

Ny motor i Danmarks forhold til Kina: Strategisk myndighedssamarbejde

Jørgen Delman, Professor i Kinastudier,
Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier (ToRS),
Københavns Universitet, jorgen.delman@hum.ku.dk¹

Det strategiske partnerskab mellem Danmark og Kina, som blev indgået i 2008, fokuserede på at gøre den offentlige sektor til en mere selvstændig aktør gennem bilateralt myndighedssamarbejde. Det markerede et skift i Danmarks Kina-politik i retning af et mere relationelt, netværksbaseret og kollaborativt *new public diplomacy*. Artiklen diskuterer betydningen af dette skift gennem en analyse af sektorielt statsligt og kommunalt myndighedssamarbejde inden for klima, miljø, energi og bæredygtig urbanisering. Artiklen analyserer konkrete samarbejder, diskuterer, hvilken kommerciel og offentlig værdi myndighedssamarbejdet skaber, og konkluderer, at myndighedssamarbejdet effektivt promoverer centrale danske styrkepositioner i Kina inden for klima, energi, miljø og bæredygtig urbanisering. Den kinesiske side anerkender, at Danmark kan levere et bidrag til Kinas udvikling og internationale integration. Til gengæld vil bæredygtigheden i tilgangen udfordres, hvis det ikke lykkes at levere tilstrækkelig kommerciel og offentlig værdi i Danmark gennem samarbejdet.

Det strategiske partnerskab mellem Danmark og Kina, som blev indgået i 2008, fokuserede på at gøre den offentlige sektor til en mere selvstændig aktør gennem bilateralt myndighedssamarbejde. Det markerede et skift i Danmarks Kina-politik i retning af et mere relationelt, netværksbaseret og kollaborativt *new public diplomacy*. Med myndighedssamarbejdet inden for klima, miljø, energi og bæredygtig urbanisering som eksempel undersøger artiklen betydningen af dette skift for

de dansk-kinesiske relationer og diskuterer, hvilken værdi det sektorielle myndighedssamarbejde skaber, primært for Danmark.

Det dansk-kinesiske strategiske partnerskab

I de senere år er den offentlige sektor blevet en mere selvstændig aktør i Kina-politikken som bilateral myndighedspartner inden for forskellige sektorer. Anders Fogh-regeringen markerede dette skift i forbindelse med indgåelsen af et »omfattende strategisk partnerskab« med Kina i 2008 (Xinhua News, 2008; jf. Sørensen i dette temanummer). Målet var, at Danmark nu skulle være en aktiv medspiller i Kinas udvikling for at få gavn af den, og Danmark skulle samtidig påvirke Kinas udvikling med henblik på at fremme global sikkerhed, stabilitet, klima, demokrati og menneskerettigheder. Endeligt skulle Danmark medvirke til at skabe rammerne for et positivt engagement af Kina i løsningen af globale udfordringer og konflikter. I aftalen indgik et ønske om at styrke det eksisterende samarbejde omkring klimaforandringer, energi, miljø og bæredygtig urbanisering (Udenrigsministeriet, 2008: 9).

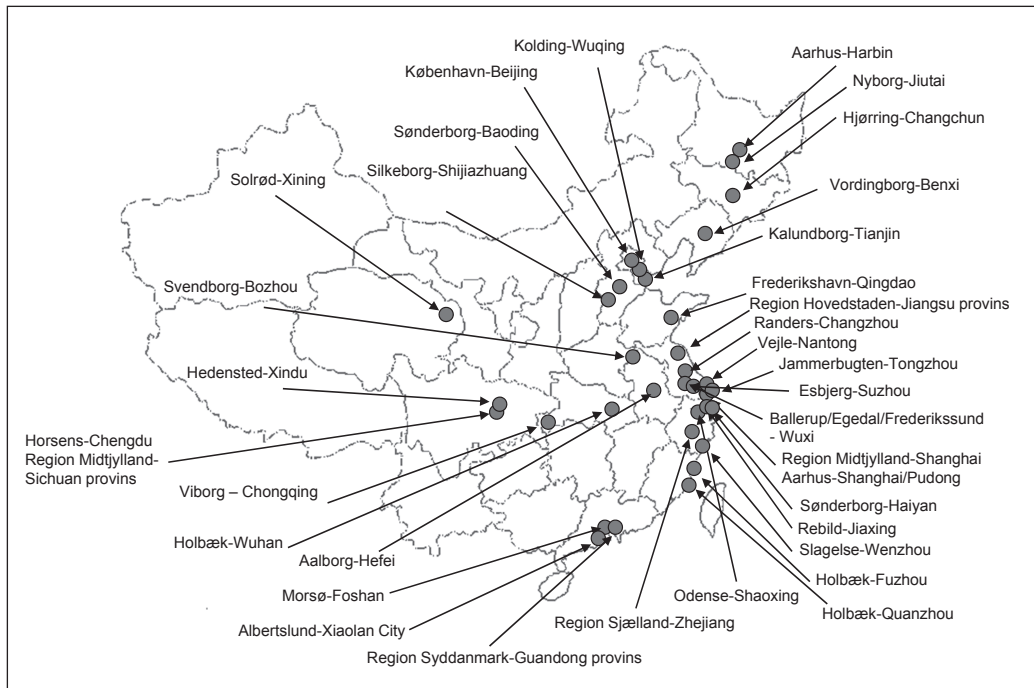
I 2012 blev denne linje konkretiseret yderligere i Thorning-Schmidt-regeringens Vækstmarkedsstrategi for Kina, som blandt andet

udstak prioriteter for det bilaterale samarbejde på klima-, miljø- og energiområderne, herunder forbedret markedsadgang for danske virksomheder. Et eksisterende samarbejde inden for vedvarende energi (VE), bl.a. omkring China National Renewable Energy Centre (CNREC), skulle udnyttes til at påvirke markedspotentialet for VE i Kina. Myndighedssamarbejdet skulle skabe nye platforme, der kunne bidrage til Kinas målsætninger, bl.a. gennem klima- og energifaglige samarbejdsaftaler med fokus på incitamentsstrukturer og standarder samt hensigtsmæssige udbudsprocedurer for VE, indpasning af VE i elnettet, udvikling af mere energieffektive teknologier i byggesektoren samt energiforskning. Endelig ville der blive arbejdet for en styrket markedsføring af danske energiteknologiske løsninger i Kina via det offentlig-private markedsføringskonsortium State of Green (Regeringen, 2012).

Myndighedssamarbejdet var en nyskabelse, og den danske ambassade i Beijing skulle være spydspids. I 2011 etablerede ambassaden en afdeling for økonomi, vækst og sektorpolitikker til at fremme arbejdet i krydsfeltet mellem myndighedssamarbejde og kommercielle prioriteter. Det blev understreget, at myndighedssamarbejdet skulle baseres på danske styrkepositioner og bruges til at fremme danske politiske, økonomiske og kommercielle interesser gennem øget faglighed og specialisering i de officielle relationer (Udenrigsministeriet 1).

Sideløbende er danske byer og regioner også blevet strategiske offentlige aktører med egne partnerskaber i Kina (se *Kort 1*). Det regionale samarbejde er målrettet Kinas lokalmyndigheder, og både 2008-handingsplanen og Vækstmarkedsplanen fra 2012 understregede, at dette element i det strategiske partnerskab

Kort 1: Danske regionale samarbejder med Kina (Kilde: Udenrigsministeriet 1)

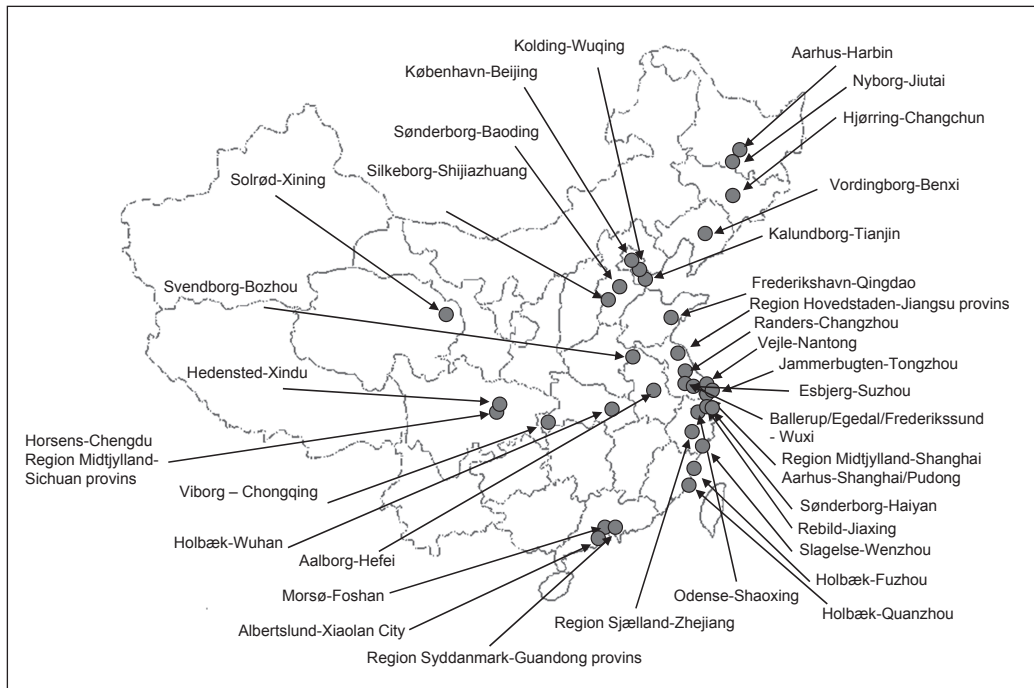


udstak prioriteter for det bilaterale samarbejde på klima-, miljø- og energiområderne, herunder forbedret markedsadgang for danske virksomheder. Et eksisterende samarbejde inden for vedvarende energi (VE), bl.a. omkring China National Renewable Energy Centre (CNREC), skulle udnyttes til at påvirke markedspotentialet for VE i Kina. Myndighedssamarbejdet skulle skabe nye platforme, der kunne bidrage til Kinas målsætninger, bl.a. gennem klima- og energifaglige samarbejdsaftaler med fokus på incitamentsstrukturer og standarder samt hensigtsmæssige udbudsprocedurer for VE, indpasning af VE i elnettet, udvikling af mere energieffektive teknologier i byggesektoren samt energiforskning. Endelig ville der blive arbejdet for en styrket markedsføring af danske energiteknologiske løsninger i Kina via det offentlig-private markedsføringskonsortium State of Green (Regeringen, 2012).

Myndighedssamarbejdet var en nyskabelse, og den danske ambassade i Beijing skulle være spydspids. I 2011 etablerede ambassaden en afdeling for økonomi, vækst og sektorpolitikker til at fremme arbejdet i krydsfeltet mellem myndighedssamarbejde og kommercielle prioriteter. Det blev understreget, at myndighedssamarbejdet skulle baseres på danske styrkepositioner og bruges til at fremme danske politiske, økonomiske og kommercielle interesser gennem øget faglighed og specialisering i de officielle relationer (Udenrigsministeriet 1).

Sideløbende er danske byer og regioner også blevet strategiske offentlige aktører med egne partnerskaber i Kina (se *Kort 1*). Det regionale samarbejde er målrettet Kinas lokalmyndigheder, og både 2008-handingsplanen og Vækstmarkedsplanen fra 2012 understregede, at dette element i det strategiske partnerskab

Kort 1: Danske regionale samarbejder med Kina (Kilde: Udenrigsministeriet 1)



skulle udnytte mulighederne i Kinas urbanisering gennem en tværsektoriel indsats omkring bæredygtig urbanisering. Relevante danske virksomheder, kommuner, regioner, regionale vækstcentre, forskningsinstitutioner, boligorganisationer og lign. skulle samles omkring en mere koordineret præsentation og afsætning af dansk ekspertise, varer og tjenester i Kina gennem et netværk koordineret af Ministeriet for By, Bolig og Landskab (MBBL). Koordineringen er fra januar 2016 overtaget af State of Green.

Det bilaterale forhold mellem Danmark og Kina har udviklet sig markant siden 2008, ikke mindst siden lanceringen af Vækstmarkedsstrategien i 2012 (jf. Petersen i dette temanummer). Myndighedssamarbejdet er løbende blevet systematiseret, og der er nu faste koordinationsmøder blandt de Kina-ansvarlige i den danske centraladministration. Samtidig har ambassaden i Beijing opdyrket kontakter og samarbejdsflader mellem og på vegne af danske og kinesiske myndigheder. Indsatsen er blevet støttet af et stigende antal bilaterale ministerbesøg (jf. Introduktion i indeværende nummer), og der er siden 2008 indgået 40-50 samarbejdsaftaler (MoUs) på myndighedsplan, og der gøres nu en indsats for at få de involverede kinesiske partnere til samlet at bakke op om aftalerne.²

Ledende politikere i kommuner og regioner har også været flittige til at besøge deres kinesiske partnere (jf. Kort 1), og det kinesiske Udenrigsministerium noterer, at det dansk-kinesiske strategiske samarbejde er blevet et eksempel til efterfølgelse for Kinas samarbejde med EU (Wang Y. o.a., 2015).

Et nyt *public diplomacy*

Et aktivt *public diplomacy* har været centralt for den danske indsats i Kina og andre lande i mange år (Udenrigsministeriet 2). Internationale erfaringer viser imidlertid, at traditionelt *public diplomacy* ofte er ineffektivt i forhold til at vinde accept for egne positioner, fordi

det primært fungerer som énvejskommunikation (Zaharna o.a., 2013). Argumentet her er, at det dansk-kinesiske strategiske partnerskab reflekterer denne indsigt og følger et endnu u-erklæret nyt paradigme, »*new public diplomacy*« (NPD). Paradigmet beror på et argument om, at *public diplomacy* må bygge på en bredere, dybere og mere mangfoldig tilgang end tidligere for at opbygge tillid og respekt i bilaterale relationer på alle niveauer og dermed sikre, at relationerne varer længere og producerer bedre gensidige resultater end før (Zaharna o.a., 2013; Brown, 2013).

Den danske regering ønsker tydeligvis nu at bruge sine offentlige organisationer til (a) at øve indflydelse på adfærden hos kinesiske aktører og (b) at ændre centrale aspekter ved kinesisk politik, f.eks. ved at hjælpe Kinas offentlige myndigheder med at løse opgaver på nye og mere hensigtsmæssige måder (jf. Brown, 2013). Samarbejdet skal samtidigt præges med danske grundnormer (jf. Finnemore og Sikkink, 1998: 888-94) såsom frihed, lighed, demokrati, retsstatens betydning og menneskerettigheder, som udgør et værdimæssigt grundlag for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dog må den danske regering erkende, at der skal ske en tilpasning i praksis i forbindelse med myndighedssamarbejdet i Kina, så normerne ikke bliver kontraproduktive, idet Kina har andre grundnormer (jf. Introduktion hhv. Sørensen i dette temanummer).

Med det sektorielle myndighedssamarbejde inden for klima, energi, miljø og bæredygtig urbanisering³ som fokus anvender analysen NPD paradigmet til at undersøge det danske myndighedssamarbejde med Kina. NPD operationaliseres som seks centrale analytiske dimensioner, nemlig: (1) *Strategiske normer*, der fokuserer på danske styrkepositioners relevans for Kina, herunder nødvendigheden af gensidig ligeværdighed samt lydhørhed og respekt for, at partnerne har lige adgang til at promovere egne interesser og kommunike-

re, hvad de tror på, og hvad de tror den anden kan drage nytte af (Finnemore og Sikkink, 1998); (2) et *relationelt*, dvs. dialogbaseret, engagement, som udtrykker et behov for at engagere, men ikke for at belære, med henblik på ændret adfærd; (3) *netværksrelationer*, der inddrager forskellige typer af partnere for at trække på alles kompetencer; (4) *kollaborative relationer*, hvor forskellige aktører fra de to lande engagerer sig i samarbejdsprojekter, der skaber værdi for begge parter (Brown, 2013; Van Ham, 2013; Zaharna o.a., 2013). Samarbejdet skal have (5) *kommerciel værdi*, dvs. kaste ordrer og investeringer af sig (NEA-KEBMIN MoU, 2014; Udenrigsministeriet, 2008; Regeringen, 2012), men det er også vigtigt at skabe (6) *offentlig værdi (public value)* (O'Flynn, 2007) – en dimension, der synes underspillet i Danmarks aktuelle Kina-politik. Offentlig værdi kan defineres som kollektive præferencer, dvs. hvad borgerne ser som kollektivt værdifuldt, og som skabes gennem relationer, netværk og samarbejde, typisk mellem offentlige og ikke-offentlige aktører, der responderer på bruger- og/eller borgerpræferencer (O'Flynn, 2007). I det dansk-kinesiske myndighedssamarbejde kan offentlig dansk værdi defineres som relationer, der responderer på kinesiske præferencer, og som skaber respekt for danske styrkepositioner (jf. ovenfor), som genererer forståelse for og tillid til nytteværdien af det danske bidrag, og som efterfølgende kaster nye engagementer og aktiviteter med mere værdi for Danmark af sig, herunder en stabil relation til Kina som kommende supermagt som nævnt i 2008-handlingsplanen.

Denne model bruges til at analysere både statsligt og kommunalt myndighedssamarbejde, som adskiller sig ved at rette sig mod forskellige myndighedsniveauer og interessenter i Kina (jf. Introduktion i indeværende nummer). For energisamarbejdets vedkommende tager analysen udgangspunkt i evalueringer af CNREC og Energistyrelsens (ENS) engagementer i Kina (Delman, 2014, 2015).

Derudover refereres til forskellige program-, projekt- og arbejdsdokumenter samt artikler fra medierne. I relation til bysamarbejder fokuserer analysen på Aarhus og Sønderborg, der sammen med København fremhæves som relevante danske modeller for grøn byudvikling i Kina (Ministry of Housing, 2014). Den politiske ledelse i Aarhus har ambitiøse planer for en grøn og bæredygtig omstilling, og Aarhus skal være kulstofneutral i 2030 (Ministry of Housing, 2014: 23-30). Sønderborg har tilsvarende ambitioner og vil være kulstofneutral i 2029. Bege byer har igangsat en bred vifte af initiativer for at nå deres mål. I Sønderborg styres projektet af et offentligt-privat selskab, ProjectZero, som blev stiftet i 2007. Sønderborg har etableret partnerskaber med Baoding i Hebei samt Haiyan Amt, som hører under Shanghai (Ministry of Housing, 2014: 31-7). Aarhus har haft et langvarigt samarbejde med Harbin, hovedstad i Heilongjiang provinsen, og har senere indgået aftaler med andre regionale partnere i Kina (Ambassaden Beijing, 2015). Analysen af bysamarbejderne fokuserer på Harbin og Haiyan og tager udgangspunkt i arbejdsdokumenter og i medierapporter.

Energisamarbejde

Den strategiske partnerskabsaftale fra 2008 henviste til en række velkendte instrumenter såsom politisk dialog, udvikling af kommercielle relationer samt samarbejde inden for forskning og udvikling. Erfaringer fra et eksisterende samarbejdsprojekt for bedre udnyttelse af vindenergi i Kina, som var finansieret af danske udviklingsmidler, skulle bringes videre i et nyt projekt (2009-2013; senere forlænget til 2014), som med 100 mio. danske støtte kroner skulle hjælpe Kina i det videre arbejde med udvikling og integration af VE, herunder etablering af CNREC (Udenrigsministeriet, 2008).

CNREC er underlagt *Energy Research Institute* (ERI) under Kinas *National Energy Agency* (NEA), som er en del af det magtful-

de superministerium, *National Development and Reform Commission* (NDRC). CNREC var fra start tiltænkt en rolle som tænketank med fokus på udvikling og integration af VE i det kinesiske energisystem. CNREC blev åbnet officielt i 2012 og er allerede blevet et væsentligt aktiv for NEA. Med udgangspunkt i velfunderet policy analyse leverer centret allerede løbende bidrag til nationale strategier, planer, lovgivning og administrative retningslinjer. CNRECs position blev cementeret, da NEA i april 2015 gjorde det ansvarligt for fire ud af fem hovedbidrag til forberedelsen af VE afsnittet i den 13. femårsplan (2016-2020) (NEA, 2015; Delman, 2015).

ENS's samarbejde med CNREC startede i 2012 og blev formaliseret gennem et MoU mellem Ministeriet for Klima, Energi og Bygninger (KEBMIN) og NEA i april 2014. Ansatte danske eksperter på CNREC og ENS har bidraget til at opbygge centrets kapacitet til at lave evidensbaseret policy research og til, at CNREC har kunnet udvikle en serie af modelværktøjer, som tager højde for det kinesiske energisystems særlige forhold. Modelværktøjerne bruges til at lave scenarier for omstillingen af Kinas energisystem, herunder for fleksibilitet i kraftproduktionen med henblik på optag af stadig større mængder VE. Scenarierne leverer vægtige politiske argumenter for, at Kinas energisystem kan omstilles væsentligt hurtigere end hidtil antaget (Wang Z.Y. o.a., 2015; Energy Foundation and ERI, 2015).

ENS har endvidere underskrevet MoU'er omkring myndighedssamarbejde med National Energy Conservation Centre (NECC) og Ministry of Housing, Urban-Rural Development (MOHURD) omkring klima- og energirelaterede emner. Disse er dog mindre omfattende end samarbejdet med CNREC (Delman, 2015).

Disse projekter foregår i et »handlingsspor«, som er etableret for at understøtte de inter-

nationale klimaforhandlinger med konkrete anvisninger baseret på danske erfaringer, der viser, at det ikke blot er muligt at få nedbragt energiforbrug og CO₂-emissioner med ambitiøse mål, men også at afkoble disse i forhold til økonomisk vækst. ENS argumenterer, at:

»[k]oblingen af den danske energimodel til ...[det danske myndighedssamarbejde] bestående af et relativt fast set-up med en udsendt langtidsenergirådgiver, energiteknisk bistand fra ENS og en aktiv ambassade-involvering samt politiske samarbejdsaftaler er en ret unik konstruktion i international sammenhæng og efter vores erfaring med en meget positiv, regulatorisk effekt. Denne regulatoriske myndighedsindsats med fokus på *mitigation* [afbødning – forfatterens tilføjelse] har været bærende for handlingssporet, inkl. Kina-samarbejdet.«

Samtidig noterer ENS, at det ikke tidligere har været et selvstændigt mål at fremme dansk teknologi og dansk eksport inden for »handlingssporet«, men at det indgår som sekundært mål at fremme danske teknologiske løsninger, og at dette er kommet mere i fokus i relation til CNREC siden 2014. Hertil kommer, at der i 2014-15 har været gennemført et fokuseret eksportinitiativ i Kina som en del af Energistyrelsens og Eksportrådets eksportenhed. Initiativet har haft fokus på opgradering af den kinesiske vindsektor efter europæiske/danske standarder og er gennemført i et samarbejde med bl.a. Vestas samt små og mellemstore danske komponentleverandører. Initiativet er færdigevalueret med positivt resultat i december 2015, og resultaterne vil bl.a. indgå i det videre CNREC-samarbejde.⁴

CNREC samarbejdet er blevet et mønstereksempel på sektorielt myndighedssamarbejde (Delman, 2014, 2015). Det skyldes først og fremmest den kinesiske medarbejderstab og CNRECs tætte tilknytning til NDRC, NEA og ERI samt centrets evne til at bygge og bruge sine netværk i Kina og internationalt. Men det danske bidrag har haft afgørende betydning for, at CNREC har kunnet løfte

sine opgaver, tænke i større energisystemer og agere politisk. Det skyldes både bidraget fra ansatte og udstationerede danske eksperter og ikke mindst ENS stadigt dybere engagement som myndighedspartner. Samtidig har ENS defineret sig som efterspørgselsdrevet, hvilket er en grundværdi for arbejdet i Kina (Delman, 2014, 2015).

Det kommunale samarbejde

Aarhus

Samarbejdet mellem Aarhus og Harbin startede i 1984 og er det længst eksisterende samarbejde mellem en dansk og en kinesisk by. Samarbejdet har ikke altid været aktivt, men er dog genbekræftet flere gange, og i 2010 besluttede ledelserne i de to byer sig for at revitalisere det og give det en erhvervsdrejning. Der er etableret en fælles taskforce, som fra danske side ledes af Aarhus Kommunes stadsdirektør. Taskeforcen skulle i udgangspunktet undersøge, hvordan Aarhus Kommune og virksomheder i regionen kunne spille med på Harbins ambitioner om at opfylde sine klimamål og tilrettelægge en mere effektiv og bæredygtig energi- og varmforsyning (Aarhus Kommune). Det fornyede samarbejde blev bekræftet i et MoU (Aarhus-Harbin MoU, 2010) og en mere specifik aftale, som fokuserede på klima-, energi- og miljøtiltag (Aarhus-Harbin Agreement, 2010).

Under et større delegationsbesøg i Harbin, hvor *Aarhus Business Forum Harbin*, et projekthus i Harbin International Technology and Business Platform, blev indviet, sagde Aarhus borgmester Jacob Bundsgaard bl.a.:

»Kina er en af verdens største motorer for vækst, så vi er nødt til at orientere os målrettet mod det potentiale, der findes i Kina. Samtidig er vi i hård konkurrence med mange andre lande omkring os, så vi må ud over stepperne og gøre en indsats, hvis vi skal udnytte de muligheder, der ligger foran os. Ved at åbne døre for danske virksomheder i Kina, skaber vi grundlaget for at holde fast i vores velfærdssamfund« (Aarhus Kommune; Aarhus-Harbin MoU, 2010).

Sønderborg

Sønderborg underskrev et MoU med Haiyan i 2013 som et resultat af Sønderborgs deltagelse i et EU program (Framework Agreement, 2013). Samarbejdet var tilskyndet af Danfoss, som har to fabrikker i Haiyan og som er en central interessant i ProjectZero i Sønderborg. Samarbejdet fokuserer på at hjælpe Haiyan med at opnå sit mål om at blive en lavkulstof by. Flere samarbejdsprojekter er igangsat, både demonstrations- og uddannelsesprojekter såvel som kommercielle projekter. I september 2015 blev et nul-kulstof hus indviet i *Danish Low Carbon Street* i Haiyan, og Sønderborg-Haiyan samarbejdet er blevet fremhævet som et væsentligt eksempel til efterfølgelse af Jean-Claude Juncker, formand for EU Kommissionen. I den forbindelse sagde Sønderborgs borgmester Erik Lauritzen:

»Det viser, at vi har gang i en dagsorden, der giver genlyd verden rundt. Der er ingen tvivl om, at Sønderborg og ProjectZero er med til at åbne dørene i Kina for sydjyske og danske virksomheder med kompetencer inden for greentech og energieffektivisering« (Sønderborg og Haiyan, 2015).

Både Aarhus og Sønderborg har således et stærkt fokus på at fremme kommercielle relationer, men begge borgmestre understreger betydningen af at skabe offentlig værdi gennem hhv. fastholdelse af velfærdssamfundet og global branding som byer, der markerer sig som leverandører af internationalt brugbare grønne løsninger baseret på et offentligt-privat samarbejde.

NPD i praksis

I figur 1 bruges de seks dimensioner i den analytiske model til at undersøge de tre samarbejder i forhold til hensigter, indsatser, arbejdsmetoder og resultater.

Analysen (figur 1) viser, at samarbejderne i stort omfang deler strategiske normer, som både sigter på at promovere danske styrkepositioner og at bidrage til, at Kina kan nå

Figur 1 – Dimensioner i det sektorielle samarbejde mellem Danmark og Kina*

Kategori	VE samarbejde	Regionalt samarbejde (byer)	
Aktør	Energistyrelsen (ENS)	Aarhus	Sønderborg
<i>Strategiske normer</i>	<ul style="list-style-type: none"> Optimere kinesisk energipolitik m.h.p. at afkoble energiforbrug fra økonomisk vækst Promovere og skabe bred anerkendelse af danske styrkepositioner, specielt den danske energimodel Bidrage til international integration af Kinas klimapolitik Ikke ideologisk men efterspørgselsdrevet 	<ul style="list-style-type: none"> Lighed og gensidighed Transition til nul-kulstof by som eksempel for Kina Promovere Aarhus' styrkepositioner inden for cleantech og fjernvarme Offentligt-privat samarbejde 	<ul style="list-style-type: none"> Transition til nul-kulstof by som eksempel for Kina Demonstration af lav-kulstof løsninger Offentligt-privat partnerskab
<i>Relationelt</i>	<ul style="list-style-type: none"> Flere MoU'er Delegationer på højt niveau, mange gensidige besøg Deltagelse i dialogfora på højt niveau Organisering af studiebesøg i Danmark Bidrag til CNRECs netværksbygning internationalt 	<ul style="list-style-type: none"> Strategisk partnerskab; adskillige MoU'er og samarbejdsaftaler Mange gensidige politiske og tekniske delegationer siden 2010 Dialog og gensidigt engagement i forhold til kinesiske politiske prioriteter 	<ul style="list-style-type: none"> MoU'er mellem myndigheder Gensidige besøg Projekt-baseret læring
<i>Netværk</i>	<ul style="list-style-type: none"> Mellem danske og kinesiske medarbejdere I forhold til andre departementer under NEA og NDRC I forhold til en lang række eksterne kinesiske aktører 	<ul style="list-style-type: none"> Taskforce drevet netværksopbygning mellem virksomheder fra begge sider 	<ul style="list-style-type: none"> EU-China Urbanization Partnership (EC-link)
<i>Kollaborativt</i>	<ul style="list-style-type: none"> Faste arbejdsprogrammer med klare mål Fælles projekter (CNREC og NECC) ENS deltager i projektledelse og beslutningstagning på CNREC Ekspertise til rådighed, når der er efterspørgsel 	<ul style="list-style-type: none"> Taskforce med ledere fra begge sider på højeste administrative niveau Træning af embedsmænd fra Harbin inden for varmeforsyning, biobrændsel, vand o.a. 	<ul style="list-style-type: none"> Projektbaseret samarbejde Samarbejdsaftale om faguddannelse i relation til bæredygtighed Fælles profilering med Haiyan på nationale konferencer og COP21
<i>Kommerciel værdi</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sekundært mål at fremme kommercielle interesser i »handlingssporet« Bidrag i 2014-2015 til pilotprojekt om optimering af vindfarme (»Quality Wind«) under eksportordning (ENS og Eksportrådet) 	<ul style="list-style-type: none"> Virksomhedsrettet engagement fra kommunen Erhvervsfremme: Fokus på kinesiske politiske prioriteter og danske kommercielle interesser inden for VE og fjernvarme Adgang til offentlige indkøb i Kina Projekthus med gratis kontorfaciliteter for danske virksomheder i udviklingszone Stærkt engagement fra virksomhederne Flere kommercielle aftaler 	<ul style="list-style-type: none"> Fokus på eksport, kontrakter og leverancer af danske teknologier og løsninger Specifik støtte til Danfoss i Haiyan Demonstrationsprojekter: Danish Low Carbon street; nul-energi hus viser danske løsninger/produkter (flere firmaer) Danish Industrial Park
<i>Offentlig værdi</i>	<ul style="list-style-type: none"> Bidrag til beslutningsprocesser i Kina, som har betydning for det globale miljø og klima Regelmæssig information til danske interessenter Branding af Danmark som foregangsland på afkobling af energiforbrug og økonomisk vækst Adgang til beslutningstagere i Kina på højt niveau 	<ul style="list-style-type: none"> Kina-engagementet bidrager til opretholdelse af det danske velfærdssamfund Arbejdspladser i Aarhus/regionen/ Danmark Fokus på Corporate Social Responsibility (CSR) Uddannelsessamarbejde Branding af Aarhus i Harbin 	<ul style="list-style-type: none"> Global branding af Sønderborg som nul-kulstof by på vej Offentligt-privat partnerskab Arbejdspladser i Sønderborg/Sønderjylland Uddannelsessamarbejde

Kilder:

ENS: Hjemmeside; nyhedsbreve; Delman (2014, 2015); NEA-KEBMIN MoU (2014); »Danske myndigheder åbner dørene til kinesiske virksomheder« (pressemeddelelse), tilgængeligt d. 4. januar 2016 på: www.ens.dk/info/nyheder/nyhedsarkiv/danske-myndigheder-aabner-doerene-kinesiske-virksomheder;

Aarhus: Hjemmeside; Aarhus Kommune; Aarhus-Harbin MoU (2010); Aarhus-Harbin Agreement (2010); Ambassaden Beijing (2015)

Sønderborg: Ministry of Housing (2014); Framework Agreement (2013); diverse presseklip. ProjectZero hjemmeside: www.projectzero.dk; Ambassaden Beijing (2015).

relevante politiske mål. Men hvor byerne har fokus på at demonstrere løsninger og resultater gennem offentligt-privat samarbejde og på at fremme kommercielle relationer, så vil ENS primært bidrage til, at Kina udvikler ny politik med henblik på at omstille energisystemet, for at Kina kan nå sine klimamål. De tre typer samarbejde har sammenlignelige tilgange på den relationelle dimension, hvor der er et stærkt fokus på netværksopbygning, og alle er kollaborativt indrettet med forskellige typer af samarbejdsprojekter.

Der mangler endnu tal, der kan dokumentere den kommercielle værdi af byernes engagement, selvom begge kan opvise kommercielle projekter og kontrakter. Generelt har værdien af dansk eksport af energiteknologi til Kina ligget stabilt på ca. 2,5 mia. DKK årligt i perioden 2011-2014. Den kommercielle værdi kan imidlertid ikke alene måles i eksport fra Danmark, men den må også inkludere danske datterselskabers aktiviteter på det kinesiske marked. Hvis disse blev inkluderet i handelsstatistikken, er tallet for salget af danske løsninger, teknologier og produkter ifølge den danske ambassade i Beijing op til dobbelt så stort som det officielle tal (Delman, 2015).

Den offentlige værdiskabelse i Danmark er svær at måle, og der er aldrig gjort forsøg på det. Oversigten i figur 1 viser dog, at branding i Kina og globalt af Danmarks grønne styrkepositioner er vigtig for at opretholde bevidstheden om Danmark som foregangsland på området. Der er heller ingen tvivl om, at ENS skaber offentlig værdi for de danske partnere. Det er lærerigt for dem at blive inddraget i arbejde med verdens største energisystem (Delman, 2014, 2015). De kinesiske partnere nyder godt af ENS ekspertise og erfaring med at arbejde med politikudvikling og af ENS internationale erfaringer og netværk. Samtidig kan ENS bruge Kina-erfaringerne i samarbejdet med andre lande (Delman, 2015). En væsentlig dokumenterbar offentlig værdi er det danske bidrag til kinesiske

beslutningsprocesser, som har betydning for det globale klima og miljø. Disse bidrag kan leveres i kraft af den adgang, som myndighedssamarbejdet giver til beslutningstagere på højt niveau både centralt og lokalt i Kina (Delman, 2015).

Fremadrettet må det formodes, at aktiviteterne i Kina vil skabe et øget antal private og offentlige arbejdspladser i Danmark. De få eksisterende evalueringer af økonomisk værdiskabelse i internationale venskabsbyarrangementer har fundet, at der er klare gevinster at hente (Ramasamy og Cremer, 1998; Sister Cities, 2015).

Muligheder og udfordringer for NPD i dansk Kina-politik

Myndighedsarbejdet mellem Danmark og Kina er med til strategisk at formidle danske styrkepositioner inden for klima, energi, miljø og bæredygtig urbanisering i Kina. Den danske antagelse er, at myndighedssamarbejdet bidrager til, at Kina bedre kan nå sine politiske mål inden for de berørte områder. Myndighedssamarbejdet ses samtidigt som en isbryder for kommercielle relationer og forventes at skabe kommerciel værdi for både Danmark og Kina. Det er dog endnu usikkert, hvor stor kommerciel værdi der er skabt. Der er ingen mærkbar stigning i eksporten, og det vides ikke, hvor mange arbejdspladser der er skabt i Danmark som resultat af myndighedssamarbejdet.

Analysen har vist, at det danske myndigheds-samarbejde med Kina både kan kategorises og forklares med udgangspunkt i NPD paradigmet. Myndighedernes indsats i Kina er meget bredere og dybere end tidligere, og tilgangen er mere relationel, netværksbaseret og kollaborativ end inden for traditionelt *public diplomacy*. Myndighedssamarbejdet fungerer tydeligvis som en ny motor for promoveringen i Kina af centrale danske styrkepositioner inden for klima, energi, miljø og bæredygtig urbanisering.

Som ny *public diplomacy* platform skal myndighedssamarbejdet vinde accept for, at de danske styrkepositioner kan bruges til at formidle danske normer. Den kinesiske side synes ikke i tvivl om, at Danmark kan levere et bidrag til fremme Kinas udvikling og internationale integration, som det netop var intentionen i den danske forståelse af det strategiske partnerskab. Til gengæld vil bæredygtigheden i samarbejdet udfordres, hvis det ikke lykkes at dokumentere dets værdi for den danske offentlighed. Derfor kunne en systematisk undersøgelse af, hvordan myndighedssamarbejde skaber kommerciel og offentlig værdi, være nyttig.

Noter

1. Forfatteren har modtaget støtte til sit forskningsprojekt »Climate Governance in China« fra Sino-Danish Center for Education and Research (SDC), Beijing. Tak til Matilde Harboe Sørensen for forskningsassistance og til Clemens Stubbe Østergaard, Anton Beck, Søren Bindesbøll og Lars Bo Larsen for nyttige kommentarer og forslag.
2. Korrespondance med Kina-kordinator i Udenrigsministeriet, d. 11. november 2015.
3. Områderne er ofte integreret i praksis. Af pladshensyn behandles miljøssamarbejdet ikke separat her (se Miljøministeriet, udateret).
4. Korrespondance med Anton Beck, Kontorchef, Center for Global Rådgivning og Forhandling, Energistyrelsen, d. 19. november 2015 og d. 21. januar 2016.

Referencer

Aarhus Kommune (ingen dato), »Historik Baggrund for samarbejdet med Harbin«, tilgået d. 14. november 2015 på: www.aarhus.dk/~media/Subsites/gogreenwithaarhus/Dokumenter/PDF/Historik-for-arbejdet-i-Kina.pdf.

Aarhus-Harbin Agreement (2010), »Agreement on Cooperation in the Clean Technology Sector between the City of Aarhus, in the Kingdom of Denmark, and the City of Harbin, in the People's Republic of China«, 3. juli.

Aarhus-Harbin MoU (2010), »Memorandum on Strengthening Friendly Cooperation between the City of Aarhus, in the Kingdom of Denmark, and

the City of Harbin, in the People's Republic of China«, 3. juli.

Ambassaden Beijing (2015), »Uddybet oversigt over kommuner og regioner« (mimeo, opdateret d. 3. december).

Brown, Robin (2013), »The Politics of Relational Public Diplomacy« i R.S. Zaharna, Ali Fisher, Amelia Arsemault, red., *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy. The Connective Mindshift*, Routledge, pp. 44-55.

Delman, Jørgen (2014), »The Danish RED Program and China National Renewable Energy Centre (CNREC). Report from Final Technical Review Mission«, report to Danish Ministry of Foreign Affairs, 2. december.

Delman, Jørgen (2015), »The Danish Energy Agency: Assessment of Activities in China. Report from a Review Mission«, 15. september.

Energy Foundation, Energy Research Institute (NDRC) (2015), *Executive Summary. China 2050 High Renewable Energy Penetration Scenario and Roadmap Study*, Beijing, April.

Finnemore, Martha og Kathryn Sikkink (1998), »International Norm Dynamics and Political Change«, *International Organization*, 52(4): 887-917.

»Framework Agreement for Cooperated Construction of Urbanization between Sonderborg and Haiyan County« (2013).

Miljøministeriet (udateret), »Dansk Miljøssamarbejde med Kina«, tilgået d. 14. november 2015 på: www.mim.dk.

Ministry of Housing, Urban and Rural Affairs, Danish Energy Agency (2014), »Green Urban Denmark. Low Carbon and New Energy Cities in Denmark«.

National Energy Agency (NEA) Comprehensive Department (2015), 国家能源局综合司关于进一步做好可再生能源发展 »十三五« 规划编制工作的指导意见 [Vejledende retningslinjer fra Generaldepartementet under det Nationale Energiagentur vedrørende en forbedring af det forberedende arbejde omkring den 13. femårsplan for vedvarende energi], 国能综新能, 177号 (13. april).

NEA-KEBMIN MoU (2014), »Memorandum of Understanding between National Energy Administration, the People's Republic of China, and Ministry of Climate, Energy and Building, The Kingdom of Denmark, establishing a China-Denmark Renewable Energy Partnership«, 24. april.

O'Flynn, Jamine (2007), »From New Public Manage-

- ment to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implication», *Australian Journal of Public Administration*, 66(3): 353-66.
- Ramasamy, B., R.D. Cremer (1998), »Cities, commerce and culture: The economic role of international sister-city relationships between New Zealand and Asia«, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 3(3): 446-61.
- Regeringen (2012), »Vækstmarksstrategi i Kina«, tilgået d. 14. november 2015 på: www.evm.dk.
- Sister Cities International (2015), »Measures that MatterSM. A study on the economic benefits of sister city relationships in the U.S. and their impact on the global economy 2014-2015«, Washington DC, 10. juli.
- »Sønderborg og Haiyan viser vejen i Kina«, 6. juli 2015, tilgået d. 19. januar 2016 på: www.projectzero.dk/da-DK/Artikler/2015/Juni/S%c3%b8nderborg-og-Haiyan-viser-vejen-i-Kina.aspx.
- Udenrigsministeriet (2008), »2. Priorities for a strengthened Danish-Chinese cooperation«, tilgået d. 14. oktober 2015 på: <http://www.netpublikationer.dk/um/9119/html/chapter02.htm>.
- Udenrigsministeriet 1 (ingen dato), »Myndigheds-samarbejde: Danmark-Kina«, tilgået d. 3. november 2015 på: <http://kina.um.dk/da/om-kina/myndighedssamarbejde/>.
- Udenrigsministeriet 2 (ingen dato), »Public diplomacy«, tilgået d. 19. januar 2015 på: <http://um.dk/da/om-os/organisation/public-diplomacy/>.
- Van Ham, Peter (2013), »Social Power in Public Diplomacy« i R.S. Zaharna, Ali Fisher, Amelia Arsemault, red., *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy. The Connective Mindshift*. Routledge, pp. 18-28.
- Wang, Yi o.a. (2015), »深化中丹全面战略伙伴关系，积极打造中欧合作典范« [Uddybelsen af det omfattende kinesisk-danske strategiske partnerskab og hvordan det skaber et aktivt eksempel for Europa]. *Xinhua Wang*, 11. maj, tilgået d. 18. november 2015 på: http://news.ifeng.com/a/20150511/43732637_0.shtml.
- Wang, Zhongying, Zhao Yongqiang, Su Ming, Tao Ye (2015), »Study on China's Energy Transition and Development Roadmap«, Beijing: Energy Research Institute, National Development and Reform Commission, P.R. China, and China National Renewable Energy Centre, November.
- Xinhua News Agency (2008), »Joint Statement Between China and Denmark on Establishment of Comprehensive Strategic Partnership«, 25. oktober, tilgået d. 15. oktober 2015 på: http://www.china.org.cn/government/news/2008-10/25/content_16664479.htm.
- Zaharna, R.S., Ali Fisher, Amelia Arsemault (2013), »Introduction. The Connective Mindshift«, i R.S. Zaharna, Ali Fisher, Amelia Arsemault, red., *Relational, Networked and Collaborative Approaches to Public Diplomacy. The Connective Mindshift*, Routledge, pp. 1-14.