssamarbejdet vil således kun fortsætte med at trives og udvikles, hvis det er baseret på langsigtede politiske forpligtelser samt konkrete og identificerbare interesser og giver afkast for begge parter (jf. Petersen i dette temanummer).

Det er imidlertid vanskeligere at sige noget endegyldigt om, hvad Danmark får ud af satsningen og skiftet i strategien i forhold til Kina, når det gælder promovning af grundlæggende danske idéer og værdier. Der er positive indikationer, men der kunne også argumenteres for, at Danmark bliver »trukket rundt ved næsen«. Samtidig er det sværere at se, hvad Kina bidrager med til det strategiske partnerskab, som hyldes så varmt fra begge sider.

I forlængelse af spørgsmålet om den kinesiske »forpligtelse« til partnerskabet med Danmark kan der derfor også rejses et spørgsmål om holdbarheden eller robustheden af det dansk-kinesiske partnerskab. Vil det og dermed Danmarks samarbejde med kinesiske myndigheder og danske projekter og aktiviteter i Kina kunne blive lagt på køl igen og dansk eksport blive ramt ved en bevidst eller ubevidst dansk »provokation«? Her er det nærliggende at kigge mod Norge, som stadig betaler dyrt for, at Nobelpris-komiteén i 2010 tildelte den kinesiske systemkritiker Liu Xiaobo fredsprisen.

Modspørgsmålet, der ofte stilles, når den nuværende danske Kina-politik kritiseres, lyder: »Hvad er alternativet for en lille eksportafhængig stat som Danmark?« Det giver dette særnummer ikke svar på, men det giver

vigtige empiriske og analytiske indspark til en diskussion af den danske Kina-politik. Et af de vigtigste budskaber er, at der skal mere fokus på de overordnede resultater og afvejningen af fordele og ulemper i dansk Kina-politik. Der er ikke tvivl om, at Kina og Kinas videre udvikling indenrigspolitisk og i det internationale system vil have stigende betydning for dansk sikkerhed og varetagelsen og udbredelsen af danske interesser og danske værdier fremover.

Dette særnummer analyserer og diskuterer de ovenstående centrale udviklinger, elementer og redskaber i den danske Kina-politik samt de muligheder og udfordringer, som Danmark står overfor i videreudviklingen af relationen til Kina. Bidragene består af længere analytiske artikler, der suppleres med konkrete cases.

#### Noter

1. På det centrale niveau er de vigtigste institutioner i partiet rangeret efter formel autoritet og ret til udnævnelse: Partikongressen, Centralkomiteén, Politbureauet og Politbureauets Stående Komité. Den reelle betydning og vigtighed af de nævnte institutioner er imidlertid i omvendt rækkefølge, dvs. at Politbureauets Stående Komité reelt er den vigtigste politiske magtinstitution i Kina. I regeringshierarkiet rangerer Den Nationale Folkedagskongres formelt øverst, derefter dens Stående Komité, der fungerer som Folkedagskongressens praktiske arbejdsorgan, og Statsrådet, der er Kinas reelle regering og ledes af en premierminister med en række ministre under sig. Partiinstitutionerne står altid over regeringsinstitutionerne på samme administrative niveau eller sagsområde.
2. Korrespondance med Kina-koordinator i Udenrigsministeriet, d. 11. november 2015.

#### Referencer

Jyllandsposten (2016), »Kina vokser med middelklassens måde«, analyse fra Carsten Damsgaard. Danmarks ambassadør i Kina, d. 29. januar, tilgængeligt d. 29. januar 2016 på: <http://jyllands-posten.dk/debat/international/ECE8351793/kina-vokser-med-middelklassens-maade/>

*Bilag 1: Forkortelser*

AIIB	Asian Infrastructure and Investment Bank
BRIC	Brazil-Russia-India-China
CAS	Chinese Academy of Science
CCDI	Central Commission for Discipline Inspection
CNREC	China National Renewable Energy Centre
CSR	Corporate Social Responsibility
ERI	Energy Research Institute
ENS	Energistyrelsen
IFU	Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene
MoS	Ministry of Supervision
MoU	Memorandum of Understanding
NDRC	National Development and Reform Commission
NEA	National Energy Agency
NPD	New Public Diplomacy
PPP	Public Private Partnership
SBLC	State Bureau of Letters and Calls
SDC	Sino-Danish Center for Research and Education
UCAS	University of Chinese Academy of Science
VE	Vedvarende Energi
ØK	Østasiatisk Kompagni

## Bilag 2: Tidslinje

1950	Danmark og Folkerepublikken Kina etablerer diplomatiske forbindelser
1971	Kina bliver medlem af FN ØK etablerer handelskontor i Beijing
1972	USA's Præsident Richard Nixon besøger Kina, USA's handelsembargo ophører
1974	Poul Hartling besøger Kina som den første danske statsminister; bilateral søfartsaftale
1978	Deng Xiaoping kommer til magten. De økonomiske reformer igangsættes i Kina
1979	Dronning Margrethe på statsbesøg i Kina
1981	Statsminister Anker Jørgensen besøger Kina Danida indleder samarbejde med Kina
1982	Danmark starter med at yde Kina statslån
1984	Premierminister Zhao Ziyang besøger Danmark Aarhus indgår venskabsbysamarbejde med Harbin
1986	Statsminister Poul Schlüter besøger Kina IFU etablerer sig i Kina
1989 (april-juni)	Demonstrationer i store kinesiske byer, som i juni bliver slået ned med militær magt (ofte kaldet »massakren på Den Himmelske Freds Plads«).
1989	Sovjetunionen kollapser Den Kolde Krig slutter
1989 og fremad	Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme
1997	Danmark fremsætter Kina-kritisk resolution i FN's Menneskerettighedskomité
2000	Statsminister Poul Nyrup Rasmussen besøger Kina
2001	Kina bliver medlem af WTO
2004	Statsminister Anders Fogh Rasmussen besøger Kina
2005	Landsstyreformand Hans Enoksen besøger Kina
2008	Statsminister Anders Fogh Rasmussen besøger Kina; indgåelse af »omfattende strategisk partnerskab« mellem Danmark og Kina Kina handlingsplan fra den danske regering Den danske regerings første CSR handlingsplan
2009	Danmark lægges på køl af Kina efter at statsminister Lars Løkke Rasmussen møder Dalai Lama officielt; krisen bilægges efter seks måneder med en dansk verbalnote, umiddelbart før FN's klimatopmøde starter i København med Danmark som vært
2010	Statsminister Lars Løkke Rasmussen besøger Kina
2011	Danske BRIC strategier
2012	Dansk »Vækstmarkedsstrategi«, herunder for Kina Præsident Hu Jintao på statsbesøg i Danmark Statsminister Helle Thorning-Schmidt besøger Kina
2013	Folketingets Ombudsmand underskriver samarbejdsaftaler i Kina
2014	Dronning Margrethe på statsbesøg i Kina Statsminister Helle Thorning-Schmidt besøger Kina